

Escola Básica: Municipalização e acesso democrático*

Vicente Fideles de Ávila**

Latência e Ebulição da Temática da Municipalização

Em 1984, quando me dediquei *furtivamente* ao livro *No município a educação básica do Brasil*, a temática da municipalização do ensino, levantada por Anísio Teixeira em 1957, encontrava-se em plena dormência. Eu conhecia relativamente bem essa questão, pois à época exercia a função de secretário de Planejamento da Secretaria Geral do então Ministério da Educação e Cultura, estando informado diariamente sobre a situação educacional do país e, mais sistematicamente, sobre as sugestões e reivindicações dos secretários de Estado de Educação, Cultura e Desportos em encontros nacionais e regionais, no período de 1981 a 1984.

Num primeiro momento, o citado livro com a respectiva abordagem da municipalização foi lançado no Congresso Nacional, sob os auspícios da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, em 16 de maio de 1985 (circularam cerca de mil exemplares).

O segundo lançamento se deu no Seminário Nacional sobre Gestão Municipal e Educação na Nova República¹, promovido e patrocinado pela Secretaria de Educação do Estado de Alagoas, em 13 e 14 de junho de 1985, que reuniu representações de vários Estados brasileiros.

* Documento-base para estudo de área, da mesma denominação, do XX Seminário Brasileiro de Tecnologia Educacional, promovido pela Associação Brasileira de Tecnologia Educacional (ABT) no Rio de Janeiro, de 24 a 28 de outubro de 1988.

** Professor do Centro de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Seguiram-se outros dois eventos, com o apoio e a participação da Associação Brasileira de Tecnologia Edu-

caional — ABT: o IV Seminário Maranhense de Tecnologia Educacional sobre Municipalização da Educação, em São Luís-MA, de 17 a 20.06.86 (com representantes da maioria dos municípios do Estado)² e o Seminário Estratégico sobre Autogestão Municipal a Partir do Enfoque Educacional, realizado na sede da ABT no Rio de Janeiro, em 23 e 24 de julho de 1986, estendendo o debate sobre a municipalização, enfocada numa dimensão mais qualitativa, a agências educacionais e meios de comunicação estratégicos no processo gerador e difusor de mentalidade e política educacional no âmbito do país³.

Participando ativamente de todos esses eventos (inclusive como conferencista, debatedor e até coordenador), pude observar que a idéia geral que se tinha da municipalização até 1985 era do artigo 58 da Lei n° 5.692/71, a da “transferência de encargo e serviços” do ensino de 1° grau à responsabilidade municipal (vaga reminiscência da tese defendida por Anísio Teixeira em 1957), cuja imagem se assemelha à do cavalo de Tróia:

¹ A conferência principal desse Seminário intitulou-se “O desenvolvimento da gestão integral da educação no município”, tendo sido proferida pelo autor do presente estudo em 13 de junho de 1985. A íntegra da conferência, em texto escrito, foi repassada à coordenação e aos participantes do Seminário.

² O texto-base, proposto para a discussão da municipalização nesse Seminário, também foi elaborado pelo autor do presente estudo e publicado pela revista *Tecnologia Educacional* (da ABT), ano XVI, n° 75/76 — mar./jun. 1987, p. 6-14, com o título “No município a educação básica do Brasil: considerações gerais e acabou de proposta de ação”.

³ “(...) o encontro objetiva oferecer oportunidade de aprofundar uma proposta efetiva e qualitativa do processo de municipalização, processo que se oriente para a autogestão local e que situe o município no seu real espaço federativo e na endogenização do desenvolvimento brasileiro.” ABT, *Boletim Cite*, ano X, n° 51/ago. 86, Rio de Janeiro.

FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO—FDE. *A questão da municipalização do ensino*. São Paulo, 1988.

UNIÃO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO—UNDIME. *Diretrizes e propostas de ação: fórum nacional da Undime*. Brasília, 1987.

repassa de encargos e serviços de *manutenção e execução* à responsabilidade do município, permanecendo na União e nos Estados a *centralização dos recursos* bem como *do poder de decisão e coordenação*.

Sugados em toda a história brasileira pelo centralismo do governo estadual e federal, os municípios se consideram falidos financeira, técnica e politicamente para aceitarem a carne de pescoço da municipalização, que por lei lhes era imputada pelas duas esferas administrativas superiores. Em decorrência, apoiaram-se no nascente movimento pró-reforma tributária e a transformaram em autêntico mecanismo de defesa contra o espectro da municipalização preconizada pela Lei nº 5.692/71.

A partir desse impasse, a lei não foi cumprida e o assunto da municipalização foi deixado em estado de latência, até que ressurgiu nos limiares do processo constituinte, em 1986, com a ativa participação da recém-organizada União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e dos parlamentares devotados à causa do reforço orçamentário dos municípios.

Em 1987 e 1988, a municipalização entrou em processo de ebulição nos bastidores da Constituinte, na Undime, nas secretarias estaduais de educação, nas entidades da classe docente e em todos os acontecimentos educacionais de vulto, tendo em vista as seguintes perspectivas: a) a de que, pela nova Constituição (artigos 31 e 214 do projeto aprovado no primeiro turno), caberá ao município a *manutenção*, “com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado”, do respectivo sistema de ensino, voltado “prioritariamente para o ensino fundamental e pré-escolar”; e b) a da revisão da Lei de Diretrizes e Bases, em futuro próximo, face ao teor geral da nova Constituição e às suas partes que tratam especificamente da Educação e da partilha dos tributos arrecadados entre União, Estado e Municípios.

E é bom lembrar que há muita lenha para alimentar a fogueira:

— à época da centralização dos recursos financeiros, já se pretendia empurrar o ônus do primeiro grau ao município; com a propalada descentralização da receita tributária, tal medida deixará as características de

mera estratégia para tornar-se autêntico imperativo;

- a cada dia que se passa, os próprios municípios vão desmitificando a reforma tributária pela descoberta, primeiro, de que maior alíquota de participação em bolo menor e carcomido pela inflação pouco ou nada significa perante novo e pesado ônus e, segundo, de que dinheiro não gera automaticamente progresso; além do dinheiro, o progresso supõe sempre efetiva capacidade e competência de gestão;
- enquanto as esferas administrativas se degladiam na arena do rateio de poder e dinheiro, o tempo passa, as soluções são postergadas, a maioria dos cidadãos se torna escrava do jugo tributário, as dívidas e a dependência do país crescem... E a população? Fica cada vez maior, mais pobre e distanciada até das chances de tomar iniciativas que, pela soma de esforços, poderiam livrá-la da ignorância absurda e da miséria absoluta.

A municipalização ainda em tratamento periférico

Pelo que tenho participado, lido e ouvido na atualidade em matéria de municipalização, fica-me a forte impressão de que tanto o debate quanto as medidas ameaçadas nesse campo não superam, ainda, as discussões quantitativas e periféricas da questão em pauta.

No que concerne especificamente à “municipalização do ensino” (ou da educação) — carro-chefe para a municipalização em outros setores, como no da saúde:

- 1) os poderes federais e estaduais só vêm acrescentando à tese tradicional da municipalização, em textos legais ou posturas administrativas, o condimento dos recursos financeiros, ficando o enunciado dessa tese muito próximo disto: *transferência de encargo e serviços à responsabilidade municipal, apoiada no aumento dos recursos financeiros (que resultar da reforma tributária), em eventuais convênios e na pro-*

messa de colaboração técnica dos Estados e da União.

Além das características meramente quantitativas e periféricas desse enunciado, há razões para se temer que a sua postura em prática se processe de maneira abrupta e em forma de “pacote” (“exocets educacionais”). Assim aconteceu com a “implantação” da dita “reforma de ensino” preconizada na Lei nº 5.692/71; assim tem acontecido quase que diariamente na área econômico-financeira em toda a extensão de nosso país.

À época da “implantação” da Lei nº 5.692/71, integrei a equipe de treinamento dos professores do Estado do Paraná, vindo a constatar que a nomenclatura e a estrutura do recém-regulamentado primeiro e segundo graus foram implantadas, em 1972 e 1973, em municípios cuja esmagadora maioria de professores (da rede estadual, municipal e particular) sequer havia lido ou tomado conhecimento, em 1974, dos conteúdos e preceitos da referida Lei. Estupefacto com essa absoluta falta de senso da realidade, vim a saber que o mesmo acontecera em outros Estados da federação, sob o pretexto da exigüidade do prazo estipulado para a *implantação* das novas disposições legais.

Esqueceram-se, ou não sabiam, na ocasião, que a *implantação* já se começa pela preparação de infra-estrutura, juntamente com a mentalização crítico-participativa da população envolvida direta e indiretamente no processo, bem como pela adequada qualificação dos profissionais necessários à sua dinamização; que por aí deveria começar a implantação e não pela troca de rótulos.

Esse *immediatismo* irracional de “implantação por pacote” poderá reprisar-se no que respeitar tanto à municipalização como à futura LDB em seu todo. Em documento intitulado “A Questão da Municipalização do Ensino”, também a Fundação para o Desenvolvimento da Educação—FDE (1988), do Estado de São Paulo, registra alerta nesse sentido.

Voltando à questão do tratamento periférico conferido à municipalização do ensino pelos poderes federais e estaduais, algumas observações, relativas ao texto constitucional em fase de aprovação, merecem destaque: — fica retida na União e nos Estados a com-

petência para *legislar* sobre a matéria (inciso IX, art. 24 do texto aprovado no primeiro turno), restando ao município apenas “*manter*, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (inciso IV, art. 31 do citado texto), no contexto de um sistema municipal de ensino organizado em regime de colaboração com o Estado e a União (art. 214). Em outros termos, caberá à legislação complementar e ordinária, emanada da União e do Estado, determinar pelo menos os princípios de como será gerenciado o sistema municipal de ensino;

- dependendo desses princípios, o município terá ou não condições legais de efetivamente gerenciar o seu sistema. Em caso negativo, continuará na costumeira situação de *executor* de definições e decisões centralizadas nos poderes estaduais e federais, com a agravante de que haverá de assumir os respectivos encargos financeiros;
- durante a revisão da LDB, dever-se-á devotar especial atenção a essa questão.

2) A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação — Undime se posiciona bem em relação à “educação e à Constituinte”, de modo geral, mas, no que concerne especificamente à municipalização, limita-se a enumerar quesitos reivindicatórios, sobretudo na área do apoio técnico e financeiro, sem traçar e oferecer o perfil da municipalização que efetivamente convém à realidade sócio-administrativa municipal brasileira e que respeite as condições e circunstâncias de cada município.

Tem-se a impressão de que a Undime (1987) tende a aceitar a tese da municipalização mencionada antes, desde que sua operacionalização se processe gradativamente e se efetive, na área financeira, “uma reforma tributária ampla, urgente e definitiva”.

3) As entidades da classe docente têm-se manifestado radicalmente contrárias à municipalização do ensino, com base — pelo que pude interpretar — em duas razões: — entendem que a municipalização, da forma como vem sendo proposta, só traz ônus e responsabilidade ao município;

— temem (justificadamente) que se municipalize todo o quadro docente e técnico-administrativo, o que, de modo geral e nas condições atuais, só lhes acarretará prejuízos financeiros, além de fracionar as bases e os liames organizacionais da classe⁴.

Pelo que foi resumidamente apontado neste tópico e pela crise econômico-social que o país atravessa e atravessará infelizmente por longos anos (caso não surja uma total mobilização da sociedade brasileira para somar esforços organizados e superá-la efetiva e inteligentemente), a municipalização do ensino, à moda da “transferência de encargo e serviços” ou de ônus e responsabilidade, constituirá a tecla de toque no relacionamento da esfera administrativa federal e estadual com o município. Aliás, segundo Maria de Fátima Costa Felix, esse tipo de municipalização já é realidade, vez que “de fato, os municípios absorvem, pelo menos, 31% da matrícula do 1º grau ‘e’ que a quase totalidade da rede de ensino de 1º grau da zona rural é administrada pelos municípios que têm sido, em grande parte, assistidos por diferentes programas e projetos avançados em termos administrativos e pedagógicos, que de algum modo encobrem o cerne da questão da democratização do ensino”⁵.

E mesmo que o município conseguisse resistir à teoria geral da municipalização, não seria capaz de furtar-se à sua prática. Isto porque o empobrecimento da população gera o crescimento da demanda ao poder público, não só na área do ensino, como também da saúde, habitação e outras.

E o poder público instado direta e imediatamente é sempre o da esfera municipal. O Estado e a União, que por suas peculiaridades só administram por estatística e não pelo canal da comunicação direta com a população, constituirão instâncias de segunda e terceira apelação, “respaldadas” pelo argumento de que pouco ou quase nada podem fazer em virtude de seus cofres terem sido esvaziados pela reforma tributária.

O que vem faltando, no curso dessa situação de “rolo compressor”, é a existência de contraproposta de municipalização que efetivamente atenda à realidade da sociedade municipal e que permita a cada município o exer-

cício de todo o processo de gestão, a partir de suas potencialidades e peculiaridades.

De qualquer forma, colocar a questão *em mesa de debate aberto* já representa o primeiro e positivo passo para a sua solução.

Núcleo fundamental da municipalização qualitativa

A verdadeira e oportuna municipalização, na minha opinião, flui do seguinte princípio: *não se municipalizam encargos, serviços, ônus e responsabilidades; municipalizam-se, ao contrário, capacidade, competência e poder de gestão integral de serviços básicos e imediatamente essenciais à população localizada no município.*

A municipalização, nessa perspectiva, vai muito além da simples desconcentração ou descentralização administrativa. Constitui ou constituirá fenômeno de interiorização e endogeneização, partindo da população localizada para toda a nação, da capacidade e da real competência de aviamento de problemas, necessidades e aspirações da população, a começar dos mais imediatos e prementes e com a participação e a co-responsabilidade dessa mesma população, devidamente mobilizada, liderada e preparada para tal.

Como se pode inferir, trata-se de um fenômeno/ processo que, de maneira alguma, dispensará o concurso do Estado e da União, vez que lhes caberá incentivar, apoiar, supervisionar e até controlar o seu desencadeamento e andamento, objetivando que:

⁴ Conforme: ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DE SÃO PAULO—APEOESP. *Campanha contra a municipalização: diga não à municipalização*. Cópia xerox de texto ser data. Sede da APEOESP: Ru Barão de Itapetininga, 93/11 andar — São Paulo-SP.

CENTRO DOS PROFESSORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL — CPERS CEPERS: *contra a municipalização do ensino*. Cópia xerox de texto datado de “Porto Alegre 12 de dezembro de 1987”. Não consta o endereço do Centro.

Segundo informação da presidente da Federação de Professores do Estado de Mato Grosso do Sul — Feprosul (com sede à rua 26 de Agosto, 2296, em Campo Grande-MS), também o posicionamento dessa Federação é contrário à municipalização de maneira como tem sido apresentada.

⁵ Comunicação da Prof^a Maria de Fátima Costa Felix, da Universidade Federal do Maranhão (apresentada no Ciclo de Debates sobre Municipalização do Ensino, promovido pelo Departamento de Administração e Supervisão Escolar da Unesp, campus de Marília, 2º e 28 de maio de 1987) com o título “Municipalização do ensino: instrumento de democratização?”

⁶ Os dois documentos-síntese foram publicados pela ABT no Boletim Cite, ano X nº 51/ago. 86, Rio de Janeiro

-
- se dinamize e fortaleça a unidade regional e nacional;
 - se administrem e minimizem as disparidades regionais e intermunicipais.

É oportuno observar que um processo dessa natureza é válido e aconselhável para todos os *serviços básicos e imediatos* à população localizada. Mas iniciá-lo pela área da educação (a da educação escolar fundamental) é de importância capital e estratégica. Isto porque educativo será o próprio processo, enquanto enseja:

- o preparo da população para se engajar ativa e eficientemente na solução de seus problemas e nos problemas da nação;
- a formação teórico-prática de administradores autênticos em escala municipal, estadual e federal;
- a inversão de alvo na área do pensar e fazer política: os políticos trocarão a obsessão do poder pelo real interesse em aviar

efetivamente os problemas, visto que serão gerados (a médio e longo prazo) no seio do próprio processo.

Poderia me estender na caracterização desse núcleo de municipalização qualitativa, como o fiz em outros trabalhos escritos. Mas já que essa matéria foi amplamente analisada no seminário de São Luís-MA e no encontro promovido pela ABT no Rio, passo a transcrever os respectivos documentos-síntese ⁶, entendendo que, embora versem sobre a mesma temática, o documento de São Luís se configura como *conceitual-tático* e o do Rio como *conceitual-estratégico*. O primeiro foi formulado por um grande grupo, que costumo caracterizar como “grupo do objetivo direto” ou do pessoal que está com a mão na massa na área do assunto analisado (prefeitos, secretários municipais, técnicos, gerentes e administradores). O segundo, o do Rio, emergiu de um grupo de pessoas e entidades que dão sustentação na retaguarda (“grupo do verbo transitivo”).

Documento-síntese do Seminário de São Luís

Os participantes do IV Seminário Maranhense de Tecnologia Educacional sobre Municipalização da Educação, promovido pela Associação Brasileira de Tecnologia Educacional e pela Federação das Associações dos Municípios do Estado do Maranhão, em São Luís, Maranhão, no período de 17 a 20 de junho de 1986, analisaram e discutiram situações e conceitos, como:

- o que deverá acontecer de novo para que se efetive a Nova República em termos sociais e materiais;
- qual deverá ser o esforço e o verdadeiro papel do município (entendido como sociedade e poder público locais) no concerto do regime federativo brasileiro e na arrancada para a construção do desenvolvimento da Nação;
- o que a União e o Estado legislaram, normatizaram e entenderam por *municipalização*, a começar pelo campo específico da educação, mas extrapolável para as demais áreas de atendimento a problemas e necessidades imediatos da população municipal;
- o que, efetivamente, os integrantes do Seminário entendem por *municipalização*, seja da educação, seja dos demais serviços básicos e de interesse da sociedade de cada município.

Com base nessas análises, concluiu-se unanimemente que:

1º) não se deve transferir, para esfera administrativa alguma, encargos e serviços. O que o município deve receber, por direito (ainda não normatizado), é apoio e condições para capacitar-se política, técnica e financeiramente para exercer a autogestão dos aludidos serviços básicos, de repercussão imediata em sua sociedade;

2º) entende-se por autogestão municipal a efetiva competência a ser desenvolvida ou ampliada (não importando a partir de que estágio), no sentido de que o poder público do muni-

cípio conscientize, mobilize e lidere a população local para que, em ação permanentemente participativa e conjunta, diagnostiquem, priorizem, decidam, programem, executem, avaliem e reprogramem o aviamento de soluções e respostas aos problemas e necessidades afetos diretamente a essa mesma população;

3º) aos estados e à União cabe definir e operacionalizar as políticas, os programas e os projetos concernentes:

— à essência da unidade estadual e nacional;

— à solução de problemas ou ao atendimento de necessidades que extrapolem os interesses e condições locais, respeitando-se as peculiaridades e os direitos do município;

4º) urge, ante o acima exposto, que se defina clara, precisa e até constitucionalmente a competência e a responsabilidade das três esferas administrativas para que se evitem a concorrência, a duplicação e, por vezes, a triplicação de assédio à população, demasiadamente sofrida e descrente da ação do poder público;

5º) a municipalização da capacidade e competência de gerir e não apenas de administrar a execução, não implica necessariamente que o município deve manter financeiramente tudo o que assumir como gestor. A reforma tributária, angustiosamente aguardada pelos municípios, não produzirá o milagre de as municipalidades pobres se tornarem independentes financeiramente dos árbitros das disparidades regionais e nacionais, os Estados e a União respectivamente. Mesmo assim, esses municípios devem tornar-se auto-suficientes em matéria de gestão dos serviços que lhes concernem, não importando se as fontes financiadoras sejam da alçada estadual, federal ou da iniciativa privada;

6º) os participantes do seminário solicitam das autoridades municipais, estaduais e federais que a temática abordada no presente documento constitua rigoroso objeto de análise e inclusão na política, diretriz e programação dessas três esferas administrativas. Solicitam, ainda, que toda essa temática seja explicitamente incluída na pauta da Constituinte e que a real definição do espaço, papel e competência do município, no Sistema Federativo Brasileiro, conste da futura Carta Magna da Nação, visto que a municipalidade deverá tornar-se, de fato, a base desse Sistema;

7º) além da iniciativa da realização deste seminário, será oportuno e extremamente proveitoso que a ABT (Associação Brasileira de Tecnologia Educacional), bem como as entidades associativas municipais continuem a implementar no Estado do Maranhão e em todo o território nacional um movimento de conscientização, estudo e proposta sobre a autogestão municipal.

Documento-síntese do Encontro do Rio de Janeiro

Os participantes do Encontro Estratégico sobre Autogestão Municipal, a Partir do Enfoque Educacional, promovido pela Associação Brasileira de Tecnologia Educacional, realizado na cidade do Rio de Janeiro, nos dias 23 e 24 de julho de 1986, colocando suas reflexões a serviço de uma nova Constituição popular e democrática, adotam os seguintes pressupostos:

1º) a municipalização da educação, entendida como parte do processo mais global da democratização da sociedade e do exercício da cidadania, integra o contexto de gestão municipal dos serviços sociais básicos;

2º) a municipalização da gestão é o exercício efetivo do poder de diagnosticar, decidir prioridades, estabelecer programas de ação, conduzir e controlar a execução, avaliar e reprogramar as soluções e respostas às aspirações e necessidades da população, levado a termo, em conjunto, pela sociedade civil e pelo poder público;

3º) neste processo solidário, cabe ao poder público liderar a sociedade civil em sua ação permanente de gerenciamento do município;

4º) a centralização do poder, por cercear o exercício da gestão municipal, deve ser re-

vertida mediante a adoção de novas formas de relação entre a União, o estado e o município;

5º) a reversão deste processo pressupõe a reforma tributária (em que a preservação de condições da autonomia municipal e estadual deverá harmonizar-se com o equilíbrio inter-regional, interestadual e nacional), ao mesmo tempo que exige uma decisiva ação de capacitação gestora;

6º) com recursos próprios suficientes — e ainda que com a captação de recursos de outras fontes (mesmo que de outras instâncias governamentais) — a ação gestora não deve ser atingida em sua autonomia;

7º) a gestão municipal é concebida como um fator de universalização do atendimento ao direito fundamental de todos à educação pública, gratuita e laica, em que a escola cumpra o seu papel de socializar o saber elaborado.

Com base nestes pressupostos, considerando suas reflexões como parte de um movimento maior e, necessariamente, vinculado a organizações políticas e representativas, no sentido de fortalecer a pressão para que mudanças necessárias viabilizem a idéia da gestão municipal participativa, recomendam:

1º) dar continuidade à reflexão e, sobretudo, à abertura de espaços para troca de experiências entre pessoas e organismos comprometidos com a municipalização, para isto acionando inclusive as secções estaduais da ABT e outras entidades;

2º) defender o engajamento imediato dos meios de comunicação social na discussão e divulgação da idéia da gestão municipal.

Previendo interrogações sobre o fato de a rede física e o quadro de pessoal passarem ou não para a administração municipal, registro as seguintes observações:

- o ponto de partida para o desencadeamento do processo da municipalização qualitativa é o da conscientização e mobilização de todas as forças sociais no sentido de que o município (poder público local conjuntamente com a população aí sediada) se organize e prepare para gerir, com destemida competência e eficiência, os serviços sociais básicos à sua população, começando preferentemente pela educação fundamental escolar. Para tanto, devem concorrer apoio e recursos humanos, técnicos e financeiros do próprio município, do Estado, da União, das entidades empresariais nacionais, do exterior etc., não importando, em consequência, sua origem e vinculação administrativa;
- a questão de a rede física e o pessoal docente, técnico e administrativo ser também municipalizados, administrativamente, será amadurecida e resolvida em etapa posterior, no decurso do processo de gestão. O aumento da capacidade e competência de gestão produzirá, como consequência lógica, a ampliação de interesse e condições para, inclusive, a adequada absorção de encargos administrativos.

Municipalização qualitativa e acesso democrático

Se estivesse encarando a municipalização no campo da tese quantitativa tradicional, orientaria este tópico para a seguinte direção: a municipalização e o acesso democrático à escola básica ou fundamental.

Limitar-me-ia, portanto, à discussão de enunciados já corriqueiros, sobretudo no âmbito federal, como: educação ou escola para todos, acesso e permanência, acesso e percurso, alfabetização de toda a população e assim por diante. São temas transformados em autênticos *lobbies* — pelo menos a partir da criação do extinto Mobral —, que respaldam ainda hoje campanhas, programas e projetos nacionais, regionais e estaduais de educação.

Quanto aos enunciados em si, nada há de especial. Os aspectos críticos situam-se na sua origem e na postura operacional que têm respaldado.

Surgiram das catastróficas evidências estatísticas relativas à população absolutamente desescolarizada e aos desperdícios escolares (repetência e evasão) que ocorrem a mais de 50% só na passagem da primeira para a segunda série do primeiro grau (ou antigo pri-

mário). O fato é agravado pelo vertiginoso crescimento da clientela em idade escolar, a cada ano, em consequência da explosão demográfica no país, neste século.

Acreditava-se, na fase do “milagre econômico”, que o assunto fosse problemático, mas superável a partir da ação exclusivamente governamental centralizada, pela perspectiva de abundância na área financeira e pela adoção de metas faraônicas. Ao se instalar a crise, o sonho descambou em pesadelo. E como os governos e detentores do poder jamais se prepararam para administrar problemas e crises pelo processo de liderança, mobilização e engajamento da própria população interessada, a estratégia adotada tem sido a da tentativa de conciliação da centralização de poder (político e econômico-financeiro) com o alargamento do atendimento à demanda escolar.

É nesse contexto que se entende a essência da tese tradicional de municipalização: descentralização de encargos e serviços de manutenção e execução, permanecendo centralizado o poder político de decisão e coordenação. É nesse contexto, ainda, que a expressão “acesso democrático” se restringe a questão puramente quantitativa, qual seja a da equalização do número de vagas ao número da demanda escolar potencial, ensejando oportunidade de matrícula para todos. É também em função da maneira como esse pesadelo vem sendo tratado, a da descentralização-centralizada, que propostas mais substantivas, no sentido da solução tanto quantitativa como qualitativa do problema (acesso democrático à escola democraticamente qualificada), deixam de vir à tona ou são política e administrativamente relegadas ao plano da utopia e do desinteresse.

Quanto à municipalização qualitativa, assinalada no tópico anterior, entendo tratar-se de um processo que oportunizará tanto aos municípios como a todo o sistema federativo brasileiro, a médio e longo prazo, resultados que irão muito além do acesso democrático à escola básica, pela equalização entre oferta e demanda real e potencial de vagas. Isto, pelos seguintes motivos:

1) O próprio processo será um mecanismo social de formação, teste e vivência de democracia.

É o que se depreende de sua essência: municipalização da capacidade e competência de gestão real e integral da educação escolar básica ou fundamental, envolvendo o poder público e a sociedade local num trabalho sistematicamente conjunto, organizado e permanente de tomada de decisões, programação, ação e administração, sempre em acordo com significativas diretrizes que verdadeiramente visem a unidade e a cooperação no âmbito intermunicipal, estadual e nacional.

2) Enquanto mecanismo social de formação, teste e vivência de democracia, o processo ensejará o acesso:

- dos poderes públicos e da população à educação e à prática da democracia, visto que o Brasil, como a maioria de seus parceiros latino-americanos e do Terceiro Mundo, nunca tiveram oportunidade real, ainda e de fato, de serem e viverem autênticas democracias;
- da população à chance de participar, administrativa e operacionalmente, na solução dos problemas de seu interesse imediato, assim como no aviamento de suas necessidades e aspirações sociais básicas;
- da nação à oportunidade de interiorização e endogeneização do seu próprio desenvolvimento, uma vez que tem desempenhado o degradante papel de mera consumidora acrítica de um desenvolvimento tipicamente exógeno e exclusivamente material;
- da sociedade municipal, estadual e nacional à educação, exercitação e ampliação do seu potencial de mobilização construtiva;
- dos administradores à mentalidade e à prática do aproveitamento de todos os recur-

sos e não apenas do financeiro, para a solução de problemas, necessidades e aspirações a partir das potencialidades e peculiaridades de cada configuração geohumana;

- enfim de todo o cidadão ao exercício de iniciativas e habilidades que, pela soma de esforços, sejam capazes de transformar a aplicação de recursos em mecanismos multiplicadores de progresso social, cultural e material.

Será que fenômenos que acontecem, há dezenas ou centenas de anos, em todo o território nacional

(como escolas de samba, festas religiosas, movimentos folclóricos, sobrevivência de entidades filantrópicas, enriquecimento de empresas exploradoras da população mais pobre, corrida às lotos, mutirões de solidariedade, crédito até em falsas promessas e muitos outros)

não inspiram

(nos governantes, nos legisladores nos políticos em geral, nos empresários, nas lideranças de classes e em quantos têm um pouco de sensibilidade social)

pelo menos a suspeita da idéia de que a população

(inclusive os seus segmentos mais simples e sofridos)

é capaz de se mobilizar para causas de seu interesse,

(a despeito até da luta pela subsistência inglória)

desde que motivada e liderada?

Conclusão

Há o *princípio óbvio* segundo o qual o *fim* (objetivo) é o *primeiro na ordem da intenção* (decisão) e o *último na ordem da ação* (execução). Tenho a impressão de ter lido, em alguma parte que não consigo rememorar, que esse princípio foi cunhado por Aristóteles. Mas o que importa é que é óbvio e dimensiona conceitualmente tanto a idéia como a estrutura básica de um *processo*.

No Brasil, as coisas têm sido diferentes na teoria e na prática. Pensa-se e age-se como se os objetivos devessem ser alcançados já nos momentos iniciais da fase executiva. Essa questão de se alcançar objetivo depois, na seqüência lógica de um processo, é confundida com utopia, conversa mole, conversa fiada, idealismo e assim por diante. Isso acontece com o aluno que quer entender toda a matéria no segundo dia de aula; com o empresário que pretende lucro dois meses depois de instalada a sua empresa; com os governantes que entendem eliminar, em seus mandatos, problemas sociais que exigem soluções permanentes; acontece com os decretos e pacotes de impacto em áreas que exigem tratamento profundo, abrangente, dinâmico e constante; acontece com propostas que se apóiam na mobilização e liderança de contingentes humanos, desde já, para se conseguir resultado significativo a médio e longo prazo. Só é válido, oportuno e bom o que produz resultados imediatamente. Por isso criticamos, mas no fundo concordamos com a teoria e a prática dos pacotes que nos são impostos ou que impomos.

Não gostaria de ver a municipalização qualitativa inserida nessa ótica dos resultados quantitativos imediatos. E mesmo que esses resultados sejam esperados em termos de médio e longo prazo, sobretudo no que respeitar à situação de zerar o déficit escolar, efeitos qualitativos serão detectados já no início da operacionalização de um processo dessa natureza. O primeiro deles será o do *treinamento em ação*, para a construção e vivência permanente da autêntica democracia.

Preocupo-me, por último, em que a futura Lei de Diretrizes e Bases explicita princípios

conceituais metodológicos sobre a municipalização caso venha a adotá-la de fato. Tomando como referência os pontos estratégicos da Lei nº 5.692/71, no tocante à municipalização, é necessário que se evitem *generalidades engenhosas*, como as do artigo 58, *artifícios programáticos centralizadores*, como os do artigo 54, parágrafo 3º, e *textos camaleões*, como o do artigo 71, que vale a pena ser citado para que se possa saborear o “sentido do vazio” que ele encerra (se analisada a sua seqüência com a atenção voltada para o significado real de cada expressão ou palavra sublinhada): “Os *Conselhos Estaduais* de Educação *poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos*

municípios onde haja condições para tanto”.

Sei que a Lei não deve descer ao detalhe do regimento, mas sei também que pode e deve comportar princípios claros e incisivos sobre a conceituação, a metodologia, as competências e as responsabilidades no âmbito do que é legislado, mesmo que sua operacionalização se realize em processo com perspectiva de médio a longo prazo. Aliás, essa perspectiva deve, também, ser balizada e explicitada nos princípios do texto legal, pois integra a metodologia supracitada.

Feitas essas observações, resta-me augurar, a quantos se propuserem a aprofundar o debate sobre o tema enfocado por este rápido estudo, muito interesse e êxito para contribuir.

Referências bibliográficas

ÁVILA, Vicente Fideles de. *No município a educação básica do Brasil*. Maceió, Secretaria de Educação, 1985. Edição esgotada.

TEIXEIRA, Anísio. A municipalização do ensino primário. *Rev. Bras. Est. Pedag.* 27(66):22-43, abr./jun. Rio de Janeiro, 1957 ou *Municipalização do ensino primário*. Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Municípios, 1957.

Essa tese foi apresentada ao Congresso Nacional de Municipalidades, em abril de 1957.

Resumo

Escola Básica: Municipalização e acesso democrático

Com as lutas pela redemocratização do país, a partir de 1981, a municipalização da educação e do ensino vem sendo mais intensamente discutida. Recuperam-se e avaliam-se aqui as teses e os documentos básicos sobre essa questão, revelando a necessidade de se definir um perfil de municipalização que convenha à realidade dos municípios brasileiros. Descreve os parâmetros de uma municipalização qualitativa, fundamentada na conscientização, participação e co-responsabilidade dos cidadãos.

Abstract

Basic School: Municipalization and democratic access

As a result of the efforts towards the redemocratization of Brazil (1981 onwards mainly), municipalization of education and teaching has been discussed more frequently. The article presents and evaluates the basic documents and theses related to the question, reminding us the need for a definition of municipalization based on the realities of town and cities. It also describes the parameters for qualitative participation which is based upon conscientization, participation and co-responsibility of citizens.