

# A QUALIDADE DO ENSINO BÁSICO NA ZONA RURAL:

## PROBLEMAS DE ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA NUM CONTEXTO AUTORITÁRIO

*Eny Marisa Maia*

Da Fundação Carlos Chagas

---

### RESUMO

O artigo discute as características do ensino elementar no contexto rural do Nordeste, contrapondo-as à proposta de descentralização do ensino.

A partir de uma descrição geral sobre o modo de organização e funcionamento da rede de ensino elementar, em 1981, no interior dos estados do Ceará, Pernambuco e Piauí, coloca-se em questão a autonomia econômica e política dos Estados e Municípios para interferir na qualidade do ensino que é oferecido à população.

São discutidas também as possibilidades efetivas de participação da comunidade na direção de seus interesses, tal como recomendam as novas propostas educacionais voltadas para o meio rural.

---

### SUMMARY

This article discusses the main characteristics of the elementary education in the rural context of northeast Brazil, putting them against the decentralization proposal for such education.

Firstly, a general overview of the ways through which the elementary education network is organized and operates in the countryside of the states of Ceará, Pernambuco and Piauí is offered. Secondly, it is called in question if such states and their municipal districts would have the necessary economical and political autonomy to interfere in the quality of education, given to the population.

Finally, it is discussed if community participation in fighting for its own benefits represents an effective possibility, as it is suggested by the new educational proposals for the rural areas.

---

### 1 – INTRODUÇÃO

Ao analisar as variáveis que interferem na qualidade do ensino básico na zona rural dos estados do Ceará, Pernambuco e Piauí constatou-se que, malgrado os esforços desenvolvidos pelas respectivas administrações estaduais, certos problemas que comprometem diretamente a produtividade das escolas se mantêm. Problemas relacionados a oferta de matrículas, recursos humanos, material didático, merenda escolar e manutenção das unidades escolares evidenciam dificuldades concretas para que os "insumos" dos programas em execução, como o Edurural, alcancem o objetivo de promover a maior eficiência das redes do ensino municipal.

Destacados alguns elementos básicos que, reconhecidamente, interferem no desenvolvimento das atividades

pedagógicas e constatada sua contribuição para os resultados negativos que apresenta a rede municipal de ensino (Universidade Federal do Ceará, 1982), é possível proceder a um exame sobre as condições de organização e funcionamento das escolas rurais de diferentes perspectivas.

Parece-nos, entretanto, que face às reformas administrativas por que passaram as Secretarias de Educação de três estados (Ceará, Pernambuco e Piauí) a partir de 1972, com a intenção de se adequar às propostas de descentralização e municipalização do ensino, uma análise dessa nova estrutura, através da observação do fluxo entre as diferentes instâncias de poder, talvez permita compreender melhor quais os entraves administrativos que provavelmente impedem os "insumos" de se concretizarem em benefícios para a "base".

## 2 – CARACTERÍSTICAS GERAIS DA REDE MUNICIPAL RURAL

Uma descrição, embora sucinta, de como se organiza a rede de ensino rural nos três estados acima citados, deve servir como ponto de partida para uma discussão posterior.

Os índices de acesso à escola rural, conforme os estudos realizados pela Fundação Cearense de Pesquisa (Universidade Federal do Ceará, 1982, Relatório técnico nº 4), revelam que:

- 45% da população de 7 anos está na escola;
- 45% dos alunos novos na 1ª série têm mais de 9 anos;
- 70% dos alunos matriculados no 1º grau cursam a 1ª série;
- 40% da população na faixa etária de 7 a 14 anos cursa as quatro primeiras séries;
- 15% dos alunos matriculados nas quatro primeiras séries têm mais de 14 anos;
- a média de alunos por escola fica em torno de 40 (quarenta).

A partir destes dados percebe-se que grande parte da população de 7 anos não freqüenta a escola. A distorção idade-série está caracterizada pela freqüência de alunos que têm até 14 anos ou mais, cursando as séries iniciais. É possível, também, discutir a produtividade das escolas da zona rural, uma vez que 70% dos alunos cursam a 1ª série, indicando altos índices de repetência. Por outro lado, a média de 40 alunos por escola precisa ser considerada com base nas condições de funcionamento dessas unidades. Através dos "Estudos de Caso" realizados pela Fundação Carlos Chagas (Universidade Federal do Ceará, 1982, Relatório técnico nº 6), em municípios do interior daqueles estados, constatou-se que apenas Pernambuco apresenta um número razoável de construções escolares mais recentes, com capacidade para abrigar 30 alunos por classe.

Nos estados do Piauí e do Ceará, predominam as escolas rurais municipais com uma sala de aula, ou funcionando em prédios improvisados, como a casa da professora, com capacidade máxima de atendimento a 25 alunos. Alguns destes locais são tão "acanhados" que o professor divide o grupo em dois ou mais e atende em horários sucessivos, reduzindo consideravelmente o tempo de permanência do aluno na escola.

Os planos estaduais de educação elaborados para o período de 1979-1983 nas três Secretarias dão conta das dificuldades relativas à qualificação do pessoal para funções docentes e técnicas. (Ceará, 1979; Pernambuco. Plano Estadual de Educação; Piauí. Plano Estadual de Educação.) No estado do Ceará, 87,4% dos professores primários têm escolaridade até a 4ª série do 1º grau. A mesma constatação se estende aos quadros técnicos disponíveis para a administração dos serviços de educação municipal. Quando muito, apresentam formação a nível de 2º grau, em geral, o curso normal. Constituiu uma parcela pouco significativa a dos que fizeram curso superior, o que se observa mais freqüentemente em Pernambuco.

Respondendo a tal problemática, consta como meta prioritária nos planos de educação dos três estados a

capacitação de recursos humanos. Os treinamentos de pessoal docente e técnico vêm se repetindo nos municípios, enfrentando obstáculos que vão desde a elaboração da proposta até a execução. Como a clientela apresenta níveis baixos de informação, o conteúdo desses cursos, muitas vezes, se mostra além das possibilidades da maioria, acarretando a assimilação mecânica de conteúdos, repetidos em salas de aula sem que professor ou alunos consigam apreender seu significado.

Para o deslocamento e a permanência na sede dos municípios, durante a realização dos cursos, os professores arcam com despesas acima de suas possibilidades que as reduzidas diárias pagas não conseguem suprir. Isto se agrava, face ao problema da alocação de verbas que as equipes técnicas das Secretarias enfrentam, obrigando a transferir, por várias vezes, o período determinado para as atividades, com prejuízo não só para os professores como para toda a rede do município. O afastamento da professora para local distante da residência obriga-a a acionar certos "expedientes domésticos" que provocam o fechamento das escolas, também, antes do início do treinamento.

Quanto ao material didático para os alunos, os dados do relatório nº 4 revelam que 80% das escolas recebem material insuficiente ou não recebem (Universidade Federal do Ceará, Relatório Técnico nº 4). Foi possível observar nos "Estudos de Casos" que os livros disponíveis são, por sua vez, totalmente inadequados pois empregam vocabulário de difícil compreensão e textos referidos a experiências muito distantes dos alunos da zona rural.

Quanto ao material específico para a primeira série, em que incidem as altas taxas de perda da rede, ainda se utiliza, na grande maioria das classes, a "Carta de Alfabetização". As cartilhas elaboradas pelas equipes técnicas das Secretarias de modo geral ainda não chegaram às escolas rurais, embora em alguns municípios, já tenha ocorrido o treinamento de professores para uso do material.

A merenda escolar não chega às escolas rurais. Como se pode observar na Tabela 1, 74% das escolas que fazem parte do programa Edurural ou não recebem merenda (47%), ou recebem em quantidade insuficiente (27%). (Universidade Federal do Ceará, 1982, Relatório técnico nº 3).

Segundo depoimento dos professores, a merenda é capaz de fazer triplicar a presença dos alunos. Há dificuldades para a distribuição imposta pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar concernentes à existência de depósitos, equipamentos e utensílios, condições observáveis apenas na sede dos municípios. Há outras dificuldades decorrentes da dinâmica das relações políticas e econômicas dos próprios municípios. A merenda, estocada na sede, não tem como ser distribuída à zona rural, uma vez que não se reconhece entre as instâncias administrativas o responsável por tal função. Cabe ao professor, por vezes, o transporte até sua escola, valendo-se de seus contatos políticos ou arcando com as despesas, compartilhadas posteriormente com os alunos.

As construções escolares em geral apresentam uma sala de aula ou duas e banheiro. Não recebem qualquer auxílio no sentido de manutenção do prédio. Em 30%

TABELA 1

**SUPRIMENTO DE MATERIAL DIDÁTICO E MERENDA ESCOLAR, POR ESTADO E TIPO DE PROGRAMA.  
1981.**

| Suprimento de Material Didático<br>e Merenda Escolar | PIAUÍ    |        | CEARÁ    |        | PERNAMBUCO |        | TOTAL    |         |
|--|----------|--------|----------|--------|------------|--------|----------|---------|
|  | Edurural | Outros | Edurural | Outros | Edurural   | Outros | Edurural | Outros  |
|  | %        | %      | %        | %      | %          | %      | %        | %       |
| <b>Merenda Escolar</b>                               |          |        |          |        |            |        |          |         |
| Recebe em quantidade<br>suficiente                   | 28       | 8      | 24       | 49     | 27         | 33     | 26       | 34      |
| Recebe em quantidade<br>insuficiente                 | 26       | 48     | 27       | 51     | 28         | 46     | 27       | 48      |
| Não recebe   | 46       | 44     | 49       | —      | 45         | 21     | 47       | 18      |
| Subtotal (100%)                                      | n = 129  | n = 48 | n = 168  | n = 81 | n = 110    | n = 67 | n = 407  | n = 196 |
| <b>Giz</b>   |          |        |          |        |            |        |          |         |
| Recebe em quantidade<br>suficiente                   | 63       | 56     | 38       | 54     | 62         | 54     | 52       | 55      |
| Recebe em quantidade<br>insuficiente                 | 34       | 38     | 23       | 36     | 17         | 27     | 25       | 33      |
| Não recebe   | 3        | 6      | 39       | 10     | 21         | 19     | 23       | 12      |
| Subtotal (100%)                                      | n = 129  | n = 48 | n = 168  | n = 81 | n = 110    | n = 67 | n = 407  | n = 196 |

dessas escolas rurais não existe equipamento para o aluno sentar e escrever. Nos estados do Ceará, Pernambuco e Piauí, respectivamente 62%, 38% e 37% das escolas do Programa Edurural não recebem sequer o giz ou o recebe em quantidade insuficiente. (Tabela 1). Quando funcionam na casa das professoras ou em galpões improvisados enfrentam situações mais adversas ainda, ditadas pela insuficiência de espaço, equipamento próprio, iluminação e isolamento.

Apesar do quadro de precariedade econômica, verifica-se, segundo os dados da Tabela 2, que a maior parte dos prédios das escolas que funcionavam na zona rural em 1981 já pertencia à administração municipal. Fica evidente que os estados assumem em proporções mínimas a responsabilidade na extensão dessa rede escolar, embora a solução encontrada pelos municípios esteja muito longe de satisfazer às necessidades da demanda ou às condições primordiais de funcionamento. Comparando-se a percentagem de prédios estaduais e dos que funcionam na casa da professora ou nas igrejas, percebe-se que a comunidade participa substancialmente da oferta de vagas à população. No Ceará, nos municípios atendidos pelo programa Edurural, a proporção de prédios

improvisados supera, inclusive, a de construções escolares municipais.

A distância entre as escolas de zona rural e a sede do município impede uma assistência mais direta. Como inexistente transporte para visitar as escolas, certas medidas que, reconhecidamente, interferem na produtividade do ensino como a organização do horário e das classes, o controle da frequência de alunos e professores, se estabelece a partir de critérios mais próximos das condições ditadas pela realidade rebelde, do que por preocupações pedagógicas. Embora seja conhecido que, freqüentemente, os alunos faltam às aulas porque a família necessita para sobreviver de sua mão-de-obra no campo, observou-se nos estudos de caso que as professoras não assinalam essas faltas a não ser quando ultrapassam um período de 60 dias. Isto se dá não só porque as professoras compartilham também das mesmas condições de vida, necessitando, com certa periodicidade, trabalhar na roça, como, principalmente, evitam a constatação oficial de que a classe funciona com número inferior a 25 alunos, o que poderia provocar a sua extinção.

É possível, então concluir, a partir do exposto, que ao invés da intencionada autonomia municipal, que as

TABELA 2

**CATEGORIAS DO PROPRIETÁRIO DOS PRÉDIOS ESCOLARES DA AMOSTRA POR ESTADO E TIPO DE PROGRAMA. 1981.**

| Proprietário da Escola | PIAUI    |        | CEARÁ    |        | PERNAMBUCO |        | TOTAL    |         |
|------------------------|----------|--------|----------|--------|------------|--------|----------|---------|
|                        | Edurural | Outros | Edurural | Outros | Edurural   | Outros | Edurural | Outros  |
|                        | %        | %      | %        | %      | %          | %      | %        | %       |
| Município              | 47       | 56     | 42       | 56     | 62         | 72     | 49       | 61      |
| Estado                 | 18       | 36     | 3        | 7      | 4          | 1      | 8        | 12      |
| União                  | 2        | —      | 1        | —      | —          | —      | 1        | —       |
| Igreja                 | 2        | —      | 2        | 2      | 1          | —      | 2        | 1       |
| Particular             | 5        | —      | 9        | 11     | 12         | 10     | 9        | 8       |
| Casa da Professora     | 26       | 8      | 43       | 24     | 21         | 17     | 31       | 18      |
| Total (100%)           | n = 129  | n = 48 | n = 168  | n = 81 | n = 110    | n = 67 | n = 407  | n = 196 |

propostas de descentralização supostamente almejam, essa esteja concorrendo para agravar ainda mais a situação de abandono das escolas há muito constatada por outros trabalhos de pesquisa.<sup>1</sup> Ao que parece, a municipalização do ensino, no caso do Nordeste, se manifesta concretamente por um quadro que demonstra a indiferença com que se trata da educação das populações rurais.

### 3 – A ADMINISTRAÇÃO DO ENSINO RURAL

O processo administrativo não pode ser tomado apenas em sua dimensão técnica, uma vez que se efetiva numa determinada ordem econômica, social e política. Assim, as decisões da esfera da educação devem refletir a filosofia e a política de administração emanadas do governo federal. Por outro lado, não se pode ignorar que, na administração da educação, ou seja, na definição de prioridades e conseqüente alocação de recursos, estão presentes interesses antagônicos de diferentes segmentos da sociedade, que deveriam expressar-se através de canais políticos legítimos.

Entretanto, discutir isoladamente cada uma das facetas que penaliza o ensino rural pode concorrer para uma visão fragmentada do problema. É preciso remeter a discussão a seus determinantes estruturais. Proposta a municipalização do ensino fundamental, pode-se questionar:

- Em que contexto se pretende viabilizar essa alternativa?
- De que recursos financeiros e autonomia política

ca dispõe o poder municipal para a assunção da educação básica, mesmo que tal se faça gradativamente?

Constata-se que, a partir da Lei 5.692/71, as Secretarias Estaduais de Educação desenvolveram esforços visando adequar a estrutura administrativa às novas diretrizes vigentes. As ações desencadeadas se propunham a otimizar os serviços de macroplanejamento e coordenação através de uma estrutura mais moderna e dinâmica. Tratava-se, então, de colocar em prática o princípio de descentralização que permitiria liberar as instâncias centrais das tarefas de execução, concorrendo para facilitar a gradativa passagem para os municípios dos encargos relativos ao ensino de 1º grau.

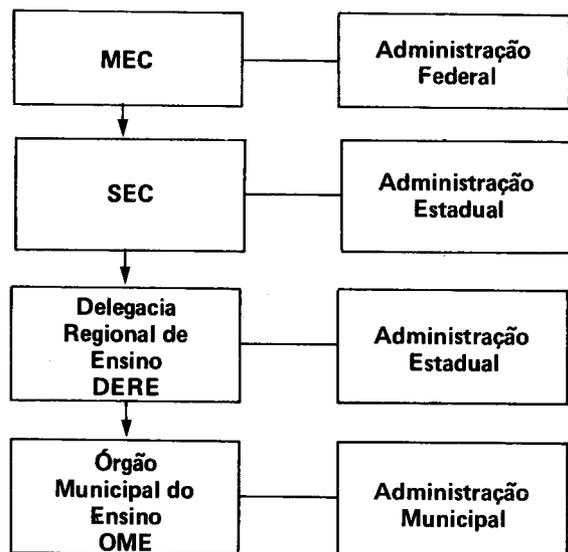
Foram realizados, por iniciativa das administrações estaduais, diagnósticos com o objetivo de avaliar as verdadeiras possibilidades dos municípios para gerir a rede de ensino básico. Em Pernambuco, concluiu-se que, dos cento e sessenta e quatro municípios, excluindo Recife, apenas 6% apresentavam, em 1975, renda superior a cinco milhões de cruzeiros, o que significava, na versão oficial, a impossibilidade de assumir a escolarização da população de 7 a 11 anos de idade na zona rural. (Pernambuco, 1977, v.1). Considerando-se os investimentos em educação nos três estados é possível supor que Ceará e Piauí enfrentassem ainda maior dificuldade fi-

<sup>1</sup> Clóvis Caldeira (1957) analisa as condições de escolarização a que vem sendo submetidos os menores no meio rural.

nanceira. (Ceará, 1979; Piauí, Plano Estadual de Educação).

Torna-se evidente a necessidade de captar recursos de outras fontes, como órgãos de financiamento federal (MEC, Ministério do Interior), através de projetos com Polonordeste, Pró-Município e Pronasec.

*Grosso modo*, organiza-se o Sistema Escolar, conforme o esquema a seguir, segundo uma hierarquia de autoridade representada por instâncias administrativas com diferentes níveis de atuação:



A criação das delegacias regionais de ensino (DERE) e dos órgãos municipais (OME) vem absorvendo parte considerável dos recursos disponíveis para a educação rural, o que é justificado face à necessidade de delegar competência para aqueles que, mais próximos das escolas rurais, em tese, apresentariam as condições desejáveis para supervisioná-las. Enfrenta-se aí, uma primeira dificuldade para a implantação desses organismos, uma vez que inexitem, na estrutura administrativa dos municípios, pessoal capacitado para as funções ou os equipamentos mínimos. Os diferentes projetos (Polonordeste, Pronasec, Promunicípio), passam diretamente a subsidiar a municipalização do ensino, embora apenas Pernambuco tenha conseguido, com recursos advindos da cota do Salário Educação, criar um mecanismo — Fundo de Desenvolvimento do Ensino da Zona Rural — capaz de responder mais adequadamente ao quadro de carência municipal.

Entretanto, embora se torne por demais evidente a distância entre o que se propõe como o "ideal" para o funcionamento desses órgãos municipais — o exercício do planejamento, coordenação e supervisão da rede — e o "possível" — exercer certo controle sobre a situação do ensino — parece que este mínimo impulsiona as iniciativas estaduais. É necessário reconhecer que, anteriormente, não se contava sequer com um cadastro das escolas, dados sobre os alunos e professores, ou seja, tinha-se uma "vaga" idéia do que acontecia com o en-

sino das primeiras séries, nos povoados rurais. A implantação dos OMEs facilitou um maior conhecimento sobre as condições de extensão e funcionamento da sua rede.

Porém, a realidade econômica e política dos municípios impõe os limites deste "conhecer". A solução do funcionamento das escolas na casa da professora, justificada pela dispersão das populações, não passa de "meia-verdade" conveniente. Como as mudanças de professores são constantes, face às injunções políticas e às adversidades econômicas, é possível que, a cada ano, o cadastro de escolas e professores precise ser modificado.

É sabido, por outro lado, que os investimentos em educação têm sofrido variação considerável a partir do momento em que a União (1967) suprimiu a política de vinculação de recursos.

Alguns estados acompanharam a medida federal e outros, como São Paulo, optaram pela vinculação. No âmbito municipal, foi determinada, em 1969, a vinculação de "pelo menos, em cada ano, 20% da receita tributária municipal no ensino primário". (Para maiores informações, vide Melchior, 1981). Em 1971, estabeleceu-se também a aplicação deste percentual sobre o Fundo de Participação dos Municípios. A aplicação de recursos oriundos da receita tributária, mesmo concorrendo para aumentar o montante destinado à educação pelos municípios, sofre pressões que provêm dos meandros da política municipal. Observa-se constante deterioração dos recursos, uma vez que os tributos não são reajustados periodicamente em função de seu verdadeiro valor. Em suma, face à insuficiente arrecadação da grande maioria dos municípios do Nordeste, torna-se necessário recorrer a processos redistributivos.

A instância municipal coloca-se como subsistema financeiro que depende da administração estadual que, por sua vez, depende da federal. É possível apontar a dependência econômica como um dos entraves para a manutenção e a expansão da rede municipal de ensino. Propõe-se a descentralização administrativa, mas centralizam-se os recursos financeiros. A política tributária concorre para atrelar os municípios ao poder federal.

Então, é possível questionar a real autonomia de que dispõem estados e municípios para gerir seus interesses. O repasse de verbas fica à mercê de uma engrenagem administrativa complexa e das injunções políticas mais gerais. A primeira concorre para provocar retardamento da ordem de seis meses ou mais para o recebimento dos recursos, o que provoca constrangimento e retrações que perpassam os órgãos estaduais, municipais e atingem diretamente a escola rural. As relações de forças políticas, por sua vez, acabam por favorecer os estados que se mostram mais afinados com a filosofia da administração federal. Enfim, o sistema gera mais dependência do que autonomia. Nem mesmo os convênios, firmados com agências de financiamento internacional, como é o caso do Projeto Edurural Nordeste<sup>2</sup>, escapam da engrenagem burocrática.

No âmbito do município e das relações município/estado repete-se o mesmo quadro, sendo que, face

<sup>2</sup> O Projeto Edurural resulta de um acordo internacional do Brasil com o Banco Mundial.

a relações de força absolutamente desiguais, o poder municipal atua junto à população utilizando-se de um sistema de favores e clientelismo, como se as questões de interesse popular pudessem ser personalizadas em relações de reconhecimento e submissão. Esta conjuntura nega a possibilidade de soluções simplistas. A mudança na política tributária, por exemplo, que acarretaria maiores recursos ao município, exigiria outras medidas que garantissem o respeito aos interesses da maioria.

A proposta de descentralização do ensino frequentemente percebida como medida democratizante se confronta com um modelo político autoritário. Arelaro comenta que "descentralização implica autonomia político-administrativa local e regional, portanto a discussão da problemática descentralização versus centralização significa questionar as relações de poder, de autoridade e de autonomia entre os vários componentes do Estado brasileiro". (Arelaro, 1981). A Lei 5.692/71 surge num momento que se caracteriza pelo fechamento da sociedade. As forças no poder atribuem ao Executivo o controle sobre as decisões nacionais. Impõem-se um sistema de segurança que manipula as manifestações populares e a própria organização da sociedade civil.

A participação da comunidade, no caso do Nordeste, solução apontada como uma estratégia de controle popular, na verdade vem respondendo a um discurso pseudoconscientizador muito em voga, que confunde exploração e participação.

A dominação a que vêm sendo submetidas as populações rurais do Nordeste, atreladas historicamente às oligarquias, impede uma efetiva participação política. O autoritarismo que se exerce sobre os canais possíveis de reivindicação popular afasta a possibilidade de fortalecimento e controle por parte dessas comunidades, em defesa de seus direitos.

Então, exercer um papel político mais agressivo, como sugerem as propostas participativas, depende em grande parte de transformações nas relações de poder que, a curto prazo, lhes escapam. Observa-se que até mesmo a questão crucial para o trabalhador agrícola — a posse e a produtividade da terra — permanece oculta enquanto se solicita a construção de açudes e estradas que beneficiam principalmente os proprietários. (Carvalho, s. d.)

O mesmo ocorre em relação à Educação. Embora nessa área as negociações se façam sem maiores conflitos, o que se observa na realidade é o controle absolutamente autoritário do poder municipal. O "OME" não opina sequer sobre a admissão ou dispensa dos professores. Critérios políticos restritos à dinâmica local interferem na freqüente substituição dos docentes, mesmo que se tenha investido em sua formação. A camada dirigente dos municípios, malgrado os discursos demagógicos, revela concretamente grande indiferença pelo problema educacional. Portanto, constatada a escassez de recursos destinados ao ensino municipal, isto não significa advogar que tudo estaria solucionado se contássemos com uma dotação orçamentária condizente....

#### 4 – OBSERVAÇÕES FINAIS

Apesar do quadro de insuficiência e inoperância da escola rural, a população demonstra interesse pela escolaridade dos filhos. Alguns pais manifestaram suas expectativas desta forma:

"Espero que aprendam a assinar o nome e fazer qualquer conta... tá bom. A gente não pode querer mais porque é pobre."

Piauí

"É, agora está muito bom, porque com esse ano de seca, mas tem escola, ou ruim ou boa ou elevada ou não, mas tem."

Ceará

"Os filhos devem aprender a ler e a escrever. É muito triste ser pobre e analfabeto. Tudo fica difícil..."

Pernambuco

Embora admitindo que a motivação tende a diminuir mediante a falta de oportunidade para uso dos conhecimentos que a escola, supostamente, ofereceria, a própria situação de precariedade em que vive o homem do campo parece apontar outras perspectivas. Considerando a subordinação do rural ao urbano, nestas regiões principalmente, a exigência de leitura se intensifica uma vez que concorre para facilitar o acesso aos recursos modernos tais como documentação, crédito, assistência técnica e outros. Daí, certa valorização desta escola apesar de sua baixa produtividade.

A situação sócio-econômico-política dos municípios rurais determina, apesar dos investimentos externos, a "qualidade" dos serviços oferecidos pelos DEREs, OMEs e toda a rede de ensino. A descentralização se manifesta concretamente pelo abandono e deterioração das escolas insuficientes.

As propostas de descentralizar a administração num contexto autoritário têm concorrido para que as medidas que beneficiariam a maioria da população sejam postergadas em favor de interesses minoritários. Conseqüentemente, percebe-se uma indefinição quanto às responsabilidades que competem a cada instância administrativa. Um caso típico é o da distribuição da merenda escolar. Como não se reconhece o órgão responsável por fazê-la chegar às escolas rurais, todo tipo de solução é possível e, geralmente, o ônus acaba por sacrificar mais uma vez alunos e professores. A situação se repete quanto ao equipamento, manutenção destas escolas e fornecimento do material mínimo para os alunos estudarem.

A falta de recursos, o desinteresse das camadas dirigentes, a fragilidade das reivindicações populares concorrem, por exemplo, para que as construções escolares sejam preteridas em favor da casa da professora. Se a simples existência do prédio não resolve a questão da produtividade escolar, o funcionamento em locais cedidos, totalmente inadequados, pode ser tomado como indicador de que a população não conseguiu sequer avançar na conquista de um espaço próprio para suas escolas; ao contrário, precisa ceder sempre, inclusive o espaço

doméstico para garantir um mínimo dessa educação tão deficiente.

Os recursos investidos pelo estado geralmente favorecem os quadros administrativos intermediários, uma vez que os órgãos municipais de ensino não conseguem arcar sequer com os parcos vencimentos de seus funcionários. Como alternativa para minorar tensões sociais, complementam-se os salários.

Em suma, a análise da estrutura administrativa recentemente implantada com a finalidade de facilitar o processo de municipalização do ensino remete necessariamente ao contexto em que se organiza a rede escolar básica. Impossível apontar, precisamente, esta ou aquela instância do fluxo administrativo como responsável pela inoperância das escolas municipais. Propõem-se metas que parecem, por vezes, desconsiderar o espaço social e político em que se concretizariam. As instituições administrativas que atuam a nível macro, intensificam medidas que apenas tangenciam a problemática. Acabam servindo melhor a sua própria reprodução do que às mudanças pretendidas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARELARO, Lizete Regina. Descentralização: uma forma de justiça social? *Revista da Associação Nacional de Educação*, São Paulo, v. 1, n. 2, 1981.
- CALDEIRA, Clovis. *Menores no meio rural; trabalho e escolarização*. Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1957.
- CARVALHO, Abdias Vilas. *A questão Nordeste no estado nacional*. (Temas de Ciências Humanas, 7).
- CEARÁ. Secretaria de Educação. *Plano Estadual de Educação - 1979 - 1983*. Fortaleza, 1979.
- MELCHIOR, José Carlos Araujo. *A política de vinculação de recursos públicos e financiamento da educação no Brasil*. São Paulo, USP/FE, 1981. (Estudos e Documentos, 17).
- PERNAMBUCO. Secretaria de Educação. *Plano Estadual de Educação - 1980 - 1983*.
- PERNAMBUCO. Secretaria de Educação. *Programa de assistência técnica e financeira aos municípios*. Recife, 1977. 2.
- PIAUI. Secretaria de Educação. *Plano Estadual de Educação - 1977 - 1980*.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. *Avaliação da educação básica no nordeste brasileiro*. Ceará, UFC/FCPC, 1982. 7. (Relatório técnico, 1/6).