

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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