

# MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO, DEBATE E CONJUNTURA

*Jorge Carvalho do Nascimento*

Mestrando em Filosofia da Educação da PUC/SP e ex-secretário  
do Município de Aracajú

---

Comunicação apresentada no simpósio sobre Municipalização do  
Ensino realizado durante a IV Conferência Brasileira de Educa-  
ção (Goiânia, 1986).

---

O debate que se trava atualmente na sociedade brasileira acerca da municipalização do ensino põe em evidência algumas questões que necessitam de uma melhor dissecação. Tais questões dizem respeito ao interesse que há em se levantar tal debate e as diversas leituras que se faz da discussão sobre a municipalização do ensino nos vários grupos nela envolvidos. De extrema atualidade, a discussão adquiriu mais força principalmente depois que nas reuniões em Brasília, no período de 08 a 10 de outubro último, os dirigentes municipais de educação de todo o Brasil deliberaram pela criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, enquanto fórum e porta-voz dos gerentes do ensino público municipal.

Em primeiro lugar é fundamental deixar claro que quando se fala de municipalização do ensino nem todos que o fazem dizem a mesma coisa, e os que ouvem têm os mais diversos entendimentos. Nessa pluralidade de entendimentos chama à atenção um aspecto comum a maioria deles: a crença na democratização da sociedade — pelo menos, ao nível do discurso — através do fortalecimento da autoridade municipal. Sob tal ótica, o fortalecimento do poder municipal é encarado como resposta “natural” ao exagerado fortalecimento do poder central que caracterizou a gerência da sociedade brasileira a partir de 1964. A crença de que o fortalecimento do poder local é o caminho seguro para democratizar a sociedade tem estado presente tanto no discurso dos chamados progressistas quanto na fala das vozes conservadoras.

## A CONJUNTURA

Conjuntamente o discurso sobre o fortalecimento do poder local tem aparecido em diversos momentos da história brasileira. Sempre que no Brasil o controle do poder político é exercido por pessoas que necessitam submeter-se ao crivo de eleições livres, levando o surgimento de lideranças populistas, o poder local tem sido indicado como meio eficaz de democratização da sociedade. Dois momentos da nossa história permitem que se perceba este fenômeno em toda a sua transparência: o primeiro tem início em 1945, quando do final do Estado Novo; o outro vivemos agora, num novíssimo *déjà-vu*.

Se defesa da municipalização enquanto caminho para a democratização da sociedade é em si um equívoco, o discurso daqueles que se posicionam contrariamente à municipalização possui um notório viés ao apresentar o Município brasileiro como esfera de administração extremamente vulnerável a pressões que favorecem uma política de clientela. Mesmo que seja abstraído o fato de que a vulnerabilidade do Município brasileiro a pressões dessa natureza exacerbou-se nos últimos 22 anos, quando o poder foi exageradamente centralizado, há ainda a que se considerar que nesse mesmo período houve um fortalecimento dos grandes clientes, que substituíram os pequenos favores prestados diretamente pelas lideranças populistas, por grandes lesões ao orçamento público. É o que deixam transparecer aqueles episódios em que foram favorecidos grupos poderosos que ganharam notoriedade sob o regi-

me militar, como a operação da venda da Light, do caso Lutfala, Relatório Saraiva, Coroa Brastel, Caso Baumgarten e outros, de conhecimento público, produzidos por um poder central extremamente forte.

Quando se levanta o debate em torno da municipalização do ensino e do fortalecimento do poder local, na verdade está sendo colocada uma outra questão: a da natureza do Estado brasileiro. Nominalmente federal, o poder do Estado no Brasil está extremamente centralizado e a esfera de administração pública municipal tem autonomia bastante reduzida. No entanto, há determinadas condições na sociedade brasileira que fazem com que a discussão sobre a municipalização do ensino colocada em termos da dicotomia “municipalizar sim ou não” seja em si “bizantina”.

Vale a pena observar que na discussão a respeito da municipalização do ensino no Brasil não tem sido levado em consideração um elemento fundamental: a possibilidade de participação e o grau de organização da sociedade civil. A crença na democratização da sociedade através do fortalecimento do poder municipal somente tem efetivo valor à medida em que houver possibilidade de que grupos organizados da sociedade civil possam participar do exercício e do controle de tal poder. O mesmo argumento vale para os que discursam sobre a necessidade de formação de um estado nacional forte e democrático. Nunca é excessivo alertar que a participação da qual se fala aqui está longe de ser aquela que é hoje estimulada por algumas lideranças “neo-populistas” que puseram sob controle direto algumas organizações sindicais e movimentos como o de associações de moradores, inaugurando por essa via uma espécie de clientelismo coletivo, que substitui os favores prestados individualmente por favores prestados a grupos de “clientes”. Em outras palavras, não é possível defender pura e simplesmente o fortalecimento do poder local, ou sua antítese, o fortalecimento do poder central, sem deixar de considerar a viabilidade da organização da sociedade civil.

## O MUNICÍPIO E AS CONDIÇÕES DE ENSINO

Numa sociedade capitalista de vasta extensão territorial como o Brasil, que se desenvolve com muitas disparidades sob a lógica do desigual e combinado, é difícil generalizar determinadas análises, que se pretende que sejam homogêneas e aplicáveis a todas as regiões do país. No caso concreto da municipalização do ensino tal equívoco aparece tanto na argumentação dos que se posicionam favoravelmente, quanto nos argumentos daqueles que a ela se opõem. Exatamente por isso, contribui muito pouco insistir em perguntas acerca da utilidade ou não da municipalização do ensino, uma vez que, a depender da região, significativas parcelas das matrículas do ensino público brasileiro são mantidas pelas administrações municipais. Na região Nordeste, por exemplo, 48% das matrículas são oferecidas pelo poder local. Essa participação do município chega a 35,5% na região Norte e a 31% no Sul. No Centro-Oeste o percentual é de 25% e de 19% no Sudeste. Deve-se observar que os alunos atendidos pelas escolas públicas municipais são, predominante-

mente, os mais pobres estudantes brasileiros, atendidos sob condições as mais adversas possíveis. Para que se tenha idéia, 49% dos professores leigos em atuação no Brasil são empregados no ensino público municipal, onde os salários são, em média, inferiores ao salário mínimo.

Sob esse quadro, não há porque perguntar se o ensino deve ser municipalizado, estadualizado ou federalizado. A questão que se põe aqui é bem outra. É óbvio que a política pública de ensino pode e deve ser executada tanto a nível municipal, como a nível estadual e a federal. É preciso, neste momento, que seja cobrado o compromisso daqueles que decidem e executam bem como a competência necessária à construção da escola pública, gratuita, laica e universal, dirigida aos interesses dos setores mais amplos da sociedade brasileira.

É perfeitamente viável que se tenha uma escola pública municipal de boa qualidade. É necessário, no entanto, que sejam adotadas algumas providências que evidenciem o grau de compromisso dos diversos agentes envolvidos com essa escola. Profissionais de ensino descomprometidos não são privilégio da escola municipal, existem tanto neste nível de administração quanto no estadual e federal. Afinal de contas, não é a direção administrativa da escola que define o compromisso que esta tem com os setores populares.

No entanto, não basta defender as virtudes do ensino municipal. A construção do Estado nacional, imprescindível para a sociedade brasileira, impõe para nós a construção da escola unitária. Para isso é fundamental que sejam estabelecidos "padrões mínimos de organização, funcionamento e desempenho, incluindo os referentes ao magistério e a assistência técnica" (Barreto & Arelaro, 1986). A construção de uma escola municipal efetivamente universalizada e de melhor qualidade que a que se possui agora passa necessariamente por políticas nacionais, como, por exemplo, a instituição de uma carreira nacional do magistério, de forma a evitar a desmobilização da categoria e garantindo também melhores condições de capacitação e remuneração.

Aqui, o que se procura defender não é a municipalização em si, nem muito menos identificar virtudes do ensino estadual ou federal que se sobrepõem ao municipal. O importante é garantir o acesso e a permanência da população durante pelo menos oito anos na escola básica. Sob esse quadro vê-se o problema com óculos que lhe deixa "caolho" quem pretende generalizar análises que demonstram a viabilidade ou a inviabilidade da municipalização para toda a sociedade brasileira. Nesse particular temos uma realidade múltipla e varia. Como já vimos neste texto, através de dados estatísticos, se nos Estados como São Paulo temos uma escola pública predominantemente estadualizada que funciona relativamente bem (se for tomado paradigma o quadro da escola pública brasileira, de uma maneira geral), em Municípios como o Rio de Janeiro, o quadro é invertido e aponta a predominância da escola pública municipal. E há ainda situações como a da região Nordeste, onde cerca da metade das vagas são oferecidas pela escola pública municipal. E aí, é bizantino dis-

cutir a qual esfera administrativa deve estar subordinada a escola pública. O compromisso com a escola impõe que se discuta como fazer para transformar a escola pública que temos numa escola qualitativamente diferente da que existe agora.

Propostas como a que já foi defendida por Anísio Teixeira são ainda extremamente atuais e viáveis, pois pregam a existência de "escolas locais, administradas pelas autoridades locais, de órbita municipal, sujeitas a organização ditada pelas leis estaduais e conformada aos objetivos das leis federais de diretrizes e bases" (Paiva & Paiva, 1986) e podem ser assumidas com toda a tranquilidade, em áreas como a região Nordeste do Brasil e outras regiões, onde é expressiva a participação do poder local na oferta de matrículas. Mesmo porque, como afirma Guiomar Namó de Mello. "A municipalização será valiosa ou não na medida em que de fato possa contribuir para democratizar o acesso e a permanência na escola pública" (1986).

---

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- BARRETTO, E.S. de S. & ARELANO, L.R.G. A municipalização do ensino de 1º grau: tese controvertida. *Em Aberto*, Brasília, (29): 12, jan./mar., 1986.
- MELLO, G.N. É preciso dar um conteúdo concreto ao debate sobre a municipalização do ensino. *Em Aberto*, Brasília, (29): 15, jan./mar., 1986.
- PAIVA, V. & PAIVA, C. A questão da municipalização do ensino. *Em Aberto*, Brasília, (29): 15, jan./mar., 1986.