

O ÓRGÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E A MODERNIZAÇÃO CONSERVA
DORA: RELAÇÕES POLÍTICAS NA ADMINISTRAÇÃO DO ENSINO

SÔNIA PEREIRA

BCH-UFC

B S C H

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA À COORDENAÇÃO DO CURSO DE MESTRADO DE
SOCIOLOGIA DO DESENVOLVIMENTO, COMO REQUISITO PARCIAL PARA
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

FORTALEZA - 1988

Esta dissertação foi submetida como parte dos requisitos necessários à obtenção do **Grau de Mestre em Sociologia do Desenvolvimento**, outorgado pela Universidade Federal do Ceará, e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta Tese é permitida, desde que seja feita de conformidade com as normas da ética científica.

Sônia Pereira

DISSERTAÇÃO APROVADA EM: ____/____/1988

Jacques Therrien
-Orientador-

BSCH

Maria Nobre Damasceno

Cesar Barreira

Ao Gastão e à Páschoa
pessoas queridas, pais sábios,
um dia excluídos do saber escolar.

Aos trabalhadores da Educação
empenhados cotidianamente na
democratização do saber.

AGRADECIMENTOS

No processo de elaboração deste trabalho contei com a participação de muitas pessoas que, contribuindo com amizade e conhecimentos, possibilitaram-me as condições para concretizar este projeto. Desejo expressar meu reconhecimento pelo esforço coletivo empreendido. Agradeço a todos que, direta ou indiretamente, deram a sua contribuição, e o faço, em especial:

- ao Prof. Jacques Therrien, orientador, que me incentivou com sua amizade e competência;
- à Rose, Silene e Lúcia, professoras da Faculdade de Educação-UFC, pela convivência afetuosa e por terem me possibilitado discussões proveitosas, quando da nossa participação nas pesquisas de Avaliação do Edurural;
- aos técnicos da Secretaria de Educação do Ceará, em especial, à Stefânia, que sempre me recebeu com carinho e disponibilidade;
- ao pessoal do Órgão Municipal de Educação de Assaré, aos professores e trabalhadores rurais que me prestaram informações com atenção e paciência;
- à Enõe, que sempre me auxiliou com eficiência e alegria, no Edurural, e à Zefinha, pessoa atenciosa e querida no dia-a-dia do Mestrado;
- aos Professores César Barreira e Maria Nobre Damasceno pelas valiosas observações sobre o trabalho e pela participação na Banca Examinadora;
- à Ângela, amiga e parceira de indagações "existenciais" e "acadêmicas", participante das preocupações teóricas que envolveram este estudo;

- ao **Vicente**, pelo paciente e cuidadoso trabalho de datilografia;
- aos meus **pais**, que embora acometidos de uma saudade cotidiana, estiveram solidários com minhas escolhas e, cuidadosos, ofereceram-me o porto seguro de seu amor;
- às minhas irmãs **Betinha**, **Sueli** e **Stela** que, durante estes anos em que me privei do aconchego familiar, estiveram próximas, respeitando minhas opções e incentivando-me com a amizade;
- à **Tereza**, **Nice**, **Mozart** e **Tinoco**, amores distantes, porém sempre presentes. e, cada um a seu modo, cúmplices de meus sonhos;
- ao **Newton**, **Malu**, **Francis**, **Neyara** e **Mano**, amigos queridos, que me fortalecem com o convívio carinhoso;
- aos **poetas** e aos **músicos** que me permitem experimentar sentimentos com intensidade e que me acompanharam solidões, descobertas e na serenidade de um dia entender que "cada um sabe a dor e a delícia de ser o que é". (Caetano Velloso) e que "o melhor lugar do mundo é aqui e agora" (Gilberto Gil).

S U M Á R I O

	PÁGINA
RESUMO	
RÉSUMÉ	
1 - INTRODUÇÃO	1
1. O Âmbito do Problema	1
2 - O ESTADO E A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA NO SETOR EDUCACIONAL: DOMINAÇÃO E POSSIBILIDADE DE UM NOVO SABER	11
3 - AS RELAÇÕES ENTRE O MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, A SECRETARIA DA EDUCAÇÃO E O ÓRGÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: MODERNIZAÇÃO E CONTRADIÇÃO	25
3.1- O Programa EDURURAL: Objetivos e Prioridades	25
3.2- Contradições na Estrutura das Instituições Estaduais	28
4 - O ÓRGÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E A PREFEITURA MUNICIPAL: RELAÇÕES DE AUTORITARISMO E CLIENTELISMO NA MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA	42
4.1- O Quadro Social e Político de Assaré	42
4.2- O Quadro da Educação Rural em Assaré e o Órgão Municipal de Educação	50
4.3- Implementação do EDURURAL: a Prática da Modernização Conservadora	53

S U M Á R I O (cont.)

	PÁGINA
5 - CONCLUSÃO: O OME COMO LOCUS DA DOMINAÇÃO E DA POSSIBILIDADE DE CONTRA-IDEOLOGIA	75
6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83

RESUMO

O estudo analisa as relações que perpassam a administração do ensino municipal, buscando caracterizá-las como relações políticas e não somente técnico-administrativas. Partindo de uma concepção de Estado Capitalista que se movimenta no sentido da acumulação e da legitimação, a dominação por ele exercida é questionada. Assim, amplia-se o próprio conceito de Estado que não apenas exerce a coerção, mas que encerra também as contradições que a sociedade civil lhe impõe e, desta forma, carrega dentro dele a possibilidade de questionamento da dominação e de elaboração de uma contra-ideologia. O movimento acumulação-legitimação que caracteriza o Estado no Brasil, em especial no Nordeste, leva-o a intervir na realidade educacional através de Programas Especiais, como o EDURURAL. Suas ações são avaliadas buscando a caracterização das relações que se estabelecem entre as esferas administrativas da educação, a saber: relações entre Ministério da Educação (MEC), Secretaria de Educação (SE) e Órgão Municipal de Educação (OME). A análise está centrada nas relações que se estabelecem entre o OME, a Prefeitura Municipal e a Sociedade Civil, pretendendo, desta forma, reconstruir o objeto de investigação - o OME - delineando seu papel de instituição estatal que executa a política educacional. Para tal, investe-se de caráter coercitivo em meio a contradições que, por sua vez, possibilitam a elaboração de uma prática questionadora. A execução da política educacional marcada pela prática clientelística e autoritária - características do Estado no Brasil - resulta na modernização conservadora. A possibilidade de questionamento dessa modernização é colocada na medida em que a Sociedade Civil organiza-se e movimenta-se no sentido de fazer valer os interesses das camadas populares da sociedade.

RÉSUMÉ

La recherche analyse les relations qui s'établissent dans l'administration de l'enseignement a niveau municipal, cherchant a les caractériser comme relations politiques et non seulement techniques et administratives. A partir d'une conception de l'Etat capitaliste qui se dirige dans le sens de l'accumulation et de la légitimation, le travail questionne la domination que ce dernier exerce. De cette façon s'amplifie le propre concept d'Etat qui en plus d'exercer la coercition révèle aussi les contradictions que la société civile lui impose. Ainsi, il renferme en soi la possibilité de questionner ses modes de domination et par conséquent d'élaborer une contre-idéologie. Le mouvement accumulation/légitimation qui caractérise l'Etat au Brésil, et particulièrement dans la région nord-este, l'amène a intervenir dans le milieu de l'éducation au moyen de Programmes Spéciaux comme le Programme Edurural. L'évaluation de ses modalités d'action est faite cherchant à caractériser les relations qui s'établissent entre les diverses sphères administratives du système, à savoir: le Ministère de l'Education (MEC), le Secrétariat de l'Education (SE), et l'Organisme Municipal de l'Education (OME). L'analyse est centrés sur les relations qui s'établissent entre l'OME, la Préfecture municipale et la société civile, cherchant, de cette façon, à reconstruire l'objet de la recherche, l'OME, et à tracer son role d'institution estatal qui exécute la politique de l'éducation. Pour ce faire, il se revêt du caractère coercitif au milieu de contradictions, qui de leur côté, rendent possible l'élaboration d'une pratique critique. L'exécution de la politique de l'éducation, qui est marqués par des pratiques clientélistes et autoritaires qui caractérisent l'Etat au Brésil, résulte dans une modernisation conservatrice. La possibilité de questionner cette modernisation surgit dans la mesure où la société civile s'organise et se meut dans le sens de faire valoir les intérêts des classes populaires de la société.

INTRODUÇÃO

1. O Âmbito do Problema

A educação básica no meio rural do Nordeste revela um quadro de necessidade e dificuldades que se expressam de diversas formas: no grande contingente de excluídos do saber escolar, no nível de qualificação dos docentes, nas precárias instalações físicas para o funcionamento das escolas e outras.

Segundo estudos realizados pela Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC, 1982), 55% da população de 7 a 14 anos (em idade escolar) não frequenta a escola e dentre os alunos matriculados, concentra-se maior número nas séries iniciais, ocorrendo um afunilamento das matrículas na 4.^a série, indicando grande índice de evasão e repetência escolar. Dados oficiais revelam que no Brasil, dentre 960.906 professores em exercício nas escolas de 1º grau, 331.781 (43,5%) são professores não qualificados. Destes, 107.781 (11,21%) não possuem sequer o 1º grau e encontram-se predominantemente nas escolas rurais no Norte e Nordeste (SOUZA & DREIFUSS, 1986).

O salário dos professores, no Nordeste, não ultrapassa 25% do salário mínimo e segundo relatório de Avaliação do Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural (EDURURAL-NE), no Ceará, quase a totalidade dos professores situa-se nessa percentagem salarial (25% do salário mínimo).

As escolas rurais encontram-se, na sua maioria, vinculadas administrativamente às Prefeituras Municipais o que "não significa, todavia, que elas funcionam em prédios públicos". Funcionam na casa da professora e, no Ceará, nos municípios atingidos pelo EDURURAL, as escolas que funcionam na

casa da professora chegam a atingir 88% do total de escolas (FCPC, 1985).

Os estudos vêm encontrando elementos de caráter estrutural e político para explicar a problemática educacional no meio rural; são determinantes que ultrapassam o âmbito do pedagógico e residem em questões como as condições de vida e trabalho das populações rurais.

A busca de determinantes explicativos para a problemática educacional orientou esta reflexão para um questionamento do Estado que elabora e implementa a política educacional. Portanto, um enfoque político revelou-se necessário para a construção explicativa.

O Estado intervém no setor educacional acentuadamente através de programas educacionais regionais - como o Edu rural e Polonordeste - cujos objetivos imediatos encerram conteúdo político mais abrangente. Buscam, segundo discurso apregoado, a melhoria das condições do ensino básico através da implementação de várias ações: fornecimento de material escolar e de ensino-aprendizagem, treinamento de professores, construção de prédios escolares, fortalecimento do processo de planejamento e administração educacional, etc. Suas ações constituiriam estratégias governamentais para a consecução de um objetivo mais abrangente em termos sociais: propiciar a redistribuição da renda nacional a regiões e setores marginalizados do processo econômico, diminuindo, assim, as desigualdades e tensões sociais.

No entanto, a realidade econômico-social brasileira vem demonstrando que a equalização social pela democratização das oportunidades educacionais não passa de mito estrategicamente mantido pelos governos militares e pelo governo que o precedeu a partir de 1985. Os planos governamentais dos regimes militares basearam-se em formulações da Teoria do Capital Humano, amplamente divulgada nos EUA nos anos 60, para dar suporte às políticas econômicas de arrocho, quer no

sentido de gerar falsas esperanças nas populações marginalizadas, quer no sentido de mascarar a desigualdade real, possibilitando a não alteração do modelo econômico gerador dessas desigualdades.

Em artigo que analisa a política e financiamento da educação no Brasil, FRIGOTTO(1981:49) argumenta: "Contrariamente ao que postula o discurso do Estado as políticas de financiamento da educação, quando colocadas no conjunto das políticas de distribuição dos recursos da sociedade nas últimas décadas, têm revelado que se constituem em mais um mecanismo de distribuição desigual dos recursos públicos. Ou seja, essas políticas concorrem para a concentração dos recursos na mão dos ricos num duplo sentido, no sentido dos recursos em geral, e no sentido dos recursos específicos da educação". E acrescenta que a parcela do orçamento nacional destinada à educação sofreu acentuado decréscimo nos governos autoritários chegando a atingir em 1980, 3,8% quando já havia atingido mais de 10% em governos anteriores.

Em consonância com o III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto - III PSECD (MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, 1980) a educação, tomada como uma das áreas de política social do governo, é encarada por este como "recurso altamente significativo para a redistribuição dos benefícios sociais a parcelas cada vez maiores da população, de modo a contribuir para a redução das desigualdades sociais através de estratégias de atuação especialmente voltadas aos setores de baixa renda, a saber: as periferias urbanas e as populações rurais". (BARRETO, 1985:115). Esta é a vocação dos programas governamentais explicitada nos seus objetivos e constitui a tônica do discurso oficial.

Na verdade, percebe-se que o Estado busca estabelecer estratégias políticas que permitam neutralizar tensões sociais geradas pela situação de marginalização e pobreza de amplos setores da sociedade.

Pode-se afirmar que a educação sempre representou

uma pequena parcela na preocupação governamental, apesar dos numerosos programas desenvolvidos. A implantação desses programas, como destaca BARRETO (1985), frequentemente tem revelado que não se desencadeia uma ação transformadora na zona rural, em particular, na educação. As ações, na realidade, terminam por cumprir uma função legitimadora da presença do Estado sem resultar em soluções para os problemas educacionais.

Um aprofundamento crítico sobre o Estado que elabora a política educacional - o Estado Capitalista Brasileiro - implica conhecer também que setores sociais têm, na prática, acesso ao ensino rural e de que forma este processo se desenvolve. Em outros termos, implica responder à questão "ensino para quem" e "como o ensino é gerido".

Toda a problemática do ensino no meio rural percorre vários caminhos - passa pela escola, pelos professores, pelos alunos e suas famílias - mas remete-se sistematicamente a um ponto de referência: à administração do ensino. Esta administração exercida pelo Estado objetivado em instituição vai dando conformação ao Órgão Municipal de Educação (OME), instância local responsável pela operacionalização da política educacional.

O OME guarda, assim, amplo espaço para a reflexão sobre a educação rural no Nordeste e o papel que cumpre a administração do ensino na conjuntura política e educacional da região.

Este trabalho busca resgatar o papel político que cumpre a administração do ensino municipal no jogo das forças políticas e sociais, papel que se revela à medida em que a dominação político-ideológica é também desvendada. Para isso tomou-se como objeto de investigação o Órgão Municipal de Educação (OME) de um município cearense - Assaré.

Meu interesse por uma abordagem que privilegia o aspecto político foi propiciado pela participação nas pesquisas

sas de avaliação de programas de educação rural.

De início, uma preocupação inquietava-me: acreditava que na esfera administrativa, obstáculos de ordem técnica impunham-se e contribuía para os resultados insatisfatórios da política educacional. Assim, colocava-se à minha frente a necessidade e importância de uma investigação sobre o OME, pois era esta a instância responsável pela viabilização desta política e, para tal, estruturava-se com um quadro técnico.

Em um grau mais avançado de questionamento estes obstáculos de "ordem técnica" que se me apresentavam - a frágil estruturação da administração do ensino, cujos técnicos não possuíam qualificação profissional para suas funções - passaram a ser vistos sob outro ângulo, ou melhor, tiveram sua percepção ampliada. O OME adquiriu nova dimensão quando se concebeu que uma organização administrativa derivava de uma totalidade de relações sociais contraditórias e o técnico e político que perpassam seu interior partem dessa totalidade.

Esta percepção do OME adquiriu maior consistência a partir da realização de um estudo exploratório sobre os OME's de Assaré e Canindé (CE) (FURTADO & PEREIRA, 1985). Alguns elementos empíricos foram sistematizados de forma a me auxiliarem na condução das indagações. Apontavam a excessiva centralização de decisões nas mãos do poder executivo municipal e a utilização do OME para a prática do clientelismo. Eram elementos que orbitavam ao nível da aparência mas que revelavam-se pistas a serem perseguidas.

A intencionalidade política que o OME encerrava, emergia na sua forma mais grosseira quando o clientelismo político e a centralização de decisões pelo Prefeito do Município se evidenciavam. Era uma intencionalidade explícita que indicava que mecanismos mais sutis de dominação estariam sendo exercitados e deveriam, portanto, ser apreendidos.

Não se pode enveredar para o político sem que se efetue um questionamento das relações de poder. A dominação ou poder dão o conteúdo ao político. Assim, o objeto da investigação foi se definindo, isto é: as relações que se estabelecem entre a população rural que demanda a escolarização e o Estado responsável pela elaboração e execução da política educacional. As indagações que até aqui se colocavam eram as seguintes: como se efetua a dominação político-ideológica mediada pelo sistema educacional? Que mecanismos são utilizados para a manutenção da dominação através da administração do ensino e qual a possibilidade de seu questionamento? Que contradições se expressam na relação que se estabelece entre Estado e Sociedade civil e que encerram possibilidades de resistência e elaboração de uma contra-ideologia?

A preocupação constante de manter uma abertura metodológica e teórica, percebendo e apreendendo a contradição e o movimento do real impulsionou-me a aprofundar o próprio conceito de dominação.

De início, a dominação parecia o exercício do poder de uma classe sobre outra de forma implacável, exercício restrito no âmbito do Estado.

Situada, porém, na teoria gramsciana, -fecundava-se uma nova concepção que permitiu a emergência de uma categoria analítica fundamental para o estudo: o conceito de hegemonia.

Este conceito emprestou à própria concepção de Estado maior abrangência, com maior riqueza de possibilidades, abarcando não somente a função de domínio da classe dominante sobre a subalterna, mas de espaço para o movimento de uma contra-ideologia, aquela que possibilita o questionamento da dominação.

Além destas questões de ordem teórica, outras foram elaboradas com o intuito de problematizar e construir linhas de investigação. São questões que se referem mais diretamente à educação e sua administração. Assim, indaga-se: como se formulam as relações entre as instâncias responsáveis pela

definição da política educacional e que propostas técnicas são encaminhadas para sua execução? Como se traduz a política educacional na execução local, isto é, como se efetua a intervenção real do Estado quando executada pela administração a nível municipal? Que instâncias estão envolvidas nesse processo e o que resulta do confronto entre os agentes interessados? Como identificar os espaços reais para o atendimento às demandas da sociedade civil no que se refere à educação rural?

A investigação empreendida exigiu que, em um primeiro momento, se delineasse uma concepção de Estado. Tentei, assim, identificar a concepção que se adequasse às minhas indagações e lograsse encontrar explicações plausíveis à problemática. Em torno da concepção (ou categoria) de Estado emergiram outras categorias - dominação/hegemonia, modernização, legitimação, resistência - que nortearam a pesquisa, constituindo-se em fios condutores da investigação.

Direcionada a investigação para um estudo de caso no âmbito do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Rural (EDURURAL) - programa de amplitude regional* - realizou-se análise de algumas questões a ele relacionadas. Esta análise concentrou-se nas ações da Secretaria de Educação no Estado do Ceará e do Órgão Municipal de Educação de Assaré-CE (Município da área do Programa).

A escolha da abordagem metodológica do estudo de caso deve-se ao meu envolvimento com a problemática educacional nas pesquisas de avaliação do EDURURAL e aos elementos que indicavam ocorrer em Assaré a configuração daquele quadro educacional e político que se verificava no Ceará e em situação de constante agravamento. O OME de Assaré apresenta

* O Programa foi criado em 23.10.1980 pelo Decreto nº 85.287 com o objetivo de expandir as oportunidades educacionais no meio rural e promover a modernização administrativa no sistema de ensino da região Nordeste.

va, em seus procedimentos, semelhanças com a maioria dos OME's da amostra da Pesquisa de Avaliação* e constituía-se portanto, possibilidade de aprofundamento vertical das indagações.

Assim, ao conceber o estudo de caso como "abordagem que considera qualquer unidade social como um todo" e "meio de organizar os dados sociais preservando o caráter unitário do objeto social estudado" (GOODE, W. & HATT, Paul, 1960:422) o esforço metodológico deu-se no sentido de reconstituir, a partir do específico, do particular, elementos do real que se manifestam diferenciadamente. O estudo de caso procura revelar a "multiplicidade de dimensões presentes numa dada situação, focalizando-a como um todo, mas sem deixar de enfatizar os detalhes, as circunstâncias específicas que favorecem uma maior apreensão desse todo" (ANDRÉ, 1984:52).

A investigação abrangeu o período de 1980-1987, que corresponde aos momentos de concepção e implementação do EDURURAL.

O objetivo da pesquisa consistiu no resgate do caráter político da administração do ensino, em especial, do ensino no meio rural. A apreensão deste caráter político foi se configurando a partir da análise:

1. das relações que se estabelecem entre as esferas administrativas do ensino - esfera central, estadual e municipal - isto é, entre Ministério da Educação (MEC), Secretaria de Educação (S.E.) e Órgão Municipal de Educação (OME).
2. das relações que estabelecem entre a Prefeitura Municipal, o OME e a sociedade civil.

A produção do conhecimento científico exige que o cientista social sistematize os elementos empíricos da pes

* Os estudos da Pesquisa de Avaliação do EDURURAL baseiam-se numa amostra de 60 municípios nordestinos (20 OME's do Ceará, 20 do Pernambuco e 20 do Piauí). Destes 60 municípios, 30 deles são abrangidos pelo EDURURAL e outros 30 pertencem a áreas de outros programas educacionais.

quiza e mesmo observe a realidade de posse de uma teoria que busque sua explicação mais aproximativa. Não compartilho da postura positivista da produção do conhecimento que "tende a apreender a realidade como se esta fosse estática e pudesse ser captada através de uma fotografia" (DAMASCENO, 1985:36). Não creio que os dados falem por si mesmos, a realidade não se explica espontaneamente e para se atingir uma compreensão de seus elementos essenciais é mister problematizá-la levando-se em conta suas estruturas e os movimentos sociais.

A abordagem metodológica crítica entende que o método científico que possibilita a elaboração do conhecimento significa o esforço da integração dado/teoria numa visão da realidade social como totalidade estruturada nas suas determinações.

O método deve ser entendido "como parte de um corpo teórico integrado em que envolve as técnicas, dando-lhes sua razão, perguntando-lhes sobre as possibilidades e as limitações que trazem ou podem trazer às teorias a que servem no trabalho sobre o objeto" (CARDOSO, 1976:62). Não deve ser entendido como um conjunto de regras que por si só garantem a obtenção dos resultados desejados.

Isto posto, cabe agora explicitar os procedimentos empregados para a obtenção das informações.

As informações foram levantadas junto à Secretaria de Educação do Ceará e ao OME de Assaré-CE.* O procedimento de coleta empregado baseou-se na observação participante, em entrevistas e no estudo de documentação.

Por documentação entende-se tanto os documentos de caráter avaliativo (como relatórios, estudos) quanto os próprios acordos, convênios que se referem à problemática (a nível de MEC, S.E. e OME).

* A pesquisa utilizou também de informações levantadas junto a outras S.Es. do Nordeste (Maranhão, Paraíba, Bahia e Pernambuco) porém, concentrou seus esforços de observação na S.E. do Ceará.

A observação participante consistiu na observação sistemática do funcionamento do OME, de suas atividades regulares e de alguns eventos como reuniões com professores rurais e técnicos da S.E.

As entrevistas basearam-se em roteiros que permitiram ao pesquisador uma certa seleção e direcionamento da coleta. Foram realizadas com técnicos da S.E., do OME, com professores rurais, pais de alunos, com políticos e sindicalistas do município de Assaré, além de lideranças do movimento dos professores rurais municipais.

2 - O ESTADO E A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA NO SETOR EDUCACIONAL: DOMINAÇÃO E POSSIBILIDADE DE UM NOVO SABER

Pretende-se, nesta parte do trabalho, delinear uma caracterização do Estado, identificando suas formas de intervenção na sociedade, em especial, no setor educacional.

Não obstante pareça um procedimento formal ou didático, esta caracterização vem atender à necessidade de se colocar ao alcance do pesquisador elementos teóricos que permitam a construção das categorias de análise baseadas na problematização do real.

Três autores apresentaram perspectivas teóricas que, baseadas nos clássicos - Marx, Lenin e Gramsci - sugeriram as formulações principais deste estudo. São eles: Carlos Nelson Coutinho, Noêmia M. I. Pereira Leroy e Marcel Burzryn (COUTINHO, 1981; LEROY, 1987; BURZRYN, 1985).

A partir dos estudos de COUTINHO e LEROY foi possível obter uma sistematização e compreensão mais geral sobre o Estado, seu caráter de classe e os mecanismos que utiliza para o exercício da hegemonia.

O estudo de BURZRYN atende à exigência de trazer a reflexão sobre o Estado para a especificidade que o objeto de investigação sugere, buscando viabilizar os objetivos da pesquisa, se bem que apresente uma abordagem mais restrita sobre o fenômeno estatal, se comparado aos trabalhos dos outros dois estudiosos.

Segundo BURZRYN, o Estado não é neutro nem representa um bloco monolítico de interesses, mas situa-se num quadro em que estes se chocam. Seu planejamento e suas políticas relacionados, assim, a interesses específicos, expressam

suas dimensões contraditórias - dois movimentos: um no sentido da acumulação e outro no da legitimação.

O desenvolvimento do processo econômico-social impôs ao Estado capitalista brasileiro a necessidade de modernização da sociedade, e do próprio aparato estatal. A modernização deve ser entendida não apenas como algo que "objetiva a esfera estritamente econômica", mas, também, como "a busca de compatibilizar os imperativos da acumulação com suas necessidades de legitimação" (BURZTYN, 1985:13).

Particularmente na região Nordeste, a modernização empreendida pelo Estado capitalista apresenta, porêm, um caráter conservador pois pretende modificar relações sociais de produção sem efetuar mudanças na estrutura econômica. Pretende satisfazer a necessidade de mudanças, mas também evitar transformações brutais ou a alteração do equilíbrio das forças políticas.

Este empreendimento modernizador efetiva-se, então, conformando uma prática característica do Estado capitalista brasileiro: o autoritarismo. A consecução da modernização se dá através do emprego de mecanismos ideológicos como o paternalismo, e por conseguinte, o assistencialismo. Revelam-se, estes mecanismos, recursos eficazes para a busca da legitimação, viabilizando outra prática que caracteriza há muito a ação política das elites brasileiras, e do Nordeste, em particular - a prática do clientelismo ou favoritismo pessoal.

Ao longo da história brasileira, o Estado caracterizou-se pela concentração do poder, principalmente a partir do golpe de 1964. Centralização e descentralização político-administrativas alternaram-se no processo histórico expressando esforços de concentração e desconcentração de poder e esforço de legitimação. Estudos efetuados sobre o tema enfatizam a hipertrofia do poder local; outros evidenciam a do

poder central.* BURZTYN entende que ocorre, na verdade, uma relação de interdependência entre as esferas central e local de poder (1985:159). Os programas governamentais constituem o palco em que se alternam e se explicitam a centralização e descentralização políticas.

O poder central impõe sua autoridade sobre o nível local através da dependência econômica. Por exemplo, créditos e subsídios oficiais (via programas oficiais) são oferecidos àqueles que garantem a fidelidade e obediência políticas. Além destes, outros mecanismos de cooptação política são utilizados, como o sistema fiscal, com a manipulação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cujo retorno ao nível local dos impostos recolhidos, significa recurso indispensável aos empreendimentos públicos do município e consequentes ganhos políticos de seus representantes. Interessa, assim, ao poder local atender às pressões e interesses da esfera central. Resumindo, a relação entre os dois níveis de poder é de interdependência e, como já foi assinalado, deve responder aos imperativos da acumulação e da legitimação. Quem efetua a mediação entre estes interesses e as populações rurais é o representante do poder local e os funcionários das instituições estatais.

Estas reflexões acerca do Estado podem conduzir uma compreensão sobre a política educacional para a zona rural.

O Estado que estimula o processo de acumulação, e busca a legitimação, é o mesmo que se encontra pressionado a atender às demandas educacionais no meio rural.

Propicia a concentração da propriedade fundiária, assim como contribui para o processo de expropriação a que es

* Ver especialmente LEAL, Vítor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo, Alfa Omega, 1985 e PEREIRA de Queiroz, M. Isaura. O mandonismo local na política brasileira e outros ensaios. São Paulo, Alfa Omega, 1976 que defendem a tese da hipertrofia do poder local. Tese contrária - hipertrofia do Poder Central - é defendida por FAORO, Raimundo. Os donos do poder: formação do patronado político brasileiro. Porto Alegre, Globo, 1979, 2v.

tá submetido o campesinato. É justamente este mesmo grupo social que constitui a maioria da população a demandar escolarização nos municípios do Ceará.*

A modernização manifesta-se no setor educacional com o mesmo caráter conservador. Expressa-se na ampliação e complexificação da estrutura educacional nos níveis federal, estadual e municipal. Efetua-se no sentido de estabelecer procedimentos que garantam controles fundamentalmente quantitativos, tratando as questões educacionais com medidas paliativas que não resultam em alterações qualitativas no quadro da situação educacional.

Como não podia deixar de ser, também no setor educacional o Estado demonstra seu caráter autoritário.

A hipertrofia do poder executivo caracterizando o autoritarismo estatal, se faz sentir com a direção centralizada no MEC - que esvazia o planejamento local e regional; e no esvaziamento do próprio MEC com o atrelamento das decisões educacionais às diretrizes e prioridades de alocação de recursos ditadas por órgãos centrais da política econômica e social, como a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), o Conselho Monetário, o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), Conselho de Desenvolvimento Social (CDS).

Como situam-se, então, a nível estadual, as Secretarias de Educação frente ao autoritarismo central?

As unidades da Federação encontram-se esvaziadas de autonomia devido à política tributária que as torna dependentes tanto de recursos advindos do MEC como daqueles advindos de Programas Especiais. As S.Es. procedem segundo as propostas educacionais estabelecidas pelas fontes mantenedoras.

* Os municípios cearenses, excetuando a capital, têm 64,7% de sua população concentrada na zona rural (IBGE, 1981).

Assim, não se efetua de forma conjunta a elaboração da política educacional. A nível estadual, a prática de planejamento resume-se na criação de projetos que desdobram, a nível local, os programas criados a nível federal. É um movimento de dependência e autoritarismo que se realiza em cadeia. NEVES et alii (1984:61) ao abordar esta questão expressa ponto de vista semelhante: "No âmbito da hierarquia das instituições este movimento se perpetua: as diretrizes emanam das instâncias superiores para serem cumpridas à risca pelos escalões intermediários e inferiores, chegando, dessa forma, até a ponta do sistema educacional, reproduzindo-se, assim, em todos os níveis administrativos, uma prática de docilidade em relação às esferas centrais e autoritarismo em relação àquelas imediatamente superiores".

Este constitui o cenário no qual localiza-se, por exemplo, o Prefeito Municipal quando movimenta-se para a liberação de recursos financeiros para o ensino municipal. Realiza verdadeira peregrinação à Secretaria de Educação e ao MEC, intermediado por deputados, buscando agilizar as liberações, aumentar o montante desses recursos, etc. A fidelidade política tem sido a exigência como contrapartida, e que se reproduz a nível municipal quando se observa também a prática do clientelismo.

Algumas questões foram tangenciadas, até o momento, sobre o Estado capitalista no Brasil. Alguns mecanismos de intervenção foram observados, mecanismos que permitem vislumbrar sua ação. É necessário construir um caminho que permita a apreensão das contradições que o Estado encerra.

O estudo de BURZTYN teve especial interesse em demonstrar o caráter intervencionista do Estado brasileiro, que buscando organizar o espaço econômico-social nordestino com programas oficiais, com vistas a propiciar a dominação de uma classe sobre outra, utiliza de expedientes clientelísticos, expressando seu caráter autoritário e paternalista.

A concepção instrumentalista do autor - Estado ins

trumentó de classe - deve ser melhor desenvolvida e também ampliada, sob pena de não se perceber que a realidade social não sofre a dominação implacável e absoluta das instituições estatais. O que se sugere é que há interlocutores, representantes de interesses, tanto externa quanto internamente ao aparelho estatal, expressão de uma sociedade capitalista, com traditória e conflituosa.

O estudo de LEROY aponta para este sentido. Empenhada em analisar a dominação política e cultural no sistema educacional, aborda como um de seus componentes a racionalidade administrativa. A concepção de Estado gramsciana opermite à autora reconstruir a história da administração de ensino de Minas Gerais e apreender o surgimento do questionamento da dominação e da racionalidade administrativa. A análise mostra que tais questionamentos "indicativos de um grau de conscientização que escapa ao controle ideológico da classe dominante" não surgem dentro da própria organização administrativa, mas "formam-se em outros setores" (...) "com práticas sociais diferentes" (1987:19).

Em concordância com O'DONNEL, pode-se afirmar que o Estado constitui o "componente especificamente político da dominação numa sociedade territorialmente delimitada", na medida em que se coloca na posição de "fiador de determinadas relações sociais de produção"(1981:72).

Como se define a dominação (ou o poder)? E onde situa-se?

Para este autor a dominação deve ser entendida como a capacidade de imposição da vontade de uns sobre os outros de forma regular, mas nem sempre contra a sua resistência. O'DONNEL a situa fundamentalmente no Estado.

A dominação não é exercida somente pela coerção física, pela força. Ela se exerce através de recursos ideológicos, econômicos, de informação e parte deles são utilizados pelo Estado, cujas ações são viáveis pelo fato de a classe dirigente tê-los sob seu controle.

A sociedade capitalista, contraditória e conflitante, requer a criação de recursos que garantam sua sobrevivência, recursos que legitimem no político as relações sociais que se estabelecem a partir do econômico. Assim, é pela ideologia que a legitimação se efetiva e através do exercício político do Estado, que se organizam e se articulam essas relações.

As relações sociais, como relações contratuais, são vistas e aceitas pela classe dominada como justas e naturais. Nas relações contratuais de venda e compra da força de trabalho o assalariado é livre para vendê-la, assim como o capitalista é livre para comprá-la. O real - a condição compulsória de privação dos meios de produção em que situa-se o assalariado - esconde-se por detrás do jogo ideológico, pois o "controle ideológico é o mais significativo pelos resultados que dele podem ser obtidos, ou seja, o dominado assume como justa e natural a relação de dominação" (LEROY, 1987:21). O Estado aparece, então, como o fiador destas relações pré-estabelecidas e sua força coerciva pode ser acionada se as obrigações contratuais não forem cumpridas.

Não se pode esquecer que o aspecto político da dominação exercida pelo Estado, assim como outros (econômico, o de informação, etc.) são aspectos de uma relação social, não são portanto uma coisa ou uma instituição. Vale ressaltar, porém, que se apresentam como tal, aparecem como instituição.

Esta objetivação do Estado em instituição decorre da necessidade de parecerem voluntárias e livres as relações que se estabelecem na sociedade capitalista. O Estado surge, então, como aquele elemento exterior e neutro que se movimenta em busca de interesses gerais, e não só de uma classe social.

A neutralidade das instituições estatais esconde a relação de dominação e legitima a ação estatal.

Pergunta-se: como é possível apresentar-se neutro?

A diferença entre o Estado e classe capitalista permite que este assim se mostre.

A lógica do Estado capitalista é garantir a sobrevivência do sistema. Quando, contraditoriamente, há indicação de limites negativos à ação dos capitalistas no sentido de impedir consequências sociais destrutivas à reprodução desse sistema, o Estado toma medidas que contrariam individualmente a acumulação, mas garante a dominação coletiva dos capitalistas como classe. Da mesma forma, vê-se impelido a tomar medidas que protejam a classe assalariada no sentido de colocar limites na ação dos capitalistas, numa tentativa de preservar a própria existência da classe dominada e manter a paz social.

A neutralidade que apresenta o Estado como pertencente a ambas as classes guarda, nessa ambigüidade de papéis, o germe da contradição, portanto, da resistência à dominação absoluta, se bem que concentre nesse mesmo dispositivo a sua possibilidade de legitimação.

As iniciativas de interesse geral que o Estado assume fazem-no também aparecer neutro. É o que ocorre, por exemplo, quando investe em setores não produtivos como o da Saúde e da Educação garantindo a reprodução e a qualidade da força de trabalho. O Estado, objetivado em instituição aparece, então, como "encarnação de uma racionalidade mais geral e não capitalista" (IDEM:24).

Para mostrar como natural a capacidade de coerção o Estado requer sua legitimação baseada na democracia, forma de organização política, por sua vez, baseada numa relação jurídica entre iguais: o trabalhador é livre para vender sua força de trabalho assim como o capitalista o é para comprá-la. Ambos também são livres e iguais para decidir, no plano político, os destinos do país. Todo cidadão é igual perante a lei e é co-participante das decisões estatais, na medida em que escolhe governantes outorgando-lhes o direito de decidir e utilizar os recursos do poder. A igualdade que ocorre no campo econômico entre capitalistas e assalariados estende

-se ao campo político: o poder exercido e materializado no Direito e nas instituições deverá ser constituído por todas as classes sociais.

Como o Estado não pode basear sua ação na sociedade dividida em classes, pois, se o fizesse, seu posicionamento a favor dos interesses da classe capitalista ficaria explícito e colocaria em risco seu controle ideológico, desmitificando a neutralidade - o recurso que se apresenta é fundamentar seu poder e referenciar suas ações em "modalidades de sujeitos coletivos" externos a ele próprio, instâncias generalizadoras, postas sobre o fracionamento da sociedade como um bastidor, que resulta traços que não se devem mostrar no grande cenário político" (O'DONNEL, 1981:77). Assim, os conceitos de cidadania e nação constituem estas "modalidades de sujeito coletivo" sobre as quais respalda-se a ação estatal.

A cidadania, baseada na liberdade e igualdade aparente entre sujeitos sociais, manifesta no Direito, faz criar a idéia de que os serviços do Estado orientam-se no sentido do bem-comum - a serviço dos cidadãos - pois da liberdade e igualdade no nível econômico decorrem a liberdade e igualdade no nível político com o exercício do voto. Eis aqui o fundamento do poder do Estado.

Mas para quem o Estado ou as instituições estatais trabalham? Surge, então, a nação, mediação entre sociedade e Estado que permite ao segundo organizar a sociedade com base no consenso e na coerção, como se agisse de acordo com interesses comuns. Legitima-se, assim, a neutralidade do Estado.

Mas, para isso, não se pode desconsiderar a participação da classe dominada, na medida em que o Estado deve apresentá-la como igual à dominante. As lutas políticas - expressas pela cidadania no voto - colocam no interior do aparelho estatal os interesses contraditórios.

Até aqui, a concepção de Estado que se expôs - cuja função precípua é precisamente conservar e reproduzir a divisão de classes, garantindo que interesses de uma delas se imponham como interesse geral da sociedade - identifica-o com o conjunto de seus aparelhos repressivos. O aspecto repressivo do Estado enfatizado pelos clássicos e apontado como aspecto principal da dominação de classe deve-se ao contexto real enfrentado por eles - de repressão à participação política clandestina das vanguardas proletárias.

Pergunta-se, então, se a direção política e cultural localiza-se exclusivamente no exercício do poder. Em outros termos, a transformação social baseia-se exclusivamente no exercício do poder, que até aqui situou-se no Estado? Onde situa-se a superação da dominação?

Se estas questões referem-se também ao Estado, exige-se uma concepção mais flexível - teórica e metodologicamente - uma "concepção ampliada" que se encontra na teoria de Antonio Gramsci.

Para o pensador italiano o exercício do poder não é condição única para a direção cultural e política de uma sociedade. Esta pode ser exercida tanto pelo grupo dominante que detém o poder quanto pelo dominado que se submete a ele. É o exercício da hegemonia - que encerra embates ideológicos, visões de mundo que se confrontam - que permite compreender que no interior do Estado não se exerce apenas a coerção, mas também o consenso. Gramsci distingue dois conceitos de Estado: sociedade política e sociedade civil. Como afirma BUCI-GLUCKSMANN são "dois momentos de articulação do campo estatal: o Estado em sentido estreito, unilateral, e o Estado em sentido amplo, dito integral" (1980:127), ambos localizados ao nível da superestrutura.

Na sociedade política concentra-se o poder repressivo da classe dirigente. A sociedade política é constituída pelo "conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção da burocracia

cia exécutiva e policial - militar" (COUTINHO, 1981:91). Segundo BUCI-GLUCKSMANN o Estado/sociedade política "identifica-se com o governo, com o aparelho de ditadura de classe" (...) "e "a dominação de classe se exerce através do aparelho de Estado no sentido clássico (exército, polícia, administração burocracia" (1980:128).

Na sociedade civil a classe dirigente busca obter o consentimento dos governados através da difusão de uma ideologia unificadora. A sociedade civil é formada "precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação), etc". (COUTINHO, 1981:91).

Para Gramsci, na sociedade civil circulam ideologias. "Nela a classe hegemônica procura impor à classe subalterna sua concepção do mundo que, aceita e assimilada por esta, constitui o que Gramsci chama de senso comum". (FREITAG, 1980:38).

Esse Estado "ampliado" exerce a dominação combinando força e consenso, coerção a nível de sociedade política e persuasão a nível de sociedade civil. Na sociedade política, a dominação se expressa sob forma de ditadura, na sociedade civil sob a forma de hegemonia.

É oportuna a compreensão que LEROY registra em seu estudo acerca do conceito de hegemonia: "a concepção gramsciana de hegemonia permite-nos pensá-la pela ótica da classe dominada, apesar de serem maiores as condições de seu exercício pela classe dominante que, por deter o poder, usa a força coercitiva e tem acesso a maior número de recursos ideológicos. Se o domínio e a direção intelectual são as duas formas pelas quais a hegemonia se manifesta, e se a direção intelectual se realiza independentemente do acesso ao poder e ao uso da força, existe a possibilidade de também os grupos

básicos dominados desenvolverem a sua direção intelectual e moral, mesmo não tendo acesso aos meios de direção". (1981: 13).

Pergunta-se, no entanto, se o exercício de hegemonia ocorre estritamente na esfera da sociedade de classes, cujos únicos sujeitos sociais serão a classe subalterna e a classe dominante. Em outros termos, onde manifesta-se o exercício da hegemonia?

Para NASCIMENTO: "a hegemonia - como direção e consenso - não é apenas um elemento explicativo das relações entre as classes sociais (...) mas também explicativo das relações entre os diversos grupos e camadas sociais que conformam uma determinada sociedade (...). A hegemonia irá portanto nomear outros sujeitos sociais, transbordando o terreno das relações entre as classes sociais, para ingressar, assim, no terreno: - das relações entre grupos sociais no interior de instituições (...) das relações entre instituições (...) das relações entre regiões (...) das relações entre esferas do exercício do saber (NASCIMENTO, 1985:73-74).

Ao se conceber, o Estado como organizador do espaço econômico, social e político as estratégias de intervenção a serem definidas baseiam-se no planejamento. Entende-se, por tanto, o planejamento "como um dos mecanismos que, nas sociedades burguesas, emerge da própria necessidade de administrar o capital, com vistas a garantir a sua acumulação e a sua reprodução ampliada (NEVES et alii, 1984:56).

Ao longo do processo histórico brasileiro o planejamento foi assumindo, especialmente a partir da década de 40, o seu papel de instrumento organizador do processo de acumulação, papel que se intensificou com a industrialização e o conseqüente rearranjo na estrutura de classes e de poder.

A instauração de um Estado autoritário após 1964 - baseado no cerceamento do Poder Legislativo e na repressão violenta à organização popular viabilizou um modelo econômi

co excludente e dependente do capital monopolista internacional que redundou em um processo de concentração de renda, de um lado, e na superexploração do trabalho, de outro.

A consolidação deste modelo, na década de 70, baseou-se na emergência de um aparato tecnocrático que, sob a ideologia da segurança nacional e da "racionalização dos meios", substituiu a negociação política (de décadas anteriores) e passou a elaborar e gerir planos que "visavam, essencialmente a acumulação do capital, em detrimento das condições de reprodução da força de trabalho (IDEM:57).

As contradições, porém, vão se acirrando e conduzindo as camadas populares a um enfrentamento político baseado em formas organizativas novas e próprias (como as CEBs, sindicatos, etc.). Em face desta nova conjuntura, o Estado vê-se obrigado a incorporar em seus planos governamentais as demandas da sociedade civil, numa perspectiva de bem-estar social, sob pena de ver comprometida a sobrevivência da própria ordem econômico-social vigente.

A elaboração dos planos deu-se, portanto, em um quadro de extrema centralização política por parte do poder Executivo, respaldando-se principalmente na hipertrofia do aparelho burocrático. Em outros termos, pode-se afirmar que o processo de planejamento constituiu-se em mecanismo gestado e gerido pela tecnoburocracia central.

A intervenção do Estado não se dá apenas a nível do econômico abrangendo também mecanismos de natureza político-social profundamente imbricados ao primeiro, com vistas à legitimação. A ação do Estado, na área educacional deve ser vista, portanto, como um imperativo de ordem econômica e como instrumento de consolidação de um projeto de classe. Resulta que as políticas educacionais guardam certa correspondência com esse projeto.

Concebendo a política educacional numa perspectiva gramsciana, como ação estatal que encerra embates entre sociedade política e sociedade civil, confere-se ao sistema

educacional e suas instituições o papel de "locus" no qual veicula-se não somente a ideologia da classe hegemônica. Para FREITAG, estas instituições são "agente(s) mediador(es) entre a transformação da filosofia da classe hegemônica em senso comum da classe subalterna" (1980:43). Estas instituições também podem ser percebidas como agentes mediadores de contra-ideologias ou um novo saber que se gesta a partir das contradições que a sociedade experiencia.

Cabe aos técnicos das instituições e aos professores que com estas se relacionam o papel de portadores destas visões de mundo que as classes sociais produzem.

Estes portadores de concepções, são, para Gramsci, os intelectuais, que se definem como "tradicionais" e "orgânicos". Quando ligados à ordem social tradicional pré-existente constituem os intelectuais tradicionais, cujo papel é garantir um consenso em torno da classe dominante. Quando um grupo social elabora uma concepção de mundo que apresenta-se como alternativa política e cultural, o intelectual que se forma a partir desse próprio grupo ou a ele se liga define-se como intelectual orgânico (GRAMSCI, 1978).

3 - AS RELAÇÕES ENTRE O MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, A SECRETARIA DA EDUCAÇÃO E O ÓRGÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: MODERNIZAÇÃO E CONTRADIÇÃO

Uma análise das relações que se estabelecem entre as esferas educacionais do estado revela que sua intervenção caracteriza-se pelo empreendimento modernizador, empreendimento este que desencadeia mudanças superficiais no sistema educacional, em particular, na administração do ensino.

O Programa EDURURAL que surgiu como estratégia modernizadora para a educação no meio rural veio demonstrar que a estrutura criada para sua viabilização encerra contradições que, por sua vez engendram possibilidades de questionamento da própria prática estatal e de sua política educacional.

3.1- O Programa EDURURAL: Objetivos e Prioridades

O Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste/EDURURAL-NE foi instituído pelo Decreto nº 85.287, de 23 de outubro de 1980, para executar o acordo nº 1867/BR firmado entre o Governo Brasileiro e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento-BIRD.

O Programa atingiu nove estados do NE, incidindo inicialmente sobre 248 municípios (18% dos municípios da região), número ampliado para 400 no último ano de implementação e seu período de vigência foi de 1980 a 1987.

O artigo 2º do Decreto nº 85.287 define como objetivos do EDURURAL: a expansão das oportunidades educacionais e a melhoria das condições de educação no meio rural no Nordeste, bem como o fortalecimento do processo de planejamento e administração educacional.

O Programa destaca como prioridades:

- a melhoria das condições de ensino predominantemente nas quatro primeiras séries do 1º grau, a partir da adequação dos materiais de ensino-aprendizagem às peculiaridades do meio, da implementação de serviços de supervisão pedagógica e da dinamização de ações de apoio ao educando.
- a expansão e melhoria da rede física, de forma a reduzir o déficit de escolarização, e possibilitar aumento da escolaridade (atingindo, no mínimo, a 4ª série de ensino de 1º grau), bem como a reorganização da rede escolar instalada.
- o fortalecimento do processo de planejamento e administração da educação, nos níveis federal, estadual e municipal no sentido de assegurar a implantação e implementação do programa e a continuidade do processo de expansão e melhoria da educação no meio rural.

A estrutura do Programa é baseada em Projetos que estabelecem as ações e metas a serem cumpridas. São eles:

1. Expansão da rede física compreendendo construção, reforma e ampliação de unidades escolares além da realização de um mapeamento escolar.

2. Desenvolvimento de currículo e material de ensino-aprendizagem, através de elaboração e impressão de novas propostas curriculares; distribuição de material de ensino-aprendizagem.

3. Treinamento de recursos humanos através da capacitação de professores, supervisores, administradores e auxiliares administrativos.

4. Alimentação escolar através da distribuição de merenda (implementado somente em PE).

5. Fortalecimento dos Órgãos Municipais através da assistência físico-financeira às Secretarias Estaduais de Educação e OME's para melhorar os processos de planejamento

e administração educacional e apoiar a criação de unidades gerenciais do Programa.

6. Estudos e Avaliação para efetuar uma avaliação de impacto (realizada pela Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura da Universidade Federal do Ceará - FCPC/UFC).

7. Administração - destinada à melhoria da qualidade gerencial dos estados com vistas ao desenvolvimento dos projetos.

Para a execução das metas previstas de responsabilidade de cada estado da região articulou-se uma estratégia de assistência técnica (assessoramento) fornecida por diversos órgãos componentes do MEC: Centro de Desenvolvimento e Apoio Técnico à Educação (CEDATE), Centro de Recursos Humanos João Pinheiro (CRHJP), Fundação Nacional de Material Escolar (FAE/FENAME), Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (INAE) e Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus (SEPS).

A nível administrativo criou-se na esfera federal, a Unidade de Administração do Programa (UNAP), vinculada à Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus (SEPS) do MEC, cuja direção foi exercida pelo Coordenador Geral.

A Administração do Programa foi integrada pela Comissão Consultiva Interministerial (CCI) presidida pelo Secretário de Ensino de 1º e 2º graus do MEC, cuja finalidade consiste em apreciar os planos operacionais, avaliar a execução do Programa e acompanhar a administração dos assuntos financeiros.

A execução do Programa coube aos Estados e aos Municípios. Cada Estado contou com uma Unidade Estadual de Administração do Programa (UEAP). No âmbito municipal, a unidade de coordenação para as finalidades do Programa foi o Órgão Municipal de Educação (OME).

No Estado do Ceará, o PRORURAL*, criado segundo Plano Estadual de Educação 1979-1983 para "consolidar todas as ações direcionadas ao meio rural" (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ, 1979), assumiu a coordenação estadual do EDURURAL, bem como a de outros programas. A estrutura administrativa para o Programa consistiu na criação de duas gerências regionais - a Gerência da Região dos Sertões Cearenses e a Gerência da Região do Cariri.

Os instrumentos de trabalho que o PRORURAL elaborou para nortear a implementação do Programa foi o Plano Operativo Anual, que contém a tradução dos programas em ações e metas físicas. Além deste instrumento, foi elaborado Projeto de Cooperação Técnica do PRORURAL (1983), documento que indica a forma de intervenção da S.E. na área do Programa.

3.2- Contradições na Estrutura das Instituições Estatais

Já se abordou o quadro político em que se situa o Programa EDURURAL: um cenário de autoritarismo que se baseia na força do Poder Executivo, e que se expressa a nível de administração de ensino, no centralismo de decisões de que se utiliza o MEC para o encaminhamento da política educacional.

Esta afirmação ganha força explicativa se forem apontadas as condições em que se definiu o Programa e a que interesses este veio atender.

Inserido no III PSEC (1980-1985), cujo discurso questiona as estruturas rígidas da administração educacional, o EDURURAL, de certa forma, surge baseado nos princípios da participação e democracia, num claro esforço do Estado de se adequar ao momento político. Estes princípios estão embuti

* O PRORURAL surgiu como resultado das experiências na gestão de projetos especiais que eram desenvolvidos em várias regiões do Estado (PDRI's) e foi criado como estrutura que deveria articular as ações dos vários projetos e programas.

dos em propostas que acenam para a importância de se conside
rar as peculiaridades do meio rural e contar com a participa
ção da "comunidade". Assim, constituíram fator de preocupa
ção, no decorrer do Programa, sendo expressos nos diversos
momentos em que se buscou um "planejamento participativo".

A origem do EDURURAL não residia somente na urgên
cia de atendimento à demanda por escolarização que as popula
ções rurais vinham e vêm dirigindo ao Estado. A concepção do
Programa tem sua origem na necessidade de legitimação do Es
tado junto a essa população. Num momento de crise política,
em que se coloca em questão a política econômica governamen
tal e até certo grau, a forma de dominação e exercício do po
der - expressa em greves, organização política e sindical,
eleição de candidatos comprometidos com reivindicações popu
lares, ocupação de terras, etc. - o Estado recorre ao discur
so engajado com a democracia e com as necessidades imediatas
dos setores populares.

Porém, o procedimento real desse Estado não se sin
toniza com a retórica. Basta averiguar a forma como surgiu o
EDURURAL para se chegar à conclusão de que resta muito a fa
zer até se aproximar coerentemente o discurso com o que efe
tivamente foi sendo realizado.

Uma comissão de técnicos do MEC e do Banco Interna
cional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) elaborou, em
fins da década de 70, diagnóstico sobre a educação no meio
rural nordestino, identificando as necessidades e linhas ge
rais que deveriam nortear o Programa. As Secretarias de Edu
cação dos estados encaminharam ao MEC propostas técnicas e
pareceres tendo como referência aquelas diretrizes e o mon
tante de recursos definidos pela referida comissão. Isto é,
as propostas deveriam se adequar à outra pré-estabelecida -
inclusive no que se refere ao próprio tipo de intervenção es
tatal: um programa especial, baseado em intervenções estrita
mente educacionais, cujo financiamento seria negociado sob
condições desconhecidas pelos técnicos e administradores do
sistema.

Os objetivos e prioridades estabelecidos para o Programa correspondem às exigências e necessidades reais das populações rurais. Ampliação do acesso escolar, melhoria das condições de ensino, estruturação administrativa são demandas colocadas pelos vários setores sociais ao governo.

Já se abordou o tratamento financeiro dispensado à educação - tratamento a conta-gotas, embora o discurso declare intenções democratizantes - que demonstra considerar o setor educacional questão menor dentre os vários setores da intervenção estatal. Interessa observar também que as políticas e prioridades educacionais oficialmente declaradas encontram entraves administrativos dentro do MEC e que, como já foram identificados poderiam ter sido sanados. Não o foram devido a entraves políticos.

Em linhas gerais, cabe ao Estado, ou melhor, ao governo central decisões referentes às formas de atender às demandas sociais.

Quais serviços, para quem e como o Estado atua, têm sido questões que competem a essa esfera de poder. No que diz respeito à alocação de recursos, as decisões são tomadas em bloco, divididos por setores e por ministérios.

O governo central define o montante global de recursos que cabe a cada bloco, setor ou ministério. Cada ministério, por sua vez, aloca seus recursos nos vários subsetores.

No caso do MEC, são alocados recursos no primeiro grau, no segundo, no superior, etc., correspondendo em geral a cada Secretaria (da estrutura do MEC). Cada Secretaria aloca para suas unidades, e assim por diante.

Supõe-se que essa ordem lógica de decisões acerca de alocação de recursos decorra de políticas educacionais que serão, em seguida, programadas. É o que também sugere MARQUES (1981:52) quando afirma: "Segundo uma ordem lógica, primeiro seriam definidas as políticas, depois determinadas as ações dentro dos limites impostos pela disponibilidade de re

cursos humanos, materiais e financeiros".

E acrescenta: "na prática, porém, o que ocorre (e aqui se trata da esfera federal, embora na estadual não ocorra muito diferentemente) é iniciarem-se os trabalhos de elaboração do orçamento anual do MEC no mês de março, para ser enviado à SEPLAN no mês de agosto, e para ser aprovado pelo Congresso no mês de dezembro. A programação virá toda amarrada nos estreitos limites das dotações já definidas" (IDEM).

Portanto, não se sustenta a hipótese de que os recursos são alocados segundo programação da política educacional estabelecida. A programação, que se encontra "amarrada nos estreitos limites das dotações já definidas" não poderá, assim, detalhar, na prática, os objetivos enunciados no discurso da política educacional ou nos programas educacionais.

É importante observar ainda que a forma de intervenção estatal - através de programas especiais - constitui amplo espaço de manipulação política baseada no clientelismo. Na medida em que os recursos são parcos e liberados para poucos municípios, a inclusão destes nas áreas dos programas torna-se objeto de negociação entre políticos - que buscam atender às demandas dos Prefeitos dessas localidades - e a tecnoburocracia do MEC, principalmente aqueles escalões ligados mais diretamente ao poder executivo federal.*

Baseado em quais parâmetros o montante de recursos ou o valor do empréstimo foi definido?

Nas condições e exigências educacionais certamente não o foram, pois o Programa atende a uma parcela mínima das necessidades educacionais. Vale como alerta as palavras do Professor Aloísio Pimenta em debate realizado pelo INEP acerca do financiamento internacional à educação: "Precisamos ficar atentos aos programas de financiamento internacio

* Conclusão formulada a partir de depoimento de técnicos e prefeito.

nal, sobretudo diante da pressão que se fez para utilização de divisas pelos Ministérios do Planejamento e da Fazenda em anos anteriores, porque, às vezes, havia muito interesse em jogar com essas divisas. Estejamos também alertados para as implicações do colonialismo cultural. (INEP/RBEP, 1985:520).

Não se pretende aqui defender uma posição xenófoba acerca do financiamento da Educação. Sugere-se, porém, que a sociedade civil necessita descobrir mecanismos que lhe permita interferir nos rumos da política educacional, imprimindo nela sua vontade. O que se verifica, no entanto, é que condicionantes de natureza externa ao setor educacional - como a política econômica concentradora de renda - interferem e mesmo definem aspectos da política educacional.

No período de implementação do Programa o MEC sofreu diversas alterações em sua estrutura interna. Um diagnóstico sobre a sua funcionalidade no início do programa, apontava: inconsistência das atividades de planejamento e avaliação em virtude de um trabalho por componente educacional que se remetiam a órgãos distintos; inexistência de um cronograma de desembolso compatível com a programação aprovada que assegurasse o fluxo de recursos e a execução dos projetos; e rotatividade constante dos responsáveis pelos órgãos educacionais (MERECHIA & VIEIRA, 1987). Rearranjos foram feitos e nesse processo a estrutura gerencial do Programa sofreu alterações que comprometeram sobremaneira o seu êxito. Concebida para gerir o EDURURAL com autonomia, com vistas à eficiência e eficácia de suas ações, a UNAP veio, no decorrer das reformas internas do Ministério, perdendo esta autonomia, perda que correspondia à centralização de decisões de ordem orçamentária e financeira para uma instância do próprio Ministério e não mais do Programa. Esta centralização se expressava no controle da SEPS (órgão à que a UNAP se reportava hierarquicamente) sobre as aplicações de recursos através das prestações de contas de forma discriminatória (com relação a outros Programas).

Rearranjos administrativos decorrem de acomodações ou conflitos de ordem política. Observe-se que estes se deram em torno de questões financeiras, determinante constante das relações de poder no EDUPURAL, como veremos adiante.

Os mecanismos de trabalho previstos pelo Programa para propiciar a articulação da UNAP (esfera federal) com as UEAPS (esfera estadual) foram os Planos de Trabalho Anuais (PTA) e a Cooperação Técnica. O primeiro consiste na apresentação da programação do Estado indicando como, porque, para que e onde serão utilizados os recursos financeiros. O segundo prevê o assessoramento técnico às unidades estaduais (SE's).

Ambos enfrentaram dificuldades de operacionalização; dificuldades não meramente técnicas, mas políticas.

A viabilização do primeiro mecanismo obedeceu ao seguinte procedimento: o PTA deveria ser submetido à SEPS* para que seu setor financeiro apreciasse a programação da S.E. e aprovasse assim, a liberação dos recursos financeiros, ou seja, das parcelas do Salário-Educação/Cota Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)** e dos recursos do FINSOCIAL.

* A SEPS sofreu reformas em 1986; foi subdividida em duas: uma responsável pelo 2º grau e outra pelo 1º - Secretaria de Ensino Básico, instituição à qual vinculou-se o Edurural.

** "O salário-educação previsto no art. 178 da Constituição (...) e calculado com base em alíquota incidente sobre a folha de salários dos empregados das empresas e sobre os salários base de seus diretores, sócios e titulares(...).

Da arrecadação líquida dos recursos dos salário-educação (1% é retido pelo órgão arrecadador, o INPS, a título de taxa de administração), 2/3 devem ser aplicados em programas de ensino de 1º grau, regular e supletivo, nos estados, territórios e no Distrito Federal, (as chamadas quotas estaduais - QESE) e 1/3 deve ser depositado em favor do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao MEC" (VELOSO, 1986:55).



R603350

À SEPS, portanto, cabiam as decisões sobre recursos financeiros. Se no início do Programa, a UNAP dispunha de maior autonomia para geri-lo esta lhe foi retirada e passou a ser centralizada pela SEPS. A Secretaria de Educação do estado restava, também, aguardar parecer, pois não lhe compete qualquer decisão. A esta esfera cabia apenas apresentar um PTA, como mera declaração de intenções, e negociar a liberação das parcelas.

Quanto ao segundo mecanismo, a Cooperação Técnica, que consistia principalmente em visitas aos Estados, não contou com a liberação suficiente de recursos para sua realização, além de enfrentar questões outras como "menosprezo pela constituição do corpo técnico (...), influência de critérios pessoais na indicação de técnicos que deveriam realizar as viagens de cooperação, ausência de diretrizes e planos de trabalho que sustentassem a continuidade das atividades". (IDEM, 1987:36).

Não obstante efetue-se um esforço para perceber o MEC como um organismo não monolítico, como uma instituição portadora de interesses distintos, suas ações parecem enfatizar o perfil de um órgão centralizador, ditador de normas e criador de programas; enfim, a "inteligentzia" do planejamento do Setor de Educação.

Que "interesses distintos" são esses, afinal? Estes interesses referem-se a quais setores sociais, a que classe social?

O MEC, além de alterações em sua estrutura interna, sofreu sucessivas mudanças de ministros. Somente após instauração do governo civil, em 1985, já "estiveram" ministros dois chefes políticos - lideranças do Partido da Frente Liberal (PFL) - e atualmente, outro desta mesma agremiação encontra-se no cargo. É um ministério que, não obstante abranja um setor considerado "fatia sem valor" no bolo dos ministérios, apresenta atrativos políticos por sua tradição clientelística, representando amplo espaço de manipulações políticas.

Para desenvolver uma análise acerca das relações que se estabelecem entre S.E. e OME necessário se faz contextualizar a proposta de modernização que ambos buscam implementar. Esta contextualização deve ser feita observando-se a coerência da proposta do EDURURAL de modernização com o espírito da Lei 5692/71* que prevê a municipalização do ensino de 1º e 2º graus.

O processo de redemocratização que o país atravessa recoloca a questão da municipalização do ensino como uma das formas de descentralização administrativa e política.

O Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal - PROMUNICÍPIO** (MEC, 1977) que teve início em 1975 já surge com o objetivo de articular as ações entre os Estados e seus municípios com vistas a aperfeiçoar o ensino municipal - cujas precárias condições diagnosticavam-no como um dos principais pontos de estrangulamento do ensino de 1º grau. Sua proposta prioritária de intervenção consistia em propiciar infra-estrutura ao ensino, com a criação, ampliação ou reestruturação dos OME's. De abrangência limitada o Promunicípio buscou criar condições mínimas de atendimento escolar, em especial nas áreas rurais. Essas condições compreendiam o equipamento dos OME's, contratação de pessoal técnico e administrativo com o intuito de aparelhá-los devidamente para arcar com o ônus e gerir o ensino municipal.

Inspirado na Lei 5.692/71 o Programa preparava terreno para o que se desencadeou nas décadas seguintes: a busca de descentralização administrativa sem autonomia financeira, atribuindo à municipalização do ensino contornos de uma modernização conservadora.

* O artigo 58 da Lei 5.692/71 visa a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que, pela sua natureza, possam ser mais satisfatoriamente realizados pelas administrações locais.

** Sua atuação atingiu, de 1975 a 1981, 22 estados, 1 território e o Distrito Federal, através dos quais foram atendidos cerca de 1.709 municípios, 42% do total. (MEC, 1977).

A defesa da municipalização do ensino fundamental era realizada a partir da crítica ao excessivo centralismo administrativo exercido pelo MEC e pelas secretarias estaduais, que seria responsável pelo irrealismo dos programas e pelo fracasso das escolas na formação educacional. Partia-se do argumento de que o ensino municipalizado seria mais democrático pois, estando o poder de decisão mais próximo da "comunidade", os anseios e necessidades desta seriam detectados e atendidos. Descentralizando o "poder", democratizar-se-ia o ensino.

Sabe-se, porém, que a descentralização proposta não seria do poder de decisão, no significado mais profundo do termo. A descentralização deve ser entendida "a partir das alterações constitucionais de 1967 e 1969 que adotam como princípio a centralização de decisões e a descentralização de execução, como forma de atingir maior racionalização e eficiência da máquina administrativa, expresso claramente no Decreto 200/67, que fundamentou a Reforma Administrativa do País" (BARRETO e ARELARO, 1986:3). A descentralização implementada, traduzida inicialmente na criação dos Conselhos Federal e Estaduais de Educação, prosseguiu apenas com a montagem de estruturas legais, mas não de descentralização de recursos financeiros e de definições de diretrizes e estratégias educacionais.

Os Estados e Municípios encontram-se com suas capacidades financeiras esgotadas em decorrência da política tributária imposta pela União. Os Estados contam com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) como principais tributos para sua receita. Os municípios contam basicamente com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Ambos, Estado e Município completam suas fontes de receitas, sobretudo com as transferências da União, mas em matéria de alteração na sistemática tributária sua autonomia está limitada pela legislação federal. A União concentra os recursos quando retorna percentagens mínimas dos tributos arrecadados. E conta ainda com o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), criado em

1982, cujos recursos são arrecadados e distribuídos a seu critério segundo diretrizes da Presidência da República.*

O quadro financeiro dos Estados e municípios indica que a proposta de municipalização/descentralização não passa de um engodo, de um discurso democrático escamoteando intenções autoritárias e de descompromisso com as necessidades e reivindicações populares.

Não há soluções mágicas, em termos de estratégia, lembra MELLO (1986:27-28), nem "pirotecnias de rendoso efeito político que possam dar conta dos problemas estruturais do ensino de 1º grau (...). As distorções em nossa escola elementar nasceram com ela, persistem há pelo menos um século, muitas das quais sem visibilidade política, cujo efeito será sentido no médio e longo prazo. Investir apenas em um aspecto - de preferência no mais rendoso eleitoralmente - foi estratégia dos governos populistas". Após criticar as soluções aligeiradas e afirmar a obrigação do Estado com o ensino de 1º grau, a autora defende uma reforma tributária que dê maior autonomia aos Estados e Municípios e enfatiza a necessidade de um "efetivo processo de desconcentração de poder político de decisão e a correspondente descentralização administrativa", sem os quais a prioridade do 1º grau será apenas uma declaração de intenções. Avança o debate quando afirma: "para que a descentralização, conceito estritamente administrativo, corresponda à democratização, conceito político, é preciso não mimetizar os dois processos. Se a descentralização for apenas dar autonomia sem recursos, ou dar apenas recursos para cada um fazer o que entender com a escola, ou ainda tornar o poder local mero executor de uma política para cuja definição ele não foi ouvido, dificilmente, teremos uma efetiva democratização do ensino de 1º grau (IDEM:29).

Com base no Projeto de Cooperação Técnica e nos Planos Operativos Anuais, as ações do Programa EDURURAL foram

* Decreto Lei 1940 de 25.02.1972. Observe-se que a esfera central do Poder cria mecanismos que possibilitem manipulação e negociações políticas.

implementadas (de acordo com seus respectivos projetos).

A equipe do PRORURAL (EDURURAL), a nível de discurso, concebe sua ação junto aos municípios como "um processo permanente capaz de gerar diretrizes, de realimentar o processo decisório e de contribuir para o aperfeiçoamento técnico-pedagógico e administrativo do PRORURAL, tendo em vista a melhoria do sistema de Ensino Municipal" (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO CEARÁ, 1983:s.p.).

O Ante-Projeto de Cooperação Técnica recomenda que o PRORURAL coopere com os OME's na aquisição de competência para traçar uma política educacional, para gerir autonomamente os recursos destinados à educação, bem como na adoção de uma política salarial adequada e na implantação e desenvolvimento de metodologia de planejamento participativo.

Nessa perspectiva, segundo depoimento de um técnico "o trabalho tem melhorado, vai-se com eles (OME's) descobrir e criar novas tarefas, ao invés de levar tudo pronto". A equipe busca criar condições para que os técnicos capacitem-se com o intuito de que assumam progressivamente as tarefas que "cabem aos OME's cumprir" e se "tornem menos dependentes da equipe central" (do PRORURAL).

A sistemática de trabalho que permite o contato da S.E./PRORURAL com os OME's baseia-se em visitas aos municípios, encontros e seminários, além dos treinamentos (cursos de atualização) aos técnicos, coordenadores e supervisores dos órgãos.

Segundo avaliação realizada entre técnicos da S.E. e de OME's, os contatos de cooperação técnica têm-se caracterizado como insatisfatórios uma vez que a cada técnico da S.E. cabe assistir a um número enorme de municípios, inviabilizando, praticamente, a consecução do objetivo proposto, qual seja: a capacitação dos OME's para gerir o ensino com autonomia.

Os técnicos da S.E. estiveram imbuídos de uma vontade

de "fazer funcionar" o Pr^ograma, com a convicção de que o cumprimento das metas e a transmissão de um saber técnico possibilitariam maior autonomia aos OME's.

Convém perguntar: que significado tem a autonomia perseguida pela equipe do PRORURAL?

Percebe-se que a proposta de autonomia apregoada nos documentos de trabalho da equipe* questiona as relações de poder que interferem na educação municipal e indica os limites que são colocados aos seus técnicos. Porém, este questionamento se realiza simultaneamente a uma prática tecnicista: são exigidos dos OME's relatórios, quadros estatísticos, controles, etc. que impregnam aos OME's a características de órgão executor de tarefas administrativas.

Esta situação ambígua se retraiu um pouco ao longo do Programa, com a diminuição de exigências burocráticas e um esforço de politização dos técnicos de OME's nos encontros, reuniões e seminários.

Ficou, porém, uma marca muito acentuada dessa prática tecnicista anterior, que se vê enfatizada pela esvaziamento de poder de decisão que o OME experimenta com relação ao Prefeito Municipal.

Obviamente essa capacitação técnica é necessária e urgente, pois um controle estatístico é importante subsídio para as definições de uma política educacional.

O que se constitui preocupação é a dificuldade que os técnicos da S.E. encontram para sensibilizar os técnicos

* Ante-Projeto de Cooperação Técnica que abrange vários sub-projetos do Edurural: Rede Física, Capacitação, Fortalecimento de OME's, etc.

Depoimento de técnico do OME ilustra esta situação:

"A importância do OME é a seguinte: quando as pessoas vêm aqui e pedem informações as coisas estão todas em ordem, tudo bem feito, organizado em pastas. A gente se preocupa demais com a papelada. Às vezes chega alguém da S.E. e pede um quadro e a gente deixa de atender a um professor e faz isso. Mas isso já diminuiu muito. Antes eram quadros demais! Agora é mais simplificado".

do OME para uma visão crítica da educação rural nos municí-
pios.

A quem, realmente, compete esta tarefa de sensibili-
zação política? Aos técnicos da S.E.? Aos professores rurais?
Onde se gestam os questionamentos sobre a educação?

É inegável que os técnicos da S.E. elaboraram, no
decorrer da implantação do EDURURAL, um saber crítico acerca
dos problemas educacionais e assumiram compromissos com esse
saber. É inegável, porém, que não cabe a estes técnicos a to-
talidade das responsabilidades políticas sobre a educação. E
esta clareza eles demonstram ter adquirido.

Uma análise dos relatórios dos seminários, encontros
e reuniões promovidos pela S.E., com os OME's, revelam que,
se não se consegue atingir a raiz dos problemas educacionais,
há tentativas que dela se aproximam, aprofundamentos que pos-
sibilitam uma conscientização acerca do papel dos agentes so-
ciais - trabalhadores da educação e de outros setores - no
processo de transformação (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO CEARÁ,
1985; IDEM, 1984).

Neste sentido, se há procedência quando afirma-se
que a modernização do aparelho estatal tem no corpo técnico
os "braços da modernização e da legitimação" (BURZTYN, 1985)
pode-se afirmar que esse mesmo processo modernizador engen-
dra contradições quando esse corpo técnico, ou parte dele,
abraça concepções comprometidas com efetivas mudanças so-
ciais. Ocorre o que se pode denominar de "resistência": uma
práxis ainda embrionária e oscilante de elaboração de uma
contra-ideologia, uma visão de mundo diversa daquela que es-
tá predominando.

É certo que esta práxis se constrói não somente a
partir de uma proposta educacional, como foi o EDURURAL. Ela
vai se construindo na totalidade da existência dos técnicos,
nas várias dimensões e "realidades" experimentadas: no movi-
mento dos assalariados que se posicionam contrários à políti-
ca de arrocho, no movimento dos camponeses que coloca em

questão a estrutura fundiária, e assim por diante. É um processo que se elabora nos avanços e nos reveses dos movimentos sociais.

4 - O ÓRGÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E A PREFEITURA MUNICIPAL: RE LAÇÕES DE AUTORITARISMO E CLIENTELISMO NA MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA

Uma análise das relações entre Prefeitura Municipal e OME exige que se estabeleça uma diferença entre o Poder Executivo Municipal e o órgão de administração do ensino no município.

A implementação do Programa Edurural revela que a modernização conservadora é determinada pela forma tradicional do exercício político e da gestão do ensino municipal.

Revela também que os serviços educacionais que ao Estado cabe oferecer não atingem com resultados satisfatórios, a ponta do sistema educacional, isto é, os professores e os alunos. Mantém-se um quadro educacional cujas precárias condições de funcionamento demonstram ser a pretendida modernização um conjunto de medidas paliativas e superficiais que não questionam aspectos políticos que envolvem o ensino municipal.

4.1- O Quadro Social e Político de Assaré

O município de Assaré localiza-se na região do Cariri cearense tendo como base econômica a atividade agrícola.

Sua população concentra-se na zona rural* e sua principal produção é a mandioca, seguida do algodão, milho e feijão, realizada basicamente em pequenas propriedades, através

* A população total do município é de 29.582 habitantes e assim estão distribuídos: na zona rural residem 24.452 pessoas e na urbana 5.130. (IBGE, 1981). Uma projeção elaborada pela CEPAC-CE para 1986 indica que a População Economicamente Ativa (PEA) concentra-se no setor primário (7.696 pessoas), seguida do terciário (1926) e secundário (757).

da exploração da força de trabalho familiar.

A partir dos anos 70, segundo estudo da CEPA-CE, "pode-se evidenciar que a participação da agricultura da região (Cariri) no movimento geral de acumulação do capital é assegurado internamente, através da combinação dos padrões de acumulação tradicional, com os padrões modernos". (1987: 17).

Observa-se a tendência à fragmentação das pequenas propriedades e sua incorporação ao latifúndio num processo de expropriação dos camponeses e de concentração fundiária"*(MARTINS, 1981).

A tendência à fragmentação das propriedades rurais por motivo de herança vem encontrando resistência no município. Os camponeses recusam-se a dividir as propriedades e buscam formas de trabalho coletivo que lhes permitam produzir para o mercado e para o consumo da família.**

Simultaneamente a esta resistência as relações sociais de produção que se apresentam não se realizam em termos de venda e compra da força de trabalho, uma forma pura de assalariamento, mas em termos de parceria e arrendamento.

Este processo, configurado em relações sociais de terminadas - o trabalhador rural que utiliza a força de trabalho familiar e que paga a renda da terra para a sua sobrevivência - constitui o cenário de fundo no qual movimenta-se a

* Dados do INCPA, de 1985, indicam a concentração fundiária que ocorre na Microrregião Serrana de Caririáçu, onde situa-se o município de Assaré: 7901 imóveis rurais com menos de 100 ha abrangem uma área de 188.392,3 ha enquanto que somente 925 imóveis rurais com mais de 100 ha e até 10.000 ha compreendem uma área total de 187.894,4 ha.

** Esta análise respalda-se principalmente em informações coletadas em 1984, quando foi realizado um estudo de caso sobre a "Casa da Professora" coordenado pela Prof.^a Silene Barrocas Tavares. A observação e os instrumentos foram aplicados em duas localidades rurais de Assaré. (Sítio Bonita e Sítio Várzea Comprida).

vida econômica, política e cultural do município.

O campesinato, classe social que, em suas diversas frações aí emerge, constitui a maioria da população do município que demanda a escolarização de seus filhos. Constitui também a principal base eleitoral do município.

Em termos políticos, a população de Assaré apresenta um comportamento conservador, a exemplo do que ocorre com os municípios do interior do Estado do Ceará (HAGUETTE, s.d.). Em 1982, quando concorreram à hegemonia política no Ceará o Partido Democrático Social (PDS), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido dos Trabalhadores (PT), em Assaré, a disputa se acirrou entre duas alas do PDS,* uma das quais fez eleger o Prefeito Municipal. Quanto aos vereadores, dois foram eleitos sob a sigla do PMDB e nove do PDS; estes últimos estão atualmente filiados ao Partido da Frente Liberal (PFL).

O PDS, representante do latifúndio e do capital financeiro, unificou-se em torno do candidato Gonzaga Mota, ex-Secretário de Planejamento do Governo Virgílio Távora (ARENA) e técnico do Banco do Nordeste. O acordo em torno desse nome previa, no caso de vitória nas urnas, "a distribuição equitativa das secretarias e vagas do primeiro escalão da administração direta e indireta do Estado" (HAGUETTE, s.d.:6).

Previo-se e cumpriu-se a "divisão do bolo": efetuou-se verdadeiro mapeamento das instituições estatais para atender aos interesses dos grupos políticos. Os resultados eleitorais demonstravam que o Estado do Ceará estava envolto "nas brumas do caciquismo político". (IDEM, s.d.:17).

Esta foi, portanto, a escola e a origem da administração municipal de Assaré, a exemplo do ocorrido a outras tantas municipalidades, logo após os longos anos de ditadura militar.

* O PDS obteve 63% dos votos no Estado do Ceará e o PMDB contou com 22%. No interior do PDS três forças se compuseram e possibilitaram vitória maciça do partido que elegeu 34 dos 46 deputados estaduais, 17 dos 22 deputados federais e 136 dos 140 prefeitos municipais (HAGUETTE, s.d.).

Outros partidos, como PT e PMDB, obtiveram nesse pleito eleitoral, votações inexpressivas, em Assaré. Expressaram, nas urnas, a ausência de uma politização da sociedade civil e o seu arrebanhamento pelas forças conservadoras.

Deste quadro não escapou o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Assaré, uma entidade que se comprometia politicamente com o PDS e que não se desenvolveu no sentido de tornar-se um organismo de luta dos trabalhadores rurais.

A origem do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Assaré (STR-Assaré) deve ser buscada na década de 60, quando foi fundado no distrito de Vila Genezaré, e em seguida instalado na sede do município. Criado a partir de iniciativa de pequenos proprietários, esteve engajado, no início, em questões trabalhistas e lutas que buscavam assegurar direitos dos seus associados. Porém, como ocorre com a totalidade dos sindicatos de trabalhadores no Brasil, seu reconhecimento legal esteve estreitamente vinculado ao seu caráter assistencialista imposto pelo Estado.

Logo após o golpe de 64 a entidade foi fechada, acusada de subverter a ordem e só veio a se reestruturar com a intervenção da Igreja Católica junto ao Secretário Segurança do Estado em junho do mesmo ano.

Desde então a entidade tem-se mostrado frágil, enquanto instrumento de luta dos camponeses, e eficaz na aliança com os setores conservadores. Tem sido, eminentemente, um aparelho assistencialista, marca registrada do sindicalismo atrelado ao Estado no Brasil.

Não se pode perder de vista a reordenação partidária ocorrida a partir de 1984. Esta já vinha se efetuando no início de 80 e recebeu impulso com a "Campanha das Diretas Já". A correlação de forças entre os partidos políticos modificou-se: o PDS que era "o maior partido da América Latina", conservador e abrigo até de grupos fascistas foi se desmantelando, dando lugar ao PMDB, ampla frente de oposição que tomou a dianteira na preferência popular. O PT, com marca ideológica

lógica explicitamente socialista, passou a crescer lentamente.

Após as Diretas Já a Aliança Democrática (formada por PMDB, PFL, PTB) canalizou todas as aspirações populares de mudança para o Colégio Eleitoral e elegeu um presidente civil. Segundo Floreston FERNANDES "mais que a eleição direta de um presidente, perdeu-se a oportunidade histórica única de usar o rancor contra a ditadura e a consciência geral da necessidade de mudar **profundamente** (grifos do autor) como o ponto de partida de uma transformação estrutural da sociedade civil e do Estado. E se ganhou uma mistificação monstruosa: a montagem política e ideológica de um Frankenstein batizado de Nova República e trombeteado pela cultura de comunicação de massa como uma vitória do povo na luta pela democracia (...) De qualquer forma quebrou-se a soldagem no topo entre Executivo, Legislativo, Judiciário e sistema de partidos. Desapareceu o elemento central que unificava ditatorialmente o poder político e permitia a centralização do poder político indireto das classes dominantes. O desengajamento político dos militares e sua retração para a retaguarda do "poder civil" estatal pressupõem um deslocamento histórico que priva as elites econômicas, culturais e políticas das classes dominantes de uma centralização artificial de seu poder de classe. Elas ainda continuarão a contar com o Estado como um instrumento estratégico de autodefesa coletiva e de estancamento ou amortecimento das mudanças políticas da ordem existente"(1986:28-30).

Não obstante estas mudanças políticas venham se expressando no Ceará - haja vista a vitória obtida pelo PT na Prefeitura Municipal de Fortaleza em 1986, município onde se concentram historicamente os votos oposicionistas, no interior do Estado a alteração no quadro partidário tem sido lenta.

Em Assaré a situação política não se alterou significativamente. A correlação das forças políticas locais desloca-se ora para um setor do PFL, ora para outro, e nessa oscilação insere-se a trajetória partidária do poder executivo,

ora em um partido, ora em outro.* Mas não se projetou qualquer outra liderança ou organização que efetue um questionamento do quadro político local. O Legislativo Municipal cumpre papel quase decorativo neste quadro, resumindo sua atuação em homologações às propostas do executivo na Câmara e em intermediações clientelísticas.

Não tem sido desenvolvido pela diretoria da entidade e associados um trabalho sindical que constitua avanço organizativo e reverta em conquistas políticas.

Os associados recorrem ao sindicato para buscar soluções para questões** que cotidianamente os pressionam à expulsão de suas terras e às contínuas migrações na busca de melhores condições de trabalho. Ocorre aquilo que MARTINS chama de "resistência à expropriação, à expulsão violenta ou suave, rápida ou lenta" (1981:145) e esta resistência é muitas vezes silenciosa e solitária, sem a unidade que o campesinato pode forjar quando encontra sua representação num sindicato, partido político ou outra forma de associação.

A atuação da diretoria da entidade se dá no sentido de possibilitar a harmonia entre as partes conflitantes que a procuram quando as questões surgem.

Não se defende aqui uma posição de confrontos a qualquer custo. Pretendo enfatizar, porém, a postura assumida pela diretoria do sindicato de não defender os direitos dos trabalhadores rurais. É uma diretoria que, salvo algumas pequenas mudanças de nomes, vem permanecendo na direção há várias gestões e não se compromete com as lutas que vêmse apro

* A definição partidária do Prefeito Municipal foi de difícil identificação: elegeu-se pelo PDS, enamorou-se do PMDB quando o Governador Gonzaga Mota passou para esta sigla, mas aproximou-se do PFL, por conveniências familiares e políticas. Recentemente, filiou-se ao PDT.

** São questões que a diretoria do STR considera pequenas como: invasão de roçados pelo gado do patrão, exigências de pagamento de renda não estabelecido anteriormente em acordo, etc.

fundando em todo o estado, e até mesmo em Assaré.* Na verdade, contribui para um amortecimento dos conflitos que ocorrem e que não encontram canais de expressão política.**

Uma forma associativa que vem se proliferando nas zonas rurais do Ceará são as Associações de Produtores Rurais, que surgem, na sua maioria, com o objetivo de discutir os problemas dos trabalhadores rurais - proprietários, parceiros, posseiros, etc. - e também de manter uma organização que lhes permita gerir recursos advindos de projetos governamentais, como o Programa de Apoio a Organização de Pequenos Produtores Rurais do Nordeste, mais conhecido como Projeto São Vicente.*** Há "municípios que possuem dezenas de associações com fins de usufruir destes recursos governamentais"**** e, mesmo que se questione o papel destas associa

* A única questão encarada como mais séria pela diretora é uma luta pela posse da terra que vem se desenrolando desde início da década de 1980, no Sítio Redonda e que envolve área de 130 pessoas. O STR, segundo depoimento, "tem um advogado e não está conseguindo resolver". A FETRAECE também dispõe um advogado para dar assistência jurídica à questão; este também "estudou o processo, foi até Redonda e não encontrou saída".

** Segundo depoimento e matérias jornalísticas, cerca de mil trabalhadores rurais invadiram no dia 7/3/88 a cidade de Assaré, vindos dos mais diversos pontos do município, com o objetivo de buscar alimentos e recursos para as famílias, cuja situação de miséria e desemprego encontrava-se agravada pela seca no Estado. O Presidente do STR e outros diretores analisam a situação sob esta ótica e não aprofundam a explicação buscando a questão anterior, que determina a miséria, isto é, não tocam em nenhum momento da entrevista e das matérias que, junto ao "fenômeno" da seca está a estrutura fundiária injusta e que exclui a maioria dos camponeses da propriedade e uso da terra.

Vale salientar que as invasões que ocorrem em todo o Estado são manifestações políticas explosivas que, raras vezes, expressam forma organizativa mais duradoura; são iniciativas que não deixam resultados políticos consistentes. (JORNAL "O POVO", 8/3/88 e 11/3/88).

*** Este Programa, instituído em 23 de janeiro de 1986 por Decreto Presidencial (nº 92.320) e operacionalizado pela SUDENE e Sindicato dos Trabalhadores Rurais tem como objetivo geral "estimular e induzir os pequenos produtores rurais a se organizarem sob forma associativa visando a aumentar os seus níveis de produção, produtividade e renda".

**** Depoimento de membro da diretoria da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Ceará (FETRAECE).

ções na tentativa de cooptação política dos trabalhadores rurais pelo Estado, estas são formas organizativas que podem se juntar às lutas sindicais e políticas que se verificam, hoje, no Brasil.

Em Assaré apenas três associações foram criadas a partir do Programa São Vicente e suas atividades restringem-se a questões referentes ao Programa. Este é um indicador de quão frágil encontra-se a organização da sociedade civil no município.

Não se verifica em Assaré, o engajamento político dos trabalhadores rurais com o apoio de setores da Igreja Católica, como acontece em vários outros municípios cearenses. Aqui, a Igreja não expressa, através de um trabalho de Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), um compromisso político com o campesinato. O que se verifica é a existência de um trabalho pastoral tradicional e uma convivência cordial e harmoniosa com o poder local.

Os profissionais do Magistério Público Municipal (professores e técnicos) de Assaré fundaram em 3/8/83 a Associação dos Professores e Especialistas em Educação de Assaré - APA que apresentava em seus estatutos objetivos como "defender os direitos e reivindicações de seus sócios; fazer zelar pela estrita observância da ética profissional e funcional de seu corpo associativo".*

A iniciativa de fundação de tal associação partiu do então coordenador do Departamento de Educação do Município. Apesar de depoimentos que informam ter ocorrido um processo de discussão (sobre a necessidade e objetivos da associação) com professores rurais nas localidades em que moravam, nas escolas, etc., a única atividade que a associação implementou foi a criação da "Casa do Professor". Uma casa foi alugada e precariamente equipada para alojar professores rurais que se deslocavam à sede do município para reuniões,

* Extraído do Diário Oficial do Estado do Ceará que promulgou a criação da APA em 03.10.1983.

treinamentos, etc. Até 1985 os associados, contribuíam com uma percentagem ínfima para sua manutenção.

Esta única iniciativa, porém, foi encerrada em meados de 1985. A entidade não manteve qualquer processo de discussão, e a própria diretoria eleita (quando da sua fundação) não foi nem deposta, nem substituída. Em virtude de divergências políticas entre o Chefe do Executivo e o ex-coordenador do Departamento de Educação (que participou da criação da APA), a conta bancária da entidade foi encerrada pela Presidente (funcionária do OME) e a APA extinguiu-se.

Não se tem conhecimento de qualquer reação dos associados que pudesse caracterizar uma nova proposta associativa.

4.2- O Quadro da Educação Rural em Assaré e o Órgão Municipal de Educação

A população escolar atualmente matriculada nas escolas municipais rurais é de 5.316 alunos, e a população de 7 a 14 anos (em idade escolar) que se encontra fora da escola é de 4.973 crianças.*

Para a maioria desses alunos as condições de ensino são precaríssimas se leva-se em conta que das 248 escolas existentes, 219 funcionam em casas de professores e 29 em unidades escolares (15 delas pertencentes à rede estadual e 14 à rede municipal).

Constam do quadro de professores municipais 219 docentes ensinando em suas próprias casas (casa de professora) a 3.454 alunos e 101 docentes trabalhando em unidades escolares que atendem a 1.962 crianças, num total de 320 professores para 5.316 alunos. A maioria destes professores ensina para classes multisseriadas que concentram o número de alu

* Os dados registrados neste item foram colhidos junto ao OME e à SE e referem-se ao ano de 1987.

nos nas duas séries iniciais.

O perfil educacional do município mostra-se mais grave se for considerada a situação da habilitação dos docentes. Dentre 320 professores em atividade somente 11 concluíram o Curso Pedagógico e 309 são leigos. Desses professores leigos 159 possuem o 1º grau incompleto, e 90 deles o completou; 50 professores atingiram o 2º grau incompleto e 2 concluíram-no.

Atendendo ao objetivo de estruturar o sistema municipal de ensino, e viabilizar a modernização do setor educacional, a Câmara dos Vereadores do Município de Assaré, por meio de ato oficial instituiu o Órgão Municipal de Educação em 1981.

O convênio da Prefeitura estabelecido com o Programa Edurural foi determinante para a fundação do OME. A implantação do Programa estava condicionada à existência uma infra-estrutura administrativa que viabilizasse a execução das ações previstas. Até então, a Prefeitura contava com um setor mais ou menos estruturado para o atendimento dos assuntos educacionais, e um colaborador político do Prefeito realizava o trabalho de coordenação de atividades administrativas, como o controle das matrículas e frequência de alunos e professores.

Com a responsabilidade de gerir o ensino municipal tanto da área urbana quanto da rural o trabalho de estruturação tomou impulso somente a partir de 1984. Nesse ano, o OME funcionava com: um Coordenador - responsável pelo trabalho do órgão junto ao Prefeito (constitui cargo de confiança); 3 supervisores - encarregados das atividades de caráter pedagógico; 2 técnicos - desenvolvendo as tarefas administrativas. Já em 1987, o quadro de pessoal ampliou-se, passando a contar com 6 supervisores e 2 técnicos.

A maioria das atividades do OME é realizada na sede do município.

O controle burocrático da rede escolar é a tarefa que toma o maior tempo do pessoal técnico e expressa-se na elaboração de quadros com dados acerca de matrícula, evasão, repetência, na confecção de folha de pagamento e de relatórios regulares solicitados pela S.E., na relação de professores quanto à qualificação, no controle de distribuição de material escolar e de ensino-aprendizagem!

São atividades importantes para a organização do ensino municipal, porém, sua realização se dá em detrimento de atividades pedagógicas. A orientação pedagógica exercida pelo OME junto aos professores ainda é frágil e assistemática.

Isto é decorrente, em parte, da qualificação do pessoal do órgão - tanto em termos de formação escolar, quanto da capacitação para as tarefas.

Os supervisores possuem atualmente o 2º grau completo; os técnicos também. No início da implantação do Programa, no entanto, haviam concluído a 8ª série e estavam nas séries iniciais do Curso de Magistério. No que se refere à Coordenadora, esta possui formação de 1º grau.

Em termos físicos, o OME está instalado no prédio da Prefeitura Municipal, numa sala ampla, com equipamento básico para o seu funcionamento (máquina de datilografia, arquivos, mesas, etc.). Não pode se dizer, porém, que é uma instalação satisfatória ou adequada para suas atividades administrativas cotidianas, para o atendimento aos professores, para reuniões, etc. A situação física do OME revela, de certa forma, uma visão que o Poder Executivo Municipal tem dele: um apêndice da administração municipal, um satélite sem vida autônoma orbitando em torno da Prefeitura.

As condições salariais dos técnicos do OME constituíram, desde sua criação, dificuldades para o andamento das atividades do Órgão. Até setembro de 1987 percebiam um salário mensal de Cz\$ 1.000,00 (41% do PNS). A partir de outubro desse mesmo ano passaram a receber o Piso Nacional de Salário (Cz\$ 6.240,00) e a coordenadora, a importância de 2 pi

-/ sos salariais.

Desde meados de 1985 os técnicos dirigiram-se ao Prefeito solicitando aumentos salariais. Além de terem baixíssimos salários, estes sofriam grande defasagem com relação ao da Coordenadora do Órgão.*

Esta diferença entre os salários não foi suficientemente discutida e esclarecida e o critério que a determinava não era a experiência profissional e formação escolar - critérios que não faziam a coordenadora destacar-se dos outros técnicos - e sim o fato de ser um cargo de confiança.

As solicitações de aumento salarial continuaram acañadas até meados de 1987. Em 1985 o Prefeito determinou a redução da jornada de trabalho de 8 para 4 horas. Em seguida, foi contornando o problema habilmente, deixou em "banho-maria", até que em fins de 1987, "quando os técnicos já não mais esperavam"* o Prefeito aumentou os seus salários, de forma bondosa; estes passaram a ser pagos baseados no Piso Nacional de Salários.

4.3- Implementação do EDURURAL: a Prática da Modernização Conservadora

O objetivo de modernização da administração do ensino municipal é constatado quando observamos as atividades que o OME desenvolve para o seu "fortalecimento" e para "aquisição de competência" para gerir a educação rural.

* O salário da coordenadora, em 1985, era de Cr\$ 238.000,00, dos técnicos Cr\$ 53.613,00 e supervisores Cr\$ 59.850,00. Atingiam respectivamente 70%, 16% e 18%, do salário mínimo vigente na época (Cr\$... 332.000,00).

** Depoimento de um técnico do OME: "A gente se cansou. A gente foi deixando passar. Porque a gente pedia aumento e ele (o Prefeito) dava tão pouco. Essa situação durou todo este tempo. Em setembro de 1987 a gente estava ganhando Cz\$ 1.000,00. Ficamos surpresos quando em outubro nosso salário passou a ser o do Piso Nacional. Acho que ele (o Prefeito) vivia cansado de tanto a gente pedir".

Pretendendo dar consecução ao objetivo de melhoria de condições de ensino rural o Edurural estabeleceu ações e atividades que direcionavam-se aos técnicos do OME e aos professores rurais. Dentre elas as complementações salariais (somente aos técnicos) e treinamentos específicos.

É difícil crer, porém, que o Programa tenha desempenhado esforço no sentido de melhorar as condições salariais dos funcionários do OME com vistas a uma efetiva valorização do técnico e um desempenho mais satisfatório em suas funções.

A complementação paga ao coordenador, técnicos administrativos e supervisores do OME oscilava entre 12 e 25% dos salários, que já eram por sua vez, muito baixos e somente em fins de 1987, nos últimos meses do Programa, atingiram o PNS.*

Merece reflexão o posicionamento adotado pelos técnicos no que se refere às suas condições salariais durante a implementação do Programa.

Como já foi afirmado, o Prefeito tratou o problema de forma hábil, não atribuindo qualquer conotação de confronto político à solicitação de aumentos salariais. Procedeu junto aos técnicos sempre como pessoa acessível e com poder de decisão. Combinava ingredientes do paternalismo e do autoritarismo para manter o controle político sobre o OME.

Os técnicos, por sua vez, não se posicionaram como trabalhadores que reivindicam seus direitos, ao agir com timidez. Esta atitude certamente está ligada a esses mecanismos de dominação que encontram concretude quando investiga-se a forma de contratação. Todos eles foram admitidos para as funções no OME através de apadrinhamento político, segundo critérios de ordem pessoal e não técnico-profissional.

É possível, portanto, afirmar que questões políti

* Esta questão foi abordada no item anterior.

cas - como o interesse do Prefeito em atender a vereadores e cabos eleitorais - interferiram sobremaneira na conformação política do OME.

Seus técnicos sequer discutiram qualquer articulação mais organizada que possibilitasse avanços em termos de conscientização política ou de conquistas salariais - articulação com professores, através da Associação dos professores e Especialistas em Educação de Assaré (APA), por exemplo.*

Tendo em vista a capacitação do pessoal para assumir progressivamente as tarefas que cabem ao OME na administração do ensino municipal, a S.E. promoveu encontros e seminários, segundo Projeto de Cooperação Técnica voltado para as ações do Programa EDURURAL.

Até 1984, a cooperação se efetivou de forma mais ou menos regular, com algumas viagens de técnicos até o OME, que posteriormente se espaçaram em função de dificuldades de recursos para esse tipo de trabalho.

O número de técnicos responsáveis pelas visitas era muito pequeno, tendo em vista o número de municípios a cobrir.

Os encontros e seminários foram as formas de cooperação que puderam, em parte, sanar as deficiências das viagens.

Ocorreu, inicialmente, Encontro sobre os CERU's na região do Cariri, em Barbalha-CE (em 1984). Discutiu-se, na ocasião, a proposta de CERU do EDURURAL e a metodologia do planejamento participativo (CEARÁ, 1984). Já em janeiro de 1985 realizou-se o primeiro Encontro de Coordenadores e Téc

* Na verdade este fato vem reforçar a avaliação efetuada sobre a APA, no item 1 deste capítulo. Conforme já foi tratado anteriormente a APA não chegou a se firmar como referência política ou sindical nem para os professores rurais, nem para os técnicos locais da educação.

nicos de OMEs do Cariri que teve duração de 4 dias e as discussões abordaram questões como as relações professor-aluno, o papel do OME, a importância do Estatuto do Magistério (CEARÁ, 1985).

Nestas duas oportunidades técnicos da Secretaria da Educação e dos OMEs apontaram como principais "entraves administrativos" a interferência política nos OMEs, em especial no que se refere à contratação de professores e relatam que "no tempo da política os empregos são dados em abundância, independente das condições do professor" e que "o prefeito contrata muitas comadres para serem professoras mesmo que sejam analfabetas" (CEARÁ, 1985:2).

A elaboração dos PTAs do OME foi ponto de orientação quando das visitas da equipe da S.E. e também pauta dos encontros realizados. Após elaboração pelo OME, foram enviados à S.E. para apreciação.

Os técnicos do OME enfatizam, no entanto, que desconhecem totalmente os recursos financeiros disponíveis que permitam definir diretrizes e prioridades.

Esse desconhecimento ou não acesso às informações de cunho financeiro necessárias para se traçar uma programação, acaba por impor ao OME a elaboração de um plano formal, que atende às exigências administrativas da SE, mas que não contempla as reais possibilidades e condições financeiras do município.

A S.E., por sua vez, baseada nos relatórios regulares recebidos dos OME's preparou aqueles encontros, propondo pontos de discussão que pudessem gerar questionamentos sobre as condições em que atuam os OME's. Grande ênfase é dada à necessidade de "autonomia do OME com relação à Secretaria" e "ao Prefeito". Orientam seus coordenadores e técnicos para que passem a gerir também financeiramente a educação municipal.

Constata-se, porém, que este esforço consiste mais em conselhos e intenções do que em propostas concretas de mudança do perfil do OME. Os técnicos da S.E. afirmam que encontram limites definidos e claros em seu trabalho de "conscientização" do pessoal dos OMEs, pois não têm "autoridade para interferir nas questões entre Prefeitura e OME".

É necessário, então, que se retome aqui a discussão sobre o conceito de autonomia que a S.E. parece sugerir.

O limite ou impotência dos técnicos da S.E. é compreensível e real. Como um técnico da S.E. pode interferir nas decisões do OME e por conseguinte, no setor educacional de um município sem estar de posse de mecanismos jurídicos ou políticos para agir?

As intenções de autonomia apregoadas pelos técnicos ficam restritas à proposta de municipalização do ensino defendida pelo governo central e aventada na lei 5.692/71, que prevê a responsabilidade do ensino pelas municipalidades sem o questionamento da estrutura de poder e da situação tributária brasileira.

Para se defender a autonomia do OME frente a S.E. e Prefeitura faz-se necessário um reordenamento político, uma nova prática política que só pode se dar com a sociedade civil organizada, porque só desta forma será possível efetuar controle sobre os rumos do ensino.

A respeito desta questão PAIVA defende o mesmo ponto de vista ao afirmar "a questão do ensino municipal - cujas escolas estão localizadas em sua maioria em áreas rurais, não pode ser discutida independentemente da questão agrária e do poder local. A simples modernização administrativa municipal e o repasse dos recursos financeiros não são mecanismos suficientes para promover uma municipalização do ensino entendida como forma democratizante e descentralizante. Certamente, maior autonomia do município pode ser atingida através da reforma tributária - que corrija o centralismo promovido pelo AI - 2 e pela Constituição após a emenda de 1969 -

e administrativa. Mas a elevação do nível de participação de suas populações na condução dos assuntos de interesse comunitário - e aí se inclui a educação - não será possível sem que sejam acionados mecanismos (econômico-sociais e políticos) que conduzam à liquidação progressiva do autocratismo e do personalismo que caracterizam as relações entre grupos e indivíduos em amplas regiões do país. Sabemos que isso deve ser remetido, em grande medida, à situação de dependência econômica e social na qual vive grande parte da população rural brasileira face ao latifúndio e aos resquícios do coronelismo (PAIVA, 1986:16).

A centralização à qual os autores aludem acima pode ser fartamente verificada na implementação do Programa Edurural, com a concentração do poder nas mãos do executivo municipal.

Antes, porém, de se analisar, as ações propriamente ditas do EDURURAL, convém fazer uma apreciação sobre a contratação dos professores rurais, e assim, tornar mais perceptíveis o processo de centralização política que se efetua na educação municipal e o clientelismo como mecanismo de dominação.

Os professores rurais não são admitidos mediante concurso público. Não são submetidos sequer a um teste de conhecimento, nem a partir de critérios de qualificação definidos pelo OME (sem concurso). Na sua totalidade, os professores são contratados através da indicação dos políticos locais e diretamente pelo Prefeito.

O uso do expediente clientelístico perpassa acintosamente o ensino municipal. Pergunta-se: como se coloca o OME frente a esta situação? Qual o papel, que tarefas estão destinadas ao OME?

Com relação a este fato - contratação de professor - o OME age como se fosse ponto pacífico a decisão caber ao Prefeito. (Não obstante, verbalize sentir necessidade de autonomia para isso).

Ao assumir a Prefeitura Municipal de Assaré o novo chefe do Executivo tomou como medida inicial no setor educacional a diminuição do número de professores que constavam da folha de pagamento: cerca de 350 professores foram demitidos e continuaram em atividade aproximadamente 35 docentes. Logo em seguida outros 300 professores foram admitidos.*

Esta postura passiva do OME encontra explicação parcial na forma de contratação do pessoal do próprio órgão. Nenhum de seus funcionários foi contratado mediante concurso público; alguns o foram a partir de critérios de qualificação estabelecidos pelo OME (pela S.E. também); outros foram indicados por políticos locais e contratados diretamente pelo Prefeito. Portanto, o vínculo que se estabeleceu a partir da admissão do pessoal - de paternalismo e favoritismo - garante, em parte, ao Prefeito, espaço de manipulação no decorrer do trabalho desses técnicos.

Quanto aos professores, esse sistema de contratação impõe à categoria uma rotatividade que constitui um dos fatores responsáveis pelo grande número de professores leigos no meio rural.

O EDURURAL previu, no Projeto de Treinamento, a capacitação de recursos humanos, principalmente a qualificação dos professores leigos para o exercício do magistério nas séries iniciais do 1º grau. Os cursos de qualificação de professores a nível de 8ª série foram ministrados em quatro etapas, contendo, cada uma, duas modalidades, o ensino direto - num período contínuo, durante as férias, sob responsabilidade dos agentes de treinamento (ATs) selecionados entre os professores da localidade que concluíram o 2º grau e receberam treinamento específico. Durante o período letivo, os alu

* Segundo a S.E., a medida foi procedente pois grande parte destes professores demitidos estavam inativos, apenas percebendo os salários, se bem que irrisórios.

A medida, parecendo agir de forma corretiva no contexto educacional, foi baseada, principalmente, em critérios de ordem política cujo argumento, simplificadamente, parece ter sido: "a administração não assume o clientelismo do adversário político derrotado". Assim, os novos professores admitidos por indicação dos cabos eleitorais vieram apenas substituir os anteriores.

nos-mestres submeteram-se ao ensino à distância, acompanhados pelos chamados monitores.

Havia reclamações quanto ao atraso do material de ensino e da ajuda de custo para os professores (alunos-mestres) deslocarem-se para as reuniões mensais na sede. Os monitores não foram gratificados pelo Programa; receberam diárias da Prefeitura para deslocamento às escolas rurais.

O curso de Qualificação começou em Assaré, em 1982, com 232 alunos-mestres e concluiu, em 1987, com 134 professores, resultando um índice de evasão de 42%.

Os fatores apontados como responsáveis pelos resultados do curso - atraso e insuficiência de recursos indicam que o quadro do professorado das escolas rurais municipais de Assaré não mudou substancialmente. A capacitação não adquire significância pois esta - não obstante o Programa proponha outras ações interligadas - constitui medida isolada: os salários dos professores continuam irrisórios, as condições físicas (equipamentos, prédio escolar) de ensino são inexistentes, a supervisão rural é débil, etc. Enfim, o que se verifica é aquilo que afirmamos anteriormente: os recursos financeiros vão se minguando até chegar na ponta do sistema educacional e o que resulta é a manutenção de uma situação educacional de precariedades e deficiências.

A interferência política não se restringe à contratação dos professores. O Curso de Qualificação também sofreu pressões de chefes políticos (cabos eleitorais) e vereadores municipais, que chegaram a exigir a demissão de professores que frequentavam o Curso por não serem afiliados políticos. Demissões foram efetuadas e, segundo depoimento, o Prefeito Municipal voltou atrás, "readmitiu os professores porque havia aqueles que nem sabiam assinar o nome e necessitavam do Curso".

O processo de reflexão que se desencadeou na S.E. com o curso de capacitação não ampliou-se atingindo o OME e

os professores, Os agentes de treinamento (ATs) e monitores, avaliam como fracos e inadequados os conteúdos do curso.

Porém, as limitações no domínio e transmissão do saber no processo educativo dos próprios ATs e monitores constituem fator comprometedor do curso. Estas limitações estão, por sua vez, condicionadas "pela ausência de uma política de formação profissional para a educação, global e insistente, respaldada num projeto democrático de ensino de 1º grau(...) e pela desvalorização do professor que tem negados os seus direitos trabalhistas nas formas vigentes de contratação e remuneração". (THERRIEN e PEREIRA, 1987:31).

Cabe registrar que as reflexões encaminhadas pela S.E. em função da capacitação dos professores - discussões que abordam a escola e como esta atua no sentido de construir a hegemonia - abrem espaço para a resistência à dominação e a elaboração de um contra-saber. Mas o espaço da capacitação redundará em totalmente nulo se o cumprimento de um plano de carreira ou Estatuto do Magistério não garantir a diminuição da rotatividade dos professores.

Preocupados com a eficácia das ações do Programa (isto é, os "insumos" deveriam ter impacto sobre o "público-meta") o BIRD e o MEC, estabeleceram como condição para a manutenção dos convênios com as Prefeituras a instituição legal do Estatuto do Magistério.

Segundo o Prefeito de Assaré a exigência do BIRD/MEC foi cumprida quando em 1985, sob Lei nº 9/83, foi aprovado na Câmara de Vereadores o Estatuto do Magistério, que "dispõe sobre o regime jurídico do Magistério Público Municipal do Município de Assaré".

O processo de criação do Estatuto foi exemplar em autoritarismo e formalismo jurídico. Alguns professores participaram da reunião que discutiu a necessidade do Estatuto, com a presença do Prefeito, e em seguida, houve sua aprovação na Câmara.

Um envolvimento efetivo dos professores não ocorreu haja vista não ter sido deles a iniciativa.

No ano seguinte, 1984, a S.E. discutiu com os professores, em reunião do OME, a importância desse instrumento legal, mas sabe-se que até hoje o Estatuto é considerado pela maioria do professorado de Assaré como "uma lei que protege os professores e não é aplicada".

Segundo o Prefeito, após o término do Curso de Qualificação era sua pretensão realizar concurso público. O Curso concluiu sua última etapa em 1987 e o concurso não se realizou, nem o Estatuto do Magistério foi aplicado. E não existe a menor disposição política para a realização de tal medida.

Estas são as palavras do Prefeito Municipal sobre o concurso: "não penso em fazer concurso para professor. Só o farei se o governo estadual der sua contrapartida em termos do salário do professor. O Estado e a União devem assumir sua verdadeira paternidade (sobre a educação), ou então assumir um repasse em termos de recursos já que cabe ao município arcar com a educação. Daí, como repassa recursos pode cobrar o concurso". Sobre a implantação do Estatuto do Magistério foi taxativo: "O MEC e BIRD exigiram que tivesse Estatuto. Teve. E não apliquei (...) não cumpri o Estatuto do Magistério porque sei que vou prejudicar os funcionários, pois o município não tem condições de pagar bem e o Estado não assume a parte dele".

Não se pode negar que há propriedade na defesa de um volume maior de recursos para o município para que este arque com o ônus da educação. Um administrador não faz milagres".*

* Segundo dados colhidos junto à Prefeitura, a renda do município em 1987 excetuando o FPM foi de Cz\$ 6.452.400,00; o FPM foi de Cz\$ 26.638.005,00, completando como renda total o montante de Cz\$..... 33.090.405,00 para atender a todos os setores no município: saúde, educação, construção de estradas, abastecimento de água, etc.

Os argumentos, porém, só adquirem consistência e justificam a atitude do Prefeito se perdermos de vista que também em outras questões referentes a educação, o município não atende satisfatoriamente. O que se pretende afirmar é que embora a municipalidade encontre-se financeiramente impossibilitada de assumir os encargos, esse "empurra-empurra" de responsabilidades demonstra que o atendimento dos serviços educacionais, requer da parte do governo um posicionamento político que priorize efetivamente o setor educacional, seja em uma administração estadual, seja municipal.

O EDURURAL financiou a construção de 6 unidades escolares no município: 4 prédios de 2 salas e 2 prédios de 1 sala; 1 prédio para o CERU, além de 2 ampliações e 1 reforma de escola.

As ações do projeto de Rede Física construíram outra forma exemplar de decisão centralizada pelo poder executivo municipal. É o Prefeito quem efetua as negociações com a população rural que demanda construções escolares, e retira, assim, mais uma obrigação que cabe, em princípio, ao OME.

Seria incorreto negar a legitimidade ou mesmo autoridade do Prefeito eleito para tratar destas questões. Quando os camponeses dirigem-se ao chefe municipal, este gesto é ao mesmo tempo de reconhecimento e cobrança do Estado que, investido poder executivo deve responder à solicitação. O mesmo se pode afirmar sobre os vereadores, que representam suas localidades de origem.

O método de ação, porém, do Executivo e Legislativo Municipais é que permite que se coloque em questão sua legitimidade, na medida em que, além de retirar uma atribuição de competência do OME, utiliza-a para fins de atendimento po

lítico, para manutenção de sua influência política.*

Além das construções escolares estava também inserido no Projeto de Rede Física o mapeamento escolar, ação voltada à adequação das definições das localidades às necessidades de construção.

O mapeamento é um instrumento valioso de levantamento das necessidades de expansão e manutenção da rede física. Constituiu também recurso interessante encontrado pelo EDURURAL para restringir, em parte, o espaço de manipulação das construções escolares pela Prefeitura local. Na medida em que os técnicos da S.E. e do OME possuíam informações criteriosas sobre o meio rural e suas carências em termos de construção, investiam-se de autoridade para discutir com o Prefeito e, desta forma, interferir em um certo grau, na escolha das localidades.

Em Assaré, o mapeamento foi realizado com a orientação dos técnicos do OME que receberam treinamento específico.** O levantamento efetuado não serviu, porém, como subsídio para a definição de construções de prédios escolares. Segundo depoimentos, os técnicos do OME tinham conhecimento exato dos locais adequados para construção, aqueles "onde havia carência, mas mesmo assim o Prefeito não levou em consideração. Foi um trabalho enorme que não serviu pra nada(...) o critério político foi o que pesou para as decisões..."

* É possível, porém, colocar em questão essa legitimidade quando se sabe que o clientelismo garantiu uma eleição. Mas não se pode negar também que o Estado consegue sua legitimação (mesmo quando investido do poder executivo eleito através desse favoritismo) quando a população "reconhece" quando uma "obra foi realizada" ou quando um bem público foi construído.

O clientelismo é, portanto, uma questão que merece atenção cuidadosa. Poderia ser a estratégia possível que a classe dominada em determinado momento utiliza quando quer agir com eficácia. Por exemplo, quando busca conseguir uma escola em seu local de moradia, habilmente aceita as regras do jogo clientelista (às vezes, nem dá sua contrapartida no voto). Este gesto pode até ser criativo mas não expressa uma nova forma de "fazer política".

**Estes, por sua vez, treinaram pessoas do município para o levantamento de dados.

Tendó em vista o pequeno número de unidades escolares existentes em relação ao número de casas de professora, é redundante dizer que foi ínfimo o atendimento que o programa prestou ao município. Foi um número inexpressivo de construções, se a referência for a necessidade local.

Esse fator - a carência generalizada de escolas - constitui, por sua vez, um certo trunfo nas mãos do Prefeito. Ele pode decidir sobre a localidade que lhe aprouver, que possa lhe trazer dividendos políticos, pois qualquer que seja ela, estará atendendo a uma necessidade, a alguma forma de demanda.

Construiu-se também em Assaré, um Centro de Educação Rural (CERU) segundo programação estabelecida pelo EDURURAL.

Com a criação e implementação de CERU's, o Programa pretendia a descentralização administrativa e pedagógica das atividades do OME que, situados em pontos estratégicos dos municípios, atingiriam em seu raio de abrangência, algumas escolas, num sistema de nuclearização. Funcionariam como escolas, como órgãos administrativos e pedagógicos, e baseados na metodologia de planejamento participativo buscar-se-ia desenvolver um trabalho mais abrangente que envolvesse as comunidades nas quais se inseriam.*

Porém, o CERU construído não se desenvolveu segundo a proposta.

Com a participação da equipe de cooperação técnica da S.E. antes mesmo da construção do prédio, a comunidade do Distrito de Tarrafas mobilizou-se e, conforme a proposta da equipe, indicou nomes para a coordenação do Centro. Isto se deu após aquiescência do Prefeito e do OME quanto ao processo

* A equipe de cooperação técnica da S.E. realizou encontro (citado no início deste item) reunindo os OME's das duas regiões do Programa EDURURAL com o objetivo de implantar e dinamizar os CERU's. Foram 4 dias de encontro no qual debateram-se as grandes dificuldades e traçaram-se linhas de ação.

so de escolha - em reunião, "com a discussão sobre o papel do CERU e as necessidades da comunidade". Após a indicação de alguns nomes, estes foram submetidos ao Prefeito e, assim, iniciaram-se as atividades.*

Ocorre que neste Distrito, historicamente, concentram-se adversários políticos do Prefeito e a localidade para a construção do CERU fora escolhida pelo Prefeito anterior. Tarrafas vinha reivindicando sua autonomia política em relação ao município de Assaré e a conquistou em 1987.

Estes determinantes políticos, definiram o destino do CERU e colocaram em cheque a metodologia da planejamento participativo e a proposta de descentralização administrativa.

Tão logo foi construído, e iniciadas algumas atividades, o CERU praticamente foi abandonado pela Prefeitura Municipal e OME. Simultaneamente, a população de Tarrafas identificava-o com a corrente política do Prefeito. Resultou em quase desativação das funções iniciais (cursos diurnos para crianças, distribuição de material escolar, etc....).

Divergências políticas do Prefeito com o ex-coordenador do OME, seu adversário político, se acirraram nesse período. O que parece ter-se dado em Tarrafas em seguida, foi um recuo político do Executivo Municipal que, ao medir forças com os adversários não encontrou aliados no local. O abandono do CERU demonstra que a situação política - interferiu sobremaneira no seu rumo.

* O Coordenador do CERU, eleito na reunião, teve seu nome indicado porque exerce alguma liderança na localidade. Porém, segundo seu próprio depoimento, a decisão pelo seu nome coube exclusivamente ao Prefeito; e após reclamar o posterior "descuido do Prefeito com o CERU" disparou: "O Prefeito me procurou antes para dizer que eu devia ir à reunião com as meninas da S.E. para me arrumar uma vaga". Como se vê, o processo não foi tão democrático como pretendiam os técnicos da S.E....

Houve verdadeira depredação do prédio, sem o CERU haver conseguido desenvolver, pelo menos, parte das propostas "descentralizadoras". Atualmente o prédio é utilizado como escola para as 4 séries iniciais (tarde) e pré-escolar (manhã) com 2 professoras cujos salários não atingem 25% do Piso Nacional, pagos pela Prefeitura. Às vezes é utilizado para festas cívicas escolares, e por uma única vez foi utilizada para palestras educativas.

Avaliando-se o processo, emerge a necessidade de se questionar a proposta de "planejamento participativo" abraçada pela equipe da S.E. e "experimentada" na localidade. O "planejamento participativo" é concebido pelos técnicos da S.E. como o método do "aprender-fazendo"* e como tal possui a dimensão da auto-aprendizagem popular. Segundo autor que subsidiou as discussões da equipe da S.E. "como método de auto-aprendizagem, o planejamento participativo é a forma como o grupo popular conhece sua realidade, a estuda e analisa, tira deste conhecimento os pressupostos para sua ação transformadora e se organiza para começar tal processo de transformação de sua realidade. (...) Se se fala de planejamento é porque o grupo popular descobre as causas de seus problemas e necessidades, projeta as soluções e se organiza funcionalmente para atingir tais soluções (...) Se aqui falamos de participativo é porque deve ser o próprio povo que assume as tarefas de pesquisar projetar e prever. Para isto ele deve descobrir a necessidade de organizar-se". (CONTRERAS; 1982:180-181).

Para avaliar a experiência do CERU, se levarmos em consideração o método de planejamento participativo afirmado pelo autor, a iniciativa em Assaré não foi coerente com a proposta. A proposta de CERU não se gestou na "comunidade", foi elaborada na S.E. e posteriormente incorporada pelo próprio EDURURAL. Portanto, planejou-se a construção e discutiu-se os objetivos do CERU antes da população interessada fazê-lo.

* Depoimento de técnicos.

Percebe-se um esforço dos técnicos em mobilizar a "comunidade" para decidir seus problemas, particularmente, os educacionais. Mas, pergunta-se: quem é essa "comunidade"? Qual a concepção teórica que respalda a intervenção dos técnicos junto à comunidade?

WANDERLEY, em estudo que analisa a experiência do MEB com as comunidades rurais afirma que a "comunidade era vista como uma realidade constituída de forças conflitantes, regidas por relações sociais de dominação" (1982:245). Tomando-se este conceito como válido, pode-se concluir que uma possível causa do "equívoco autoritário" cometido pela S.E. ao exercitar o planejamento participativo foi também a apreciação incorreta da "comunidade" de Tarrafas. Esta não foi percebida segundo a visão do autor (WANDERLEY) e sim como uma população indiferenciada, com interesses comuns ou sem divergências políticas (que de tão reais, determinaram o insucesso da proposta).

Há autores, como NEVES, que defendem a proposta de intervenção estatal através do planejamento participativo, e mesmo apontando a possibilidade de se constituir em instrumento de desestímulo às iniciativas populares - porque transforma as reivindicações legítimas em concessões (do Estado) reconhece validade na proposta porque esta encerra aspectos contraditórios. Assim, argumenta: "deve-se levar em conta que essa ação do Estado traz em si um aspecto de ambiguidade e é justamente nisso que residem as possibilidades do planejamento participativo direcionar-se no sentido de um compromisso explícito com as reais necessidades das camadas populares" (1981:61).

Merece análise, agora, a condição salarial dos professores rurais.

O EDURURAL, com vistas à melhoria dos salários e condições de trabalho definiu a pressão junto aos Prefeitos para a instituição do Estatuto do Magistério, assim como buscou estabelecer uma proposta de valorização do magistério com

a capacitação do professorado (Cursos de Qualificação, encontros, treinamentos, etc.). Como já se avaliou anteriormente foram ações que resultaram em poucos êxitos.

Reside, porém, nos baixos salários um dos determinantes fundamentais da qualidade de ensino no meio rural. Pergunta-se: como levar a sério a intenção do Estado de modernizar o setor educacional quando paga aos professores, salários que não atingem a 25% do PNS?

Em Assaré, um professor habilitado percebe o salário de Cz\$ 1.300,00, isto é 24% do PNS* e um professor leigo recebe Cz\$ 60,00, que significa apenas 0,11% do PNS!

O problema salarial dos professores de Assaré agravou-se quando em janeiro de 1988 o Prefeito decidiu suspender o salário-família.** Segundo ele, uma alta percentagem dos recursos para a educação estavam sendo utilizados para a folha de pagamento, em particular, para o salário-família. Sua suspensão por 3 meses viria acompanhada de uma fiscalização para se verificar o real funcionamento das escolas e a permanência ou não dos professores em sala de aula. Simultaneamente os salários receberiam um aumento de 50% em fevereiro e 100% em março, se comprovada a situação regular das escolas e professores.

* Os valores referem-se a fevereiro de 1988, quando o PNS era Cz\$.. 5.280,00.

** O pagamento do salário-família tem respaldo legal na CLT e, instituído sob a Lei nº 4266 de 3/10/66, versa que o trabalhador com vínculo empregatício tem o direito de receber a importância de 5% do salário mínimo (ou PNS) para cada filho, até 14 anos, cuja paternidade seja comprovada. O pagamento é realizado pelo órgão empregador, mas é ressarcido posteriormente pelo INPS. Segundo o próprio Prefeito, "a suspensão do salário-família não tem respaldo legal, mas são raras as Prefeituras que pagam salário-família (ou abono) e o FGTS aos seus professores". Como se vê, a suspensão trata-se de uma medida, além de arbitrária, ilegal. E ainda fica no ar a possibilidade de se especular sobre a malversação desses recursos que deveriam pagar o abono e que foram negados aos professores.

Estas medidas foram comunicadas aos professores em uma reunião realizada entre estes, o Prefeito e o pessoal do OME. Na oportunidade, não houve contestação.

Alguns professores lamentaram o drástico rebaixamento de seus salários, uma vez que o valor do salário-família, ultrapassa e muito o salário-base. Porém, estas lamentações foram feitas a alguns técnicos do OME e a revolta contra a situação só é observada quando se conversa individualmente com os professores rurais. Comentando o corte salarial, um professor assim se expôs: "O professor é a classe mais tímida que tem. O Prefeito pode cortar ele e por outro no lugar: por isso ele tem medo. Eu mesmo nunca pergunto nada ao Prefeito. Falo o que acho das coisas para a Coordenadora do OME, mas para ele, não. Em reunião, se o Prefeito chega de bom humor, pode até falar umas coisas que o professor não aprova, não acha muito certo... assim mesmo ele (o professor) se mostra satisfeito".

Os professores não encontraram ainda um canal de expressão da sua revolta e insatisfação com as medidas. O que vem ocorrendo de mais grave são acusações mútuas, entre eles próprios, apontando quem trabalha e tem baixo salário e quem não trabalha e recebe o salário. O quadro indica que só conseguem perceber-se individualmente, lesados individualmente. Não parecem vislumbrar a necessidade de organização para que possam se contrapor a essa situação.

A força do poder concentrado nas mãos do Prefeito tem um peso tal que somente poderia ser questionado com um mínimo de organização da categoria dos docentes.

Como se pode notar, o Executivo Municipal encontra-se enredado nas teias do clientelismo que grassou em sua administração. A folha de pagamento encontra-se inchada, o critério para a contratação de professor continua sendo a afiliação política e uma medida arbitrária e impopular foi o único recurso encontrado para o estancamento das dificuldades neste momento de acirramento da crise econômica.

É uma situação crítica que está levando a categoria ao limite máximo de sua tolerância. Resta observar quais elementos subjetivos serão mobilizados que permitam aos professores iniciarem um processo de elaboração de um contra-saber, de uma nova prática política, ou mesmo uma nova prática social que os faça perceberem-se como cidadãos que buscam resgatar e afirmar os seus direitos.

Uma pergunta ainda deve ser feita: como um professor rural submete-se a tal condição salarial? O que move o professor rural a dispender tempo e esforço numa atividade tão mal remunerada?

Uma pesquisa realizada sobre a "Casa da Professora" e em fase de análise* - estudo de caso a partir de duas localidades rurais de Assaré-CE - aponta como motivação do professor ao seu ofício, a despeito do salário aviltante, tanto os direitos trabalhistas que este adquire quando possui a carteira assinada, quanto um componente de ordem mais subjetiva - cultural ou ideológico: o professor rural, simultânea e comumente trabalhador rural, vê nessa condição uma possibilidade de coletivizar o seu saber, pois sente muito fortemente a necessidade de dispô-lo aos seus iguais. A exigência de saber ler, escrever e contar, imposta pela complexificação das relações sociais é atendida, assim, contando com a disponibilidade daqueles que possuem um saber escolar, por mínimo que seja.

Já BARRETO entende que ainda surgem candidatos ao magistério no meio rural sob as condições de remuneração citadas acima porque ocorre que, nessa área, a oferta de empregos não manuais praticamente inexistente, assim, "o magistério passa a ser objeto de disputa de setores rurais melhor situados frente à maioria dos trabalhadores assalariados ou em regime de parceria" (BARRETO, 1985:135).

Estas duas interpretações parecem procedentes e não são excludentes. Depoimentos dos Professores conduzem o estu

* Citada anteriormente, no item 1 deste capítulo.

do a aceitar estas explicações. Assim se coloca uma professora que ensina há 20 anos e recebe o salário de Cz\$ 1.000,00, isto é, menos de 20% do PNS: "Tenho carteira assinada há 15 anos; só em 1987 o prédio escolar foi construído; e ensino de manhã e de tarde. Ensino porque gosto e porque estou acostumada. Também, não tem outra professora e nem tem outro trabalho aqui. Aí, a gente vai se acostumando. E agora, já faz muitos anos (...) continuo porque não quero perder meu tempo de serviço".

Outros dois professores, descontentes com os salários informam que no ano de 1987 tinham decidido não mais trabalhar, avisaram às crianças que não continuariam ensinando, mas depois desistiram. Um deles fala: "O salário é muito baixo; outros professores estão desistindo de ensinar. Mas os alunos voltaram neste ano e não tem outro professor aqui. Daí, a gente aceitou continuar, mas é só por mais este ano".

A análise que traçou o quadro político de Assaré e mesmo a trajetória do OME revela que o Estado - sociedade política tem sua presença acentuada nessa conjuntura, sobrepondo-se ao Estado - sociedade civil.

Essa relação que se desenvolve ao nível da superestrutura expressa a inexistência de uma sociedade civil organizada que atribua ao OME - Estado objetivado em instituição - o caráter de "aparelho privado de hegemonia", que segundo Gramsci, seria o veiculador de um contra-saber, uma ideologia ou ideologias que contestem a dominação da sociedade política, expressa no Governo Municipal.

A hegemonia do poder executivo - da sociedade política sobre a sociedade civil - expressa na gestão autoritária e centralizada que decide os rumos da educação podem ser contestados pelos técnicos da educação e pelos grupos sociais interessados. Decisões por mudanças efetivas na área educacional são questões que envolvem vontade e compromisso políticos do Estado (ou governo) com uma real democratização da educação - do ensino básico, em particular. Envolvem tam

bém uma compreensão por parte da população que demanda os serviços educacionais de que historicamente têm se constituído em uma conquista social. Tem sido oferecidos às camadas populares da sociedade brasileira em resposta a lutas e mobilizações, não obstante, sejam precários qualitativamente e ainda mantenham grande contingente de excluídos.

Não se pretendeu, nesta análise, traçar uma caricatura da administração municipal de Assaré, como se este fosse resultado de visões maniqueístas destinadas a incidir sobre os rumos da educação do município.

A Prefeitura local sofre pressões reais para a gestão do município e que perpassam a existência do OME: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - maior parcela de recursos do orçamento municipal - é de Cz\$ 26.638.005,00 e a renda total é Cz\$ 33.090.405,00. Com esta renda a municipalidade se vê impelida a negociar recursos para diversos setores com o Estado e a União,* em condição de subserviência.

Recorre, assim, diretamente ao MEC e também a S.E., em busca de transferências de recursos através dos projetos governamentais. Além do EDURURAL, a Prefeitura local recebe recursos provenientes do Salário Educação. Desta forma, estes vão se juntando, numa colcha de retalhos orçamentária, que resulta, a despeito de todo o empenho de técnicos da S.E., em uma colcha de retalhos de ações educacionais. A inexistência de uma política educacional globalizante, que apresente interesses reais de atacar a problemática do ensino básico, tem sua correspondência a nível local.

A modernização empreendida não poderia, portanto, deixar de adquirir a característica conservadora. Conta com os ingredientes necessários para tal: o autoritarismo, o clientelismo e a alteração superficial, de fachada, do quadro educacional municipal do meio rural.

* Conclusão a partir de depoimentos e informações do Prefeito e Tesoureira da Prefeitura.

Todas as atividades do OME aqui abordadas, caracte_rizam-no como instituição que executa ações, que cumpre tare_fas. Enfim, um mero executor da política educacional. O mo_mento de elaboração dessa política pertence a outras esfe_ras - à S.E., ao MEC - e as decisões não estão também sob seu controle. O clientelismo e o centralismo apresentam-no como instrumento político cujo objetivo é a manutenção das relações sociais e políticas locais.

5 - CONCLUSÃO: O OME COMO LOCUS DA DOMINAÇÃO E DA POSSIBILIDADE DE CONTRA-IDEOLOGIA

No capítulo anterior o significado político emprestado ao órgão vinculava-o, de forma enfática, à hegemonia da sociedade política: o OME se apresentou como "locus" de relações coercitivas, de dominação. O "locus" no qual o exercício hegemônico da classe dominante se tornava perceptível na utilização de mecanismos ideológicos de dominação, como o paternalismo, evidenciando o clientelismo e o caráter autoritário do Estado no Brasil.

O papel coercitivo atribuído ao OME só é possível, porém, porque a "sociedade civil é débil e amorfa" (COUTINHO, 1985:68).

Quais elementos ou procedimentos devem ser apontados no sentido de traçar um caminho que inverta o papel até agora atribuído ao OME?

Os professores, eles próprios, vêm encontrando caminhos e traçando alternativas de ação.

Em 1982, iniciou-se em Aracoiaba (CE) movimento que culminou na criação da Associação dos Professores Municipais do Interior do Ceará (APROMICE).

Os professores rurais municipais realizaram, nesse ano, discussões acerca de suas condições de trabalho, questionando a remuneração que não atingia a importância de 1 salário mínimo.

Mobilizaram-se em busca de aumento salarial junto ao Prefeito e, ao longo do processo, foram adquirindo clareza de que o confronto político não se dava apenas com o Governo - o poder executivo local - mas também com os patri

nhos políticos. Em outros termos, os professores estavam questionando a prática clientelística. Por tomarem tal atitude, sofreram pressões que impuseram ao movimento um certo recuo. Sabe-se que mesmo os professores que participaram desse questionamento carregavam o envolvimento político anterior, pois suas contratações se fizeram através de intermediações clientelísticas.

Conquistaram aumentos salariais nesse ano de 1982 e, apesar de uma dispersão lenta, continuaram a se reunir e a trazer para as discussões professores representantes das localidades rurais do município.

Somente em 1985 retomaram com mais força essas discussões, que foram se ampliando, atingindo um maior número de professores.

Contando com uma assessoria jurídica e tendo acesso a publicações que tratavam das questões relativas à categoria, os professores tomaram conhecimento da Lei Calmon, que estabelece a exigência do emprego de 25% do orçamento municipal no setor educacional.*

Passaram, então, solicitar informações sobre o orçamento do município ao Prefeito, que não os atendeu, colocando um vereador como intermediário na questão. Com os poucos dados conseguidos com o vereador (Presidente da Câmara Municipal de Aracoiaba) os professores concluíram que a Prefeitura local não cumpria a Lei Calmon.

O que ocorreu, em seguida, foram represálias aos participantes do movimento, com ameaças de demissões, suspensão de pagamento (àqueles professores que se mantinham nas salas de aula mesmo sob ameaça) e um jogo de desinformação (o executivo local e os políticos acusavam as lideranças de falsidade nas informações obtidas). Ficou, porém, um saldo des

* A Emenda Calmon, regulamentada em 1985, determina 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".

se esforço de reflexão e prática: iniciou-se a formação da APROMICE.

Os professores passaram a se reunir com a categoria em outros municípios, discutindo questões a ela afetas e em 30 de novembro de 1986 foi fundada a Associação, elegendo-se uma coordenação e o estatuto da entidade.*

A APROMICE estrutura-se a partir de Conselhos Municipais que, por sua vez, são compostos por representantes de professores das localidades rurais.

Segundo liderança da Associação, o movimento é lento mas tem se pautado nos problemas concretos que os professores enfrentam - os baixos "salários", a necessidade de capacitação, e questões trabalhistas (como vem ocorrendo com os professores de Milhã, município recém-fundado, cujo Prefeito demitiu todos os professores quando assumiu a administração. Aqui, os docentes estão encaminhando a questão judicialmente).

É necessário enfatizar que para a conscientização política dos professores concorrem vários fatores, dentre

* "(...) A APROMICE tem como objetivos: 1) levar ao conhecimento de todos os professores a organização existente no interior do Estado do Ceará; 2) a defesa dos direitos trabalhistas da classe; 3) igualdade da classe entre todos os municípios interioranos; 4) a moralização da escola municipal; 5) a união da categoria.

A APROMICE foi criada em 30 de novembro de 1986, na cidade de Quixadá, durante o 1º Seminário de Professores Municipais. Seu Estatuto está publicado no Diário Oficial nº 14.593 de 17/06/87 com a Personalidade Jurídica - registro nº 65 - livro nº 1, folhas - Lei nº 726/87 de 10/09/87. Tem sua sede e foro na cidade de Senador Pompeu (...).

Em cada município pode ser criado um Conselho Municipal da APROMICE que se encarregará de resolver os problemas locais juntamente com seus associados.

(...) Você, professor municipal, venha juntar-se a nós, associando-se na APROMICE.

(...) Nós que ensinamos tantas pessoas, que pouco sabem os mistérios dos números e das letras, precisamos aprender também a nossa: o mundo será melhor se você quiser, se lutar por estas mudanças". (Trecho de uma Carta Aberta aos Professores Municipais do Interior do Ceará distribuída por representante da APROMICE no Encontro Intermunicipal de Órgãos Municipais de Educação promovido pela S.E. nos dias 23 a 27/11 1987).

eles, a relação que a própria categoria e os técnicos do OME estabelecem com os da Secretaria da Educação.

As investidas da política econômica do governo, que vêm corroendo os salários e comprometendo as condições de vida dos trabalhadores, de um modo geral, impõem aos professores - como a outras categorias profissionais - a mobilização pelas reposições das perdas. E questões mais abrangentes da categoria não têm sido aprofundadas. Embora o discurso das lideranças enfatize a importância da educação num processo de transformação social, e por conseguinte, a necessidade de articular suas lutas às lutas de outros setores da sociedade brasileira, o movimento dos docentes ainda expressa um caráter corporativista, voltado principalmente para questões imediatas.

É necessário tempo para maturação de um trabalho sindical e político. Compete, porém, às direções e lideranças sindicais encaminharem uma reflexão acerca dessas questões, sob pena de se cair em grevismo e, assim abrir flancos para posturas conservadoras que, terminam por colocar em questão a representatividade das instâncias e mecanismos que a categoria adota - como assembleias, reuniões, etc. Cabe a ela como um todo refletir, inclusive, sobre esse ponto.

Estas observações sobre o movimento dos professores têm seu sentido neste trabalho: acredita-se que uma das formas de se interferir na vida do OME - e, assim, atribuir-lhe um papel diverso daquele já analisado - é fortalecer a organização da sociedade civil. E segundo ARAÚJO FILHO, o que faz a força de uma organização "é a sua competência política, sua coesão ideológica, a participação efetiva de seus membros, um mínimo de consenso no dissenso em torno da luta por objetivos comuns e sua autonomia econômico-financeira" (1987-7).

Quanto à competência ou responsabilidade da S.E. sobre uma mudança no perfil político do OME, já se pode notar, a partir da implantação do EDURURAL, que vem sendo gradativamente assumida por seus técnicos.

Um ponto que se abordou ao longo deste estudo, por diversas vezes e que caracteriza a modernização conservadora foi a permanência do quadro educacional e a afirmação de que a ponta do sistema educacional não é atingida pela intervenção estatal de forma satisfatória.

Partindo deste raciocínio pergunta-se, então, onde se situa o esforço realizado durante os sete anos do Programa EDURURAL? O que resultou da aplicação dos seus recursos financeiros?

O Relatório Terminal do EDURURAL conclui, ao avaliar o Projeto de Capacitação do Programa que "os resultados mais tangíveis do Projeto localizam-se predominantemente a nível dos técnicos das SEs, sendo menos evidentes nos OMEs e pouco perceptíveis nas escolas (THERRIEN & PEREIRA, 1987:31).

Esta observação-relativizada sua abrangência, pois refere-se somente ao Projeto de Capacitação - sugere que se observe os resultados do Programa sob um ângulo qualitativo. Assim, se consegue perceber a mudança ocorrida na S.E. e na postura de seus técnicos.

O EDURURAL constituiu-se, a despeito de todas as falhas e críticas que mereçam ser efetuadas, um espaço de elaboração de um saber comprometido com uma democratização da educação.

É o que se depreende de atividades que a S.E. promoveu, principalmente nos três últimos anos do Programa (1985 a 1987).

O último encontro realizado entre OMEs* cujo objetivo foi "fortalecer as ações desenvolvidas pelo OME através de estudos, debates e troca de experiências" incluiu em sua agenda questões como "o compromisso político do Educador", "Associativismo" e "Realidade educacional". Deste encontro

* Encontro Intermunicipal de OMEs, realizado no período de 23 a 27/11/87, em Caucaia(CE).

participou também representante da APROMICE, que relatou a experiência da entidade e debateu com os participantes a situação profissional da categoria.

Neste período de transição política, em que o Congresso Constituinte redefine juridicamente o ordenamento econômico, político e social do país, há perspectivas de alterações tributárias que colocarão as municipalidades em situação mais favorável para arcar com o ônus da educação básica.

Isto porém, terá pouca significação se o controle das decisões não estiver submetido a práticas democráticas, inventadas pelos setores interessados nos serviços educacionais. A gestão da educação, portanto, necessita ser repensada e redefinida.

O EDURURAL tentou repensá-la, já em meados de 1985. Invocando o pensamento do então Ministro Mario Maciel e da Lei 5.692/71, adiantou a proposta de formação de Comissões Municipais de Educação, com o intuito de municipalizar o ensino. Argumentava que "municipalização do ensino, no entanto não deve ser entendida apenas como repasse de atribuições e recursos, mas como descentralização de decisões, de modo a permitir que os municípios exerçam efetivamente o papel de sujeitos e agentes ativos do processo de formulação e execução de suas políticas educacionais que o MEC deve apoiar".* (EDURURAL, 1985:1).

O EDURURAL se propõe no documento, "a dar execução, com a intensidade recomendada pelo Senhor Ministro, à descentralização aos municípios dos encargos e serviços da educação do primeiro grau". Dentre as várias medidas que se propõe a adotar, está a criação de Comissões Municipais de Educação.

A proposta é elaborada de forma completa, acabada: com o estabelecimento de funções, representatividade e composição dessas comissões.

* Documento distribuído em reunião de coordenadores estaduais do Programa.

Proposta análoga foi encaminhada, no Ceará, pela Secretaria de Ação Social, para a gestão dos recursos do Plano de Emergência (contra a seca), em 1987. Foram criados Grupos de Ação Comunitária (GACs) nos municípios flagelados com o objetivo de impedir que a seca continuasse a ser rendosa econômica e politicamente. O controle pela própria comunidade impossibilitaria favoritismos e clientelismo dificultando a interferência dos caciques políticos.

Saliente-se, porém, que "comunidade" é a palavra mágica de que lançam mão, com regularidade, as intervenções governamentais. Deve-se entender por comunidade a Prefeitura e Câmara Municipal, o representante do Banco do Brasil, a Igreja, o representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, e assim por diante.

Observa-se, então, que os critérios não estão confusos para a composição dos GACs, como não o estão para a composição das CMEs que propõe a participação da Prefeitura Municipal, Câmara dos Vereadores, Magistério, Associações de Classe - todos devem representar (supõe-se) interesses comuns.

A CME é assim definida: "um mecanismo institucional destinado a assegurar bom relacionamento da comunidade com a escola (...) visa expressar junto ao magistério e às autoridades em geral as necessidades e anseios da comunidade no setor da educação e participar da solução desse problema". (IDEM, 1985:3). As funções a ela atribuídas constitui uma pérola da democracia participativa: "um canal de comunicação entre comunidade e escola" (...) "participação na formulação do Plano Anual de Trabalho do OME" (...) "agente de pressão junto às autoridades estaduais e municipais". E completa: "quem supervisiona a Comissão é aquele que deve ser supervisionado" - o OME.

Esta proposta não chegou a ser implementada mas merece uma análise, tanto pelo seu conteúdo, pela proposta em si, de gestão do ensino municipal, quanto pela forma ou processo de elaboração. É uma proposta de "como não se deve ge

rir a educação".

Como definiu-se? Ela partiu dos OME's ou da Sociedade Civil? Ou surgiu como o próprio EDURURAL, a partir de articulações e avaliações tecnoburocráticas?

A proposta de criação de CMEs deve ser entendida como um parâmetro de procedimento adotado pelo Estado para sua legitimação de acordo com as mudanças conjunturais.

Interessa à Sociedade Civil encontrar propostas que se contraponham às artificiais que o Estado apresenta, e que vêm no sentido de incorporar aspirações e torná-las concessões perdendo-se, assim, a força e o caráter educativos da ação.

O que se defende é, portanto, o exercício constante e incansável da crítica no interior dos movimentos sociais e no interior do movimento dos professores, em particular; uma crítica que propicie condições de criação e elaboração de formas próprias de intervenção política, formas novas, inclusive.

Esta prática constitui a principal garantia de que uma proposta de política educacional estará preocupada com a gestão democrática do ensino criando, assim, mecanismos que definam novo perfil ao OME e à educação rural nos municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AÇÃO Social e sindicatos analisam saques no interior: para trabalhadores causa é a fome, CEDEC diz que há infiltração. O POVO, Fortaleza, 11 mar. 1988.
- ANDRÉ, Marli E.D.A. Estudo de caso: seu potencial na educação **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, (49):51-54, 1984.
- ARAÚJO FILHO, Luís Soares de. O professor; formação, carreira/salário e organização política: reflexões por uma organização politicamente competente. **Em Aberto**, Brasília, (34):1-10, abr./jun., 1987.
- ARELARO, Lisete R.G. Descentralização: uma forma de justiça social? **Revista da Associação Nacional de Educação**. S.Paulo, (2):61-63, 1981.
- ASSOCIAÇÃO dos Professores Rurais do Interior do do Ceará /APROMICE, **Carta aberta aos professores municipais do interior do Ceará**, Fortaleza, 24 nov. 1987.
- BARRETO, Elba S. de Sá. Novas políticas educacionais para velhas escolas rurais: um estudo de caso no sertão do Piauí. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, (46):23-49, ago. 1983.
- . Política educacional e educação das populações rurais, in MADEIRA, Felícia Reicher (coord.). **Educação na América Latina: os modelos teóricos e a realidade social**. São Paulo, Cortez, 1985, p. 115-149.
- . & ARELARO, Lisete R.G. A municipalização do ensino de 1º grau: tese controvertida. **Em Aberto**, Brasília, (29): 1-13, 1986.
- BRASIL, MEC. **Promunicípio: relatório final**, Brasília, MEC, 1977.

- . **III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto: 1980-1985**, Brasília, MEC, 1980.
- . **Relatório Geral MEC/SEPS 1980-1985**. Brasília, MEC, 1985, mimeo.
- BUCI - GLUCKMANN, Christinne. **Gramsci e o estado**: tradução de Angelina Peralva. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
- BURZTYN, Marcel. **O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste**, Petrópolis, Vozes, 1984.
- CALAZANS, Maria Julieta Costa. A escola na interação sociedade civil/Estado: um forum para encaminhamento das lutas dos professores. **Em Aberto**. Brasília, (34):17-24, abr/jun, 1987.
- CARDOSO, Míriam Limoeiro. O mito do método. **Boletim Carioca de Geografia**, Rio de Janeiro, (23):61-100, 1976.
- CEARÁ, CEPA. **Relatório de avaliação PDRI-Cariri**. Fortaleza, CEPA-CE, 1987, mimeo.
- CEARÁ, SECRETARIA DE EDUCAÇÃO/PRORURAL. **Anteprojeto de cooperação técnica do Prorural**. Fortaleza, Secretaria de Educação, 1983, mimeo.
- . **Relatório do encontro sobre Centros de Educação Rural, CERU/PDRI - Sertões Cearenses**, Fortaleza, Secretaria de Educação, 1984, mimeo.
- . **Relatório do encontro de coordenadores e técnicos do Cariri e cidades circunvizinhas**. Fortaleza, Secretaria de Educação, 1985, mimeo.
- . **Sistema de supervisão rural: síntese**. Fortaleza, Secretaria de Educação, s.d.
- CONTRERAS, Rolando N. Pinto. Os programas de educação não-formal como parte integrante do processo de educação e organização popular. **Educação em Debate**. Fortaleza, (1): 139-203, 1982.

- COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**. Porto Alegre, L & PM, 1981. (Fontes de Pensamento Político, v. 2).
- DAMASCENO, Maria Nobre. Prática educativa e consciência do campesinato: uma contribuição do estudo da educação popular realizada nas comunidades eclesiais de base. **Educação em Debate**. Fortaleza, (10):33-51, 1985.
- EDURURAL. **Apoio à administração municipal**. Brasília, EDURURAL, 1985, mimeo.
- FERNANDES, Florestan. **Nova república?** Rio de Janeiro, Zahar, 1986.
- FUNDAÇÃO CEARENSE DE PESQUISA E CULTURA, **Avaliação da educação rural básica no Nordeste brasileiro: relatório técnico nº 7**, Fortaleza, FCPC/UFC, 1985.
- . **Avaliação da educação rural básica do Nordeste brasileiro: relatório técnico nº 8**, FCPC/UFC, 1982.
- EZPELETA, Justa e ROCKWELL, Elsie. **Pesquisa participante**; tradução de Francisco Salatiel de Alencar Barbosa. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1986.
- FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: Formação do patronado político brasileiro**. Porto Alegre, Globo, 1979, 2 v.
- FREITAG, Bárbara. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo, Moraes, 1984.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Política de financiamento da educação no Brasil: sociedade desigual, distribuição desigual de recursos. **Anais da 1.^a Conferência Brasileira de Educação**, São Paulo, Cortez Editora, 1981, p. 47-51.
- FURTADO, Rosemary Conti & PEREIRA, Sônia. **Um levantamento das condições de funcionamento e estrutura dos órgãos municipais de educação no Programa Edurural: Assaré e Canindé**. Fortaleza, FCPC/UFC, 1985, mimeo.

- GOODE, William J. & HATT, Paul K. **Métodos em pesquisa social**, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1960.
- GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**; tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.
- . **Maquiavel, a política e o estado moderno**; tradução de Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1976.
- GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**; tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Graal, 1978.
- HAGUETTE, Tereza M. Frota. **Fatores de diferenciação partidária em Fortaleza**. Fortaleza, UFC, s.d., mimeo.
- HORTA, José Silvério Baía. Planejamento educacional, in: Saviani, Dermeval (coord.) **Filosofia da educação brasileira**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1983, p. 194-239.
- IBGE. **Sinopse preliminar do censo demográfico**. Ceará, 1980. Rio de Janeiro, IBGE, 1981.
- INEP. Ajuda externa à educação brasileira. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília. (154):511-38, set./dez. 1985.
- LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo, Alfa-Omega, 1985.
- LEROY, M. I. Pereira. **O gatopardismo na educação**: reformar para não mudar - o caso de Minas Gerais. Rio de Janeiro, Dois Pontos, 1987.
- LIBÂNIO, Anamaria Vaz de Assis. Participação comunitária e programas públicos no Brasil. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, (48):21.27, fev. 1984.
- MAIA, Eny Marisa. Educação rural no Brasil: o que mudou em 60 anos? Revista da Associação Nacional de Educação, São Paulo, (3):5-11, 1982.

- . Qualidade do ensino básico na zona rural: problemas de administração descentralizada num contexto autoritário. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, (46):16-22, ago. 1983.
- MARQUES, Antonio Emílio Sendim. Políticas educacionais e financiamento da educação: definido e definidor. **Anais da 1.^a Conferência Brasileira de Educação**. São Paulo, Cortez Editora, 1981, p. 51-54.
- MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petropólis, Vozes, 1981.
- . **Expropriação e violência no campo**. São Paulo, Hucitec, 1982.
- MELLO, Guiomar Namó de. É preciso dar um conteúdo ao debate sobre a municipalização do ensino do 1.^o grau. **Em Aberto**, Brasília, (29):19-24, jan/mar. 1986.
- MEPECHIA, Aloizio C. e VIEIRA, Renan de Deus. Avaliação do impacto do Edurural: desenvolvimento institucional. In: **Avaliação terminal do Programa Edurural**. 1987, mimeo.
- NASCIMENTO, Elimar. Hegemonia em Gramsci: uma teoria das relações políticas nas formações sociais modernas? **Ensaio**, São Paulo, (13):67-84, 1984.
- NEVES, Lúcia Maria W. et alii. Estado e planejamento educacional no Brasil: a formação do planejador. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, (51):55-63, nov. 1984.
- O'DONNELL, Guillermo. Anotações para uma teoria do Estado. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, CEDEC/Paz e Terra, (3):71-93, nov/jan. 1981.
- OLIVEIRA, M. das Graças C. **A prática do planejamento ou o planejamento na prática: um estudo sobre educação e clientelismo político**. Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 1986. (Dissertação de Mestrado).

- . & NEVES, Lúcia Maria W. Planejamento educacional e clientelismo político. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (56): 4-10, fev., 1986.
- PAIVA, Vanilda e PAIVA, César. A questão da municipalização do ensino. **Em Aberto**. Brasília, (29):15-18, jan/mar. 1986.
- QUEIROZ, M. Izaura Pereira. O mandonismo na política brasileira e outros ensaios. São Paulo, Alfa-Omega, 1976.
- SOUZA, Sandra Zákia e DREIFUSS, Áurea (coord.) Professor leigo no meio rural, Belo Horizonte, FAE/IRHJP, 1986.
- THERRIEN, Jacques. **Políticas de educação para o meio rural: o papel do Estado e a produção do saber**, Fortaleza, FAGED/ UFC, 1986, mimeo.
- . & PEREIRA, Sônia. Características do acordo e concepção do Programa Edurural/Desempenho dos componentes do Programa Edurural. In: **Avaliação Terminal do Programa Edu rural**, 1987, mimeo.
- TRABALHADORES famintos invadem três cidades: Quixelô, Perei ro e Assaré foram os municípios ontem atingidos. O POVO, Fortaleza, 8 março de 1988.
- VELOSO, Jacques. O **financiamento da educação na transição de mocrática**, In: MELLO, Guiomar Namó de. (coord.), São Pau lo, Cortez: Autores Associados, 1986, p. 44-72.
- WANDERLEY, Luis Eduardo W. **Educar para transformar: educação popular, Igreja Católica e política no Movimento de Educa ção de Base**. Petrópolis, Vozes, 1984.