

A QUESTÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

Vanilda

César Paiva**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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