

MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO DE 1º GRAU: UMA QUESTÃO QUE VAI E VOLTA

Zaida Maria Costa Cavalcanti
Professora da UFRPE e pesquisadora
da Fundação Joaquim Nabuco

Os municípios brasileiros, talvez pela falta de tradição municipalista do País, aceitaram, através dos tempos, de maneira mais ou menos passiva a tutela autoritária do Estado e da União como instâncias superiores 1/.

De tempos em tempos surgem expectativas municipalistas que se exaurem no sempre presente problema financeiro dos municípios. E, em seu lugar, surgem novos programas emergenciais e assistenciais para o município, reforçando a ingerência do Estado e da União na administração dos serviços municipais.

Nos caso da educação, as primeiras propostas de municipalização do ensino fundamental surgiram na década de vinte, passando desde então a aparecer, ora através do discurso de educadores, ora através do discurso de políticos.

Nos anos vinte foram os intelectuais liberais de esquerda, liderados por Anísio Teixeira, que empunharam a bandeira do municipalismo. O que se propunha naquela ocasião como **municipalização do ensino primário** era mais do que uma reforma administrativa, ou apenas uma reforma pedagógica; aquela proposta trazia em seu bojo uma ideologia política de democratização. O estilo de municipalização que então se propunha era, de certo modo uma antecipação dos atuais anseios das lideranças municipais: o reconhecimento da maioria dos municípios.

1/ A própria legislação reforça esse caráter de hierarquia. Na área da educação a Lei 5692/71 é um exemplo de tal hierarquização, pois ao mesmo tempo em que propõe a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente do 1º Grau, que, pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais, condiciona cada passo de tal passagem ao querer do poder estadual, graças às inúmeras ressalvas contidas na própria Lei ao deixar a critério do Estado, e não do município, a decisão quanto ao que municipalizar.

Do ponto de vista pedagógico desejava-se que, como consequência de uma política municipalista, se implantasse um só regime de ensino fundamental: o das escolas locais, administradas pelas autoridades locais, de âmbito municipal, subordinadas à organização ditada pelas leis estaduais e carente com os objetivos da legislação federal específica. Tais escolas seriam mantidas com os recursos municipais, podendo, os mesmos, eventualmente ser complementados com recursos estaduais e federais.

Do ponto de vista administrativo, criticava-se a excessiva centralização da administração que seria, em última análise, responsável pelo imobilismo da educação brasileira.

Finalmente, do ponto de vista político, o que se propunha era uma real transferência de poderes de ação e de decisão para a esfera municipal, descartando a tutela das administrações estadual e federal.

A proposta do movimento renovador era, evidentemente revolucionária, pois, tanto os costumes, como as antigas constituições e a legislação na educação, desde o advento da República atribuíam ao Estado a responsabilidade de ministrar e administrar o ensino primário.

Os ideais do movimento renovador tiveram o seu apogeu na década de trinta e antes do Estado Novo, mas as propostas de municipalização do ensino primário não sensibilizaram as cúpulas do poder nacional do seu tempo, haja vista que a Constituição de 1934 promulgada no auge do escolanovismo "atribui à União competência privativa para traçar diretrizes para a situação nacional e é a primeira a lhe conferir igualmente competência para elaborar um plano nacional de educação que abranja todos os graus e ramos" (BARRETO e ARELARO, 1986).

Após o movimento da década de vinte, liderado por educadores, todas as ações que tiveram como objetivo expresso a municipalização do ensino emanaram do governo federal na forma de encargos financeiros impostos aos municípios, até que, novamente na década de cinquenta, educadores retomaram o debate do tema *2/*.

Já na Constituição de 1934 a responsabilidade do município em termos de ensino fica limitada à esfera financeira, com a obrigação de aplicar não menos de 20% de sua renda resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino primário. Aos Estados e Distrito Federal cabia igual percentagem e à União 10% das mesmas receitas para aplicação no ensino primário.

A Constituição de 1937, vigente no Estado Novo, é omissa quanto à vinculação de verbas para o ensino primário, mas o princípio de cooperação das três instâncias administrativas é mantido com a criação do Fundo Nacional do

2/ A observação dos diferentes momentos em que o tema municipalização do ensino sobre a discussão mostra que a mesma tem sido defendida tanto nos grupos políticos conservadores, como pelos progressistas, o que parece indicar que as duas tendências coexistiram, sem que houvesse, dentro de um ou de outro grupo, definições unívocas, capazes de dar suporte a ações concretas.

Ensino Primário, em 1942, que estabelece formas de cooperação financeira das três instâncias administrativas em benefício do ensino, de modo a restaurar o emprego de recursos financeiros próprios a partir de quotas que tendem a se ampliar anualmente nos estados, partido de 16% até 20% e, nos municípios, de 10 a 15% até 1949.

A Constituição de 1946 (Art. 169) retoma a fórmula de cooperação das três instâncias administrativas fixadas em 1934: "Anualmente a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino".

De acordo com Ferraz (1976) devido ao fato de não se prever qualquer sanção para o inadimplemento de tais obrigações, o texto constitucional permaneceu como **letra morta** até 1961 quando a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4024 de 20/12/1961) estabeleceu que "a União aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, dez por cento, no mínimo, da sua receita de impostos, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, vinte por cento, no mínimo" (Art. 92) com sanção explícita para os casos de inadimplência no seu parágrafo 3º: "os Estados, o Distrito Federal e os municípios, se deixarem de aplicar a percentagem prevista na Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderão solicitar auxílio da União para esse fim".

Na década dos cinquenta, vigendo ainda a Constituição de 1946 o tema municipalização rebrota no discurso dos educadores, novamente liderados por Anísio Teixeira, então Diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, INEP. O assunto mobiliza a atenção de educadores e de alguns segmentos políticos (paradoxalmente das esferas federal e estaduais, sem maior repercussão nos municípios) e chega a abrir espaço na primeira Lei de Diretrizes e Bases (Lei 4.024/61) 3/.

Apesar da influência que recebeu da comunidade dos educadores, permanece na Lei 4024/61 uma maior ênfase nos aspectos financeiros da municipalização do ensino de uns aspectos pedagógicos e administrativos.

Por outro lado, a abertura para a descentralização, que estava no bojo da mesma lei não foi apreendida e assumida pelos Estados e municípios.

Segundo Melchior (1985) "a idéia de municipalização do ensino, potencialmente contida na lei, e agora a cargo dos sistemas estaduais de ensino, teria se deteriorado, tendo em vista a incapacidade das administrações estaduais para formularem, dentro da sua área de autonomia, diretrizes próprias que afirmassem seus próprios sistemas de ensino, configurando dentro deles as responsabilidades e recursos para os sistemas municipais".

3/ Convém notar que, do mesmo modo que a Constituição de 1946 a Lei 4024/61 não especificou o grau de ensino sobre o qual o município deve atuar com prioridade, o que deu origem a distorções tais como a instalação de cursos de nível superior em municípios em que a clientela do ensino fundamental não está suficientemente atendida.

A Constituição de 1967 promulgada na fase mais autoritária do regime militar, omitiu-se inteiramente "no que diz respeito às obrigações financeiras do município em relação ao ensino, o que terminou gerando dúvidas quanto à aplicabilidade do Art. 52 da Lei de Diretrizes e Bases que, para alguns exegetas estaria até mesmo revogado" (SOUZA, 1972).

Sobre o mesmo assunto acrescenta FERRAZ (1976) "redimindo-se porém do pecado cometido, o legislador constitucional de 1969 determinou que o município aplicasse anualmente no ensino primário vinte por cento pelo menos da receita tributária municipal sob pena de não o fazendo, abrir-se ensejo para a intervenção por parte do Estado (Art. 15 § 3º alínea 'f')".

A etapa seguinte é a da Lei 5692/71 da Reforma de 1º e 2º Grau. A referida Lei conserva o discurso liberal da LDB/61 e mantém a ênfase daquela, na necessidade e conveniência da descentralização.

Conforme Barreto e Arelaro (1982) "a descentralização, porém, passará a ser entendida no período a partir das alterações constitucionais de 1967 e 1969, que adotou como princípio a centralização das decisões e a descentralização da execução como forma de atingir mais racionalização e eficiência da máquina administrativa.

A mesma legislação reafirma ainda o caráter supletivo da União em termos de organização dos sistemas federais de 1º e 2º Grau, mantendo a responsabilidade básica dos Estados e municípios sobre aqueles graus de ensino; sendo que atribui aos Estados a competência para estabelecer os níveis de responsabilidade seus e dos municípios em relação aos diferentes graus de ensino. De acordo com o Art. 58 da mesma lei, tais medidas tinham como objetivo a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º Grau que, pela sua natureza, possam ser mais satisfatoriamente realizados pelas administrações locais.

O referido Artigo 58 apresenta, pois, uma primeira abertura para a influência da comunidade nas administrações locais. Nem mesmo os políticos, porém, exploraram tal abertura da lei.

Na década de setenta é grande a concentração de recursos na esfera federal como resultado de política econômica que privilegia grandes empreendimentos estatais voltados para obras de infra-estrutura em detrimento das áreas sociais. Estados e municípios vêm-se paulatina e crescentemente esvaziados das respectivas verbas.

No quadro que se instalou, de perda de receita para a educação, as novas fontes de recursos previstas a partir de 1968 tornam-se inexpressivas e insuficientes para compensar as perdas decorrentes da falta de investimentos na área, chegando-se ao ponto em que o Salário Educação, criado em 1964 para suplementar as despesas públicas com o ensino elementar passa a representar uma das principais fontes de financiamento da educação no País.

O Salário Educação tornou-se uma das principais fontes de financiamento do ensino privado por força de sucessivas regulamentações sobre a matéria.

Em relação ao aparente caráter democrático da Lei 5692/71 comenta Guiomar Naimo de Melo: "é interessante notar que a abertura apregoada na

legislação do ensino em 1971, ocorre em uma época em que a vida política brasileira sofria um progressivo fechamento. O Estado, cuja força no período pós-64 tornava-se quase absoluta, não utilizou seu poder para atender, com mais verba, as carências do ensino de Primeiro Grau, mas usou o discurso da descentralização como disfarce do autoritarismo. As verbas públicas federais para a educação diminuíram vertiginosamente, sem nenhuma compensação aos Estados e municípios. Num contexto como esse, propor a municipalização do ensino de Primeiro Grau era o mesmo que ratificar o descompromisso do governo federal para com a educação básica, abandonando-a a seu próprio destino”.

Na década de setenta as propostas de municipalização do ensino, vagas na sua maioria, tropeçavam na ingerência vigente do governo federal nas decisões sobre as despesas ao nível das demais instâncias administrativas.

Para implementar a renascida política municipalista cria-se na mesma década o PROMUNICÍPIO, para apoiar as administrações municipais, no sentido de fortalecer o ensino de 1º Grau, através de um processo de articulação entre os Estados e seus municípios. Propunha-se concentrar a sua ação nos aspectos da **administração municipal** do ensino: criação e ampliação, ou reestruturação dos Órgãos Municipais de Educação, enquanto integrantes da estrutura organizacional das Prefeituras Municipais.

O PROMUNICÍPIO tinha abrangência limitada às condições mínimas de apoio ao atendimento escolar; contratação de pessoal técnico e administrativo, equipamento para os Órgãos Municipais e ainda, distribuição de material didático e algumas ações de capacitação de pessoal.

A respeito da atuação do PROMUNICÍPIO afirmam MADEIRA e MELO (1985) “esse estilo de atuação do poder central junto aos municípios, exatamente no momento em que estes, assim como os Estados, devem repassar a maior parte de seus recursos à esfera federal, redefine um esquema conhecido de dependência política mascarado pelo critério técnico que justifica que, não só este, mas um grande número de projetos federais atuando de forma bastante desarticulada, sejam carreados para as regiões menos desenvolvidas. Lá, onde a dependência em relação ao governo federal é maior, costumam ser mais favorecidas com recursos as partes cujos grupos dominantes estão mais afinados com o poder central. Da mesma forma, para que os municípios sejam beneficiados com esses tipos de projetos, é freqüente que haja acordos políticos no âmbito do Governo do Estado que tendem a preservar o mesmo sistema de dominação”.

Ainda na década dos setenta entra no Senado uma proposta de emenda constitucional (21/76) subscrita por 64 senadores pertencentes aos dois partidos políticos nacionais e liderados pelo Senador João Calmon sugerindo para o Art. 176 da Constituição um novo parágrafo com a seguinte redação:

“Anualmente, a União aplicará nada menos de 12% e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e quatro por cento, no mínimo, da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Muito embora a referida proposta de emenda houvesse sido bem rece-

bida nos meios educacionais, recebeu, por parte dos Conselhos de Educação algumas sugestões que merecem menção:

- a) que os recursos oriundos do percentual estabelecido fossem vinculados ao ensino de 1º Grau e não ao ensino em geral.
- b) que a referida porcentagem incidisse sobre a renda tributária dos municípios, a participar do município no recolhimento do ICM e as transferências que ao município couberem no Fundo de Participação.

A Emenda Calmon é finalmente aprovada no início da década dos oitenta.

Na esteira das mudanças políticas que põem fim ao governo militar, a bandeira da municipalização volta ao cenário nacional: a nova forma de defesa da municipalização funda-se na necessidade de recomposição, revalorização do poder municipal como instância decisória, como condição para que o município assumira a posição que lhe caberá no processo de descentralização para o qual tende o País.

A discussão da municipalização do ensino, porém não pode se esgotar na variação dos percentuais atribuídos à Educação nos orçamentos municipais.

Uma primeira consideração adicional deve ser sobre a atual situação do ensino municipal no País.

Sabendo-se que o ensino municipal representa a mais pobre e precária das redes de ensino do País, atendendo os segmentos mais marginalizados da sociedade, sobretudo da área rural, onde a oferta de séries raramente ultrapassa a terceira série, como esperar que tal sistema venha a ser responsabilizado pela oferta das 8 séries do 1º Grau? Particularmente considerando-se que, com muita propriedade o definiram Barreto e Arelaro "o novo modelo de ensino fundamental proposto para a escola de 8 anos é o modelo de uma escola cara face aos recursos materiais e humanos existentes no País. Além de dobrar o número de anos de escolarização obrigatória implica admitir professores formados em nível superior para as 5ª e 8ª séries, as quais demandam, por sua vez, maior número de docentes para um mesmo conjunto de alunos e, ainda, com qualificação diversificada".

Para a maioria dos municípios brasileiros, predominantemente rurais, a ampliação de 4 para 8 séries seria de todo inviável sem a possibilidade de criação de incentivos para o recrutamento de pessoal de outras regiões geográficas para o seu sistema educacional.

Há ainda a acrescentar a questão política. É fato público e notório a influência do poder político nas esferas municipais; é notório, do mesmo modo a vulnerabilidade das redes municipais de ensino ao jogo de interesses políticos. A municipalização do ensino portanto não pode ser vista como uma questão estritamente educacional, mas, sim, como o termo educacional de uma questão mais complexa.

O moderno discurso dos educadores em favor da municipalização do ensino funda-se no desejo coletivo de democracia e de descentralização do poder público, como algo que possa ser alcançado pela conjugação de esforços da comunidade e das lideranças educacionais.

Um primeiro tropeço na rota da municipalização é porém a persistência da mentalidade tradicionalista da administração e das comunidades municipais.

Mas, na verdade, o discurso municipalista não chegou ainda a sensibilizar as comunidades municipais cuja passividade foi sempre manipulada pelo autoritarismo das forças políticas locais.

Um outro aspecto que pode ser visto como entrave à municipalização do ensino é que, na grande maioria dos municípios brasileiros o "ensino municipal" é representado por uma enorme proporção de escolas localizadas em áreas rurais o que impõe que a discussão englobe a questão agrária e a do poder local.

Se o que se quer é descentralização e participação **mesmo**, e, não apenas o deslocamento do centralismo e autoritarismo para grupos municipais é necessário incluir o rural em todo o processo de discussão.

É nesse sentido que Paiva & Paiva afirmam que:

"A simples modernização administrativa municipal e o repasse dos recursos financeiros não são mecanismos suficientes para promover uma municipalização do ensino entendida como fórmula democratizante 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 emenda de 1969 – e administrativa. Mas a elevação do nível de participação de suas populações na condução das associações 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".

Um outro aspecto crítico a considerar é de cunho ideológico. A observação mostra que quando se defende a municipalização quase sempre se defende, também, a tese da adaptação da escola à realidade local, sob a justificativa de serem os conteúdos tradicionais impositivos e estranhos, em relação à comunidade; não parece, porém, que já se tenham feito análises mais aprofundadas do conteúdo ideológico presente na tese da adaptação do currículo às realidades locais. (Convém notar que as tentativas mais correntes de adaptação à realidade local têm resultado em cartilhas regionais em geral bastante pobres e com conteúdos mais do que restritos.)

Não se trata aqui de negar a validade do compromisso da escola para com as especificidades culturais e econômicas da localidade onde atua; trata-se do questionamento da priorização de tais especificidades em propostas curriculares. Em outras palavras, o que se critica é a priorização redundante

das especificidades locais, cuja aprendizagem é culturalmente assegurada pela transmissão intergeracional no tempo cultural devido, em detrimento do saber universal, de que a escola é guardiã e com cuja difusão está comprometida.

Para concluir:

"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 oportunidade, 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 racional e o universal. Uma excessiva acentuação do âmbito local significa um efetivo crescimento 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 graves que a escola unitária, transmissora de conteúdos mínimos universais" PAIVA & PAIVA (1982).

BIBLIOGRAFIA

- BARRETO, Elba S.S. & ARELARO, Lisete R. G. - A municipalização do ensino de 1º Grau: tese controversa: Em **Aberto**, Brasília, ano 5, n. 29, jan/mar 1986.
- FERRAZ, Ester de Figueiredo. Responsabilidade dos Municípios pelos encargos e serviços educacionais. **Revista do Tribunal de Contas do Município de** |
- MELCHIOR, J. C. apud CAMPOS et alii. **A descentralização da administração pública na educação em São Paulo**. São Paulo, Fundação Escola de Sociologia e Política, 1985, p. 50, mimeo.
- MADEIRA, Felícia L. & MELLO, Guiomar Nomo: **Educação na América Latina: os modelos teóricos e a realidade social**. São Paulo, Cortez, 1985.
- MELLO, Guiomar Nomo. É preciso dar um conteúdo concreto ao debate sobre a municipalização do ensino de 1º Grau. Em **Aberto**. Brasília, ano 5, nº 29, jan/mar 1986.
- PAIVA, Vanilda & PAIVA, César. A Questão da Municipalização do Ensino. Em **Aberto**. Brasília, ano 5, nº 29, jan/mar 1986.