

# ONDE SE QUER CHEGAR COM A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL?\*

Elba Siqueira de Sá Barretto

O debate que se trava nos anos 50 sobre a municipalização do ensino primário, e conta com Anísio Teixeira como o seu principal defensor, tem como pano de fundo as condições objetivas criadas pela descentralização decorrente da Constituição de 1946 que, propugnando a autonomia dos municípios, chega a designar-lhes o maior montante de recursos até então a eles atribuídos. Inspirado no federalismo norte-americano, esse autor pleiteia a implantação do ensino fundamental de regime único: o municipal, tendo como pressuposto uma real transferência de poderes e recursos à instância local (Paiva e Paiva, 1986).

Não obstante, o dispositivo constitucional que prevê a distribuição equânime do imposto de renda arrecadado pela União a estados e municípios dá margem à criação de municípios fantasmas, uma vez que o estado com maior número de municípios passa a receber maior cota dessas transferências (Maia, 1989). Assim sendo, entre 1950 a 1964 triplica o número de municípios no país, muitos deles sem condição de autogerir-se, o que fragiliza as bases de sustentação de eventuais propostas de transferência de encargos sociais a essas instâncias.

Nos anos 70, a Lei Federal 5692/71, que regulamenta os sistemas de ensino, prescreve explicitamente a passagem, para os municípios, de encargos e serviços do ensino fundamental que, por sua natureza, aí possam ser melhor assumidos e realizados. Embora a letra da lei seja inequivocamente descentralizante, essa passagem não é levada a sério em termos de implementação, visto que a proposta revela flagrante contradição com o projeto do Estado no período militar, de cunho eminentemente centralizador (Lobo, CP74, 1990).

Subtraindo aos estados e municípios boa parcela dos recursos que a Constituição de 1946 lhes havia outorgado, a reforma tributária, realizada pelos governos burocrático-autoritários e consolidada pelas emendas constitucionais de 1967 e 1969, determina perda considerável de sua autonomia financeira e, conseqüentemente, política. No caso, as instâncias mais particularmente prejudicadas são os municípios, que passam a depender, em grande parte, das transferências de recursos das demais esferas. O discurso oficial a favor da descentralização do ensino que se formaliza enquanto determinação legal cai no vazio.

\* Preparado especialmente para o número comemorativo, este texto tem como referência básica os artigos publicados sobre o tema ao longo dos 20 anos dos *Cadernos de Pesquisa*.

A ausência de publicações sobre o tema durante toda a década de algum modo reflete sua falta de relevância também junto aos estudiosos do assunto no período.

Assoberbados com a incumbência de oferecer o ensino fundamental, cuja duração é ampliada de quatro para oito anos pela Lei 5692/71, os estados terminam por ocupar-se de suas próprias redes de ensino, carreando especialmente para os centros urbanos maiores os poucos recursos destinados a todo o ensino obrigatório. Eles se omitem em relação à criação da legislação supletiva que determinaria as condições e o alcance da redefinição de responsabilidades, entre sua esfera de atuação e a dos municípios, quanto ao provimento da escolaridade obrigatória.

A proposta de passagem dos encargos do 1º grau aos municípios tende a ser interpretada na prática sobretudo em relação ao ensino nas áreas rurais, cuja responsabilidade tem sido tradicionalmente assumida pelos poderes públicos locais.

Não sendo contemplados, no processo de sua criação, com os recursos necessários à assunção de responsabilidades quanto ao ensino fundamental, e apresentando níveis muito díspares de desenvolvimento, os municípios não têm condições de desincumbir-se a contento da gestão do ensino rural, que se concentra tão-somente na oferta das séries iniciais. Eles apresentam melhor desempenho quando se trata de desenvolver as redes urbanas, situadas em geral nas capitais ou em cidades mais desenvolvidas. Isso se agrava após 1971 em alguns estados, que transferem para a instância local todas as escolas rurais, ou que para ela repassam os encargos de manutenção sem a devida transferência dos recursos (Bernardes, 1984).

Desse modo, as matrículas municipais crescem em ritmo proporcionalmente mais acelerado do que o total das matrículas do ensino de 1º grau na década de 70<sup>1</sup>, ainda que sua participação em relação às demais redes tenha se reduzido ligeiramente no período. De 30% que elas representavam em 1970, passam a 26% em 1980.

Na segunda metade dos anos 70, finda a euforia do milagre brasileiro, o governo central passa a desenvolver ações voltadas para o ensino de 1º grau, enquadradas em termos de cooperação técnico-financeira da União a estados e municípios.

Alguns estudos publicados nos *Cadernos de Pesquisa* analisam essas modalidades de intervenção que elegem os municípios como *locus* privilegiado dos programas federais, sob o argumento de que o ensino por eles oferecido é o mais precário do país. Tais análises apontam, porém, para o fato de que a estruturação interna do Estado — centralizada e autoritária — não contribui para o desempenho eficaz das ações governamentais.

Conforme Oliveira (CP77, 1991), o corte tecnocrático do processo de gestão do Estado, que se inicia

em 1964 e se amplia nos anos 70 através dos Projetos Especiais emanados do governo central, provoca a fragmentação das secretarias de educação dos estados e cria ilhas de intermediação de poder.

Examinando o caso específico do Estado de Pernambuco, a autora aponta para a proliferação de estruturas paralelas com vistas à gestão desses projetos. Sendo a integração da Secretaria de Educação com as redes municipais entendida como uma questão eminentemente político-partidária, a cooperação técnica é viabilizada pela criação de mecanismos institucionais que favorecem a intermediação clientelista dos programas. Convênios firmados com base em critérios insuficientemente explicitados terminam por trazer dividendos políticos restritos, que se sobrepõem aos técnico-pedagógicos. O corpo técnico e as esferas decisórias superiores freqüentemente tornam-se cúmplices, integrando-se organicamente a projetos de trabalho ditados por conveniência política, o que resulta na manutenção de programas que passam por vezes a negar, na prática, os objetivos que justificam sua criação, limitando o alcance das ações. As estratégias diferenciadas de atuação voltadas para o ensino rural com base nos municípios estabelecem também um dualismo estrutural na política educacional do estado, contribuindo para sua desarticulação e perda de impacto.

Na mesma linha de preocupação, os estudos feitos por Maia (CP46, 1983) e por Barretto (CP46, 1983), sobre a organização e funcionamento das redes municipais de ensino rural em três estados do Nordeste — a saber, Pernambuco, Ceará e Piauí — no início dos anos 80, chegam a conclusões semelhantes às de Oliveira (CP77, 1991). A análise das formas de gestão dos Projetos Especiais torna evidente a dependência extrema dos municípios no que toca à manutenção de suas próprias redes de ensino; indica o fortalecimento das articulações de caráter patrimonialista entre as três esferas de poder; e aponta para o reduzido efeito junto à clientela alvo, uma vez que os recursos terminam sendo absorvidos em parcelas consideráveis pela própria burocracia criada para implementar os programas.

As crescentes dificuldades de ordem econômico-financeira que passam a afetar o país, sobretudo nos anos 80, e o agravamento dos problemas que decorrem da má distribuição dos benefícios gerados pelo crescimento econômico solapam as bases de sustentação do governo militar e levam os mais distintos segmentos sociais à concordância quase unânime de que a maneira como está estruturado o aparato governamental não responde aos novos reclamos de eficácia e eficiência da sociedade. É nesse contexto que a descentralização passa a ser apontada como uma saída, não só do ponto de vista da reestruturação das

1 A matrícula geral no ensino de 1º grau cresce cerca de 29% entre 1971 e 1979, enquanto a municipal cresce 57,5% no período.

atividades econômicas, mas como estratégia de amplo alcance político, que abre novas perspectivas na busca de caminhos mais profícuos para as políticas sociais.

A descentralização tem se convertido em tema de consenso; não obstante, como ela é defendida por correntes da mais variada procedência política e social, por vezes até radicalmente opostas, bem como por representantes de diferentes segmentos e esferas de poder, termina por abarcar um sem número de significados que indicam a complexidade da questão.

Nesse sentido, dois dos artigos publicados nos *Cadernos de Pesquisa* já no romper dos anos 90 oferecem contribuição valiosa à elucidação conceitual do tema (Lobo, *CP74*, 1990; Casassus, *CP74*, 1990). Eles chamam a atenção para a associação freqüente entre descentralização e desconcentração, sendo que a primeira implica alteração profunda na distribuição de poder, enquanto a segunda comporta o remanejamento de determinados atos executivos da esfera central para as regionais e locais.

O artigo de Lobo (*CP74*, 1990), referindo-se à questão da descentralização sem vinculá-la particularmente ao processo educacional, analisa criticamente algumas de suas vertentes. Uma delas diz respeito à passagem da administração direta para a indireta, indicando suas vantagens e desvantagens. Outra refere-se à transferência de recursos e atribuições da esfera central para estados e municípios, mostrando que estão em jogo a redefinição de encargos governamentais que se apresentam como um sistema de redes paralelas ou superpostas, com indefinição de competências e dispersão de esforços e recursos.

Uma terceira vertente refere-se ainda à transferência do setor público para o privado, sendo que aí se situam os que defendem a privatização de um conjunto de atividades econômicas que foram absorvidas pelo Estado e aqueles que propugnam maior articulação da sociedade civil com o Estado, através de cooperação mútua na prestação de serviços geralmente ligados às áreas sociais. A participação de moradores, sindicatos, clubes de serviço, na decisão, implementação e acompanhamento dos programas governamentais vem associada à idéia de municipalização dos serviços de atendimento às necessidades básicas da população, sobretudo na área da educação e saúde.

A autora demarca ainda as nuances da administração entendida como articulação das forças do município com a sociedade civil, ou como prefeiturização, quando concentra o poder exclusivamente nas mãos do executivo local. Levanta também a questão da estadualização, lembrando a importância da reinserção dos estados como agentes fortes e atuantes do sistema federativo.

Casassus (*CP74*, 1990), em excelente texto, discute o tema da descentralização educacional no âmbito da América Latina indicando que, sobretudo a

partir dos anos 70, a maior parte dos países da região tem ensaiado processos de descentralização/desconcentração de seus sistemas de ensino. Buscando esclarecer conceitos usualmente associados a proposições consensuais sobre a descentralização, argumenta que a freqüente associação desse termo à democratização nem sempre é procedente. O Estado democrático tem dado lugar a várias formas de organização, assim como o conceito de democracia tem variado conforme a prioridade que se confira às maiorias ou minorias.

Assinala o fato de que a iniciativa de descentralizar tem partido do centro e não das esferas locais e regionais. Ao fazê-lo, diz que as investigações que situam essa questão no nível político-estratégico, indagando-se das razões pelas quais o governo central aparece disposto a despojar-se voluntariamente de poderes que lhe vêm sendo atribuídos historicamente, concluem que em meio às medidas de descentralização há um reforço do poder central, mediante o debilitamento de poderes concorrentes. Os exemplos mencionados passam pelos casos de confrontação de interesses do Estado com as entidades docentes.

Outra linha de reflexão sobre a descentralização que esse autor registra é a que centra a análise na crise do Estado. Um dos aspectos da debilidade do Estado seria sua grande expansão, que o levou a assumir funções que não lhe competem, o que resulta na perda de poder por incapacidade de assumir o controle sobre as ações que venha a exercer. Isso aconteceu porque a sociedade civil não tem capacidade de assumir as ações que lhe dizem respeito.

Refletindo outra nuance de interpretação, refere-se a autores segundo os quais, para que o Estado recupere poder, é preciso que os setores da sociedade civil se fortaleçam e, em especial, os de mais débil expressão, advogando-se então para o Estado a busca da equidade por meio do exercício de funções compensatórias.

A pergunta a respeito de por que governos com orientações ideológicas tão distintas, e com condições econômicas e administrativas tão diferentes, optam por descentralizar, recebe, segundo a interpretação econômica, a explicação de que a lógica e o significado da descentralização refletem um processo de individualização e privatização, onde o principal instrumento de descentralização é o mercado. Em contextos de penúria financeira essa perspectiva é uma tentação não declarada, que ronda a maioria dos processos de descentralização educacional, a qual apenas o governo de Pinochet, no Chile, ousou explicitar.

Há tendências que advogam a descentralização na esperança de que ela reflita um processo de socialização e de participação, dando ênfase aos aspectos ligados à qualidade de vida associada à atividade grupal. Tomam a relevância cultural como critério dominante para a formulação de políticas e da administração educacional.

Finalmente, uma última interpretação comentada por Casassus baseia-se na internacionalização dos processos. A crise dos anos 70 levou os países centrais a reestruturarem as estratégias nacionais de desenvolvimento e de produção, conduzindo a uma nova dinâmica de competitividade dos mercados internacionais. Mudam assim, conseqüentemente, as estratégias dos organismos internacionais. Com atraso e menor amplitude, o processo reproduz-se na América Latina, que passa a perder posições no mercado mundial, sendo que os países da região estão inseridos como atores não protagonistas no jogo da interdependência, verificando-se forte movimento de concentração na direção dos centros internacionais de poder.

Em meio ao desenvolvimento das novas tecnologias e da cultura de massas registra-se a ubiqüidade do tema da descentralização. A nova dinâmica da competitividade requer a eliminação dos obstáculos ao livre jogo do mercado e postula que os Estados nacionais centralizados limitem-se a algumas funções fundamentais. Os países latino-americanos passam a exportadores de capital financeiro. No caso da educação, como o Fundo Monetário Internacional recomenda a redução dos gastos públicos, todos os países endividados estariam levando a cabo políticas de descentralização educacional.

No bojo de tantas interpretações, o processo de descentralização que se desencadeia no Brasil no período da chamada transição democrática coloca sua cunha na Constituição de 1988. Esta, além de descentralizar recursos, beneficiando os estados mas também, e sobretudo, os municípios, passa a atribuir a estes últimos um papel mais destacado na manutenção do ensino fundamental, embora mantenha competências concorrentes nas demais instâncias de governo.

Como a esfera central perde a capacidade de formular e implementar políticas de alcance nacional, é fundamentalmente no âmbito dos estados, aos quais estão jurisdicionados os sistemas de ensino, que vêm se desenhando as estratégias de descentralização. Estas envolvem basicamente as unidades federadas e os municípios, mas não dispensam os acertos com a esfera federal e os recursos complementares dela provenientes. Visto que o processo é recente, tendo se intensificado sobretudo depois de promulgada a nova Constituição, e como os caminhos percorridos em cada estado têm sido diversos, não se dispõe ainda de uma visão ordenada do que vem ocorrendo no conjunto do país.

Contribuindo para elucidar esse quadro, os *Cadernos de Pesquisa* publicam dois artigos: o de Oliveira (CP77, 1991) e o de Brooke (CP70, 1989), que abordam a questão focalizando respectivamente os estados de Pernambuco e Minas Gerais.

Oliveira examina os padrões de interação inter-institucional estabelecidos na gestão estadual de 1987-1990 entre estado e municípios em Pernambu-

co, tendo em vista a efetiva democratização do ensino fundamental, em contexto de drástica redução dos aportes financeiros federais ao estado. Oferece evidências de que a articulação permite substituir práticas clientelistas vigentes em períodos anteriores por medidas educacionais de maior alcance junto à população, contribuindo para melhorar o aproveitamento do parque escolar público, ampliar o atendimento e eliminar a duplicação de esforços e estruturas nos órgãos educacionais.

Brooke, a propósito da discussão da proposta de municipalização do ensino feita pelos dirigentes estaduais de Minas Gerais em 1988, busca aprofundar a análise de seus condicionantes no plano dos objetivos a que se propõe, das tarefas a realizar e dos órgãos destinados a implementá-las.

Pretende que os arranjos organizacionais da administração poderão ser diversos segundo a opção política que se faça pelo modelo da desconcentração, da descentralização administrativa ou, ainda, da descentralização política. Para a análise dos conceitos de descentralização, incorpora a contribuição de Medina (CP60, 1987), segundo a qual, no caso da administrativa, há delegação de algumas funções ou tarefas aos níveis subordinados, enquanto na descentralização política o que se pretende é a devolução de poder e controle à população<sup>2</sup>.

Em seguida, tenta Brooke caracterizar a natureza técnica de certas tarefas que é preciso assumir conforme os serviços a serem oferecidos, mostrando que sua atribuição não tem condição de ser feita tão-somente em função da freqüentemente evocada "vontade política". Assim como os requisitos técnicos e administrativos de uma tarefa podem condicionar sua localização entre as esferas de governo, a natureza das instituições também impõe limites ao que elas têm condições de assumir.

Desse modo, procura o autor demonstrar que as questões levantadas pela proposta de municipalização do ensino em Minas Gerais não devem ficar restritas às limitações conjunturais quanto à sua aplicação imediata. Ao contrário, vão muito além, havendo necessidade de determinar com mais clareza se os objetivos da administração ligados aos ganhos de qualidade e à busca de equidade poderão ser assim alcançados.

Assumindo que a descentralização deve ter como objetivos amplos a democratização do Estado e a busca de maior justiça social, Lobo (CP74, 1990) propõe algumas diretrizes para atingi-los. Entre elas figuram o tratamento diferenciado das unidades para as quais se quer atribuir recursos e encargos, em função das distintas possibilidades de resposta que apre-

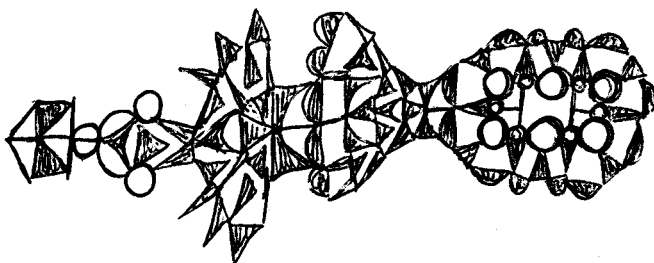
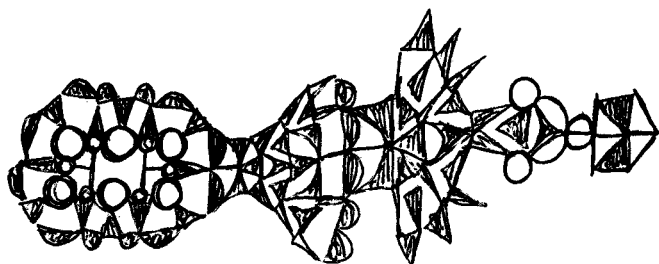
2 É também com a descentralização política que se preocupa o pronunciamento de Jorge Carvalho do Nascimento no Simpósio sobre a Municipalização do Ensino, realizado durante a IV Conferência Brasileira de Educação, em Goiânia (Nascimento, CP60, 1987).

sentam, bem como a progressividade das transformações na direção de novos arranjos a partir de capacidades reconhecidas e aceitas. O acordo, o pacto e a cooperação mútuas também são imprescindíveis nos processos de redirecionamento dos núcleos de poder, assim como a criação de mecanismos institucionais que permitam o controle social do processo pela população organizada.

O balanço que faz Casassus (CP74, 1990) sobre as experiências de descentralização do ensino na América Latina, as quais não incluem apenas os casos de municipalização, mas os de regionalização e

nuclearização, é, contudo, cético a respeito de seus resultados. Vários fatores operam no sentido da centralização, entre os quais a estrutura fiscal e as negociações externas. Além disso, não são desprezíveis as economias de escala. Por sua vez, os estudos assinalam que, via de regra, as políticas de descentralização não têm aumentado nem a eficiência, nem a eficácia, nem tampouco a participação da população em relação aos sistemas educacionais.

Como, contudo, esse não é um processo acabado, vale tentar imprimir-lhe a feição democrática que se aspira que ele adquira?



---

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

(Estão agrupadas em duas listas: a primeira, dos artigos dos CP referentes à temática; a segunda, com as demais obras citadas.)

BARRETTO, Elba S. S. Novas políticas educacionais para velhas escolas rurais. CP 46, p.23-49, ago.1983.

BROOKE, Nigel. Os condicionantes da descentralização da educação: um roteiro de estudo. CP 70, p.28-37, ago.1989.

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração dos sistemas educacionais na América Latina: fundamentos e crítica. CP 74, p.11-9, ago.1990.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. CP 74, p.5-10, ago.1990.

MAIA, Eny M. A qualidade do ensino básico na zona rural: problemas de administração descentralizada num contexto autônomo. CP 46, p.16-22, ago.1983.

MEDINA, Anamaria V. A. Tarefas ou poder: o que descentralizar. CP 60, p.45-7, fev.1987.

NASCIMENTO, Jorge C. Municipalização do ensino: debate e conjuntura. CP 60, p.48-50, fev.1987.

OLIVEIRA, Ma. das Graças C. Novas relações estado-municípios no campo da educação: a experiência do governo Arraes. CP 77, p.5-17, maio 1991.

#### Outras fontes:

BERNARDES, Anna. *Currículos e programas municipalizados?* São Paulo: Fundação CENAFOR, 1984. mimeo. [Programa de Projetos Especiais]

MAIA, Eny M. *A municipalização no Estado de São Paulo: 1970/1987; democratização ou descompromisso?* São Paulo, 1989. Dissert. (mestr.) PUC-SP.

PAIVA, Vanilda, PAIVA, César. A questão da municipalização do ensino. *Em Aberto*, Brasília, v.5, n.24, p.15-8, jan./mar.1986.

---