

TE  
P  
PRET

# **MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO EM NOVA PERSPECTIVA**

---

***Gleisi Heisler Neves***

# **Municipalização do Ensino em Nova Perspectiva**

---

***Gleisi Heisler Neves***

***Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação***

52

**Rio de Janeiro  
Fundação Getúlio Vargas  
Instituto de Estudos Avançados em Educação  
1992**

*A meu pai, **Guido**, que sempre me estimulou a novos desafios, à minha mãe, **Eliacy**, luz em meu caminho e, muito especialmente, tanto a **Raul**, marido e amigo solidário, um braço forte a me amparar nas horas de desânimo, sem o qual jamais teria chegado até aqui, quanto à **Renata**, filha querida a quem tanto sacrifiquei nesse período.*

*Ao **IBAM**, que sempre me deu todo o apoio, e a seu símbolo vivo, **Diogo Lordello de Mello**, uma vida dedicada à causa da democratização do País, através da descentralização político-administrativa e do fortalecimento do município.*

# Sumário

<b>1.Introdução.....</b>	<b>01</b>
<b>1.1. Justificativa do Tema .....</b>	<b>01</b>
<b>1.2. Enfoque Teórico-metodológico Adotado.....</b>	<b>04</b>
<b>1.2.1. As questões centrais .....</b>	<b>04</b>
<b>1.2.2. Quadro referencial teórico-normativo.....</b>	<b>05</b>
<b>1.2.3. Metodologia de trabalho adotada.....</b>	<b>07</b>
<b>2. Democracia e Estado .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1. Introdução.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2. Democracia Política: Fim e Meio .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2.1. Os dois significados históricos da democracia.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2.2. A democracia liberal .....</b>	<b>16</b>
<b>2.2.3. Democracia e socialismo.....</b>	<b>20</b>
<b>2.2.4. Democracia e liberalismo .....</b>	<b>21</b>
<b>2.2.5. Em defesa da democracia política, de base formal .....</b>	<b>23</b>
<b>2.2.6. A ampliação do conceito de democracia política e as democracias representativa e direta .....</b>	<b>24</b>
<b>2.3. Democratização do Estado.....</b>	<b>26</b>
<b>2.3.1. O Estado e a transformação social .....</b>	<b>26</b>
<b>2.3.2. Tendências atuais da concepção do Estado sob a perspectiva de classe .....</b>	<b>27</b>
<b>2.3.3. A política estatal, a via democrática para o socialismo e a democratização do Estado.....</b>	<b>28</b>
<b>2.3.4. A tendência ao estatismo autoritário.....</b>	<b>31</b>
<b>2.4. Transformação Social no País e o Estado .....</b>	<b>33</b>



2.4.1. <i>O capitalismo monopolista do Estado, as possibilidades de conquistas populares, a via democrática para a transformação social e as reformas.....</i>	33
2.4.2. <i>O regime de 1964, a transição política e a incerteza .....</i>	35
2.4.3. <i>Estado e sociedade: contribuições para a democratização do País e possibilidades .....</i>	37
 <b>3. Descentralização Governamental e Municipalização do Ensino .....</b>	<b>40</b>
3.1. <i>Introdução.....</i>	40
3.2. <i>A Descentralização Governamental .....</i>	41
3.2.1. <i>Conceito e tipos de descentralização.....</i>	41
3.2.2. <i>Argumentos a favor e contra a descentralização .....</i>	42
3.2.3. <i>O que significa municipalizar e como a municipalização pode ser concretizada? .....</i>	52
3.2.4. <i>O que descentralizar e para que instância? .....</i>	54
3.2.5. <i>Como descentralizar? .....</i>	55
3.2.6. <i>O município como instância política.....</i>	57
3.3. <i>Municipalização do Ensino.....</i>	61
3.3.1. <i>O sistema de ensino, a escola e sua dimensão política.....</i>	61
3.3.2. <i>O sistema escolar brasileiro, o ensino fundamental e a necessidade de democratização .....</i>	64
3.3.3. <i>Objetivos da educação.....</i>	70
3.3.4. <i>A municipalização do ensino: origem e desvirtuamento de uma idéia.....</i>	74
3.3.5. <i>Possíveis riscos e benefícios de uma política de municipalização do ensino de 1º grau.....</i>	83
 <b>4. A Municipalização do Ensino Hoje .....</b>	<b>98</b>
4.1. <i>Introdução.....</i>	98

<b>4.2. Políticas Recentes de Municipalização do Ensino .....</b>	<b>99</b>
<b>4.2.1. O conceito de política .....</b>	<b>99</b>
<b>4.2.2. Municipalização do ensino em Minas Gerais.....</b>	<b>100</b>
<b>4.2.3. Municipalização do ensino em São Paulo .....</b>	<b>107</b>
<b>4.2.4. Política de municipalização do ensino de 1º grau do Governo Moreira Franco (1987-1991) .....</b>	<b>113</b>
<b>4.2.4.1. A formulação da política estadual de municipalização do ensino.....</b>	<b>113</b>
<b>4.2.4.2. A política de municipalização oficializada e divulgada .....</b>	<b>134</b>
<b>4.2.4.3. Política oficializada e política efetivamente implementada.....</b>	<b>139</b>
<b>4.2.4.3.1. Um panorama geral .....</b>	<b>139</b>
<b>4.2.4.3.2. O significado da municipalização do ensino de 1º grau no Estado do Rio de Janeiro .....</b>	<b>140</b>
<b>4.2.4.3.3. A estratégia de operacionalização do Programa .....</b>	<b>141</b>
<b>4.2.4.3.4. A concretização da municipalização .....</b>	<b>142</b>
<b>4.2.4.3.5. A questão dos recursos humanos e dos prédios escolares.....</b>	<b>145</b>
<b>4.2.4.3.6. A questão financeira .....</b>	<b>146</b>
<b>4.2.4.3.7. A institucionalização das funções estaduais de municipalização do ensino.....</b>	<b>152</b>
<b>4.2.4.3.8. Cooperação técnica do Estado às prefeituras .....</b>	<b>155</b>
<b>4.2.4.3.9. Monitoramento da política estadual de municipalização do ensino de 1º grau .....</b>	<b>156</b>
<b>4.2.4.3.10. A retirada de Cachoeiras de Macacu do Promurj, suas mudanças de rumo e sua situação no final do Governo Moreira Franco .....</b>	<b>161</b>
<b>4.2.5. As lições extraídas das políticas de municipalização do ensino .....</b>	<b>167</b>
<b>4.3. A Municipalização do Ensino em Marcha .....</b>	<b>175</b>

<b>5.Conclusões.....</b>	<b>183</b>
<b>5.1. Introdução.....</b>	<b>183</b>
<b>5.2. <i>Municipalização do Ensino: uma Reforma Política do Estado.....</i></b>	<b>185</b>
<b>5.3. <i>O SUS: uma Tentativa de Reforma Política na Saúde .....</i></b>	<b>188</b>
<b>5.4. <i>Requisitos de uma Política Pública de Municipalização do Ensino Fundamental sob uma Perspectiva Democratizadora.....</i></b>	<b>191</b>
<b>5.5. <i>Propostas para uma Política de Municipalização do Ensino de 1º Grau .....</i></b>	<b>196</b>
<b>5.5.1. <i>Algumas observações iniciais .....</i></b>	<b>196</b>
<b>5.5.1.1. <i>O financiamento como determinante da política de municipalização.....</i></b>	<b>196</b>
<b>5.5.1.2. <i>A sistemática atual do salário-educação .....</i></b>	<b>197</b>
<b>5.5.1.3. <i>A Constituição atual, o Projeto de LDB e outros projetos de leis sobre o salário-educação .....</i></b>	<b>204</b>
<b>5.5.1.4. <i>A gestão por fundos.....</i></b>	<b>206</b>
<b>5.5.2. <i>Sugestões para a transformação do salário-educação no instrumento-chave de uma política de municipalização do ensino fundamental .....</i></b>	<b>207</b>
<b>5.6. <i>À Guisa de Resumo .....</i></b>	<b>216</b>

# ***Relação de Tabelas e Quadros***

## ***Tabelas***

- Taxas de analfabetismo – população com dez anos ou mais – 1989 (p.66)
- Taxas de reprovação por série no ensino de 1º grau (p.67)
- Matrícula inicial e final (p.67)
- Nível de atendimento (p.68)
- Evolução das taxas de analfabetismo – população com dez anos ou mais (p.70)
- Taxa de escolarização – população com dez anos ou mais (p.70)
- Relação de municípios conveniados ao Promurj (p.166)
- Evolução da matrícula de 1º grau (p.176)
- Aplicação da quota federal do salário-educação (p.199)
- Salário- educação – % de arrecadação (p.203)

## ***Quadro***

- Escala de requisitos cumulativos (p.137)

## ***Prefácio***

No momento em que se ameaça, no âmbito de uma reforma fiscal, acabar com diversas contribuições sociais, desmantelando, assim, as bases de financiamento das já combalidas políticas sociais do País, queremos reafirmar aqui a necessidade não só da manutenção do salário-educação como, mais do que isso, da completa reformulação de suas normas e mecanismos, de forma que este possa se transformar em autêntico sustentáculo do ensino público fundamental no Brasil e instrumento efetivo para a sua municipalização.

Aproveitamos para agradecer a todos que nos ajudaram na concretização desse trabalho e, em especial, às seguintes pessoas:

a meu orientador, ***Prof. Jorge Ferreira da Silva***, que confiou em mim e me deixou trabalhar em liberdade, apoiando-me, quando preciso;

a ***Célia e Regina***, cunhada e secretária, que conseguiram decifrar e datilografar os rascunhos desta monografia;

a ***Dulce, Isabel e Teresa*** que, com arte e carinho, respectivamente digitou/programou eletronicamente, revisou esta monografia e preparou as notas bibliográficas;

a ***todos que entrevistei*** para o estudo da política de municipalização do ensino do Estado do Rio de Janeiro.

## ***Relação de Siglas***

**Bird** – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

**Cendec/lpea** – Centro de Treinamento e Pesquisa para o Desenvolvimento Econômico

**CEP/RJ** – Centro de Professores do Rio de Janeiro

**Ciep** – Centro Integrado de Educação Pública

**CME** – Capitalismo Monopolista de Estado

**Conesp** – Companhia Estadual de Construções Escolares

**Consed** – Conselho Nacional de Secretários de Educação

**IBGE** – Fundação Instituto de Geografia e Estatística

**FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

**FPM** – Fundo de Participação dos Municípios

**Iapas** – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

**IBAM** – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

**Inamps** – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

**INSS** – Instituto Nacional de Seguridade Social

**LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

**MEC** – Ministério da Educação e Cultura

**NEC** – Núcleo de Educação Comunitária

**PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

**Poame** – Plano Operativo Anual de Municipalização do Ensino de 1º Grau

**Promunicípio** – Projeto de Coordenação e Assistência ao Ensino Municipal

**Promurj** – Programa de Municipalização do Ensino de 1º Grau do Estado do Rio de Janeiro

**SEE** – Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro

**Sepe** – Sindicato de Profissionais da Educação do Rio de Janeiro

**SME** – Sistema de Manutenção do Ensino

**Undime** – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

# Resumo

NEVES, Gleisi. *Municipalização do ensino em nova perspectiva*. Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Avançados em Educação. Fundação Getúlio Vargas, 1992 (dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação).

As mudanças recentes, nos planos mundial e nacional, possibilitam a prática da municipalização do ensino sob uma nova perspectiva: a democrática. Esta se baseia no pressuposto de que a democracia política, além de um fim da democracia plena, pode ser o caminho para a democratização socioeconômica do País.

Nessa perspectiva propõe-se a municipalização do ensino fundamental como uma reforma política do Estado, já que este é o nível de instrução indispensável para o exercício da cidadania e que o município constitui a instância de governo junto à qual os brasileiros vêm conseguindo, de modo mais efetivo, fazer reconhecidos e assegurados os direitos que lhes foram garantidos pela Constituição Federal nesse setor.

Conclui-se, como resultado de uma análise de seus riscos e benefícios, que a municipalização pode contribuir para a democratização da gestão do ensino fundamental e, através desta, para a democratização desse ensino, do Estado e da sociedade. Reconhece-se, porém, que as políticas de municipalização do ensino, até o período autoritário, não contribuíram para a democratização do ensino, nem de sua gestão. Conclui-se, ainda, que esse não era mesmo o seu objetivo.

Procura-se verificar se a democratização do País e o advento da Constituição de 1988 teriam modificado esse tipo de política. Para tanto, examinam-se três políticas de municipalização – promovidas pelos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro – as duas primeiras através de fontes secundárias e a terceira, de estudo *in loco*. Conclui-se que elas apresentam poucas alterações, quando comparadas com suas antecessoras em termos de objetivos, estratégias, normas e instrumentos. Estão, ainda, impregnadas pelo autoritarismo, a concepção do município como instância meramente administrativa, as descontinuidades, a precariedade de suas soluções e a falta de um esquema de financiamento adequado.

Analisando-se estatísticas sobre matrículas no ensino fundamental do País e o quadro jurídico criado pela Constituição Federal, deduz-se que a municipalização é hoje um



processo inexorável, mas que vem sendo mal conduzido, caracterizando-se, geralmente, como uma municipalização selvagem.

Finalizando, são apresentadas recomendações para uma política de municipalização do ensino fundamental realmente democratizadora, destacando-se que ela deve ter alcance nacional, ser democrática em seus objetivos e processos de formulação e implementação, ser aprovada pelo Congresso Nacional, apoiar-se em uma concepção política de município, adotar como fonte de financiamento o salário-educação, cuja legislação e mecanismos devem sofrer as modificações, bem como criar condições propícias para aumentar a transparência, participação e controle social nos sistemas de ensino fundamental.

# 1. Introdução

## 1.1. *Justificativa do Tema*

A questão da municipalização do ensino tem sido bastante estudada no País desde os anos 50. Por que, então, voltar a ela neste momento e em que consiste a "nova perspectiva", mencionada no título desta monografia, à luz da qual nos propomos a examinar a questão? Trata-se de uma perspectiva eminentemente política.

A possibilidade dessa nova perspectiva abriu-se com o fato de que, nas últimas décadas, o mundo e o País vêm sofrendo grandes mudanças, o que alterou completamente o quadro em que se contextualiza a questão da municipalização do ensino, criando novas tendências e possibilidades de ação.

Para efeitos desta monografia, destacamos a seguir algumas das grandes mudanças no âmbito mundial:

- no plano econômico:
  - o processo de globalização e internacionalização da economia;
  - a disseminação das idéias neoliberais por todo o mundo;
  - o impressionante desenvolvimento científico e tecnológico ocorrido e o advento do que vem sendo chamado de "nova revolução industrial", provocada pelo acirramento da disputa por um mercado internacional cada vez mais consciente e seletivo, que exige produtos de alta qualidade e a preços reduzidos. Com isso, o elemento humano começou a ser encarado como o diferencial competitivo, mas não aquele adestrado para o cumprimento rápido, automático e alienador de pequenas operações de caráter repetitivo e sem grande complexidade, tão bem retratado no filme de Carlitos, *Tempos Modernos*, e sim o que é capaz de compreender o mundo e se adaptar às suas mudanças; enfim uma pessoa com capacidade crítica, criativa e inovadora. O reconhecimento disso acarretou a revalorização de conhecimento e da educação. A "revolução" japonesa e a disseminação da filosofia e busca da Qualidade Total por todo o mundo atestam essa mudança de atitude no processo de produção (Juran, 1990, p.1-13);

- no plano político:

- a eclosão do que Nun chamou de "rebelião no coro" – pessoas comuns, que tradicionalmente desempenhavam um papel secundário no cenário político, passaram a protagonistas, mobilizando-se, organizando-se e lutando por seus interesses (Nun, 1982b);
- a consagração, como valores universais, dos direitos fundamentais do ser humano e dos políticos;
- a queda de praticamente todos os regimes ditatoriais e o início simultâneo de processos de democratização ou redemocratização em vários países;
- a derrocada da experiência socialista no Leste Europeu, em meio a uma verdadeira "explosão" popular, colocando em xeque a concepção, defendida por muitos marxistas, de que a democracia de tradição ocidental nada mais é do que mera "fachada" ou simples instrumento de ocultação e legitimação de um sistema injusto de dominação política e exploração econômica;
- o fortalecimento dos sentimentos e movimentos nacionalistas, regionalistas e localistas, assim como dos étnicos, como reação à ameaça da perda de identidade das populações em decorrência dos processos de globalização e internacionalização da economia e da disseminação das idéias neoliberais.

No âmbito nacional, também foram marcantes as mudanças ocorridas nas últimas décadas. Vamos destacar as seguintes, por sua relação com o tema que analisamos:

- no plano econômico:

- o colapso do modelo econômico até então vigente e a dificuldade do País para retomar o caminho para o crescimento;
- a adesão às propostas neoliberais em um contexto *marcado* por grande injustiça e desigualdade social, o que fez com que estas aumentassem muito;
- o crescimento da economia informal e a demonstração de sua capacidade de resistência às tentativas de controle do Estado, especialmente do Governo Federal, principal responsável pela formulação e condução da política econômica;
- a perda de competitividade internacional de nossos produtos por falta de renovação tecnológica;
- a redução drástica da já pequena capacidade de decisão e influência do País sobre a esfera produtiva, em virtude do processo de globalização e internacionalização da economia e do crescimento da informalidade (Castilho, 1992, p.4);

- o advento das idéias da Qualidade Total no País, o início do reconhecimento do valor estratégico do conhecimento no processo de desenvolvimento nacional e, com ele, da importância da educação e da necessidade de generalizá-la;
- no plano político:
  - o colapso do modelo político associado ao econômico, baseado na centralização de poder no Governo Federal, em um Executivo todo-poderoso e em Legislativo e Judiciário amorfos, fracos e dependentes;
  - a progressiva conscientização da sociedade civil sobre seus direitos, bem como sua crescente mobilização, organização e luta para vê-los respeitados;
  - a aprovação de uma nova Constituição, denominada por Ulysses Guimarães de "Constituição-Cidadã" por seus avanços no campo dos direitos humanos, políticos e sociais e pela criação de instrumentos jurídico-institucionais para garantir a sua observância;
  - a ênfase nitidamente descentralizadora da nova Constituição que beneficiou, principalmente, os Municípios, fortalecendo sua capacidade financeira e política e o seu papel e funções na Federação;
  - a normalização da vida política ao País e o despertar, a seguir, de um sentimento de frustração popular em face de seus efeitos práticos sobre os problemas econômicos e sociais e da possibilidade efetiva de participação e influência política dos cidadãos na escala nacional;
  - a crescente valorização pela população da microdemocracia, através do reconhecimento da possibilidade do respeito e da prática dos direitos de cidadania na escala local (Castilho, 1992, p.5);
  - as periódicas tentativas do Governo Federal para voltar a um modelo autoritário de ação, quase sempre frustradas diante das reações populares e das manifestações crescentes de independência do Legislativo e do Judiciário.

As mudanças apontadas acima criaram, em nosso modo de ver e pela primeira vez no País, condições que possibilitam o tratamento da municipalização do ensino sob uma perspectiva democrática.

A base desse novo enfoque é a busca da integração da municipalização do ensino nos esforços para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária, solidária, livre e participativa.

A adoção dessa nova perspectiva implica a revisão das concepções tradicionais de município (mesmo quando estas se apoiem em objetivos descentralizadores), que enfatizam aspectos jurídico-institucionais, econômicos, administrativos, executivos ou operacionais. Implica compreender e tratar o município como *instância política*.

Para isso, é preciso, antes de mais nada, reconhecer-se a estreita e já histórica ligação dos municípios com os movimentos sociais pela democratização do País e pela construção de uma verdadeira cidadania, bem como sua capacidade de potencializá-los, articulando as lutas e conquistas pela democratização desenvolvidas pela sociedade civil e pelo Estado.

Para nós, que encaramos a democracia política como um valor em si mesma e um possível caminho para a democracia socioeconômica, que tememos "recaídas" no autoritarismo e desejamos que a democracia política se consolide no País, encarar a municipalização do ensino sob essa nova perspectiva não é só possível, mas extremamente oportuno e relevante.

Acreditamos que podemos dar alguma contribuição à análise do tema, tendo em vista o fato de trabalharmos há mais de vinte anos no Instituto Brasileiro de Administração Municipal, sociedade civil, sem fins lucrativos, criada em 1952, cujo principal objetivo é o fortalecimento e a capacitação técnica dos Municípios, por meio de atividades de pesquisa, ensino, consultoria de projetos e a distância e publicações.

Através do IBAM, que lutou na "contramão" histórica durante todo o período de autoritarismo, defendendo a descentralização político-administrativa, acreditamos poder lutar em prol das lições aprendidas por este trabalho, contribuindo, mesmo que modestamente, para que a municipalização do ensino seja conduzida de forma adequada à perspectiva democrática aqui proposta.

## **1.2. Enfoque Teórico-Metodológico Adotado**

### **1.2.1. As questões centrais**

Para a elaboração desta monografia, partimos da hipótese de que, mudados os contextos mundial e nacional e o modo de conceber a municipalização do ensino, as políticas adotadas nesse campo necessitam, também, ser reformuladas. Procuramos

orientar nosso trabalho no sentido de descobrir em que aspectos essas políticas precisam mudar, através das seguintes questões:

- De que tipo de democracia estamos falando e por que a julgamos importante?
- Como, por que e sob que condições a municipalização do ensino poderá contribuir para a concretização da democracia no País?
- Como têm se comportado as políticas de municipalização do ensino nos últimos anos em relação à questão democrática? Teriam a normalização da vida política do País e a adoção de um novo regime constitucional alterado essas políticas? Em caso positivo, de que modo?
- Que propostas poderíamos apresentar para uma política de municipalização do ensino, sob uma perspectiva realmente democratizadora?

### **1.2.2. Quadro referencial teórico-normativo**

O primeiro passo, para iniciarmos a análise das questões centrais já mencionadas, foi a escolha do quadro teórico-normativo dentro do qual esta deveria ser realizada, definindo em que visão da história e da relação homem-sociedade nos basearíamos. A partir da premissa da inexistência da neutralidade científica e técnica, e orientando-nos por nossas convicções político-filosóficas pessoais, optamos por adotar, como marco teórico-normativo, as idéias de Marx sobre o assunto, extraídas de *o 18 Brumário de Luís Bonaparte* e da *Tese sobre Feuerbach*, abaixo sintetizadas:

- os homens fazem sua história, embora não nas condições em que desejam, já que o passado os oprime (Marx, s.d., vol. 1, p.203);
- as circunstâncias e os homens modificam-se ao mesmo tempo. Ao contrário do que pensavam os materialistas anteriores a Marx, o homem modificado não é um mero produto de circunstâncias modificadas e de uma educação modificada. É precisamente o homem que modifica as circunstâncias, não se podendo esquecer que todo educador necessita ser educado (Marx, s.d., vol. 3, p.208);
- a prática transformadora, uma atividade humana prático-crítica, é a chave que permite a coincidência da transformação das circunstâncias e dos homens (Marx, s.d., vol. 3, p.208-9).

Ao contrário de muitos que se intitulam marxistas, não tomamos tudo que Marx escreveu como dogma ou verdade imutável. Aliás, o próprio autor não se considerava marxista, chegando mesmo a repudiar o termo, pois acreditava que, em seu nome, muitas tolices eram sustentadas (Konder, 1991, p.9); além disso, consideramos que uma atitude desse tipo significaria romper com o historicismo, justamente um dos pilares da visão de mundo e da obra de Marx.

Reconhecemos, assim, que muitas das previsões de Marx não se concretizaram na prática: para efeitos desta monografia, destacamos as que dizem respeito à transformação do proletariado em sujeito coletivo revolucionário, ao fim do Estado e ao alcance da democracia plena com a extinção da propriedade privada.

Reconhecemos, também, que a concepção de Estado, predominante na sua obra, era historicamente datada e tornou-se obsoleta em decorrência do próprio desenvolvimento do capitalismo, das contradições por ele exacerbadas e das lutas populares. Entretanto, tal como Plastino, não aceitamos como corretas interpretações reducionistas-deterministas do pensamento de Marx quanto ao processo de transformação social, que supervalorizam os aspectos econômicos em detrimento dos demais, levando a que se considere o Estado, o direito e as formas de representação política como meras emanções da base econômica e formas de implementação e ocultamento da dominação burguesa (Plastino, 1987, p.15).

Na mesma linha de raciocínio de Plastino, acreditamos que a estrutura condiciona mas não determina as superestruturas e que o próprio desenvolvimento das forças econômicas cria possibilidades novas para mudanças nas relações sociais e em suas representações (Plastino, 1987, p.18). Aliás, consideramos a separação entre estrutura e superestruturas como simples recurso analítico ou puramente didático, como Gramsci prefere (Gramsci, 1986, p.83). Como tal, estruturas e superestruturas estão presentes em todas as relações sociais.

Reconhecendo as falhas nas previsões de Marx, repudiamos a idéia da existência de um único caminho para uma sociedade justa, igualitária, livre, participativa e fraterna – o da ruptura radical e violenta através de uma revolução operária. Recusando interpretações reducionistas do pensamento desse autor, não acreditamos que a democracia tenha como pré-requisito necessário e suficiente a radical transformação da base econômica.

Em nossa opinião, a transformação se decide no conjunto das relações sociais e, portanto, nos diversos espaços ou cenários onde estas se concretizam. Para nós entre

os espaços ou cenários mais importantes para a luta contra a dominação/exploração capitalista e a obtenção de vitórias populares está o Estado. Sendo assim, concluímos que as estratégias socialistas de transformação social precisam ser reformuladas e que isso implica, antes de mais nada, valorizar-se a *política*, não sob uma perspectiva heróica, mas como uma prática cotidiana; a *cidadania*, como um caminho possível para a construção de sujeitos coletivos que lutem pela transformação social, e a *democracia política*, como uma conquista popular e um meio para uma democracia plena.

Esta monografia, portanto, se apóia no estudo das questões da democracia e do Estado, à luz de teóricos modernos, influenciados por Marx, mas não marxistas dogmáticos ou ortodoxos, e atentos à evolução do mundo contemporâneo, como Bobbio e, principalmente, Poulantzas.

### **1.2.3. Metodologia de trabalho adotada**

Escolhido o marco teórico-normativo, nosso trabalho foi desenvolvido de acordo com as seguintes etapas:

- revisão da literatura sobre os temas transformação social, democracia, Estado e municipalização do ensino, à luz do marco teórico-normativo adotado (vide bibliografia anexa);
- levantamento de informações, através de fontes documentais, sobre as experiências de municipalização de ensino levadas a efeito pelos Estados de São Paulo e Minas Gerais. Essas experiências foram escolhidas em função da visibilidade por elas alcançada nos meios municipalistas nacionais e pela polêmica que causaram, visibilidade e polêmica estas que percebemos através do exercício de nossas atividades profissionais. Essas experiências, a nosso ver, contribuíram para a construção de um pano-de-fundo para análise do caso do Rio de Janeiro, facilitando as generalizações necessárias para as conclusões e propostas aqui apresentadas;
- estudo de campo da política de municipalização do ensino do Estado do Rio de Janeiro;
- formulação de propostas para uma política de municipalização do ensino democratizadora;
- redação da monografia.



Escolhemos, para o estudo de campo, a política de municipalização do ensino desenvolvida pelo Estado do Rio de Janeiro durante o Governo Moreira Franco, dadas as facilidades decorrentes da nossa proximidade física com as instituições envolvidas.

Ao analisarmos essa política não tivemos qualquer pretensão de realizar um estudo de caso completo e exaustivo, nem de avaliar os resultados finais do processo de municipalização do ensino. Nosso objetivo era apenas colher subsídios para a formulação, com maior conhecimento de causa, de propostas concretas para uma política de municipalização do ensino realmente democratizadora; daí nos termos detido apenas nas seguintes questões, cujas respostas nos pareceram relevantes para esse fim:

- Que objetivos, significado e conteúdo concretos adquiriu essa política no seu processo de formulação e implementação? Foram eles democratizadores?
- Houve discrepância entre discurso e prática; objetivos, diretrizes e estratégias propostos e ações realmente empreendidas?
- Como foi essa política formulada e implementada? Que problemas principais surgiram no processo e como foram enfrentados?
- Que lições podem ser extraídas dessa experiência?

Nossa análise cobre o período de mandato de Moreira Franco (1987-1991), buscando dar uma idéia da evolução dos acontecimentos relevantes para se responder às questões acima. Os levantamentos de campo foram realizados entre abril de 1990 e fevereiro de 1991, embora não de forma contínua, devido aos nossos compromissos de trabalho. As técnicas utilizadas foram basicamente as entrevistas e a análise de documentos.

Tanto no que se refere às entrevistas quanto à análise de documentos, inspiramo-nos nos métodos utilizados pelos detetives: busca de novos fatos e percepções; "chegagem" das informações obtidas anteriormente; identificação de "pistas" ou hipóteses a serem exploradas e de pessoas e documentos para consulta posterior.

Antes de cada entrevista, tínhamos o cuidado de rever todas as anotações anteriores e de listar os pontos que, em decorrência da participação da pessoa a ser ouvida no processo de municipalização, deveriam ser mais explorados. Não nos valem, portanto, de nenhum roteiro preestabelecido e sim de listas de pontos, que variavam de uma para outra entrevista e que podiam ser alteradas se a conversa indicasse a existência de outros aspectos mais importantes para a abordagem.

Nosso trabalho de análise teve como ponto de partida uma entrevista, bastante longa, com a Profa. Heloísa Policarpo Oliveira da Costa, então Subsecretária Adjunta da Secretaria Estadual de Educação, pessoa que esteve envolvida no processo de municipalização, de diferentes formas, desde o seu início. Essa entrevista nos forneceu uma visão geral do desenvolvimento desse processo e propiciou-nos os primeiros documentos a serem analisados, além de indicações valiosas sobre pessoas e documentos a serem consultados.

Um marco, no que se refere a entrevistas, foi a com o Prof. José Carmelo Carvalho, professor da Pontifícia Universidade Católica (PUC). O Prof. Carmelo, que participou da fase inicial da municipalização do ensino, dispunha de um arquivo pessoal extremamente interessante sobre a experiência, com anotações e documentos, cujo acesso teve a gentileza de nos facilitar.

Várias vezes retornamos aos mesmos órgãos e pessoas para esclarecer dúvidas ou investigar novas hipóteses. O caso mais representativo foi o da Assessoria de Municipalização, cuja titular, Profª Rosa Torte da Cunha, equipe técnica e arquivos foram por diversas vezes consultados.

A relação das pessoas entrevistadas consta do Anexo desta monografia. Quanto às fontes documentais, são indicadas no próprio texto e relacionadas na Bibliografia.

Para obtermos a visão dos governos locais sobre a formulação e implementação da política estadual de municipalização do ensino visitamos dois municípios – Cachoeiras de Macacu, único participante do processo de municipalização que o abandonou durante o Governo Moreira Franco, e Santo Antônio de Pádua, considerado pela Secretaria de Estado de Educação como um exemplo de municipalização bem-sucedida. Durante tais visitas não só entrevistamos pessoas (vide Anexo), como recolhemos documentos para a análise posterior. Os métodos utilizados foram os mesmos explicados acima.

Como já afirmamos, o objetivo desta monografia não era o estudo de caso; por isso, as conclusões da análise do processo de municipalização do ensino desenvolvido no Rio de Janeiro, apesar dos seus pontos positivos, serviram, principalmente, para mostrar a necessidade de uma total mudança de atitude no tratamento da questão; sem esta, os problemas que permeiam, de modo geral, as experiências levadas a efeito nesse campo no País perdurarão.

Finalmente, convém ressaltar que esta monografia está organizada em quatro partes:

- no capítulo *Democracia e Estado*, explicitamos o conceito de democracia adotado neste trabalho; fazemos uma análise da experiência liberal e socialista no que se refere à questão, concluindo pela defesa da democracia política de inspiração liberal e pela necessidade de ampliá-la; estudamos o Estado, a via democrática para o socialismo, a necessidade de articular a democratização no seio da sociedade com a do Estado e a descentralização político-administrativa como um possível caminho para isso;
- no capítulo *Descentralização Governamental e Municipalização do Ensino*, analisamos a descentralização político-administrativa e sua possível contribuição para a democracia; enfatizamos a concepção do Município como instância política; mostramos o potencial democratizador da educação escolar (principalmente a de 1º grau); examinamos o sistema de ensino do País, concluindo pela possibilidade de democratizá-lo, e situamos a municipalização do ensino frente a essa possibilidade;
- no capítulo *Municipalização do Ensino Hoje*, com base em pano-de-fundo construído a partir da análise de documentos sobre as políticas de municipalização do ensino de 1º grau adotadas em Minas Gerais e São Paulo, estudamos a do Estado do Rio de Janeiro, durante o Governo Moreira Franco, e extraímos algumas lições. Concluimos esse capítulo com o reconhecimento de que a municipalização do ensino de 1º grau é um processo irreversível, que necessita ser melhor conduzido;
- no último capítulo – *Conclusões e Recomendações* – recapitulamos todos os achados dos capítulos anteriores e fazemos propostas concretas para uma política nacional de municipalização do ensino.

## 2. Democracia e Estado

### 2.1. Introdução

A construção de uma sociedade plenamente democrática (justa, igualitária, participativa, solidária e livre) é, em nossa opinião, o principal objetivo a ser buscado pelas sociedades contemporâneas em seu processo de transformação histórica. Na seção seguinte falaremos sobre democracia, agora vamos sintetizar nosso entendimento sobre esse processo, já que acreditamos ser fundamental compreendê-lo bem para escolhermos as estratégias adequadas para o atingimento desse objetivo.

No Prefácio à *"Contribuição à Crítica da Economia Política"*, Marx descreve a dinâmica do processo de transformação social, recorrendo aos termos estrutura (conjunto das relações de produção que forma a base econômica de uma sociedade, a qual correspondem certas formas de consciência social) e superestruturas (formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas e filosóficas ou, sucintamente, formas ideológicas) (Marx, s.d., vol.1, p.301-2).

Em torno dessa passagem do Prefácio e, principalmente, da interpretação sobre como se processam as relações entre estrutura e superestrutura e qual o seu papel na transformação histórica, é que gira aquela que é, provavelmente, a principal questão do marxismo e origem de uma intensa e longa polêmica que mobiliza tanto os adeptos quanto os críticos dessa teoria: a base econômica determina ou não as superestruturas?

Os adeptos do reducionismo economicista acreditam que sim, considerando as superestruturas mero reflexo mediatizado ou emanações da base econômica (Plastino, 1986-1987, p.15).

Segundo tal linha de raciocínio, as ideologias, o Estado, o sistema político, o direito, a religião são simples produtos da estrutura e, portanto, considerados secundários e até desprezados nas estratégias de transformação social.

Ora, esse raciocínio, a nosso ver, minimiza a atuação transformadora dos homens, o que contraria frontalmente a tese de que eles fazem a sua própria história, embora não nas circunstâncias que desejam (Marx, s.d., vol.1, p.203). Isso porque, no Prefácio já citado, Marx afirma que as relações de produção são contraídas pelos seres humanos

na produção social de sua vida (Marx, s.d., vol.1, p.301). Diante do exposto, não acreditamos que Marx visse as relações entre estrutura e superestruturas como relações de determinação.

A superação do reducionismo economicista exige que se considere a separação entre estrutura e superestruturas como um simples recurso analítico, ou, como Gramsci preconiza, uma separação puramente didática (Gramsci, 1986, p.63). Exige, ainda, que se encare as superestruturas como "co-produtoras dos modos segundo os quais as forças naturais se transformam em forças produtivas, assim como de sua evolução (socialização da natureza)" (Plastino, 1987, p.16-7).

De que tipo, então, é a relação entre estrutura e superestruturas? Trata-se de uma relação de condicionamento e não de determinação. Reconhecer isso, porém, não significa negar um "lugar especial às relações econômicas" nos processos de transformação da sociedade, uma vez que a "reprodução da vida material constitui condição da vida social" (Plastino, 1987, p.17); aliás, da própria história, já que os homens precisam estar vivos para fazer história e isso pressupõe a satisfação de suas necessidades, ou seja, a produção de sua vida material (Marx e Engels, 1979, p.39).

Concluimos, portanto, que a base econômica condiciona (mas não determina) todos os tipos de prática social. É, inclusive, o próprio desenvolvimento das forças produtivas que cria as condições que tornam possível a mudança dessas práticas:

"Assim, num sentido amplo poder-se-ia afirmar que a base econômica constitui uma condição possível para o desenvolvimento dos outros tipos de relações sociais e suas representações" (Plastino, 1987, p.18).

Além do economicismo, existe uma outra forma de reducionismo que distorce a percepção dos processos de transformação social no mundo de hoje – o reducionismo de classe – fruto do transplante acrítico e anistórico das idéias de Marx para uma época e contexto diferentes daqueles em que surgiram. Os que nela incorrem contradizem a própria essência da dialética que é o movimento perpétuo das coisas, inclusive das idéias, princípios e categorias criados pelos homens. Com isso se chocam com a visão historicista de Marx dos fenômenos econômicos e sociais e das leis que os regem.

Para Marx as leis que regem a economia e a sociedade não são eternas, absolutas ou naturais. São o produto da ação humana e, por isso, podem ser transformadas por essa ação. Sob essa ótica, o conceito-chave para a transformação social é a práxis

revolucionária, uma atividade prático-crítica através da qual o homem se modifica e, ao mesmo tempo, modifica o mundo em que vive (Marx, s.d., vol.3. p.208-9).

Ora, toda práxis pressupõe um sujeito. Para Marx, o sujeito revolucionário, no contexto da sociedade capitalista, deveria ser o proletariado, classe considerada por ele "acorrentada", de "caráter universal" em virtude de seu sofrimento também universal, vítima de injustiça total e que, por representar "a *total destituição* da própria humanidade, só pode se redimir através da *redenção de toda a humanidade*" (Marx *apud* Wilson, 1986, p.143) (grifos do autor).

Adepto de uma visão racionalista da ação social, o autor partiu da premissa de que o que impedia o proletariado de assumir um papel revolucionário era a ignorância das condições de opressão em que vivia, fruto, por sua vez, da alienação provocada pela ideologia dominante. Para se libertar, portanto, o proletariado precisava se desalienar, construindo uma visão autônoma e racional do mundo que, ao mesmo tempo, desvelasse essa opressão e orientasse uma ação transformadora; em outras palavras necessitava construir uma consciência autônoma e revolucionária de classe (Plastino, 1987, p.21 e Nun, 1982a, p.17-9).

Partindo do pressuposto de que a consciência é um produto social e examinando o que ocorria no mundo capitalista de sua época, Marx concluiu que as lutas dos trabalhadores demonstravam que o proletariado já começava a recusar a interpretação da realidade da classe dominante. Isso, para ele, era indício de um "sujeito coletivo em formação"; em outras palavras, de que já se encontrava "em processo de construção um sistema autônomo de significações intersubjetivas" ou uma consciência autônoma e revolucionária de classe no proletariado (Nun, 1982a, p.7).

O desenvolvimento capitalista, entretanto, não concorreu para efetiva transformação do proletariado em sujeito coletivo revolucionário: embora o número de trabalhadores assalariados tenha crescido muito, suas condições de vida tornaram-se extremamente heterogêneas. O próprio aprofundamento da divisão do trabalho e, conseqüentemente, do fosso entre o trabalho manual e o intelectual concorreu para tanto.

Dada a heterogeneidade de suas condições de vida, os trabalhadores assalariados possuem hoje interesses, objetivos e visões de mundo também heterogêneos. Não se concretizou, assim, a construção da vontade coletiva revolucionária única, preconizada por Marx. Também não se constituiu uma consciência autônoma e racional não só no proletariado, como nas camadas populares em geral. A hegemonia burguesa se

consolidou, tornando extremamente difícil a ruptura radical com o sistema de dominação vigente.

As próprias conquistas trabalhistas acabaram fazendo com que a situação de trabalho começasse a pesar menos na formação do sujeito coletivo. Outras esferas da vida social ganharam relevância, contribuindo para desvelar formas de opressão diferentes das de classe, bem como para inspirar novos tipos de ação política. Hoje está claro que a opressão possui várias faces: não é *apenas* problema de classe e, por isso, não desaparecerá automaticamente com o fim da sociedade de classes.

A política deixou, por sua vez, de ser vista sob uma perspectiva heróica e volta-se, cada vez mais, para os problemas do cotidiano. Ocorre o que Nun denomina de "rebelião do coro" (Nun, 1982b): os cidadãos comuns, que sempre desempenharam papéis secundários no plano político, passaram a protagonistas, mobilizando-se para lutar por seus interesses e dando origem a diversos movimentos sociais de bases não classistas – mulheres, velhos, deficientes, homossexuais, minorias étnicas, etc.

Qual a ligação dessas duas formas de reducionismo com a municipalização do ensino sob uma perspectiva democrática?

Como já vimos, aceito o reducionismo economicista, estratégias ligadas à forma de organização do Estado, à divisão de competências entre as diferentes esferas de governo e à ampliação da democracia política seriam desprezadas, porque vistas como inócuas ou reforçadoras do *status quo* : somente as transformações na base econômica seriam consideradas relevantes e suficientes, por si só, para criar uma sociedade plenamente democrática. Por outro lado, aceito o reducionismo de classe, ficaríamos à espera da constituição do proletariado como sujeito coletivo revolucionário, desprezando outras oportunidades de construção de sujeitos coletivos, oferecidas pelas sociedades contemporâneas.

Em síntese, ambos os reducionismos nos levariam ao imobilismo, pois tudo leva a crer que uma revolução proletária e a conseqüente extinção da propriedade privada são hoje possibilidades muito remotas, se não forem autênticas "impossibilidades".

É preciso, portanto, que expurguemos definitivamente, os reducionismos economicista e de classe na concepção das novas estratégias de transformação social visando uma sociedade plenamente democrática.

## **2.2. Democracia Política: Fim e Meio**

### **2.2.1. Os dois significados históricos da democracia**

O termo democracia assumiu historicamente dois significados básicos: um deles enfatiza as chamadas regras do jogo, isto é, os princípios e normas que garantem e regulam a distribuição e o exercício do poder político; o outro, a igualdade econômico-social. Geralmente são utilizadas as expressões democracia formal e democracia substantiva para designar, respectivamente, o primeiro e o segundo desses significados.

Na democracia formal dois tipos de questões são relevantes: aquelas ligadas às liberdades e aos direitos fundamentais e as que dizem respeito ao sistema político e à forma de governo. Ambas estão intimamente ligadas, como mostram as seguintes condições consideradas fundamentais para a democracia formal (Bobbio, 1986, p.19-20):

- participação direta ou indireta de um número elevado de cidadãos;
- adoção da regra da maioria nas decisões coletivas;
- garantia de alternativas reais para os que decidem ou elegem os que vão decidir, o que significa que:

"... é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. (...) As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo" (Bobbio, 1987, p.20).

Na concepção substantiva da democracia, o que importa não é o ordenamento jurídico e político-institucional (as formas democráticas) e sim como se processam as relações sociais no plano concreto (o conteúdo democrático). O que caracteriza a democracia substantiva é a igualdade econômica, considerada fundamento de uma sociedade justa e igualitária de fato.

Enquanto a concepção formal de democracia está relacionada à experiência histórica dos países capitalistas, a da democracia substantiva está intimamente ligada ao próprio surgimento dos Estados socialistas, a partir da Revolução Russa. Daí muitas vezes se



denominar a primeira de democracia liberal e a segunda de democracia socialista. Essa, no entanto, é uma visão simplista da questão, como veremos adiante.

Em torno desses dois conceitos de democracia e de sua evolução histórica desenvolvem-se, há muito tempo, intermináveis e estéreis discussões cujo objetivo, geralmente, é estabelecer se é mais democrático um regime em que a democracia formal não se faz acompanhar de uma ampla igualdade econômico-social ou o regime em que uma ampla igualdade econômico-social é obtida através de um governo despótico.

No fundo, essas discussões envolvem um problema: o que é prioritário a liberdade ou a igualdade? Os direitos fundamentais e políticos ou a igualdade econômica?

O irônico é que tanto os que se posicionam de um lado como os que ficam do outro têm um ponto em comum: visualizam esses objetivos de forma isolada e, muitas vezes, antagônica. Nós os consideramos não só compatíveis, como mutuamente complementares e potencializadores.

### **2.2.2. A democracia liberal**

A preocupação com a liberdade e a igualdade formais estão na própria gênese do Estado capitalista, já que uma das condições de sua existência é que as relações entre capital e trabalho apareçam como relações contratuais, isto é, como simples compra e venda da força de trabalho, através de acordo *livre* entre partes *iguais*: de um lado, o capitalista, detentor dos meios de produção mas não dos de coerção física; de outro, o trabalhador, destituído dos meios de produção mas possuidor da própria força de trabalho e "livre" para vendê-la ou não. Acima deles, como árbitro, o Estado, único detentor do poder coativo.

É claro que tanto a liberdade como a igualdade entre capitalistas e trabalhadores são puramente formais, porque estes, privados de condições de sobrevivência autônoma, são forçados, não por meios físicos mas por pressão econômica, a vender sua força de trabalho. Assim, embora a relação pareça entre iguais, ela não só é extremamente desigual, como, também, uma relação de exploração, dada a forma como se realiza a apropriação da mais-valia pelos capitalistas.

Essa desigualdade não fica restrita à relação econômica, ela contamina todos os tipos de relação social, inclusive as relações políticas; em suma, a relação entre trabalhador

e capitalista é também uma relação de dominação. Entretanto, para ser eficaz, tanto a relação de exploração econômica como a de dominação política têm que permanecer ocultas ou não se poderia manter a premissa da liberdade e da igualdade, sobre as quais se fundamenta o Estado capitalista. Como o ordenamento jurídico e o sistema político-institucional contribuem para esse ocultamento, muitos acabam vendo as formas democráticas apenas como instrumentos que legitimam a sociedade capitalista, mascaram a exploração e a dominação, criam ilusões de participação para as classes subalternas e, por isso, contribuem para a reprodução da injustiça e da desigualdade.

Além de ser mais formal que real, a democracia liberal acabou não cumprindo muitas de suas próprias promessas. Aliás, o próprio processo de desenvolvimento do mundo moderno (urbanização, industrialização, etc.) criou obstáculos à concretização das suas condições, princípios e fins, mesmo nos países capitalistas mais avançados, destacando-se entre eles: o surgimento de organizações cada vez maiores (a começar pelas estatais); a ampliação das funções e a burocratização do Estado moderno; o aparecimento de problemas complexos, cuja solução exige competência técnica ou conhecimento especializado; e a massificação da sociedade (Bobbio, 1983, p. 58-62).

Machpherson, ao analisar a evolução da democracia liberal no ocidente identifica três modelos<sup>(1)</sup> históricos sucessivos e acaba concluindo que nenhum deles foi (ou é) realmente democrático.

Segundo Machpherson, a democracia liberal surgiu no século XIX, a partir da aceitação da divisão da sociedade em classes. O pensamento democrático até então, por ele denominado utópico, baseava-se na idéia de uma sociedade sem classes ou de classe única (Machpherson, 1978, p.17-8).

O primeiro modelo histórico de democracia liberal – a Democracia Protetora – surgiu no início do século XIX e não possuía qualquer conotação moral, caracterizando-se como eminentemente utilitarista. A democracia era vista apenas como exigência lógica em uma sociedade onde cada indivíduo buscava incessantemente maximizar as próprias satisfações e interesses, podendo, por isso, entrar em conflito com outros indivíduos com as mesmas motivações.

O Modelo 1 baseou-se em uma concepção mercantilista do homem (o homem consumidor) e de suas motivações (egoístas/individualistas), que tornava necessária a existência de uma "estrutura legal, tanto civil como criminal" para impedir que a sociedade se desintegrasse pelo conflito entre indivíduos (Machpherson, 1978, p.40 e

32). Essa estrutura legal devia não só garantir os indivíduos contra a opressão dos governantes (eles mesmos em busca da maximização das próprias utilidades e prazeres), como proteger a propriedade privada e a produção (Machpherson, 1978, p.41, 33 e 36).

Em termos de representação política, esse modelo se conformava com uma franquia limitada, embora alguns de seus idealizadores até defendessem a franquia universal, argumentando, contudo, ora que o mundo da época ainda não estava preparado para tal, ora que todos indivíduos cujos interesses estivessem indiscutivelmente incluídos nos dos demais indivíduos, poderiam ser excluídos.

O segundo modelo histórico de democracia liberal, analisado por Machpherson – a Democracia Desenvolvimentista – apareceu em meados do século XIX, dividindo-se em dois subtipos – A e B – e perdurando até o século XX. O Modelo 2, ao contrário de seu antecessor, possuía uma dimensão ético-transformadora clara:

"A sociedade, na visão do Modelo 2, não precisa ser, não deve ser, o que o Modelo 1 presumia que ela sempre fosse. Não precisa ser nem deve ser um conjunto de consumidores e apropriadores em concorrência nos seus interesses próprios antagônicos. Ela podia e devia ser uma comunidade de pessoas que exercem e desenvolvem suas capacidades humanas. Mas não era isso no momento. O problema era fazer com que ela avançasse em direção a essa meta. As razões em favor da democracia eram que ela dava a todos os cidadãos um interesse direto nas ações do governo, e um incentivo para participar ativamente, pelo menos ao ponto de votar a favor ou contra o governo, e como se esperava, também de informar-se e construir seus modos de ver em discussões uns com outros" (Machpherson, 1978, p.56).

Segundo Machpherson, houve um declínio de realismo entre o Modelo 1 e o Modelo 2 e entre os subtipos A e B deste último. O primeiro modelo reconheceu as desigualdades de sociedade capitalista, mas não se preocupou com elas, julgando-nas insuperáveis; o Modelo 2 A constatou a desigualdade existente, percebeu sua incompatibilidade com as propostas da Democracia Desenvolvimentista, mas achou o fato acidental e temporário; no terceiro tipo, o irrealismo foi ainda maior, uma vez que foram ignorados os problemas de classe, como se já estivessem totalmente superados (Machpherson, 1978, p.54).

Quanto à questão da franquia, o Modelo 2 viu-se às voltas com um dilema: se por um lado reconhecia a necessidade da participação política como um aprendizado, temia que, concedendo a cada pessoa um voto, se instalasse um governo classista, eleito por uma maioria (a de trabalhadores) que não possuía condições para usar o poder

sabiamente. Sua saída para tal dilema foi o voto plural para todos os membros da classe numericamente menor:

"Todos deviam ter um voto, mas alguns deviam ter vários votos. Ou antes, todos, com certas exceções, deviam ter um voto, e alguns deviam ter vários votos" (Machpherson, 1978, p.61).

Os adeptos de Modelo 2 B abandonaram a idéia do voto pluralista, já que o sistema partidário já demonstrava, àquela época, haver conseguido superar o risco de um governo classista, apesar da democratização da franquia (Machpherson, 1978, p.71-2 e 74). Só não se preocuparam em analisar como o havia feito, mas Machpherson supre essa lacuna:

"... o sistema partidário tem sido o meio de conciliar a franquia universal com a manutenção de uma sociedade desigual. Assim tem sido pela dissimulação das questões e pela redução da responsabilidade de governo para com os eleitorados" (Machpherson, 1978, p. 72).

O Modelo 3 – Democracia de Equilíbrio – abandonou a preocupação ético-transformadora do anterior, passando a visualizar a democracia apenas como um mecanismo para a escolha e autorização de governos e não como uma espécie de sociedade ou um conjunto de fins morais (Machpherson, 1978, p.82).

Esse modelo, também denominado elitista-pluralista, surgiu em meados deste século e prevalece até hoje no mundo ocidental, baseando-se em uma analogia entre o sistema político e o mercado (Machpherson, 1978, p.81-3):

"A participação não é um valor em si mesmo, nem mesmo um valor instrumental para a realização de um mais elevado, mais socialmente consciente conjunto de seres humanos. O propósito da democracia é registrar os desejos do povo tais como são e não contribuir para o que ele poderia ser ou desejaria ser. A democracia é tão-somente um mecanismo de mercado: os votantes são os consumidores; os políticos são os empresários" (Machpherson, 1978, p.83).

Ocorre que os adeptos desse modelo acreditavam que, dada a soberania e pluralidade dos consumidores, o sistema político produziria uma "distribuição ótima das energias políticas e dos bens políticos" (Machpherson, 1978, p.83). Machpherson mostra, contudo, que se ele produz algum equilíbrio, trata-se do equilíbrio da desigualdade, já que privilegia os detentores de riqueza e marginaliza as camadas mais pobres da sociedade; não proporciona uma escolha verdadeira através do voto; cria oligopólios políticos e relega os cidadãos à apatia, principalmente aqueles que, por sua posição

de classe, não têm acesso à instrução e à informação, nem tempo e energia para a participação política (Machpherson, 1978, p.81-94).

### **2.2.3. Democracia e socialismo**

Em sua *Crítica ao Programa de Gotha*, Marx afirmou taxativamente que, com a abolição das diferenças de classe, desapareceriam por si mesmas as desigualdades sociais e políticas que delas emanavam (Marx, s.d., vol.2, p.219). Isso não significa qualquer desprezo pela democracia formal; apenas, para Marx, socialismo e democracia devem ser encarados "num grau considerável, como sinônimos" (Wolfe, 1980, p.14). A socialização econômica e a socialização política teriam que ocorrer, simultaneamente, como parte de um mesmo processo:

"... uma vez abolida a origem da exploração econômica e da dominação política, com elas são abolidas as próprias classes e, neste movimento, também desaparece o Estado, isto é, o poder como órgão destacado da sociedade. Findo o período de transição, acha-se desfeita a separação entre a sociedade e o poder político, de sorte que a socialização econômica e política caminham juntas" (Chauí, 1989, p.165).

A democracia para Marx era, portanto, uma democracia radical (Wolfe, 1980, p.13-4).

Entretanto, se na concepção de Marx democracia e socialismo eram praticamente sinônimos, após a ascensão do leninismo e a Revolução Russa, esse fato se obscureceu. Na prática, ocorreu com o socialismo um fenômeno que Marx não previa: o período de transição, a que se refere Chauí no trecho acima, se prolongou indefinidamente; o Estado não foi extinto, continuou destacado da sociedade e tornou-se totalitário; a socialização econômica e social não foi, portanto, acompanhada da socialização política.

O mais irônico é que as idéias de Lenin que contribuíram decisivamente para a construção desse quadro se apoiaram justamente em Marx: nos comentários feitos por este sobre a democracia formal e sobre a ditadura do proletariado.

Realmente, Marx refere-se à democracia formal como "forma ideal de dominação burguesa", ao cidadão como "expressão política do burguês", à igualdade inerente a esse tipo de democracia como "igualdade dos proprietários de mercadoria" e aos direitos humanos como "a expressão jurídico-ideológica dos direitos burgueses". Entretanto tais afirmações não resultam de nenhum posicionamento teórico contra a

democracia formal, mas da análise do concreto, isto é, das sociedades capitalistas de sua época (Plastino, 1987, p.24).

Wolfe afirma que o desprezo de Marx, na realidade, não se dirige à democracia mas à tradição do republicanismo burguês do seu tempo. Lenin, ao contrário de Marx, visualiza a democracia formal sempre como democracia burguesa e, portanto, só como instrumento de fraude e alienação que deve ser condenado e destruído (Wolfe, 1980, p.14).

Quanto à expressão ditadura do proletariado, em vez de encará-la no sentido radical e libertário presente em todo o pensamento de Marx, Lenin opta por uma interpretação autoritária, centralizadora e elitista, transformando-a em ditadura de um punhado de pessoas (Luxemburgo *apud* Carnoy, 1986, p.84).

Em sua crítica ao leninismo, Luxemburgo esclarece seu ponto de vista sobre a democracia formal; Marx provavelmente o endossaria:

"Nós sempre fizemos diferença entre o conteúdo social e a forma política da democracia burguesa: sempre revelamos o sólido núcleo de desigualdade social e a falta de liberdade escondidos sob a aparência agradável da igualdade formal e da liberdade - não para rejeitar esta última, mas para estimular a classe trabalhadora a não ficar satisfeita com a aparência mas, ao contrário, conquistando o poder político, criar uma democracia socialista para substituir a democracia burguesa - não para eliminar totalmente a democracia" (Luxemburgo *apud* Carnoy, 1986, p.84-5).

O divórcio, na experiência concreta dos Estados socialistas, entre socialismo e democracia formal teve consequências muito danosas para o primeiro, como comprovam os acontecimentos recentes no Leste europeu, bem como o desaparecimento de quase todos os regimes comunistas do mundo. A sobrevivência das idéias socialistas, portanto, parece estar intimamente relacionada com a reconsideração da questão da democracia política, inclusive a de base formal e origem liberal.

## **2.2.4. Democracia e liberalismo**

O leninismo toma a democracia liberal como se fosse a democracia e acaba rejeitando esta, por rejeitar o próprio liberalismo. Bobbio, no entanto, mostra que liberalismo e democracia são doutrinas diferentes e que inspiraram movimentos também diferentes, que foram, em todo o século XIX, antagônicos entre si:

"... os liberais, que defendem a conquista ou a exigência dos direitos de liberdade, de que é portadora a idade da restauração, desconfiam das nostalgias revolucionárias dos democratas; os democratas, que entendem não se ter completado o processo de emancipação popular iniciado com a Revolução Francesa e interrompido com a restauração, rejeitam os liberais como o partido dos moderados" (Bobbio, 1988, p.73).

Segundo esse autor, enquanto o desenvolvimento da doutrina liberal está ligado à crítica econômica das sociedades autocráticas, o da doutrina democrática está relacionado com uma crítica de caráter político-institucional. As duas doutrinas avaliam o próprio processo de democratização das sociedades modernas de forma diferente: a primeira o responsabiliza pela crescente intervenção do Estado e a segunda critica-o por considerá-lo demasiado lento, o que explicaria a permanência das oligarquias políticas e das desigualdades econômicas. Bobbio mostra que a escola liberal no século XIX preconiza a liberdade como um meio, método ou procedimento, ao qual cada um pode recorrer para alcançar os próprios objetivos; já a escola democrática a encara como um fim em si mesma. Para a última, a liberdade não é apenas um método mas substância, pois se inspira no ideal de uma nova sociedade que, segundo De Sanctis, deve ser "fundada na justiça distributiva, na igualdade de direitos, a qual, nos países mais avançados, também é igualdade de fato" (De Sanctis *apud* Bobbio, 1988, p.73-5).

Concluimos, diante do exposto, que a aproximação entre democracia e liberalismo é histórica e data apenas do século XX; portanto, não se trata de uma questão de identidade de princípios e objetivos. Um fator que concorreu para essa aproximação foi o aparecimento tanto dos regimes fascistas como dos socialistas totalitários. Daí Chauí afirmar que a democracia liberal não pode ser considerada a democracia nem a não democracia, mas o trabalho histórico de uma sociedade de classe. Por isso, os paradoxos que apresenta não podem ser vistos como sinais de colapso da democracia, mas problemas decorrentes das contradições do próprio capitalismo (Chauí, 1989, p.188, 191 e 205).

O que se deve criticar, portanto, não é a existência da democracia formal e sim o fato desse tipo de democracia não só se ater a aspectos político-jurídicos como, ainda, admitir salvaguardas e exceções e, em função desses dois aspectos, ser muito limitado. Em outras palavras, não se deve criticar a existência das regras do jogo mas o fato de a liberdade e a igualdade permanecerem, em grande medida, como simples formalidades, não se concretizando de fato na vida social.

### **2.2.5. Em defesa da democracia política, de base formal**

Bobbio resume os argumentos em prol da democracia política, de base formal, a partir de três pontos de vista: sob o prisma ético, destaca o fato de buscar a liberdade como autonomia; sob o político, o de procurar evitar o abuso do poder; sob o utilitarista, o de permitir a melhor interpretação do interesse coletivo (já que os próprios interessados o definem) (Bobbio, 1983, p.84). O mesmo autor ressalta, ainda, o mérito dos ideais que inspiraram as lutas por esse tipo de democracia, como o da tolerância (no sentido de superação do fanatismo), o da fraternidade e o da revolução pacífica<sup>(2)</sup> (Bobbio, 1986, p.39).

Além disso, a democracia política, de base formal, configura um tipo de poder que possibilita o seu próprio desvelamento, crítica e contestação. Por isso Bobbio a considera eminentemente subversiva ou revolucionária.

"O que distingue o poder democrático do poder autoritário é que apenas o primeiro, por meio da livre crítica e da liberdade de expressão dos diversos pontos de vista, pode desenvolver em si mesmo os anticorpos e consentir formas de 'desocultamento'" (Bobbio, 1987, p.102).

Nessa mesma linha de raciocínio, Plastino analisa o desenvolvimento do conceito e das práticas de cidadania nas sociedades modernas, concluindo que ele contribui para limitar o poder e inibir possíveis abusos no seu exercício, o que protege toda a sociedade, mas, especialmente, os setores dominados, mais vulneráveis porque destituídos de outros meios de defesa ou de acesso ao poder:

"... o conceito e a prática da cidadania não podem ser vistos apenas como uma armadilha da ideologia burguesa, instrumento da legitimação da dominação. Também resultam da luta política contra o poder. Por isso, aparecendo como fundamento desse poder, a cidadania marca também seus limites, através do estabelecimento de instituições e normas que protegem os direitos dos cidadãos e dos homens em geral" (Plastino, 1987, p.24-5).

Weffort também critica a visão da democracia formal apenas como um instrumento das classes dominantes. Para o autor ela é, fundamentalmente, um *valor universal*.

"Raciocinar sobre a democracia, como a conhecemos no mundo moderno, como se fosse apenas fruto das artimanhas das classes dominantes, é mais do que dar provas de ignorância da história política moderna. É ignorar a história das lutas operárias e populares. Mais grave ainda é entregar de graça às classes



dominantes avanços democráticos que são dos trabalhadores, seja 'por adoção', como o *habeas corpus*, seja por conquista, como o sufrágio universal. Por que a democracia é um valor universal? Pela razão muito simples de que suas conquistas, depois de terem chegado aos trabalhadores, passam a dizer respeito a todos os homens" (Weffort, 1986, p.119).

Concluimos, portanto, que a democracia política, de base formal, vale por si mesma. Não deve, portanto, ser considerada sob um prisma meramente instrumental, ou seja, como um simples mecanismo para a conquista ou permanência no poder, *algo a ser descartado, assim que se atinja o objetivo*. Entretanto, não se pode deixar de reconhecer que, graças a seu caráter subversivo, ela é hoje uma ameaça ao sistema burguês de exploração e dominação e *um possível caminho para uma sociedade justa e igualitária*.

Com efeito, a ampliação dos direitos e das liberdades fundamentais e políticos nas sociedades modernas mostra-se duplamente disfuncional ao capitalismo: primeiro, porque possibilita a sua desfetichização e a constituição de sujeitos coletivos transformadores; segundo, porque cria condições para que as classes trabalhadoras lutem e conquistem avanços em outros campos, inclusive no econômico. Estes, por sua vez, acabam criando problemas para o próprio processo de acumulação capitalista, pois este se baseia na exploração da força de trabalho: portanto, quanto menor o grau de exploração, maior a dificuldade de acumulação.

### **2.2.6. A ampliação do conceito de democracia política e as democracias representativa e direta**

O fato de valorizarmos a democracia política, de base formal, não significa não pleitearmos sua ampliação, nem menosprezarmos a diferença existente entre uma democracia governada e uma democracia governante, termos criados por Burdeau. Enquanto na primeira a participação popular é secundária e episódica, limitando-se geralmente às eleições dos governantes, na segunda é intensa e cotidiana, permeando tanto o processo de formulação de políticas e de tomada de decisões como todas as relações sociais (Burdeau *apud* Nun, 1983, p.11-2).

Para nós, a democracia governante deve ser o objetivo a ser buscado pelas sociedades contemporâneas em seu processo de transformação. Isso significa, em nossa opinião, a compatibilização de formas representativas, diretas e semidiretas de

participação política, o que só pode se dar com profundas e articuladas transformações na sociedade e no Estado, como veremos no capítulo seguinte.

Para os que consideram a democracia representativa e a democracia direta como formas reciprocamente excludentes, Weffort afirma que, onde se desiste de uma em função de outra, a usurpação do poder se torna inevitável. A exaltação do princípio representativo, sem uma contrapartida em termos de democracia direta, pode fazer com que o representante aja como se seu mandato fosse uma propriedade pessoal. Por outro lado, a generalização do princípio imperativo, típico da democracia direta, dificulta e, no limite, até inviabiliza o processo decisório e transforma os representantes em meros procuradores de suas bases, destituídos de qualquer capacidade de direção política (Weffort, 1986, p. 121-4).

Bobbio, por sua vez, mostra que se a democracia direta for entendida como a participação de *todos* os cidadãos em *todas* as decisões a eles pertinentes, qualquer proposta nesse sentido seria hoje insensata. O autor chama a atenção, inclusive, para um tipo de erro muito comum que consiste em se tomar "estado parlamentar" como sinônimo de "democracia representativa", acentuando que o estado parlamentar é apenas uma "aplicação particular, embora relevante do ponto de vista histórico, do princípio da representação" (Bobbio, 1986, p.44).

Para Nun, a democracia governante inclui necessariamente formas representativas. Isso implica não só a revalorização do próprio governo representativo, que nada mais é do que a democracia governada, como de outras possíveis formas de representação:

"Como se sabe, a democracia direta concebida por Rousseau estava baseada na igualdade e na independência econômicas de uma sociedade de pequenos proprietários rurais e devia operar no espaço restrito da cidade-estado. Esses pressupostos são obviamente inaplicáveis à complexidade irreduzível das modernas sociedades industrializadas (ou semi-industrializadas) que reclamam diversos modos de representação e mecanismos eficientes de controle dos representantes" (Nun, 1983, p.12).

Bobbio não só reconhece a necessidade de vários tipos diferentes de representação, como afirma que não existe qualquer *corte qualitativo* entre a democracia direta e a representativa, posição com a qual não concordamos, pois nos filiamos à corrente de Poulantzas (como veremos na próxima seção):

"... os significados históricos de democracia representativa e de democracia direta são tantos e de tal ordem que não se pode pôr os problemas em termos de ou - ou, de escolha entre duas alternativas excludentes, como se existisse

apenas uma única democracia representativa possível e apenas uma democracia direta possível. O problema da passagem de uma a outra somente pode ser posto através de um *continuum* no qual é difícil dizer onde termina a primeira e onde começa a segunda" (Bobbio, 1986, p.52).

O autor conclui que ambas as formas de democracia são perfeitamente compatíveis entre si, assim como todas as variações intermediárias, e que um sistema de democracia integral pode contemplar uma multiplicidade de formas diferentes.

Para Bobbio, o processo de democratização das sociedades contemporâneas se caracteriza, de um lado, pela ampliação dos espaços de participação (direta ou por representação) e pela expansão do poder ascendente, que vem das bases (ou seja, do poder exercido em nome e por conta do indivíduo enquanto cidadão); de outro, pelo combate ao poder monocrático:

"Em outras palavras, a democracia dos modernos é o estado no qual a luta contra o abuso do poder é travada em dois *fronts* - contra o poder que parte do alto em nome do poder que vem de baixo, e contra o poder concentrado em nome do poder distribuído..." (Bobbio, 1986, p.60-1).

## **2.3. Democratização do Estado**

### **2.3.1. O Estado e a transformação social**

Apesar de o Estado ser um dos elementos fundamentais na constituição da sociedade burguesa, o fato é que as funções que desempenhou no processo de desenvolvimento capitalista foram restritas até a década de 30.

Essa situação modificou-se com o tempo e a crescente intervenção estatal em todos os aspectos da vida contemporânea (políticos, econômicos, ideológicos, repressivos, etc.). Com isso, a questão do Estado vem merecendo cada vez maior destaque nas análises dos processos de transformação social.

Se, ao longo da história, o papel do Estado mudou (e, com ele, a percepção de sua contribuição para os processo de transformação social), os analistas jamais chegaram a superar as divergências sobre sua essência, ligações com a sociedade (e, portanto, com as diferentes classes sociais) e forma através da qual desempenha esse

papel. Diferentes concepções de Estado deram (e continuam dando) origem a teorias também diferentes.

Em princípio, pode-se dividir as teorias do Estado em dois grandes grupos:

- as que ignoram a influência das relações econômicas sobre o Estado e, portanto, o fato de que a sociedade capitalista é, basicamente, uma sociedade de classes que se articulam de forma desigual;
- as que analisam o Estado sob uma perspectiva de classe.

Vale ressaltar que, enquanto as teorias enquadradas no primeiro grupo se apóiam na tradição liberal de pensamento, as do segundo se inspiram na marxista. Dada a orientação teórica adotada neste trabalho, a concepção de Estado que adotamos aqui se enquadra neste segundo grupo.

### **2.3.2. Tendências atuais da concepção do Estado sob a perspectiva de classe**

Atualmente as teorias de Estado sob a perspectiva de classe recusam, de modo geral, a concepção deste como simples instrumento da classe dominante. Carnoy divide essas teorias em três grandes categorias:

"(1) a teoria da 'lógica do capital' que defende que as contradições do desenvolvimento, seguindo tendências históricas universais (derivadas de *O Capital* de Marx), moldam o Estado capitalista e suas contradições; (2) a teoria do Estado independente, a qual introduz as noções de Weber sobre o Estado enquanto sujeito do poder e situa o Estado de classe em contraposição tanto aos capitalistas dominantes como à força de trabalho subordinada (sociedade civil) - um Estado que reproduz as relações capitalistas de produção *independentemente* de quaisquer interesses conscientes de classe; e (3) a teoria da 'luta de classes' que vê o Estado capitalista como um produto da característica fundamental da sociedade capitalista (a luta de classes) e, por esta razão, como um Estado de classe, mas que necessariamente incorpora as demandas da classe trabalhadora. A reprodução das relações de classe é, assim, condicionada pela contestação do poder *internalizada* na organização do Estado" (Carnoy, 1986, p.317) (grifos do autor).

Adotamos aqui a concepção de Estado apoiada na luta de classes, que implicou um importante deslocamento de foco nas estratégias de transformação social:

"Este é um deslocamento importante, pois enfatiza a ação política *através e dentro do Estado*, assim como a ação através da sociedade civil contra o Estado" (Carnoy, 1986, p.326) (grifos nossos).

Baseamo-nos em uma linha de pensamento adotada por Bobbio e Poulantzas. Ambos consideram o tipo de democracia encontrado hoje nas sociedades capitalistas avançadas como resultado, em grande parte, das lutas e pressões das classes dominadas, vêem o Estado como produto e lugar da luta de classes, reconhecem as limitações da democracia alcançada nos países capitalistas e afirmam que o verdadeiro socialismo tem que ser democrático, inclusive no sentido político, e que, para isso, é preciso que mantenha um sistema representativo.

Já nos referimos anteriormente às posições de Bobbio sobre democracia e as suas formas representativa e direta. Vamos agora nos concentrar nas de Poulantzas já que ele, em nossa opinião, explora melhor que Bobbio as relações entre o Estado e a democracia, uma vez que não se prende às instituições já existentes, defendendo a transformação das instituições da democracia representativa, assim como a criação de instituições novas "baseadas nas massas que serviriam para condicionar e controlar o próprio estado". E Poulantzas preconiza uma democracia ampla, que atinja os movimentos sociais, "participando dentro e fora dos aparelhos estatais, incluindo conselhos de fábricas, controle operário e assim por diante" (Carnoy, 1986, p.216). Portanto, Poulantzas distingue as formas representativa e direta de democracia, não as vendo como parte de um mesmo *continuum*, como Bobbio. Nós também o fazemos.

### **2.3.3. A política estatal, a via democrática para o socialismo e a democratização do Estado**

Em *O Estado, o Poder e o Socialismo*, Poulantzas critica a concepção econômico-mecanicista da relação entre a base econômica e as superestruturas, que acaba levando a que se considere o Estado como simples apêndice ou reflexo da estrutura. Condena, também, aquela em que o conjunto social é concebido sob a forma de instâncias ou níveis autônomos por natureza ou essência (Poulantzas, 1980, p.18):

*"O político-Estado (válido igualmente para a ideologia), embora sob formas diferentes, sempre esteve constitucionalmente presente nas relações de produção, e assim em sua reprodução, inclusive no estágio pré-monopolista do capitalismo, contradizendo uma série de ilusões relativas ao Estado liberal, que supostamente não interfere na economia, a não ser para criar e manter 'a*

infra-estrutura material` da produção” (Poulantzas, 1980, p.20-1) (grifos do autor).

Poulantzas admite que a relação entre as classes sociais e o Estado pode variar dependendo do estágio do desenvolvimento capitalista. Para ele, o Estado capitalista atual tem que ser visualizado de forma ainda mais ampla do que Gramsci o fez, pois não se limita a funções repressivas e de inculcação ideológica: além de ter uma atuação negativa, através da qual proíbe, exclui, impede, engana, mente, oculta, faz crer, esse Estado age de forma positiva, criando, transformando, realizando e produzindo consenso (Poulantzas, 1980, p.37).

Para Poulantzas o Estado capitalista não é uma entidade intrínseca, mas uma relação, ou melhor, a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe; entretanto, possui especificidade e materialidade próprias. Com essa formulação, o autor busca superar o velho dilema entre o Estado Coisa (instrumento passivo, senão neutro, totalmente manipulado por uma classe ou fração de classe) e o Estado Sujeito (onde a autonomia do Estado, considerada absoluta, é remetida à sua vontade própria como instância racionalizante da sociedade civil) (Poulantzas, 1980, p.147-8).

Tanto a concepção do Estado Coisa como a do Estado Sujeito baseiam-se, segundo o autor, em um pressuposto falso: o da existência de uma relação de exterioridade entre Estado e classes sociais. Por isso, não dão conta de explicar as contradições internas do Estado (Poulantzas, 1980, p.151).

Ora, para Poulantzas, o Estado não é um bloco ou um monolito, pois é constituído, dividido, perpassado pelas lutas de classe. O reconhecimento desse fato permite a compreensão do processo de formulação da política estatal:

*“O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como resultado das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (O Estado-relação)”* (Poulantzas, 1980, p.152) (grifo do autor).

Mesmo que ocorresse uma mudança na relação de forças e uma modificação do poder do Estado em favor das classes populares, a burguesia reagiria e tenderia a restabelecer o seu predomínio. Por isso, Poulantzas afirma que não basta que as massas populares tomem o Estado; é preciso que o *transformem* radicalmente (Poulantzas, 1980, p.157-76).

Convicto de que o socialismo tem que ser democrático e que a democracia dos países capitalistas avançados é muito restrita, Poulantzas indaga:

"Como é possível transformar radicalmente o Estado de tal maneira que a expansão e o aprofundamento das liberdades políticas e das instituições da democracia representativa (que foram também conquista das massas) se combinem com o desfraldamento de formas de democracia direta e a proliferação de organismos auto-administrados?" (Poulantzas *apud* Carnoy, 1986, p.214).

Para ele a articulação entre uma democracia representativa *transformada* e uma democracia direta ou movimento de autogestão é possível (pelo menos em certas situações) através do que chama de "via democrática para o socialismo":

"A via democrática para o socialismo é um longo processo, no qual a luta das massas populares não visa a criação de um duplo poder efetivo, paralelo e exterior ao Estado mas aplica-se às contradições do Estado" (Poulantzas, 1980, p.295).

Essa via democrática para o socialismo exige, no entanto, a combinação de dois tipos de luta – uma interna e outra externa ao próprio Estado; caso contrário corre o risco de levar ao estatismo ou ao autoritarismo:

"Apenas uma transformação do aparelho de Estado e um desenvolvimento da democracia representativa não bastariam para escapar ao estatismo. Mas há também o outro lado da questão: o deslocamento unilateral e unívoco do centro de gravidade para o movimento autogestor não lograria evitar, em prazo mais ou menos curto, o estatismo tecnoburocrático e o confisco autoritário do poder pelos especialistas" (Poulantzas, 1980, p.301).

Poulantzas deixa claro que não propõe a síntese, o paralelismo nem a justaposição dessas duas formas de luta tradicionais do movimento popular, mas dois processos concomitantes e articulados entre si. Entretanto, reconhece que essa articulação é um problema novo para o qual não existe ainda resposta, apesar de algumas experiências parciais desenvolvidas com esse objetivo (Poulantzas, 1980, p.302-5).

Quanto ao processo de transformação do Estado, o autor afirma que ele deve se apoiar "numa intervenção ampla das massas populares no Estado, por meio certamente de suas representações sindicais e políticas, mas também pelo desenvolvimento de suas iniciativas próprias no seio mesmo do Estado" (Poulantzas, 1980, p.301).

Para Poulantzas, esse processo de transformação não se reduz a uma simples democratização do Estado; entretanto alerta:

*"Seja como for, este é o caminho a ser seguido para as transformações necessárias do Estado, quer se trate do parlamento, das liberdades, do papel dos partidos, da democratização dos aparelhos sindicais eles mesmos da esquerda ou da descentralização"* (Poulantzas, 1980, p.301) (grifos nossos).

Poulantzas critica uma visão purista e ingênua dos movimentos de massa e afirma que a decisão de integrar-se fisicamente ou não aos aparelhos de Estado, de fazer ou não o jogo do poder, deve ser tomada em função da conjuntura e depende da estratégia política escolhida; contudo, chama atenção para o risco de que esses movimentos acabem reproduzindo a materialidade dos aparelhos do Estado e conclui:

É sabido igualmente que as massas populares devem, paralelamente à sua eventual presença no espaço físico dos aparelhos de Estado, manter e desenvolver permanentemente focos e rede à distância desses aparelhos: movimentos de democracia diretamente na base e redes de autogestão. Mas estes não se situam, por mais que visem objetivos políticos, nem fora do Estado, nem, de qualquer maneira, fora do poder, conforme as ilusões simplistas de uma pureza anti-institucional. E ainda: colocar-se a qualquer preço fora do Estado quando se pensa situar-se por isso fora do poder (o que é então impossível) pode ser muitas vezes exatamente o melhor meio de *deixar o campo livre para o estatismo*, em suma, recuar nesse terreno estratégico diante do adversário" (Poulantzas, 1980, p.176-7) (grifos do autor).

#### **2.3.4. A tendência ao estatismo autoritário**

Analisando as modificações que têm ocorrido nos Estados capitalistas ocidentais, Poulantzas critica a tendência ao autoritarismo:

"Uma nova forma de Estado está em vias de se impor: seria preciso ser bem cego (e a paixão, mesmo decorrente dos mais nobres motivos, cega sempre) para não se dar conta disso. Forma de Estado que chamaria, na falta de outro termo melhor, de *estatismo autoritário*. Termo que pode indicar a tendência geral desta transformação: a monopolização acentuada, pelo Estado, do conjunto de domínios da vida econômico-social, articulada ao declínio decisivo das instituições da democracia política e à draconiana restrição, e multiforme, dessas liberdades ditas 'formais'..." (Poulantzas, 1980, p.234) (grifo do autor).



Para o autor, essas modificações, que estão se processando desde o fim do capitalismo mercantilista e início do capitalismo monopolista, têm se caracterizado, principalmente, pelo declínio do Parlamento, fortalecimento do Executivo e a atribuição de um papel político à administração do Estado.

A elaboração de leis (normas gerais, universais e formais) sempre foi a principal função dos Paramentos; entretanto, a crescente intervenção do Estado na economia fez com que este tivesse que enfrentar problemas cada vez mais numerosos, complexos e heterogêneos. Com isso, não só as normas gerais tiveram que ser substituídas, em grande medida, por outras específicas (adaptadas às peculiaridades de cada situação), como se tornaram necessários conhecimentos técnicos especializados para elaborá-las. A formulação das políticas estatais e dessas normas deslocou-se, então, para o Poder Executivo, mais precisamente para a administração ou burocracia do Estado. Os parlamentares e os partidos políticos tiveram, assim, sua influência drasticamente reduzida no processo decisório e político. A cúpula do Executivo reforçou, por sua vez, sua dominação sobre a burocracia. O princípio da publicidade foi substituído pelo princípio do segredo, dificultando o controle democrático sobre as ações do Estado e aumentando a distância entre dirigentes e dirigidos. O poder se concentrou na cúpula governamental e administrativa. O centralismo político se acentuou, reforçando o aparelho central do Estado, em detrimento dos espaços regionais e comunitários de poder. Os partidos políticos se descaracterizaram e desideologizaram. O poder se personalizou na figura do Presidente ou chefe máximo do Executivo (Poulantzas, 1980, p.251-77).

Entretanto, esse processo de estatização autoritária resultou, também, no aumento das contradições internas do Estado. A mudança do papel da administração concorreu para politizá-la diretamente e, como essa politização teve duplo sentido, acabou fracionando-a:

"Se ela [a politização] ocorre de maneira prioritária e maciça na alta administração, por parte da maioria governamental e em benefício da direita, ela igualmente ocorre no próprio seio das esferas da alta administração, para a esquerda" (Poulantzas, 1980, p.280).

Segundo Poulantzas, apesar de atingir a alta administração, o processo de es-  
querdização afetou mais as camadas intermediárias e inferiores da burocracia estatal (Poulantzas, 1980, p.281).

Além de concorrer para o fracionamento e aumento das contradições internas do Estado, o estatismo autoritário engendrou reações nas camadas populares, fazendo surgir novas formas de luta:

"Constata-se generalizadamente, nos países de que nos ocupamos, a emergência de lutas que visam o exercício de uma democracia diretamente na base. Essas lutas são marcadas por um anti-estatismo característico e se expressam na proliferação de focos autogestores e de redes de intervenção direta das massas nas decisões que lhes cabem: dos comitês de cidadãos até os comitês de bairros, passando por diversos dispositivos de autodefesa e de controle popular, o fenômeno é espantoso e propriamente inédito levando em conta o seu caráter maciço. Mesmo se esse movimento se situa 'à distância' do Estado, produz consideráveis efeitos de deslocamento no seio do Estado. Fenômeno que caracteriza ao mesmo tempo as lutas políticas mais tradicionais e, muito particularmente, as novas lutas: o movimento das mulheres, o movimento ecológico, a luta pela qualidade de vida. O estatismo autoritário não consegue apenas o enquadramento das massas em suas malhas disciplinares, ou seja, a 'integração' efetiva dessas massas em circuitos autoritários, mas provoca uma reivindicação generalizada de democracia direta na base, uma verdadeira explosão de exigências democráticas" (Poulantzas, 1980, p.286-7).

Diante das condições acima, Poulantzas mostra-se otimista ante as possibilidades da via democrática para a transformação social. Entretanto, acentua que essa via é longa, difícil e cheia de perigos.

## **2.4. Transformação Social no País e o Estado**

### **2.4.1. O Capitalismo Monopolista do Estado, as possibilidades de conquistas populares, a via democrática para a transformação social e as reformas**

O Brasil praticamente não conheceu o capitalismo concorrencial, experimentando a monopolização precoce, em decorrência de uma industrialização hipertardia, que, por se ter iniciado na fase imperialista do capitalismo internacional, caracterizou-se como dependente ou dependente associada. Por um lado, esse tipo de industrialização, através da internacionalização do mercado interno, transportou para o País inúmeros monopólios estrangeiros. Por outro, requereu, para se viabilizar, uma também precoce

intervenção do Estado na economia, através da criação de seu setor monopolista produtivo. Assim, ao contrário do que ocorreu nos países que seguiram o modelo clássico de desenvolvimento capitalista, a formação de uma forte burocracia estatal não foi o resultado do processo de monopolização, mas o pressuposto da passagem para o capitalismo monopolista. Essa burocratização precoce do Estado acabou dificultando o fortalecimento da sociedade civil e reduzindo os obstáculos à plena realização de tendências autoritárias em um País onde o autoritarismo já era um traço típico e que sempre se caracterizou pela via prussiana de modernização econômico-social (Coutinho, 1980, p.71, 100-1).

Se a monopolização precoce e a preexistência de um Estado autoritário criaram os pressupostos econômicos para a formação do Capitalismo Monopolista de Estado (CME) no Brasil, este só se concretizou de forma plena com a integração entre o setor estatal e o setor monopolista privado, principalmente no período pós-64.

O CME brasileiro, tal como outros CME, admite amplíssima "variação de superestruturas políticas, que vão desde o fascismo aberto ou mitigado até formas mais ou menos conseqüentes de democracia" (Coutinho, 1980, p.115). Mesmo assim, importantes vitórias populares podem ser obtidas no seu interior e, se elas vierem realmente a ocorrer, possibilitarão uma mudança na correlação de forças atualmente em vigor, em benefício das classes trabalhistas, bem como a construção do consenso necessário para transformações mais profundas (Coutinho, 1980, p.116-7). É por isso que, tal como Coutinho, defendemos a via democrática para a transformação social, apoiada em uma série de reformas, cujo objetivo final deverá ser a democracia plena (que é, ao mesmo tempo, socioeconômica e política):

"... essa colocação do objetivo final, que permite hierarquizar e avaliar a cada passo as reformas propostas e conquistadas, é o que distingue uma política *revolucionária* de reformas de uma política simplesmente *reformista*, que sirva apenas - em última instância - para 'contrabalançar' ou 'racionalizar' o poder da burguesia monopolista" (Coutinho, 1980, p.117-8) (grifos do autor).

Concordamos, porém, com Weffort quando este afirma que a diferença entre revolucionários e reformistas não se resume à questão de como articular meios e fins mas, implica, também, saber que meios e fins são esses, enfatizando que, quando se trata da possibilidade da transformação social, o que distingue uma atuação puramente reformista de uma revolucionária é a democracia:

"A diferença é a participação popular nas mudanças. Significa lutar para criar no âmbito da democracia, mesmo que em caráter parcial, os processos de participação que são típicos de uma revolução. Ou seja, para quem quer mudar a sociedade, o caminho é mais participação, ou seja, mais democracia e não menos" (Weffort, 1986, p.113).

### **2.4.2. *O regime de 1964, a transição política e a incerteza***

Embora reconheçamos ser o autoritarismo traço típico da sociedade e do Estado brasileiros, não resta dúvida que o regime de governo implantado em 1964 o exacerbou enormemente, na medida em que:

- violou direitos e liberdades humanos fundamentais, restringiu a cidadania e liquidou ou mutilou as instituições políticas democráticas;
- excluiu politicamente da vida nacional setores populares anteriormente ativos;
- contribuiu decisivamente para a concentração da riqueza, monopolização da economia e acirramento das desigualdades socioeconômicas;
- despolitizou as questões sociais, submetendo-as a critérios de racionalidade técnica;
- reservou um papel decisivo, no âmbito do Estado, a instituições de natureza coercitiva;
- implicou o fechamento de muitos canais de acesso ao governo, penalizando sobretudo as classes populares;
- concorreu para a burocratização do Estado e a ascensão de uma tecnoburocracia todo-poderosa e com pouca sensibilidade social;
- concentrou poder decisório e recursos no Executivo Federal, esvaziando o Poder Legislativo e as unidades subnacionais de governo.

Esse regime falhou na organização da hegemonia, por desnudar, nos seus períodos de autoritarismo mais exacerbado, a face repressiva do Estado. Como nenhum Estado

contemporâneo pode sobreviver muito tempo à base exclusivamente da repressão, a busca da legitimação social forçou-o a ingressar, em meados da década de 70, em um processo de transição política, que julgamos ainda não concluído.

A transição política dos países latino-americanos que emergiram de uma ditadura militar, como o Brasil, tem, em geral, se processado em duas fases: a primeira se estende até a instalação do primeiro governo democrático e a segunda até a consolidação do regime democrático. Em nossa opinião, o Brasil se encontra, ainda, no início da segunda, pois não só ainda não consolidou a democracia política, como os avanços nesse sentido se revelam ainda muito frágeis, principalmente se considerarmos as circunstâncias que levaram Collor à vitória nas primeiras eleições diretas para a Presidência da República, depois da ditadura militar, e os seus primeiros anos de governo.

São verdadeiramente impressionantes as semelhanças entre as circunstâncias da ascensão de Collor com as relativas à de Luís Bonaparte, na França (Marx, s.d., vol.1, p.199-285). Ora, se o episódio francês acabou com o fechamento do Parlamento, a prisão dos seus membros e a instalação de um regime de exceção, as perspectivas brasileiras também são muito preocupantes: um Presidente de temperamento narcisista, centralista e autoritário, que se elegeu em meio a uma grande crise (econômica, de hegemonia, ética e política) que não tem conseguido solucionar; partidos frágeis, pouco representativos e consistentes; Legislativo conservador e clientelista; Judiciário também conservador e burocratizado; Forças Armadas parecendo ansiosas por uma reentrada triunfal no cenário político e sociedade fragmentada e desesperançada.

Vivemos, portanto, um clima de incerteza onde o populismo e o autoritarismo são ameaças plausíveis. Embora a incerteza seja um aspecto típico do jogo democrático (Przeworski, 1985, p.37), esta que ronda o processo brasileiro de transição política inspira sérias preocupações, pois não se trata da incerteza inerente à democracia, mas de outra relacionada com dúvidas sobre as próprias possibilidades de consolidação de um regime verdadeiramente democrático no País (Weffort, 1989, p.6).

Dentro desse quadro, a ampliação da democracia política aparece como alternativa possível, mas que tem que ser batalhada incansavelmente, e, também, como um antídoto contra o populismo e o autoritarismo (e contra o que é pior: uma ditadura populista).

### **2.4.3. Estado e sociedade: contribuições para a democratização do País e possibilidades**

As análises do período de transição política iniciado em 1974, com a política de distensão do Governo Geisel, podem ser, de modo geral, divididas em dois grupos:

- o dos estatistas, que preferem destacar o papel do Estado no processo, a iniciativa das mudanças a partir do alto, a continuidade existente entre o período de transição política e o anterior;
- o dos societaristas, que enfatizam o papel da sociedade civil, seu despertar, sua mobilização, organização e lutas.

Chauí, por exemplo, critica a visão do Golpe Militar de 1964 como uma ruptura da ordem democrática (já que esta, para a autora, jamais existiu), bem como a designação do período de transição iniciado na década de 70 como período de "redemocratização" do País. Segundo ela, esse visão peca por tratar o autoritarismo como mera forma de governo e não como um traço característico da sociedade brasileira e, ao fazê-lo, dá margem à supervalorização das ações do Estado nesse período e à minimização das práticas de contestação e de resistência social e, portanto, dos movimentos sociais e populares (Chauí, 1989, p.47-51).

Já Cardoso condena as análises sociais que enfatizam apenas o caráter disciplinar e autoritário do Estado, menosprezando as transformações substantivas que este sofreu a partir de 64 (reforma administrativa, reforma tributária, adoção do planejamento, etc.), que concorreram para modernizar seus aparelhos e torná-los mais ágeis e eficientes, inclusive no diálogo com os usuários dos serviços públicos. Segundo Cardoso, tais análises costumam mostrar o Estado de forma simplista e até maniqueísta: ele é o inimigo contra o qual toda a sociedade luta; esta, por sua vez, é vista como diversificada, conflitiva, dinâmica e espontânea. Cardoso conclui que, nesses estudos, os movimentos populares costumam ser supervalorizados tanto em termos de sua ação democratizadora sobre o Estado, quanto do papel desempenhado no sentido de forçar o reconhecimento da presença dos oprimidos e da efetiva contribuição dada à renovação dos partidos e sindicatos (Cardoso, 1983, p.218-20 e 235-7).

As visões de estatistas e societaristas levantam aspectos interessantes da questão da transição política brasileira mas são parciais: nem um grupo nem o outro dá conta de

explicar as transformações no Estado pós 64, nem suas ligações com as ocorridas na sociedade civil.

Ora, embora não tenha havido, de 1964 para cá, uma autêntica ruptura na estrutura de poder do País, não podemos ignorar as discontinuidades que marcaram esse período e, principalmente, as mudanças na correlação de forças entre frações das classes dirigentes, as disputas pela hegemonia e os seus reflexos sobre o Estado:

"Com efeito, de 64 aos dias de hoje passamos por sucessivos arranjos institucionais combinando, em dosagens diferentes, elementos avulsos do autoritarismo, militarismo, corporativismo, liberalismo e democracia. O fato de que esses arranjos se sucederam, sem conseguirem se estabilizar, sugere que o nosso objeto de estudo, longe de ser uma ordem estabelecida que se reproduz a despeito das circunstâncias, é, antes, um processo que avança de um ponto de equilíbrio instável a outro igualmente precário" (Cruz e Martins, 1983, p.14).

Essas discontinuidades, disputas, avanços e recuos comprovam a tese de Poulantzas: o Estado (no caso, o brasileiro) não é um monolito, é algo contraditório e essencialmente dinâmico, atingido e perpassado pelos conflitos e lutas da sociedade civil.

Preferimos, por isso, considerar que a transição política deveu-se tanto a transformações na sociedade civil como no seio do próprio Estado. Acreditamos que exista entre esses dois tipos de transformação um relacionamento dialético, que necessita e pode ser potencializado, na linha também preconizada por Poulantzas.

Se, no caso brasileiro, a iniciativa da liberalização partiu realmente do Estado, ela se deveu, principalmente, à sua deslegitimação junto à sociedade civil e às pressões desta por mudanças. Essa liberalização, por sua vez, contribuiu para o fortalecimento dos movimentos sociais que, através de suas lutas, acabaram ampliando os limites estabelecidos pelo Estado para a distensão. De fato, o Projeto Geisel visava, originalmente, não uma transição política, mas sim a própria institucionalização do regime, através de sua legitimação, contemplando medidas liberalizantes apenas na medida em que estas pudessem contribuir para tal propósito. A estratégia da distensão consistia, portanto, em uma "proposta de liberalização gradual e limitada, cujo tempo e direção o governo se encarregaria de fixar" (Cruz e Martins, 1983, p.47).

O próprio rompimento dos limites estabelecidos pela distensão contribuiu para a ascensão da democracia como valor geral no País (Weffort, 1986, p.60-1) e incluiu em sua agenda política a questão da democratização do Estado.

## **Notas**

- (1) Para o autor modelos são, no caso, "elaborações teóricas" destinadas "a exibir e explicar as relações reais, subjacentes às aparências, entre os fenômenos ou no seio dos fenômenos em estudo" (Machpherson, 1978, p.10).
- (2) Bobbio denomina de revolução pacífica aquela que se processa por meio da "renovação gradual da sociedade, através do livre debate das idéias e da mudança das mentalidades e do modo de viver". Segundo esse autor, a maior revolução das últimas décadas foi realizada justamente dessa forma: trata-se da transformação das relações entre os sexos (Bobbio, 1986, p.39).



## **3. Descentralização Governamental e Municipalização do Ensino**

### **3.1. Introdução**

A luta pela democratização do Estado, no Brasil, tem-se caracterizado, sobretudo, como uma luta pela transparência governamental e o controle social (público) das políticas oficiais e da gestão estatal, exigindo o reequilíbrio de poderes entre o Estado, movimentos da sociedade civil e partidos políticos (Cardoso, 1984, p.54-6).

Ora, para alcançarmos esse reequilíbrio são de importância estratégica certas políticas e ações que Moisés denomina de "engenharia institucional". O autor recomenda que elas se baseiem na identificação não só das instituições que possam facilitar e, se necessário, estimular os diferentes interesses a se expressarem, se agregarem e influírem no processo de tomada de decisões, como da dinâmica institucional que permita e, se preciso, convoque os cidadãos para controlar o Poder Público que atua em seu nome (Moisés, 1989, p.47 e 58).

No âmbito do Estado, esse esforço de "engenharia institucional" (ou de reforma democratizadora, como preferimos) implica, em nossa opinião, a adoção de formas de divisão de competências governamentais, organização e funcionamento que facilitem a transparência e o controle social, preconizados por Cardoso, e também estimulem a agregação de interesses (principalmente dos setores populares) e sua expressão, bem como o aumento da sua influência no processo decisório governamental, recomendados por Moisés. Um bom caminho para isso é a descentralização governamental, uma vez que os movimentos sociais costumam ter como interlocutores os governos estaduais e, principalmente, os municipais, além de uma escala de atuação eminentemente local. Aliás, Oliveira parece partilhar do nosso ponto de vista, afirmando que somente uma fortíssima descentralização do Estado e de suas instituições poderia funcionar como pré-requisito para um diálogo frutífero entre estes e os movimentos sociais (Oliveira, 1985, p.11).

## **3.2. A Descentralização Governamental**

### **3.2.1. Conceito e tipos de descentralização**

O termo descentralização costuma ser empregado em sentidos diversos não só nos meios leigos, mas também entre cientistas sociais. Ferreira Netto o utiliza, por exemplo, em duas acepções: na primeira significa o deslocamento do poder decisório, dentro de uma mesma estrutura hierárquica, no sentido vertical, de cima para baixo; na segunda, a aproximação entre as funções governamentais e os cidadãos diretamente interessados nos seus resultados. Neste último caso estão compreendidas tanto a transferência de funções entre esferas de governo diferentes – na direção da maior para a menor – como a instalação, por determinada instituição governamental, de agências ou escritórios regionais ou locais, para o atendimento dos habitantes de uma determinada área geográfica (Ferreira Netto, 1982, p.25-6).

Lobo, por sua vez, só considera descentralização quando ocorre uma efetiva redefinição de centros de poder decisório, optando por utilizar o termo desconcentração para os demais casos:

“Isso porque a desconcentração não afeta necessariamente a distribuição de poder decisório, atuando, no mais das vezes, apenas no plano físico-territorial. A descentralização, sim, envolve precipuamente uma questão de redistribuição de poder, de deslocamento de centros decisórios” (Lobo, 1988, p.17).

Medina admite a existência de dois tipos de descentralização: a administrativa, que ocorre quando uma organização pública delega algumas de suas funções ou tarefas a níveis que lhe são subordinados (neste caso os delegados tornam-se encarregados de executar as ordens e implementar os programas estabelecidos pelos delegantes), e a política, que implica o exercício local da autoridade, com poderes decisórios e alto nível de discricção (Medina, 1987, p.46).

Diante do exposto, concluímos que, em termos de *conteúdo concreto*, quando alguém faz uma referência à descentralização, tanto pode ter em mente uma verdadeira *redistribuição de poder*, como uma simples transferência de *tarefas executivas*. É preciso, portanto, examinarmos o que significa realmente o termo, em cada caso específico.

A descentralização pode não apenas ter vários significados ou conteúdos, mas, também, seguir diferentes vertentes. Lobo, por exemplo, considera a existência de três possíveis planos para sua concretização: o vertical (entre diferentes níveis de governo); o horizontal (da administração direta para a indireta) e o da relação Estado-sociedade (do Estado para a sociedade) (Lobo, 1988, p.15). A Câmara de Descentralização da Reforma Administrativa, criada pelo Governo Sarney, admite por sua vez quatro: entre esferas do governo; da administração direta para a indireta; do setor público para o setor privado; do setor público para a comunidade organizada (Fischer, 1987, p.18).

Considerando as contribuições acima, concluímos que descentralização pode ocorrer:

- de uma esfera de governo para outra: no caso brasileiro da União para os estados ou municípios ou dos governos estaduais para os governos locais;
- na mesma esfera de governo: da administração direta para a indireta; da cúpula de uma organização para as bases (ou seja, dos escalões hierárquicos superiores para os inferiores); dos órgãos centrais para os órgãos setoriais ou seccionais de um sistema; de departamentos sediados na sede para agências ou agentes regionais ou locais;
- do Estado para a sociedade, admitindo duas hipóteses bem diferentes:
  - do serviço público para as empresas privadas (privatização);
  - dos órgãos governamentais para a população organizada (gestão participativa, co-gestão, autogestão, etc.).

Interessa-nos aqui, mais de perto, a primeira vertente de descentralização, especialmente a dos Governos Federal e estaduais para os municípios e sua articulação com os movimentos sociais. Isso porque a municipalização do ensino é, em princípio, uma descentralização desse tipo e, se concebida sob uma perspectiva democratizadora, deve envolver necessariamente essa articulação, resultando, também, em algum grau de deslocamento de poder para a população.

### **3.2.2. Argumentos a favor e contra a descentralização**

Vários argumentos costumam ser utilizados para justificar a descentralização. Medina os divide em quatro categorias: os administrativos, os psicológicos, os sociológicos e

os políticos. Sob o ponto de vista administrativo, a descentralização é encarada, principalmente, como um meio de melhorar a prestação de um serviço público; sob o psicológico, são enfatizados os benefícios psíquicos e individuais advindos do fato de os serviços públicos tornarem-se mais próximos e visíveis, permitindo, inclusive, que seus clientes e usuários se identifiquem com eles; sob o prisma sociológico, geralmente é destacada a possibilidade de adaptação das políticas governamentais às peculiaridades locais, em termos de cultura, estilo de vida, preferência e prioridades; sob o político, ressalta-se a questão de mobilização e uso do poder (Medina, 1987, p.46).

Na opinião de Pescador, são as seguintes as principais vantagens da descentralização:

- "a) Participação: um maior grau de democracia é vivido pelos participantes no processo administrativo descentralizado.
- b) Legitimidade: as decisões que são adotadas em bases mais participativas apresentam maior consenso.
- c) Proximidade: as decisões em sistemas descentralizados dão maior atenção às necessidades concretas.
- d) Criação e inovação: a participação promove os processos criativos do indivíduo para o benefício da organização.
- e) Integração: a coerência interna da organização é facilitada se a coordenação e a direção funcionam corretamente e se forem estabelecidos canais de comunicação.
- f) Eficiência: os custos de pessoal e de "papelório" são reduzidos nos órgãos centrais" (Pescador *apud* Santos Filho, 1990, p.36).

Dowbor, por sua vez, destaca a descentralização que se processa em direção aos municípios, valorizando seus efeitos em várias dimensões: econômica, financeira, tecnológica, administrativa e, sobretudo, política. Para ele, no plano econômico, há uma racionalidade evidente em se assegurar que os próprios benefícios das iniciativas econômicas garantam o seu controle:

"Não há computador ou modelo de avaliação de projetos capaz de substituir o conhecimento da realidade, ou a motivação da população local, e assegurar que as realizações correspondam aos seus interesses" (Dowbor, 1987, p.34).

A decisão econômica local, segundo o autor, se processa com o conhecimento dos fatores de produção envolvidos e com base em uma visão de conjunto dos interesses

da comunidade, dos recursos disponíveis, bem como do nível de utilização destes que é socialmente desejável. Orienta-se, também, pela lógica das prioridades sociais e não apenas pela lógica dos lucros (Dowbor, 1987, p.34).

No plano financeiro, a descentralização garante que o excedente criado no município permaneça ali e seja racionalmente utilizado, evitando que acabe canalizado, como é comum, para os grandes centros econômicos, reforçando as desigualdades existentes no País (Dowbor, 1987, p.35).

Quanto ao plano tecnológico, a descentralização propicia a adequação de soluções às peculiaridades de cada realidade, evitando tecnologias padronizadas e uniformes (os "pacotes" tecnológicos). Portanto, oferece maior flexibilidade para adaptação de soluções às especificidades locais (Dowbor, 1987, p.36).

Em termos administrativos, o autor afirma que a descentralização propicia maior racionalidade:

"Antes de tudo, o município, a comunidade ou um bairro constituem espaços socialmente identificados, ou espaços participativos. Nas diversas áreas profissionais sabe-se quem é quem, quem é competente e quem não é, há uma dimensão geral nas coisas que permite que sejam compreendidas e dominadas pela própria comunidade" (Dowbor, 1987, p.37).

Além disso, a descentralização para o município significa a redução da impotência do cidadão diante de uma máquina administrativa todo-poderosa e com centros de poder distantes e, quase sempre, inacessíveis. O município, por seu porte e características, é o nível de governo menos burocratizado e mais próximo e acessível. Nesse sentido, a descentralização pode contribuir para resgatar parte da cidadania. Ela propicia, ainda, o ajuste entre a racionalidade nacional e a racionalidade local (Dowbor, 1987, p.37-8).

Dowbor conclui sua análise do potencial da descentralização acentuando sua dimensão política:

"O indivíduo encontra na construção das condições de sua vida e na organização do seu cotidiano uma dimensão importante de sua existência. Em outros termos, o cidadão tem o direito de contribuir para a orientação de seu desenvolvimento. (...)

Devolver uma dimensão significativa à decisão local implica devolver ao cidadão um espaço onde ele pode moldar o mundo no qual vive" (Dowbor, 1987, p.39).

Já Medeiros, analisando a problemática das políticas sociais, prefere dividir os argumentos em prol da descentralização em dois grupos: os ligados à eficiência (adequação dos meios) e os ligados à democratização (transparência das decisões e ações e envolvimento da população-alvo). Embora o autor se interrogue sobre até que ponto a descentralização pode, realmente, constituir um mecanismo efetivo de controle democrático e deduza que a resposta dependerá das transformações políticas da sociedade, reconhece que ela é um dos eixos fundamentais das proposições de mudança nesse campo no País. Além de registrar o êxito de algumas experiências nesse sentido, conclui de forma otimista:

"Uma efetiva descentralização constitui, inevitavelmente, uma opção alternativa a um modelo estatal e tecnocrático de política social que não concede espaço para iniciativas populares quanto à gestão e execução dos programas. A concepção implícita é de que a efetividade da política se resolve nos múltiplos enfrentamentos locais a partir de demandas que são renovadas sistematicamente. Nessa perspectiva compete ao Estado garantir os meios para atender às necessidades que são criadas continuamente a partir da heterogeneidade e da dinâmica dos grupos sociais" (Medeiros, 1989, p.225-6).

Outro tipo de argumento foi utilizado pelo Programa Nacional de Desburocratização, durante o Governo Figueiredo, para justificar a descentralização: o fato desta funcionar como um verdadeiro antídoto contra os males da burocracia, como a lentidão das decisões e ações; o desperdício de recursos; os altos custos operacionais; o gosto por soluções uniformizantes em um País essencialmente desuniforme; a insensibilidade e até descaso pelo público; a voracidade legiferante ou regulamentadora; o ritualismo; o apego a formalidades ou exigências inúteis; a duplicação de esforços; etc. Embora esse programa tenha se detido, em termos de medidas concretas, na descentralização da execução de tarefas, enfatizava a dimensão cultural e política da desburocratização e preconizava, pelo menos no nível do discurso, uma posterior reforma constitucional para uma descentralização política, através da redefinição de poderes e competências governamentais (Beltrão, 1983, p.61-92).

Davey, por sua vez, acredita que a descentralização para os governos locais contribui para aprimorar as decisões sobre investimentos e para que os programas reflitam mais adequadamente as demandas e necessidades locais, facilita a responsabilização política (*accountability*) e, com isso, concorre para aperfeiçoar a própria execução dos projetos, e, finalmente, cria uma instância (local) de coordenação para investimentos setoriais. Além disso, o autor justifica-a porque as municipalidades costumam já ser

as responsáveis pelas funções de operação e manutenção dos serviços públicos (Davey, 1989, p.3)<sup>(1)</sup>.

Embora reconheçamos, como vários dos autores citados, a importância da eficiência nas questões ligadas à descentralização, interessa-nos aqui especialmente as ligadas à democratização da sociedade e do Estado. Baêta é uma das que enfatizam esse tipo de argumento. Para ela, o regime autoritário recente foi marcado pela excessiva centralização do poder, pelo seu distanciamento das camadas populares e pela negação do caráter redistributivo do Estado. Com base nesse fato, Baêta acredita que a descentralização pode ser encarada como uma tentativa de aproximação entre governo e governados. Para a autora, *parece* haver uma ligação entre as idéias de descentralização, justiça e igualdade política, concluindo, no entanto:

"A descentralização parece constituir-se no meio jurídico apropriado para a afirmação de vários centros de poder, mas para dar consistência efetiva ao pluralismo ela depende da efetividade deste. Vale dizer que a descentralização, para se tornar instrumento de democracia, exigirá a introdução, nas estruturas políticas e administrativas, do conceito 'de parte' e de órgãos e entidades representativas de diferentes forças que se movimentam no âmbito da sociedade" (Baêta, 1989, p.100).

Para ela, a descentralização não se resume a uma questão jurídico-formal, pois está relacionada à própria dinâmica da sociedade. Assim, a efetivação de um diálogo entre governantes e forças populares depende da evolução das práticas sociais de participação. Apesar disso, encara a descentralização para o município como um possível meio para facilitar esse diálogo, onde houver as condições sociais para isso:

"Nesse sentido, o governo municipal assume papel relevante na viabilização desse diálogo, considerando-se que, a nível local, os problemas são mais facilmente identificáveis e as possibilidades de participar são maiores" (Baêta, 1989, p.101).

Cohn, analisando especificamente os problemas das políticas sociais, também enfatiza os argumentos democráticos, encarando a descentralização como uma espécie de antídoto contra o descompromisso das instituições governamentais e seus agentes para com o público, que constitui, em última instância, a própria razão da sua existência. A descentralização, para a autora, seria uma forma de se viabilizar esse compromisso na prática, na medida em que pode contribuir para transformar instituídos em instituintes, substituindo o tecnocratismo e o elitismo pela participação não só dos servidores das organizações públicas como da própria clientela-alvo na formulação dessas políticas (Cohn, 1988, p.29-31).

Em nossa opinião, porém, é Borja, um estudioso espanhol, quem melhor explora as relações entre descentralização governamental e democratização. Concordando com Tocqueville, Borja acredita que a democracia é a grande questão de nossa época, principalmente para a América Latina, um "continente de democracia incipiente, limitada ou precária na melhor das hipóteses, porém necessária e hoje possível" (Borja, 1987, p.13).

Para Borja, a centralização do Estado é, atualmente, um fenômeno altamente negativo do ponto de vista democrático, uma verdadeira expropriação popular (Borja, 1987, p.25), além de apresentar outros inconvenientes graves:

"Esta centralização que historicamente teve aspectos progressistas é hoje, segundo nos parece, pouco eficaz do ponto de vista econômico global: multiplica os custos sociais, os desequilíbrios territoriais e as deseconomias de aglomeração; socialmente é injusta, pois contribui para aumentar as desigualdades entre os grupos e as áreas territoriais; politicamente é inaceitável, posto que conduz a um modelo tecnoburocrático, estreitamente vinculado a oligarquias econômico-sociais, e significa uma verdadeira expropriação política das classes populares (assim como das classes médias) que contemplam impotentes como os direitos formais, as organizações sociais e os representantes eleitos nos níveis locais e intermediários servem de muito pouco frente a centros de poder inacessíveis que tomam suas decisões de forma inapelável sem levá-las em conta. O sistema político se faz mais autoritário, os cidadãos mais passivos, a sociedade se 'gremializa para tratar com os organismos setoriais', os partidos se 'profissionalizam' (a 'classe política') e tendem a estabelecer relações de clientela com sua base social, perdendo assim universalidade e capacidade de promover a mudança social" (Borja, 1987, p.21).

Borja defende a idéia de que a democracia requer, sobretudo, a descentralização do Estado, de forma a que este possa se arraigar na sociedade, se articular com os coletivos sociais e permitir a participação efetiva da cidadania (Borja, 1987, p.13):

"A descentralização do Estado e o fortalecimento dos governos locais aparecem como a resposta mais adequada às demandas de democratização (representatividade real das instituições políticas, enraizamento social dos partidos, participação cidadã, atribuição de quotas de poder aos grupos e territórios marginalizados) e de eficácia administrativa (agilidade e globalidade da atuação); maior controle social, cooperação com a cidadania para prestar mais serviços, intervenções reanimadoras no tecido econômico local" (Borja, 1987, p.4).

Tal como a corrente anglossaxônica de adeptos do *self-government* liderada por Tocqueville, Borja considera "descentralização, autogestão social, educação cívica,



liberdades individuais, solidariedade, inovação, eficácia da ação pública" partes inter-dependentes de um todo (Borja, 1987, p.28), concluindo que o papel dos governos locais constitui um elemento decisivo para o Estado democrático, pelas seguintes razões:

"a) A consolidação e o desenvolvimento das liberdades e direitos políticos e sobretudo das instituições representativas se realizam antes e mais nos níveis locais do que nos centrais. No nível local podem articular-se alianças sociais mas amplas, é menor a força dos aparatos não democráticos do Estado e é mais fácil a conversão da demanda social em resultado político-jurídico. Assim o controle social sobre a Administração pública pode ser mais eficaz.

b) Os partidos políticos e as organizações sociais das classes baixas e médias, em princípio praticamente excluídas do Estado liberal-oligárquico, se desenvolvem e têm maior acesso às instituições representativas locais do que às centrais. O moderno Estado democrático de massas, no qual irromperam os setores sociais sem poder econômico, não teria sido possível sem a existência de poderes locais representativos.

c) Uma grande parte das novas funções sociais e econômicas do Estado têm-se realizado por intermédio das Administrações locais e quase sempre diz respeito a questões básicas para a vida coletiva (urbanismo, saúde pública, abastecimento, habitação, etc). O moderno *welfare-state* não existiria sem esta ação dos poderes locais.

d) As instituições municipais, por seu duplo caráter como entes representativos das coletividades locais e elementos articulados do Estado, têm sido um fator decisivo de integração nacional, em um sentido político-cultural. Os grupos sociais e os valores de caráter particular têm-se combinado com os mais universais representados por e no Estado" (Borja, 1987, p.28).

Existem, é claro, argumentos contrários à descentralização. Davey, referindo-se à que se processa rumo aos municípios nos países em desenvolvimento, enfatiza alguns. Ela pode ser considerada perigosa para a integração nacional; pode, ainda, enfraquecer políticas macroeconômicas, principalmente as políticas fiscais de contenção dos gastos públicos e as tributárias. Além disso, pode contribuir para perpetuar desigualdades regionais e iniquidades na prestação de serviços públicos. Entretanto, o autor considera tais problemas perfeitamente superáveis, desde que se alie à descentralização uma adequada distribuição de recursos e que se equilibre discrição central com discrição local.

Para ele, um problema que dificulta a descentralização é o fato de a cultura institucional dos governos locais não costumar ser auto-suficiente e gerencial; aliás, tende a ser

manipulatória, dependente e reativa. Davey acredita que as razões disso têm que ser bem compreendidas, caso se deseje realmente mudanças, e aponta algumas das principais: a heterogeneidade existente entre os governos locais (perfil, condições financeiras, porte, etc.) que faz com que sua capacidade gerencial varie muito; as expectativas tradicionais acerca de seu desempenho; o fato de uma cultura gerencial e auto-suficiente requerer auto-estima e auto-respeito, fatores que a história recente (regimes centralizados e autoritários) de muitos países em desenvolvimento não contribuiu para estimular; a maior exposição do governo local a forças políticas devido à sua maior acessibilidade, à sua responsabilidade por funções importantes para a vida cotidiana de um grande número de cidadãos e ao seu controle por uma corporação eleita (Davey, 1989, p.3-6).

Tudo isso, no entender do referido autor, não significa que os governos municipais sejam incapazes de eficiência e eficácia, mesmo porque os sistemas ou modelos de governo local existentes no mundo variam muito e, sem dúvida, alguns proporcionam melhores condições para que se alcancem esses objetivos, embora as diferenças desses sistemas não bastem para explicar todas as discrepâncias no seu desempenho (Davey, 1989, p.6).

Lobo destaca tanto a impossibilidade como a inconveniência de uma descentralização absoluta, pelo menos por razões econômicas (economia de escala). Salaria, ainda, que a descentralização não é uma saída mágica e que sempre haverá necessidade de um mecanismo para compensar as desigualdades inter e intra-regionais. Embora acreditando na inevitabilidade da descentralização diante dos avanços experimentados pelo País no período de transição política, bem como na viabilidade e desejabilidade desse processo, alerta para o fato de que não há garantia de que isso baste para melhorar imediatamente os serviços públicos, pois os problemas da administração pública extrapolam a centralização de recursos e poderes, estando em jogo o próprio modelo de desenvolvimento. Além disso, aponta como limitações ao processo de descentralização as resistências de ordem política, o sistema político-partidário que obstaculiza o fortalecimento do Poder Legislativo, indispensável à democratização do Estado, e o predomínio de uma visão de curto prazo em detrimento de uma perspectiva de médio e longo prazos (Lobo, 1988, p.17-24), concluindo:

"O enfoque imediatista é incompatível com a idéia de um processo de descentralização" (Lobo, 1988, p.20).

Lobo critica, ainda, o desequilíbrio econômico-financeiro que sempre caracterizou as relações intergovernamentais no Brasil e que resultou em desequilíbrio técnico-

administrativo e político-institucional. Para ela, a precariedade, real ou presumida, da capacidade gerencial das administrações subnacionais (notadamente as locais) deve-se, em boa medida, ao desgaste político e financeiro dos estados e municípios nos últimos anos e, em consequência, à dificuldade que tiveram para organizar-se político-institucionalmente de forma adequada:

"Tal precariedade organizacional, mesmo quando não comprovada, sempre foi tomada como justificativa do predomínio da União, do controle exacerbado, dos padrões impositivos. E mais: ao repasse de recursos federais condicionou-se geralmente a prestação de uma assistência técnico-administrativa que pouco tinha a ver com as realidades regionais e locais" (Lobo, 1988, p.16).

Lordello de Mello, por sua vez, em uma linha semelhante à de Lobo, mostra que a descentralização muitas vezes é combatida com base em alguns argumentos falsos criados para justificar o centralismo e baseados em duas premissas básicas: a da "incompetência congênita" do município e a da "omnisciência manifesta" do poder central. Para ele "embutida" na primeira está, além da idéia da incompetência gerencial, a desconfiança na "qualificação moral dos governos locais para o manuseio dos dinheiros e dos interesses públicos" (Lordello de Mello, 1986, p.8).

As duas premissas acima são veementemente refutadas pelo autor, que afirma que as esferas superiores de governo não estão em condições de dar lições aos governos municipais, nem em termos de capacidade administrativa, nem de credibilidade pública:

"São de tal ordem os desacertos que, ao longo de décadas, tanto o governo federal como os governos estaduais têm praticado na condução dos negócios públicos, e tão chocantes os escândalos em que se têm envolvido, que lhes falta qualquer autoridade moral para atirar a primeira pedra" (Lordello de Mello, 1986, p.8).

Lordello de Mello conclui sua crítica aos falsos argumentos do centralismo com seguinte ponderação:

"Os desacertos e desonestidades cometidos pelos outros dois níveis têm sido muitas vezes tão volumosos e graves que seria necessário uma ação concentrada dos quatro mil, cento e tantos Municípios brasileiros para emulá-los. Um só desmando federal tem representado, em alguns casos, prejuízo à coletividade, superior ao que poderiam dar os erros somados de centenas ou talvez metade dos Municípios do País - a metade mais pobre, por exemplo - cuja receita fosse completamente malbaratada, numa hipótese absurda" (Lordello de Mello, 1986, p.8-9).

Um argumento muito utilizado para justificar a "incompetência congênita" dos municípios tem sido o despreparo dos prefeitos. Contudo, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), através de uma série de quatro pesquisas<sup>(2)</sup> sobre o perfil dos prefeitos eleitos em diferentes épocas, constatou que o quadro, quanto ao nível de instrução, vem se modificando para melhor:

"Observa-se de pronto um fato altamente auspicioso: o nível de instrução dos Prefeitos é hoje muito mais elevado do que há 20 anos atrás. Dos Prefeitos que assumiram o governo no período 1973-1976, 49% possuíam o nível primário de instrução, 34% o nível médio (ginasial e científico) e 17% o nível superior. No período seguinte, entre 1977 e 1980, 41% possuíam nível primário, 37% o nível médio e 22% o nível superior. Hoje em dia, mais da metade dos Prefeitos eleitos possui nível de instrução superior (52,3%), apresentando nível médio - ginasial e científico - 31,4% dos Prefeitos e nível primário apenas 15,1% das respostas. Daqueles que apresentaram nível médio, 18,5% possuem o científico e 12,9% o curso ginasial" (Bremaeker, 1990, p.14).

Outra linha de crítica à descentralização para os municípios se apóia no pressuposto de que a maioria dos prefeitos é constituída de autênticos "coronéis", isto é, representantes das velhas oligarquias rurais e, por isso, retrógrados, elitistas e clientelistas. A mesma série de pesquisas do IBAM revela, no entanto, que isso não é mais verdadeiro, pelo menos quanto à origem de classe dos prefeitos:

"Vai-se observar, nos atuais Prefeitos, uma acentuada modificação no padrão ocupacional em relação a períodos anteriores. Os Prefeitos eleitos para o período 1973-1976 eram principalmente fazendeiros (26,8%), comerciantes (23,1%), servidores públicos (16,9%) e profissionais liberais (11,6%). Aqueles eleitos para o mandato de 1977 a 1980 tinham ainda em primeiro lugar os fazendeiros (32,5%), seguidos pelos servidores públicos (23,4%), pelos comerciantes (17,4%) e pelos profissionais liberais (14,5%).

Para os atuais Prefeitos nota-se uma verdadeira reviravolta no perfil ocupacional. Em primeiro lugar estão os profissionais liberais (41,1%), seguidos dos comerciantes (17,7%), dos fazendeiros ou empresários rurais (10,0%) e dos servidores públicos (8,4%)" (Bremaeker, 1990, p.18).

Conclui-se, portanto que o País mudou, o perfil dos prefeitos também, mas os advogados da centralização não percebem isso (ou fingem não perceber), insistindo na velha "letra" da "incompetência congênita". É por isso que concordamos com Loyola:

"... ao se estudar o município, a preocupação maior tem sido o fraco desempenho dos administradores municipais, sem compará-lo com o dos outros níveis de governo à mesma época, sem tratar de estabelecer uma relação entre

recursos e desempenho e, ainda, com a corrupção eleitoral e administrativa, sem situá-la no contexto social e igualmente sem qualquer preocupação comparativa com o que ocorre a nível do Estado e da União" (Loyola, 1981, p.38).

### **3.2.3. O que significa municipalizar e como a municipalização pode ser concretizada?**

Existem muitas controvérsias em torno do significado do termo municipalização. Entretanto, como mostra uma pesquisa do IBAM, o assunto não é novo, sendo tratado desde os movimentos municipalistas das décadas de 40 e 50 (IBAM, 1977, p.13).

Meirelles, em obra sobre a municipalização de serviços públicos, usa o termo no sentido da incorporação, pelos municípios, de atividades anteriormente desenvolvidas por empresários particulares (Meirelles, 1965, p.77-94). Nesse sentido, no entanto, a aplicação do termo é hoje pouco comum no País. A maior parte dos especialistas brasileiros associa a municipalização à idéia da descentralização, mas, como existem diferentes conteúdos e formas de descentralizar, isso, pura e simplesmente, não chega a resolver o problema: é preciso que se analise o seu significado concreto em cada caso.

A descentralização para os municípios pode se processar basicamente através de dois tipos de mecanismos:

- daquele que, na língua inglesa, se denomina de *devolution*<sup>(3)</sup>, que consiste na ampliação do seu campo de competências legais através da incorporação a este de funções anteriormente sob a responsabilidade da União ou dos estados. Neste caso, as funções "devolvidas" tornam-se funções próprias dos municípios, do ponto de vista legal;
- pela delegação de determinadas funções por parte do nível de governo superior (União ou estados) aos municípios. Neste caso as funções transferidas são chamadas de funções delegadas.

É evidente que, no caso da devolução, os municípios passam a atuar em seu próprio nome, com poderes discricionários e a autonomia que a Constituição do País lhes garante para organizar e prestar os serviços de sua competência; já na delegação, agem em nome da esfera de governo delegante, que continua como responsável final

pelas funções que delegou e pode não só fixar condições, como fiscalizar a sua execução, e até retomá-las, caso os resultados alcançados não sejam considerados satisfatórios.

Lordello de Mello sintetiza as principais diferenças entre as funções próprias e as delegadas da seguinte forma:

"O que caracteriza basicamente as funções delegadas, distinguindo-as das funções próprias são os seguintes requisitos:

- a) Estabelecimento de normas e padrões a serem observados pelos governos que receberam a delegação.
- b) Transferências de recursos para o desempenho das funções. Essas transferências podem ou não cobrir todos os custos, dependendo da função.
- c) Assistência técnica, na medida necessária, para que os governos aos quais foram delegadas certas funções possam desempenhá-las satisfatoriamente e, também, atender aos padrões e normas estabelecidas.
- d) Acompanhamento de desempenho das funções para verificação do cumprimento das normas e padrões estabelecidos e para possíveis ajustamentos que se façam necessários, seja quanto à maneira como as funções vêm sendo desempenhadas, seja quanto a outros aspectos, como o ajuste dos recursos transferidos.
- e) Prestação de contas das transferências efetuadas para o desempenho das funções.
- f) Responsabilidade direta dos governos locais perante o nível superior pelo desempenho das funções delegadas" (Lordello de Mello, s.d., p.2).

Na tradição brasileira os casos de delegação de funções são raros. O próprio sistema governamental do País, organizado à base das competências exclusivas e concorrentes e da autonomia de uma esfera de governo perante as outras, bem como a sua tendência histórica ao centralismo e ao autoritarismo, dificulta muito a operacionalização desse tipo de descentralização, tornando extremamente melindrosa a questão dos limites: onde terminam os cuidados e prerrogativas naturais do poder delegante e começam as tentativas de intervenção indevida nas decisões e ações do delegado?

Na pouco expressiva prática brasileira de delegação de funções, freqüentemente, a pretexto de estabelecer normas e padrões para os serviços delegados, fiscalizar o seu desempenho e garantir a correta aplicação dos recursos repassados, a esfera delegante acaba transformando a delegada em simples prolongamento seu, uma unidade desconcentrada para a execução de determinados serviços, mas sem qualquer poder decisório, além de dependente financeiramente. Com isso, são criadas, de fato, relações de subordinação hierárquica entre níveis diferentes de governo, o que nosso sistema constitucional não prevê.

Considerados nossa tradição cultural de centralismo e autoritarismo, os preconceitos das esferas superiores para com os municípios, o sistema constitucional vigente e as próprias características da delegação de funções (a maior parte do poder político-normativo continua no nível delegante, por premissa), não nos parece ser este o mecanismo mais adequado à municipalização do ensino, sob uma perspectiva democratizadora.

### **3.2.4. *O que descentralizar e para que instância?***

A decisão sobre o que descentralizar envolve a questão da divisão de trabalho entre as três esferas de governo e deve ser tomada com base em critérios objetivos. Silva propõe duas teorias para orientar a distribuição de encargos nesse caso: a da tradição e a da proximidade ou contigüidade (Silva, 1965, p.64-5). A teoria da tradição preconiza que fiquem a cargo de cada nível governamental aquelas funções que estes sempre desempenharam, independentemente de fatores que possam aconselhar sua realocação; por isso, pode-se considerar essa teoria conservadora (Lordello de Mello, s.d., p.8).

Este já não é o caso da teoria da contigüidade (ou proximidade). Para sua aplicação, as funções públicas são divididas em três grupos: no primeiro incluem-se aquelas de interesse ou importância imediata para a população, ou seja, os serviços destinados a satisfazer às suas necessidades básicas em vários campos:

*"Tais serviços compreendem: água, esgotos sanitários, galerias de águas pluviais, limpeza urbana, pavimentação de logradouros públicos, arborização, serviços funerários, cemitérios, mercados, feiras, matadouros, iluminação pública, estradas vicinais, transportes coletivos, educação pré-primária e fundamental, atenção básica de saúde, distribuição de energia elétrica e de*

gás e vários outros segundo características nacionais ou locais” (Lordello de Mello, s.d., p.8).

No segundo grupo enquadram-se os serviços de interesse próximo, que são importantes para a melhoria das condições de vida mas não propriamente essenciais à sobrevivência da comunidade local: educação superior, hospitais especializados, teatros, sinfônicas, etc. Classificam-se no terceiro grupo as funções de interesse remoto, que geralmente não afetam o cotidiano da maioria dos cidadãos: relações diplomáticas, forças armadas, controle do comércio exterior, da moeda e do crédito, tribunais superiores, etc. (Lordello de Mello, s.d., p.8).

De acordo com a teoria da contigüidade, as funções de interesse imediato devem ser atribuídas aos governos locais, governos de vizinhanças, ou seja, mais próximos, acessíveis, influenciáveis e controláveis. As funções de interesse remoto devem caber ao Governo Nacional, mais distante e de difícil acesso. Quanto às funções de importância próxima, embora reconhecendo que podem gerar dúvidas, a teoria prefere, em princípio, que fiquem a cargo do nível intermediário de governo – o estado.

Segundo essa teoria, no que se refere aos serviços ligados à educação, convém a municipalização do ensino de 1ª grau, já que este é o nível considerado básico e obrigatório e caracterizado na Constituição não só como um dever do Estado, mas também, um direito público subjetivo do cidadão.

### **3.2.5. Como descentralizar?**

Segundo Lobo, a descentralização envolve um lado financeiro e um lado institucional. O primeiro pode se traduzir tanto por uma verdadeira reforma tributária (mediante redistribuição de competências tributárias ou criação de um sistema de partilha), quanto por um esquema de repasses negociados. O lado institucional, por sua vez, se concretiza através da transferência de responsabilidades (Lobo, 1988, p.18).

A autora enfatiza, ainda, que a descentralização governamental é um processo, que deve observar os seguintes princípios:

- flexibilidade inter e intra-regional: estados e municípios não podem ser tratados de forma homogênea ou simétrica, já que possuem diferentes realidades técnicas, financeiras e políticas;



- **gradualismo:** a descentralização deve ser conduzida de forma gradativa no tempo e no espaço e se processar de acordo com a real capacidade de resposta do governo subnacional ao qual se pretende atribuir novas responsabilidades;
- **progressividade:** a descentralização deve avançar ao longo do tempo, partindo de prioridades e ampliando o seu nível de abrangência. Para isso, os governos subnacionais devem ser preparados para o recebimento de responsabilidades sempre crescentes;
- **transparência do processo decisório:** tanto os que passam a executar as novas funções, como os seus beneficiários, devem ter acesso às informações e às decisões;
- **controle social:** a descentralização deve estimular a população a cobrar e fiscalizar a ação do Poder Público (Lobo, 1988, p.19).

Uma abordagem já clássica das questões relacionadas com a descentralização recomenda, ainda, que as competências e responsabilidades das diferentes esferas governamentais sejam claramente definidas, para que a população saiba quem responsabilizar pelo serviço e como cobrar a sua prestação. Infelizmente essa é uma regra pouco respeitada no Brasil nos casos de descentralização, tanto através da ampliação das funções próprias, como da delegação.

As funções próprias podem provir de dois tipos de competência, conforme a Constituição de 1988:

"As competências constitucionais podem ser exclusivas, quando reservadas a determinada esfera governamental, e concorrentes quando exercidas simultaneamente por mais de uma esfera. É da competência exclusiva da União, por exemplo, emitir moeda: os estados e os municípios, por conseguinte, não podem fazê-lo. Por sua vez, é da competência comum da União, dos estados e dos municípios prestar serviços de saúde, ensino, fomento agrícola e industrial e outros que não foram reservados a um único nível governamental" (Gonçalves, 1989, p.11-2).

Predomina historicamente no País, no que se refere aos serviços sociais, inclusive os de educação, o sistema de competências concorrentes, que não define de forma clara as responsabilidades entre os níveis de governo, criando inúmeros problemas:

"A prática das competências concorrentes, na experiência brasileira, é altamente disfuncional. Além de duplicar esforços e gastos e dar margem à competição política onde deveriam prevalecer critérios mais racionais e

isentos de politicagem, se torna difícil senão impossível, em muitos casos, identificar o nível de governo responsável pela carência de certos serviços...” (Lordello de Mello, s.d., p.5).

Para Lobo, a indefinição e a ambigüidade do sistema de competências concorrentes, bem como o enfraquecimento financeiro dos estados e municípios durante muitos anos, compuseram o círculo vicioso da centralização, que, por sua vez, gera o arbítrio, o autoritarismo, a confusão político-institucional e a reprodução dos problemas do Governo Federal nas unidades subnacionais (como a superposição de responsabilidades, a simetria organizacional, o conflito entre a administração direta e a indireta, a fragmentação das agências públicas e o excesso de pessoal) (Lobo, 1988, p.16).

No Brasil a falta de clareza das responsabilidades não é privilégio das competências próprias concorrentes; também nos processos de delegação de funções quase sempre os direitos e deveres das duas partes envolvidas não ficam suficientemente claros, dando margem a uma série de conflitos intergovernamentais e ameaçando a continuidade do esquema de descentralização.

### **3.2.6. *O município como instância política***

Flishfish encara a descentralização política e administrativa e a valorização das instâncias locais e regionais de poder como um dos meios para o fortalecimento da sociedade civil. Os outros meios mencionados pelo autor são: aumento da capacidade de associação voluntária; reforço da vida e dos interesses corporativos; criação, ampliação e garantia de novas opções de participação; transformação das classes subalternas de classes em si em classes para si; implantação de formas de produção anticapitalista (co-gestão, participação na gestão empresarial, cooperação, etc.); reforço de organização popular, através de partidos políticos ou não; e aumento da capacidade de resistência social contra o Estado (Flishfish *apud* Franco, 1983, p.58-9).

Concordamos com Flishfish, mas reconhecer isso não significa considerarmos a descentralização, e mais especificamente a municipalização, como uma garantia de democratização. Isso vai depender de como vai ser concebida e implementada.

Para Oliveira, em artigo datado de 1981, para que a descentralização realmente pudesse funcionar como instrumento democratizador, isso implicaria a revisão do

conceito de município, predominante na época, como simples "instância administrativa da Federação, num enquadramento formal-legal" (Oliveira, 1981, p.23).

Oliveira critica a despolitização, durante o regime militar, das relações que configuram o espaço social, econômico e político denominado município, que são relações políticas por excelência. Entretanto, para mudar esse quadro, adverte que não bastam os mecanismos convencionais de participação política (eleições, partidos e voto), seria preciso uma nova visão do município: como "espaço politicamente aberto (embora geograficamente delimitado) que se articula em uma rede de relações sociais, econômicas e políticas que vão constituir a sociedade política nacional" (Oliveira, 1981, p.23-4).

Para ela, essa nova visão de município, bem como as possibilidades de implantação de um novo modelo de federalismo no País (o federalismo democrático de base política), começou a se concretizar a partir da abertura política do Governo Geisel, como comprovou o deslocamento do foco das discussões, ocorrido na época:

"... trata-se não apenas de saber o que o governo municipal pode fazer pela população, que vive em certa área, mas também o que *cada grupo de indivíduos* vivendo em determinado município pode fazer para que o governo (municipal, estadual ou federal, pouco importa) preste este ou aquele serviço demandado, ou pare de prestar aqueles que são vistos como intromissão indevida do Estado na esfera de competência privada dos grupos ou dos indivíduos. Este movimento de ampliação da ação política, fora dos tradicionais e estreitos mecanismos de participação (partidos, eleições), enquadra-se perfeitamente dentro da tendência de se enfatizar a ação das *unidades sociais*: o bairro, a associação comunitária, as comunidades de base, as entidades de classe ou profissionais e outras que poderão ir sendo acrescentadas (Oliveira, 1981, p.30) (grifos da autora).

Partindo dessa nova visão de município, Oliveira propõe que a descentralização passe a ser encarada não apenas como uma questão de organização governamental mas, também, como uma questão de participação dos indivíduos no processo de "governança dos interesses locais". Isso implica a adoção de "*formas novas de administrar os interesses dos grupos sociais*, que vão muito além da delegação de poderes, através do voto (quando permitido) aos vereadores de uma Câmara Municipal qualquer ou a um Prefeito" (Oliveira, 1981, p.31) (grifos da autora).

Aliás, a mudança na percepção do município brasileiro vem sendo defendida há muito tempo pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), entidade em que Oliveira trabalhou durante muitos anos. Loyola, hoje Superintendente Geral desse Instituto, propunha já em 1981 que se visualizasse o município não apenas sob os

ângulos jurídico-institucional, administrativo ou operacional, enfatizando seu papel eminentemente político:

*"... quando se fala em encontrar substituto para o Município, muitos esquecem de que ele não é somente uma organização administrativa, mas uma instituição política e governamental com poderes próprios. Por isso, descabido será analisá-lo apenas quanto às suas funções administrativas. Essa visão é falha justamente porque enfoca o Município apenas sob a ótica dos produtos visíveis que o sistema municipal fornece: as obras e serviços e os de natureza legislativa. Há todo um desempenho político, que não pode ser ignorado"* (Loyola, 1981, p.40) (grifo do autor).

Se essa visão política do município ainda não foi bem assimilada pelos meios científicos, técnicos e intelectuais do País, não resta dúvida que começa a ser incorporada pela população. Em artigo recente, Castilho mostra que a microdemocracia é um fenômeno em expansão no Brasil e implica a valorização da dimensão política dos municípios. Para o referido autor, ela surgiu como contrapartida do processo de globalização e internalização mundial, iniciado na década de 80, que acabou colocando por terra toda a velha ordem econômica, social e política (Castilho, 1992, p.4).

Esse processo resultou, nos países latino-americanos e, em especial, no Brasil, no enfraquecimento da esfera federal de poder até então todo-poderosa, deixando a sociedade "completamente desorientada e na mais completa orfandade política". A essa espécie de "vácuo" de poder, somou-se ainda a frustração com os resultados concretos da "redemocratização", pois a população não logrou, com a recuperação formal dos direitos de cidadania, a "participação efetiva na administração pública federal e nacional" (Castilho, 1992, p.5):

*" Sentindo-se cada vez mais marginalizado e sub-representado na esfera nacional ou federal, o cidadão brasileiro e latino-americano está começando a descobrir a microdemocracia. Ele enfrenta dificuldades enormes, em alguns casos intransponíveis, para forçar as megacorporações, ou os presidentes da república a ouvirem seus reclamos. Mas está descobrindo que na sua rua, no seu bairro e no seu município, ele pode interferir nas decisões dos administradores regionais e prefeitos. (...)*

*A descrença e a indiferença na participação democrática a nível nacional estão sendo substituídas pela certeza de que os direitos do cidadão podem ser respeitados na escala local" (Castilho, 1992, p.5).*

Castilho vê na relação entre município e sociedade a única solução para sairmos do impasse que estamos vivendo e continuarmos avançando para a democracia:

"Trata-se de reconstruir as linhas de participação democrática não mais de cima para baixo, mas no sentido inverso. A priorização política do espaço local não é uma experiência alternativa, daquelas que chamam a atenção pelo seu lado curioso ou exótico. É uma estratégia quase de salvação nacional na medida em que, na conjuntura atual, é a única que permite vislumbrar chances concretas de sobrevivência social, econômica e política da cidadania" (Castilho, 1992, p.5).

Apesar de valorizarmos muito a microdemocracia, estamos com Gondim, quando esta afirma ser ela importante, mas limitada. Por isso, embora defendamos a ampliação das funções e o fortalecimento (político, técnico, gerencial, financeiro, etc.) do município brasileiro na federação, como um caminho para a democracia, não cogitamos de uma descentralização político-administrativa total, já que reconhecemos que a solução de muitos problemas exige uma visão mais ampla – nacional, regional ou estadual – que, como Gondim acentua, não é "o mero somatório dos interesses locais", geralmente "competitivos e contraditórios" (Gondim, 1992, p.40).

Entretanto, concordamos, na essência, com Castilho, pois acreditamos ser hoje o relacionamento com os governos locais a única forma que os brasileiros estão encontrando para ver concretizados alguns dos direitos de cidadania (poucos, ainda, infelizmente). Os demais níveis de governo não estão conseguindo ou sensibilizados para fazê-lo, de modo geral.

Aliás, além de outros meios para garantir os direitos de cidadania em geral (*habeas-data*, mandado de injunção, ampliação da possibilidade de ação popular, etc.), a Constituição Federal de 1988 criou alguns instrumentos *específicos* para garantir a participação popular no planejamento, na gestão e no controle do governo municipal, estimulando a microdemocracia. São eles:

- a cooperação obrigatória das associações representativas da sociedade local no planejamento municipal (art. 29, inciso X);
- a possibilidade de iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou dos bairros, através da manifestação de, pelo menos, 5% do eleitorado (art. 29, inciso XI);
- a obrigatoriedade de colocação das contas do município ao dispor de qualquer contribuinte para exame e apreciação e questionamento de sua legitimidade, durante 60 dias por ano (art. 31, § 3º).

Em síntese: sob uma perspectiva democrática, estamos convictos da necessidade de uma reforma de Estado que passa, necessariamente, por um processo de des-

centralização onde o município tem que ser visto e tratado como uma instância de poder político, estratégica para a construção da cidadania plena no País. Isso descarta a adoção de formas de descentralização em que o poder político permaneça centralizado.

### **3.3. *Municipalização do Ensino***

#### **3.3.1. *O sistema de ensino, a escola e sua dimensão política***

Tanto a educação como o sistema de saúde e a escola não são neutros; sempre desempenham uma função política, contribuindo para a implantação, preservação ou reprodução de determinado sistema produtivo e estrutura de poder.

Entretanto, a sociedade capitalista, sempre contraditória, procura dissimular e até negar essa dimensão política:

"Contudo, a negação da dimensão política da educação significa, em última análise, sua colocação a serviço da ordem política e social vigente" (Horta, 1987, p.229).

O reconhecimento dessa dimensão política é, portanto, o primeiro passo para fazer com que o sistema escolar contribua para com um projeto transformador e democratizador de sociedade.

Arruda, analisando o caso da Nicarágua sandinista, enfatiza que o sistema de ensino e a escola podem colaborar para a capacitação do povo para o exercício do poder, a reorganização e dinamização da produção e a criação de novos valores, atitudes e comportamentos (Arruda, 1981, p.2). Cuba é um exemplo concreto de atrelamento eficaz do sistema formal de ensino a um projeto transformador de sociedade.

Entretanto, na ausência de uma revolução e, portanto, no âmbito do próprio capitalismo, pode o sistema de ensino contribuir para a democratização da sociedade? Wanderley acha que sim, justificando, assim, sua posição:

"Em que pese a crítica de que este ensino acaba sendo discriminatório e instrumento de transmissão da ideologia dominante, ele se constitui em um

espaço amplo - contraditório, é evidente, como tudo no capitalismo - duramente conquistado pela classe operária no mundo ocidental e que, principalmente em formações periféricas, ainda nem foi totalmente conseguido e potencializado" (Wanderley, 1987, p.65).

Na mesma linha de pensamento, Paiva destaca as contribuições contraditórias da escola no capitalismo:

"... podemos perceber que a escola oferece aos seus alunos não somente a ideologia dominante, mas também os instrumentos úteis à sua sobrevivência e até mesmo à sua libertação" (Paiva, 1987, p. 83).

Na apresentação à 4ª edição de seu livro *Educação e Desenvolvimento Social no Brasil*, Cunha afirma mais ou menos o mesmo:

"Pois bem, a escola não apenas inculca a ideologia dominante (da classe dominante) nos estudantes oriundos da classe trabalhadora, mas, também, e contraditoriamente, traz ganhos reais para estes. Aprender a ler, a escrever e a calcular, conhecer geografia, história e ciências não trazem para os estudantes apenas a ideologia dominante, mas permitem a eles, também, adquirir noções mais coerentes sobre a realidade do que permitiria, espontaneamente, a cultura da classe trabalhadora. Se pensamos que a cultura da classe trabalhadora não é homogênea nem traz uma concepção do mundo coerente e organizada, não pensamos, também, que ela é mero produto da inculcação da cultura da classe dominante. Ela é heterogênea e contraditória, abrangendo desde os princípios difusos da crítica da ideologia dominante e a elaboração de uma nova, até concepções mágicas da realidade social. São estas concepções mágicas, entre as quais o fatalismo, que a educação escolar pode ajudar a dissolver... Os professores, por sua vez, não são apenas instrumentos de inculcação da ideologia dominante e agentes inconscientes do processo de discriminação. Levando a sério as representações dissimuladoras do processo educacional e sofrendo no trabalho dificuldades quase insuperáveis para sua realização, os professores podem se aperceber do caráter contraditório da escola e de sua instrumentalização. Não só cumprem ordens, mas reagem a elas " (Cunha, 1980, p.7).

Já Gadotti afirma que qualquer processo de transformação social passa necessariamente pela escola, destacando a importância do acesso dos oprimidos a ela:

"A escola não é a alavanca da transformação social mas essa transformação não se fará sem ela, não se efetivará sem ela. Ela tem sido o lugar do retrocesso social e político; ela nunca está em 'primeiro lugar' na questão social e política. Nem poderia sê-lo. Ela só poderá definitivamente ser o lugar onde os oprimidos adquirirão 'lugar e força' no dia em que eles aí estiverem. Por isso sua primeira tarefa seria abrir suas portas para eles e provavelmente ir buscá-los" (Gadotti, 1979, p.13).

Como já vimos, a democracia plena, a nosso ver, deve ser o objeto da transformação social. Como pode a educação, e mais especificamente a educação escolar, contribuir para isso?

Marshall atribui três dimensões à cidadania, mostrando claramente a sua ligação com a democracia: a primeira é a civil, que inclui os direitos necessários à liberdade individual (locomoção, pensamento, fé, etc.); a segunda é a política, que se configura no direito de participar do exercício do poder político, e a terceira é a social, que inclui desde o direito do indivíduo a um mínimo de bem-estar econômico e segurança até o de compartilhar da herança social e viver como ser civilizado segundo os padrões da sociedade a que pertence (Marshall *apud* Gondim, 1992, p.35).

Como direito social, a educação não só permite que o indivíduo participe do patrimônio cultural da sociedade, como torna possível ou facilita a concretização de outros direitos sociais que lhe forem formalmente atribuídos (saúde, habitação, trabalho, renda, etc.).

Enfatizando o papel desempenhado pela educação como direito social viabilizador de outros direitos do gênero, o Banco Mundial, apoiado em resultados de pesquisas, mostra que há uma relação entre educação, produtividade no trabalho e aumento de renda e que a mortalidade infantil abaixo dos cinco anos cai 9% para cada ano de instrução que as mães possuem (Banco Mundial, 1990, p.85).

Artigo de jornal dá conta, por sua vez, de que uma pesquisa promovida pelo Instituto Coreano do Trabalho e pelo Williams College dos Estados Unidos relaciona certas políticas educacionais com a desigualdade social. Seus autores (Park, Sabor e Ross) acreditam, inclusive, que o subinvestimento em educação no Brasil nos últimos anos limitou o progresso rumo a uma distribuição de renda mais igualitária (Folha de São Paulo, 31/3/91, p.4).

O que mais nos interessa, porém, para efeito da análise da municipalização do ensino sob uma perspectiva democratizadora, é a relação entre educação e o pleno exercício da cidadania. Concordamos com Gondim quando ela, apoiada em Marshall, considera a educação um requisito para que o cidadão possa, *de fato*, desfrutar dos direitos civis e políticos:

"O direito à liberdade de expressão, por exemplo, torna-se inócuo quando, devido à falta de educação, os indivíduos são incapazes de formular adequadamente suas demandas ou de encontrar os meios de se fazerem ouvir (Marshall, 1967, p.80). Além disso, sabe-se que a democracia política requer um eleitorado capaz de fazer escolhas conscientes, de que só as pessoas educadas são capazes" (Gondim, 1992, p.38).



Em síntese, a educação, além de indispensável à democracia política representativa, é condição *sine qua non* para a participativa: sem ela o cidadão não pode realmente intervir nas decisões coletivas, exprimir, justificar, formalizar e encaminhar adequadamente suas demandas, necessidades e interesses, nem exercer o controle social do Estado. Esta afirmação é especialmente aplicável à educação escolar de 1º grau, considerada o mínimo indispensável ao exercício da cidadania. Portanto, acreditamos que o ensino de 1º grau (requisito para a participação política), o município (nível de governo onde essa participação possui melhores condições de se concretizar) e a democracia política (tanto um fim importante em si mesma, como um meio para uma maior igualdade socioeconômica na sociedade) são elementos intercomplementares e mutuamente potencializadores, podendo e devendo estar presentes em um projeto político democratizador para o País.

### **3.3.2. *O sistema escolar brasileiro, o ensino fundamental e a necessidade de democratização***

Analisando o sistema escolar brasileiro, Cunha mostra que ele está muito longe de cumprir o papel de reclassificação social que a ideologia oficial insiste em atribuir-lhe, já que:

- as oportunidades de escolarização não estão franqueadas a todos, existindo grandes desigualdades no atendimento, conforme a região do País e a classe social;
- mesmo onde há maior atendimento, verifica-se uma grande desigualdade na qualidade do ensino ministrado;
- as aptidões das pessoas não são características inatas e sim o produto de sua primeira educação, e esta, por sua vez, depende das condições concretas de vida de cada família;
- a educação escolar está organizada de forma a premiar apenas as aptidões, comportamentos e manifestações desenvolvidos pelas classes média e dominante;
- as razões de ordem intelectual, que geralmente são utilizadas para justificar o baixo desempenho escolar, são, na realidade, expressão de distinções sociais prévias (Cunha, 1986, p.55-6).

As condições materiais de vida desiguais geram, portanto, oportunidades de acesso, permanência e rendimento na escola desiguais; estas últimas, por sua vez, servem, para justificar e reforçar as desigualdades sociais, fechando uma espécie de círculo vicioso da discriminação.

O Brasil possui uma das mais desiguais e injustas distribuições de renda de todo o mundo: enquanto 20% dos seus habitantes mais pobres detêm apenas 2,4% da renda familiar do País, os 20% mais ricos ficam com 62,2% dessa renda (Banco Mundial, 1990, p.243).

Essa distribuição perversa produz problemas sérios no desenvolvimento das crianças das classes de renda mais baixa, fazendo com que cheguem à escola (quando o conseguem) em condições sumamente desvantajosas em relação às demais. Isso, evidentemente, repercute sobre o seu desempenho escolar.

Se as condições materiais de vida resultam em desigualdades no desempenho dos alunos, o sistema de ensino possui seus próprios processos discriminatórios internos, que também penalizam as classes populares, dificultando-lhes o acesso à escola, marginalizando-as culturalmente ou expulsando-as. Isso é especialmente grave no ensino de 1º grau que, como já vimos, é essencial à democratização do País e o principal objetivo da municipalização; daí os exemplos citados serem relativos a esse nível da educação escolar.

Quanto ao acesso, a situação ainda é trágica pois, como mostra o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990* do Banco Mundial, a taxa de analfabetismo em nosso País é superior ao de muitas outras nações latino-americanas como, por exemplo, Peru, Paraguai, Colômbia, México, Cuba, Panamá, Argentina, Uruguai e Costa Rica. Podemos aferir melhor a gravidade desse dado, se levarmos em conta que o Brasil possui uma das dez mais fortes economias do mundo.

Dados da PNAD revelam que essa taxa do Brasil em 1989 era de 18,2%, no que se refere à população com dez anos ou mais de idade. Além disso, mostram a existência de enormes discrepâncias entre as grandes regiões do País e entre as áreas urbanas e rurais:

**Taxas de analfabetismo**  
**População com dez anos ou mais**  
**1989**

LOCALIZAÇÃO	BRASIL <sup>(1)</sup>	GRANDES REGIÕES				
		NORTE <sup>(2)</sup>	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
Total	18,2%	—	35,9%	10,9%	10,8%	15,7%
Urbana	12,7%	11,8%	24,6%	9,0%	8,9%	11,5%
Rural	35,3%	—	52,2%	23,0%	15,0%	28,4%

(1) Exceto população rural da região Norte.

(2) Exceto população da área rural.

FONTE: IBGE. *Síntese de Indicadores da Pesquisa Básica da PNAD de 1981 a 1989*. Rio de Janeiro, 1990, p.30.

Outro tipo de discriminação que caracteriza o sistema escolar brasileiro é a *qualidade diferenciada* do ensino ministrado, sempre mais baixa nas escolas destinadas às classes ou regiões mais pobres do País: geralmente o aporte de recursos financeiros para elas é menor, seus professores são menos qualificados e mais malremunerados, as instalações são precárias e malconservadas, são comuns as classes multiseriadas no 1º grau e não existem serviços de apoio como bibliotecas e laboratórios.

Podemos comprovar facilmente esse tipo de discriminação examinando, por exemplo, a qualificação dos professores do 1º grau: em todo o País existem, nesta categoria, cerca de 20% de professores leigos (com 1º grau completo ou incompleto); as regiões Norte e Nordeste concentram as maiores taxas com, respectivamente, 39% e 36%, enquanto as Sul e Sudeste as menores (17% e 7%, respectivamente); os Estados de Rondônia e Roraima apresentam taxas de 56% e 50% respectivamente, quando a do Distrito Federal é de apenas 0,2%. Vale ressaltar, ainda, que a maior parte dos professores leigos atua na rede municipal (que costuma atender à população de mais baixa renda) e na zona rural (Brasil, MEC, 1985, vol. 2, p.44).

A terceira forma de discriminação ao sistema escolar é a *seletividade*. Uma de suas conseqüências é o alto nível de reprovação, que chega, inclusive, a formar gargalos em determinadas etapas do processo escolar, dificultando e até impedindo a continuidade dos estudos pelas classes de renda mais baixa, cujo desempenho escolar não só é afetado por suas condições precárias de vida, como já vimos, mas, também, por um processo de marginalização cultural produzido pela própria escola:

"A cultura da classe trabalhadora, compreendendo sua fala, seus hábitos, seus valores e aspirações, é distinta da cultura da classe dominante devido às suas diferentes condições de vida. A classe dominante tem o poder de impor a sua cultura como sendo a *cultura*, abrangendo a fala, os hábitos e as aspirações 'naturais' próprias da 'civilização' e da 'humanidade'. A escola é a instituição

que executa, como mandatória, o papel de discriminar as pessoas que são portadoras *da cultura*, ou que conseguem interiorizá-la rapidamente, e de conferir-lhes um sinal distintivo disso: o diploma. As outras pessoas são apartadas das demais e a ausência do diploma (ou o diploma inferior) é sinal de sua pobreza cultural” (Cunha, 1986, p. 222) (grifos do autor).

No 1º grau, nível de ensino que interessa mais de perto à municipalização, existem dois gargalos situados, respectivamente, na 1ª e na 5ª séries, como mostram os dados abaixo, relativos a 1984:

Taxas de reprovação por série  
no ensino de 1º grau

SÉRIES	TAXAS DE REPROVAÇÃO
Primeira	28,7%
Segunda	23,6%
Terceira	19,4%
Quarta	16,4%
Quinta	32,2%
Sexta	25,7%
Sétima	21,1%
Oitava	13,8%

FONTE: AMARAL SOBRINHO, José. "A educação básica e as políticas de ajuste" In: CHAHAD, José Paulo Z. e CERVINI, Ruben (organiz.). *Crise e infância no Brasil*. São Paulo, UNICEF/IPE – USP, 1988, p.399.

Convém ressaltar que as taxas de reprovação variam muito conforme a região e o estado. No 1º grau, no período 1980-1981, enquanto a região Norte apresentava uma taxa de 26%, a região Sul detinha uma de 22%. Os Estados de Sergipe e Piauí possuíam a taxa mais elevada (cerca de 36%) e o de Santa Catarina a mais reduzida (em torno de 12%) (Brasil, MEC, 1985, vol. 2, p.53).

Outra consequência de seletividade é o alto número de alunos que abandona a escola, como mostra a tabela abaixo, relativa a 1987:

Matrícula inicial e final

GRAUS	MATRÍCULA			
	INICIAL		FINAL	
	ABS.	%	ABS.	%
1º grau	26.208.051	100%	22.500.226	85,82%
2º grau	3.242.261	100%	2.611.656	80,55%

FONTE: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil – 1989*. Rio de Janeiro, 1989, p.205-206.

Dados de 1982 mostram as grandes diferenças existentes entre regiões e estados do Brasil no que se refere à evasão escolar: no 1º grau, a taxa de evasão imediata mais elevada pertencia à região Centro-Oeste (15%) e a mais baixa à região Sul (9%). Entre as unidades da federação o pior desempenho era do Acre (cerca de 23%) e o melhor do Distrito Federal (aproximadamente 6%). Quanto à taxa de evasão mediata, a mais alta referia-se à região Nordeste (42%) e a mais baixa à Sul (-1%). A unidade da federação com menor taxa de evasão mediata foi, surpreendentemente, Roraima (cerca de -9%) e a com a mais alta foi a Paraíba (aproximadamente 53%) (Brasil, MEC, 1985, vol.2, p.56-9)<sup>(4)</sup>.

Não é de surpreender, diante dos índices de repetência e evasão, que o sistema escolar seja profunda e progressivamente afunilado, como verificamos na tabela abaixo, baseada em dados do censo de 1980:

**Nível de atendimento**

FAIXA ETÁRIA	POPULAÇÃO	GRAU	MATRÍCULA	PERCENTUAL DO TOTAL DA FAIXA ETÁRIA
7 – 14 anos	23 milhões	1º grau	15 milhões e meio	≈ 67%
15 – 19 anos	13 milhões	2º grau	2 milhões e meio	≈ 19%
20 – 24 anos	11 milhões	3º grau	1 milhão e trezentos	≈ 11%

FONTE: NAGLE, Jorge. *A educação na virada do século*. Ciência e Cultura a. 39, março de 1987, p.289.

Diante do quadro apresentado, parece-nos claro que um projeto para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária, fraterna e participativa no País passa, necessariamente, pela democratização do sistema de ensino, tendo como prioridade absoluta a democratização do ensino de 1º grau.

Entretanto, quais são as possibilidades de o Estado, em uma sociedade capitalista como a nossa, vir a adotar uma política educacional realmente democratizadora? A resposta a essa questão depende da visão que tenhamos do Estado.

Se encarássemos o Estado como árbitro neutro, acima das classes sociais e de seus interesses, essa questão perderia sua razão de ser, pois a política educacional seria sempre um meio para a promoção do bem coletivo. Por outro lado, se o considerássemos como mero instrumento da classe dominante, estaríamos descartando qualquer possibilidade de democratização dessa política, já que esta seria apenas a materialização dos interesses dessa classe estando, portanto, atrelada à manutenção de uma situação de desigualdade socioeconômica e de um sistema de dominação injusto.

Como visualizamos, na linha preconizada por Poulantzas, o Estado não como um monolito, mas como algo permeado pelos conflitos e contradições existentes na sociedade civil, uma autêntica arena de lutas, um espaço político em disputa, vemos a política educacional como resultado contingente de um jogo de forças dinâmico; sempre sujeita, portanto, a contradições internas e a avanços e recuos em relação à democratização.

Considerado o panorama do sistema de ensino brasileiro, podemos concluir que as políticas adotadas pelo Estado na área de educação têm, de modo geral, atendido principalmente aos interesses das classes dominante e média, em detrimento das camadas populares, que são, como tivemos a oportunidade de verificar, discriminadas pelo sistema formal de ensino.

Entretanto, Cunha mostra que, apesar dessa tendência geral, as políticas de educação têm alternado processos de contenção com outros de liberação, momentos de avanço e de recuo (Cunha, 1986, p.237-8). Um exemplo de contenção para Cunha foi o estabelecimento, durante o Estado Novo, de um sistema dual de ensino médio, com um segmento destinado às classes menos favorecidas e outro às camadas médias e alta. A caracterização recente do ensino fundamental, como direito público subjetivo do cidadão brasileiro, independentemente da idade, pode ser considerada uma manifestação liberadora, a nosso ver.

Muitas vezes a evolução do sistema de ensino no Brasil se realiza na base de dois passos para frente (rumo à democratização) e um para trás: assim, um movimento de liberação é seguido pela criação ou reposição de algum mecanismo de contenção. Entretanto, é inegável que, alternando avanços e recuos, liberação e contenção, esse sistema acabou ampliando sensivelmente sua cobertura de 1940 para 1970, como comprova a taxa de analfabetismo que caiu de cerca de 56% para em torno de 33% nesse período, na faixa de população com mais de 15 anos (Romanelli, 1987, p.57).

Vale ressaltar que, nos últimos anos, essa tendência de decréscimo persistiu, como mostram os dados abaixo, relativos à população com dez ou mais anos de idade:

**Evolução das taxas de analfabetismo  
população com dez anos ou mais**

POPULAÇÃO	1981	1985	1989
Total	22,3%	20,2%	18,2%
Urbana	15,4%	13,7%	12,7%
Rural	40,8%	38,7%	35,3%

FONTE: IBGE. *Síntese de Indicadores da Pesquisa Básica da PNAD de 1981 a 1989*. Rio de Janeiro, 1990, p.31.

Além disso, os índices de escolarização da população brasileira apresentaram sensíveis melhoras, como se verifica a seguir:

**Taxa de escolarização  
população com dez anos ou mais**

ESCOLARIZAÇÃO	1981	1985	1989
Sem instrução ou com menos de 1 ano de instrução	23,1%	20,8%	18,7%
Com 1 a 7 anos de instrução	58,5%	57,5%	56,9%
Com 8 ou mais anos de instrução	18,3%	21,5%	24,3%

FONTE: IBGE. *Síntese de Indicadores da Pesquisa Básica da PNAD de 1981 a 1989*. Rio de Janeiro, 1990, p.31.

Diante do exposto, estamos convictos da possibilidade de avanços do sistema de ensino rumo à democratização, mesmo sem uma mudança de regime, através da democratização do Estado, sua articulação com a sociedade e a participação popular no planejamento, na gestão e no controle do sistema de ensino. Em outras palavras: através de uma política de municipalização do ensino de 1º grau.

### **3.3.3. Os objetivos da educação**

Segundo Saviani, a definição de objetivos educacionais depende de prioridades estabelecidas com base na análise da situação concreta e envolve sempre uma questão de valor:

“Os objetivos indicam os alvos de ação. Constituem, como lembra o nome, a objetivação da valorização e dos valores” (Saviani, 1986, p.42).

Analizando a realidade existencial do homem brasileiro, o mesmo autor condui que este, de modo geral:

- não sabe tirar proveito das possibilidades da situação em que vive e, por isso, muitas vezes acaba por destruí-las;
- goza de pouca liberdade, já que é marcado por uma tradição de inexperiência democrática e de marginalização econômica, política e cultural;
- não possui consciência de suas próprias possibilidades e limites (Saviani, 1986, p.43).

Na perspectiva de Saviani, a educação deve voltar-se tanto para a promoção do ser humano (o que significa, neste caso, torná-lo cada vez mais capaz de conhecer os elementos de sua situação para nela intervir no sentido de ampliar a sua liberdade), como para a comunicação e colaboração entre os homens. Partindo desta premissa e dos resultados da avaliação das condições existenciais do homem brasileiro, o autor chega à conclusão de que a educação deve buscar a consecução dos seguintes objetivos em nosso País:

- subsistência: preparando-o para tirar da situação em que vive, mesmo quando esta for adversa, os meios necessários para assegurar a própria sobrevivência;
- libertação: preparando-o não só para escolher melhor entre alternativas, como ampliando o seu campo de opções;
- comunicação: fornecendo-lhe os instrumentos necessários à comunicação com os outros homens (comunicação intersubjetiva), o que lhe possibilitará alcançar a consciência de suas reais possibilidades e limites;
- transformação: capacitando-o a mudar os cenários nacional e educacional, objetivo do qual todos os outros dependem para se concretizar (Saviani, 1986, p.43-4).

Em nossa opinião, um ensino público realmente democrático deve contribuir para a consecução de todos os objetivos acima. Para isso, consideramos indispensável que o Estado adote políticas que possam, efetivamente, conduzir o seu sistema de ensino nas seguintes direções:

- redirecionamento político, de forma a priorizar as classes populares, até agora vítimas de grandes discriminações;



- garantia de acesso, permanência e aprendizagem de *todos* na escola, pelo menos na de 1º grau, nível fundamental à cidadania e à comunicação mais efetiva entre os seres humanos, bem como criação de condições concretas para isso, conforme as necessidades da situação (localização das escolas, calendário escolar, horário das aulas, etc.);
- conhecimento profundo das realidades diferenciadas em que vivem os educandos. Saviani, como vimos, "pinta em rápidas pinceladas" a situação em que se encontra o homem brasileiro em geral, mas para que o ensino possa realmente dar a cada indivíduo, grupo e segmento social instrumentos úteis para a subsistência, a libertação, a comunicação e a transformação, em um país com as dimensões continentais e as desigualdades que caracterizam o nosso, é necessário que a escola não só esteja muito bem informada sobre o meio e a comunidade em que se situa (aspectos econômicos, culturais, políticos, sociais, etc.), como que a eles se integre de forma ativa, se tornando socialmente útil. Em outras palavras, é preciso que contribua para melhorar as condições concretas de vida dos indivíduos que fazem parte desse meio e dessa comunidade, ajudando-os a melhor explorar os recursos e possibilidades disponíveis, a resolver seus problemas e a conquistar e exercer, no plano prático, os seus direitos de cidadania;
- aceitação e respeito às diferenças de sua clientela (físicas, culturais, socioeconômicas, etc.) e da sociedade brasileira em geral, ofertando um atendimento diversificado conforme as necessidades, com vistas a auxiliar os vários indivíduos, grupos e segmentos sociais a superar suas dificuldades específicas, a desenvolver seu potencial e a obter um bom desempenho no processo de ensino-aprendizagem;
- combinação adequada das dimensões local, regional e nacional no ensino, evitando tanto que este ignore as diferenças mencionadas no item anterior e desvalorize a cultura popular, como que caia no localismo e regionalismo exacerbados, aprisionando, como verdadeira "camisa de força", as classes populares na condição de subalternidade em que se encontram, não lhes permitindo, assim, que ultrapassem o senso comum, analisem criticamente sua realidade, ampliem sua visão de mundo, ascendam socialmente e aumentem sua capacidade de influência política. A solução para isso, em nossa opinião, está na busca da unidade na diversidade, através da implantação da escola unitária, que *não* pode nem deve ser entendida como uma escola única, padronizada ou uniforme:

**"Comum quanto ao núcleo do seu currículo e diverso no seu conjunto, o projeto da escola unitária deve abrir espaço no seu interior para as diversidades culturais dos seus destinatários. Evitando os métodos e conteúdos**

padronizados, a escola unitária deve partir da multiplicidade cultural dos estudantes para propiciar-lhes o domínio da cultura nacional e universal” (Cunha, 1987, p.298).

- construção, nos estudantes, de uma forma consciente, autônoma, crítica e criativa de sentir, pensar e agir, de maneira que possam compreender sua realidade e intervir sobre ela. Isso impõe o abandono das práticas pedagógicas domesticadoras, que induzem à apatia e à conformidade.

Até agora discorremos sobre como deve ser um ensino público realmente democrático; mas, consideramos importante enfatizar que não acreditamos que o mesmo possa ser implantado, subsistir e prosperar sem um planejamento, gestão e controle também democráticos do sistema e das instituições que o compõem, já que:

- os resultados alcançados por um sistema são, em grande parte, derivados dos processos adotados para definir seus objetivos e implantá-los. Portanto, se desejamos alcançar resultados democratizadores, temos que planejar e gerir o sistema de ensino democraticamente;
- a educação não é apenas um serviço público, mas, principalmente, um bem coletivo, de cuja produção todos participam: Estado, família, escola, empresa, etc. Em outras palavras, o nível educacional de uma comunidade é fruto da interação dos valores, atitudes e comportamentos de todos que a integram, desde o indivíduo (seja ele aluno, professor, autoridade governamental, etc.) até as agências públicas e privadas. Ora, se a educação é co-produzida, nada mais natural que o sistema público de ensino seja co-planejado e co-gerido (Divay, 1980, p.39-40 e 49-50);
- esse tipo de medida permite a incorporação das camadas populares nos processos de formulação, implementação e controle das decisões. Como vimos, no regime capitalista a classe dominante não precisa estar diretamente presente no Estado para que este se volte, principalmente, para a concretização de seus interesses. Tudo indica, no entanto, que a presença e a participação diretas das classes populares nas instituições públicas podem contribuir para democratização do ensino.

Em síntese a democratização política do sistema (em sua forma de planejamento, gestão e controle) possibilita e abre caminho para a democratização de seu produto: um ensino verdadeiramente democrático.

Resta agora indagar: em termos de distribuição de poder decisório e de funções entre as esferas de governo, como deverão ser as políticas para que avancemos rumo à

democratização política e substantiva do ensino público? Diante de tudo o que já foi dito aqui, parece-nos óbvio que não podem ser centralizadoras; pelo contrário devem ser fortemente descentralizadoras, sem contudo implicar uma descentralização total. Afinal, a correção de desigualdades e discriminações do sistema de ensino, a manutenção de padrões mínimos de qualidade, a fixação de um núcleo comum obrigatório de conhecimentos a ser transmitido, etc. exigem algum grau de centralização, que deve ser limitado ao mínimo indispensável.

### **3.3.4. *A municipalização do ensino: origem e desvirtuamento de uma idéia***

Durante o Estado Novo predominou, no campo da educação, uma tendência centralizadora e uniformizante (Tanuri, 1981, p.10-1), apesar de a Ala Liberal dos Renovadores, surgida nos anos 20, vir a público, esporadicamente, para defender a descentralização (Paiva e Paiva, 1986, p.146). Os problemas de ensino que mais preocupavam os educadores da época eram:

- as grandes divergências, em termos de conteúdo e qualidade, que a educação apresentava nas diferentes regiões e localidades brasileiras;
- a superposição de esforços, a pulverização de recursos e a desarticulação das políticas e ações das três esferas de governo no campo da educação e, principalmente, da educação primária.

Entre as soluções comumente aventadas para tais problemas destacavam-se:

- a administração centralizada de todos os recursos financeiros destinados ao ensino, no nível da União ou do estado;
- a adoção de uma legislação nacional que estabelecesse objetivos e organização curricular comuns, bem como uma orientação técnico-pedagógica e administrativa única para o ensino ministrado em todo o território nacional;
- a cooperação entre as três esferas de governo, de forma a racionalizar e integrar a sua atuação no campo do ensino (VIII Congresso Nacional de Educação, Goiânia, 1942).

Em 1945, com a queda do Estado Novo, o País ingressou em um processo de redemocratização, em que a descentralização passou a ser uma das bandeiras mais importantes. Lideranças políticas e intelectuais formaram um movimento municipalista que, embora enfatizasse, principalmente, o papel do município como instância política, também lutava para o seu fortalecimento administrativo e financeiro, conseguindo que a Constituição de 1946 avançasse muito em todos esses sentidos.

No campo específico da educação, surgiu na década de 50 um movimento para a municipalização do ensino primário, liderado por Anísio Teixeira.

A proposta de municipalização do ensino de Teixeira tinha como elementos fundamentais:

- a implantação de um regime único e integrado de ensino primário: o das escolas locais, administradas pelos municípios e sujeitas à organização da lei estadual, em conformidade com as diretrizes e bases federais. Essas escolas seriam custeadas, primariamente, pelos governos municipais, complementarmente, pelos estaduais e, supletivamente, pela União. A lei orgânica estadual fixaria os princípios e métodos para a organização das escolas e estabeleceria as condições de sua administração pelo poder municipal e pelas próprias unidades escolares;
- a garantia de recursos financeiros para o ensino primário, principalmente, através da:
  - administração autônoma dos recursos vinculados, pela Constituição Federal em vigor, à educação, que, para Teixeira, constituíam, de fato, fundos especiais e como tal deviam ser geridos;
  - fixação de uma quota municipal *per capita* (ou seja, por aluno a ser atendido pelo ensino primário), através da divisão dos recursos disponíveis no fundo municipal de educação pelo número de crianças em idade escolar residente no município. Caso essa quota se mostrasse insuficiente para garantir a escolaridade primária obrigatória para todos, seria complementada com recursos oriundos do fundo estadual de educação e, quando necessário, suplementada pelo Fundo Federal de Educação;
- a determinação de percentuais máximos dessa quota para aplicação em cada tipo de despesa (pessoal, material, etc.);

- a gestão colegiada do ensino, no nível local, através dos conselhos municipais de educação, que seriam os responsáveis não só pela administração dos fundos municipais de educação, como pela elaboração dos regulamentos, instruções, planos, resoluções e orçamentos relativos ao ensino primário e pela nomeação dos "diretores de educação" das prefeituras;
- a previsão da possibilidade de constituição de escolas com autonomia administrativa e financeira;
- a assistência técnica dos níveis superiores de governo aos governos locais, bem como o estímulo a suas autonomia e iniciativa próprias (Teixeira, 1989, p.121-36).

Embora previsse que a municipalização do ensino provocaria mudanças sociais, administrativas e pedagógicas, Teixeira a via, sobretudo, como uma reforma política:

"A municipalização do ensino primário não é uma reforma administrativa nem pedagógica, embora também seja tudo isto: é, principalmente, uma reforma política e o reconhecimento definitivo da maioria de nossas comunidades municipais. E o princípio que reivindica é, acima de tudo, o princípio da autonomia municipal" (Teixeira, 1989, p.136).

Como podemos verificar, a proposta de municipalização do ensino fundamental de Anísio Teixeira não implicava uma descentralização total, pois continuava reservando um papel importante – em termos de legislação, organização dos sistemas de ensino e financiamento – à União e aos estados; tampouco constituía mera desconcentração administrativa, uma vez que preservava e estimulava a autonomia municipal e era encarada sob uma perspectiva democratizadora, como o texto abaixo deixa muito claro:

"Tenhamos a coragem de confiar no Brasil, e confiar no Brasil é confiar nos municípios, onde se está a processar a mais nova e mais profunda revolução democrática da vida brasileira, com os milagres dos homens novos, que o voto secreto e livre, a despeito de todos os equívocos e confusões, está trazendo à responsabilidade ao lhes entregar o destino das suas populações.

Aos seus governos, que velam mais de perto do que o dos Estados e da União pelo bem-estar das populações brasileiras, deve ser entregue a responsabilidade da formação do brasileiro, no seu período mais crucial que é o da infância" (Teixeira, 1989, p.136).

Ao contrário de Teixeira, que se preocupou principalmente com a dimensão política da municipalização e a questão do financiamento do ensino primário, Cardoso de Melo, outro precursor da municipalização do ensino, centrou suas atenções na forma

mediante a qual esta deveria se processar. Em um memorial, apresentado ao Governador de São Paulo, Prof. Lucas Nogueira Garcês, contendo as bases para um plano de municipalização progressiva das escolas primárias do Estado, Cardoso de Melo propôs um esquema que até hoje é muito seguido: a transferência da gestão de escolas estaduais aos municípios (Melo, 1952, p.202-37).

As bases, em que se apoiava a proposta de municipalização de Cardoso de Melo, eram as seguintes:

- adoção de uma estratégia gradualista, diferenciada, parcial e progressiva de transferência da gestão de classes de escolas primárias para os municípios, iniciando-se o processo pelo da capital e prosseguindo-se, através de etapas, do centro para a periferia, dos municípios com maior renda para os mais pobres e dos mais populosos para os menos populosos;
- assinatura de convênios de municipalização Estado-municípios por um prazo mínimo de 10 anos;
- sujeição dos planos de municipalização às reais condições locais, inclusive quanto ao ritmo de sua implantação;
- manutenção do *status quo* funcional do pessoal que trabalhasse nas escolas municipalizadas, que continuaria mantendo sua vinculação ao Estado e direitos quanto à promoção e ao acesso;
- admissão de novos professores para o ensino municipalizado mediante contrato (exceto no caso do município da capital, para o qual se exigiria concurso); isonomia salarial entre os admitidos e os do Estado e concessão de subvenção, por parte deste nível de governo aos municípios, de forma proporcional às classes municipalizadas (Melo, 1952, p.226-31).

Para Cardoso de Melo, portanto, a municipalização deveria se processar de forma gradual, progressiva e diferenciada, ter como conteúdo básico a transferência da gestão de classes de escolas primárias mediante convênio e se iniciar por municípios mais ricos, fortes e populosos.

Apesar da grande repercussão das idéias de Teixeira sobre a municipalização do ensino primário, as propostas básicas nela inseridas – reforma política, fundos, quotas, gestão colegiada através dos conselhos municipais de educação, etc. – não influenciaram muito as experiências práticas desenvolvidas com esse objetivo. Já as de

Cardoso de Melo ainda hoje estão presentes nas tentativas nesse sentido, como veremos mais adiante.

A despeito da defesa entusiasmada da municipalização do ensino por esses precursores, pouco se progrediu de concreto rumo a esse objetivo em toda a década de 50 e início da de 60. As tentativas de fazê-lo geralmente malograram. Muitas vezes, inclusive, escondiam intenções centralizadoras, como Cardoso de Melo acusa, ao analisar convênios entre o Estado de São Paulo e seus municípios, datados de 1943:

"O que se queria, portanto, era simplesmente impor uma certa tutela às finanças municipais" (Melo, 1952, p.229).

Com o Golpe Militar de 1964 instaurou-se no País um regime autoritário e concentrador de rendas, que centralizou poderes de decisão e recursos no Executivo Federal, enfraquecendo o Poder Legislativo e reduzindo drasticamente a autonomia política, administrativa e financeira dos estados e municípios.

Esse regime era extremamente preocupado com as questões relacionadas com a racionalidade e a eficiência administrativa, o que constitui a chave para se entender as razões que o levaram, na década de 70, a propor a municipalização do ensino de 1º grau, em uma perspectiva muito específica: a de descentralização da execução e não do poder decisório:

"A descentralização das intervenções diretas do Governo passará a ser discutida amplamente no seio da burocracia do Estado de 1966/67. Ela será uma das preocupações básicas da chamada reforma administrativa (Decreto-lei 200). De acordo com esse instrumento, as tarefas de execução deverão ser descentralizadas, enquanto as funções de coordenação e planejamento devem ficar a cargo do Governo Federal" (IBAM, 1977a, p.48).

Realmente, visando racionalizar e tornar mais eficiente a atuação do Poder Público na área do ensino, conturbada por problemas como a duplicidade de ações, os conflitos de competência, o jogo-de-empurra de responsabilidades, as omissões e a fragmentação de esforços e recursos, a Lei nº 5.692/71, em seu art. 58, preconizou que a legislação estadual estabelecesse as responsabilidades dos próprios estados e dos municípios nesse campo. No parágrafo único desse artigo, a referida lei determinou que a elaboração dessa legislação deveria visar a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de *encargos e serviços* de educação, *especialmente de 1º grau*, que pela sua natureza pudessem ser realizados mais *satisfatoriamente* pelas administrações locais. No seu art. 71, previu, ainda, a possibilidade de os conselhos

estaduais de educação delegarem parte de suas atribuições a conselhos municipais que se organizassem em prefeituras onde existissem condições para tal.

Embora freqüentemente a Lei nº 5.692/71 seja taxada de descentralizadora, para não incorrermos em erros de julgamento, devemos ter em mente que tipo de descentralização propõe: em primeiro lugar não preconiza a municipalização do ensino de 1º grau e sim de simples encargos e serviços de educação que possam ser melhor *executados* no nível local; em segundo lugar, seu nível de detalhamento é tão grande que o grau de liberdade deixado para normas e decisões dos níveis inferiores de governo fica bastante reduzido na prática.

Concordamos, portanto, com Tanuri que conclui que a propalada descentralização proposta pela Lei nº 5.692/71 é, na realidade, mera desconcentração:

"A maior parte dos dispositivos considerados descentralizadores apenas delegam atribuições de ordem executiva. Em face do espírito geral da Lei 5.692 e da regulamentação minuciosa nela disposta quanto a alguns assuntos que, nos termos da Lei 4.024/61, ficavam sob o encargo dos Estados, os mencionados artigos prestam-se mais para 'desconcentrar' funções - mantendo-as contudo subordinadas às linhas de ação definidas da esfera federal - do que para 'descentralizar' poderes" (Tanuri, 1981, p.18).

Na mesma linha de pensamento e referindo-se, também, ao tipo de "descentralização" previsto no art. 58 da referida lei, o IBAM ressalta que esta teve menos o sentido de transferência de encargos e mais o de imposição de obrigações e que se limitou a funções executivas, centralizando, no nível estadual, as normas políticas, administrativas, técnicas e pedagógicas (IBAM, 1976, p.3 e 5).

Além de tratar-se de mera desconcentração, como salienta Namo de Mello, a descentralização preconizada pela Lei nº 5.692/71 como iniciativa do centro estava voltada para seus próprios interesses (Mello, 1988). O papel do município nesse processo era eminentemente passivo, como atestam as palavras de um assessor do Departamento do Ensino Fundamental do MEC:

"A municipalização do ensino não pode, nem deve fazer-se por iniciativa do Município. Depende de decisão a nível estadual e os critérios adotados terão que constar da lei específica a ser aprovada pelas Assembléias Legislativas" (Hingel, 1977, p.4).

A Lei nº 5.692/71 desencadeou uma série de tentativas de municipalização do ensino de 1º grau. A principal delas, no âmbito federal, foi o Promunicípio.



Documento do Departamento de Ensino Fundamental, elaborado em 1975 para apresentar esse Projeto, deixou claro que através dele se objetivava uma desconcentração da educação, especialmente do ensino de 1º grau, nos moldes preconizados pela Reforma Administrativa, cujos objetivos, diretrizes e filosofia haviam sido estabelecidos pelo Decreto-lei nº 200/67 (Brasil, MEC, 1975, p.3-4).

Partindo da premissa de que um dos principais pontos de estrangulamento do sistema educacional brasileiro era a situação precária do ensino municipal, o MEC estabeleceu como objetivo geral do Promunicípio o processo contínuo de articulação<sup>(5)</sup> dos estados com os respectivos municípios, definindo, para a sua consecução, as seguintes metas:

- implantação e manutenção, no seu Departamento de Ensino Fundamental e nas secretarias de educação dos estados, de órgãos de coordenação e assistência técnica ao ensino municipal;
- prestação de assistência técnica a 3.940 municípios, com vistas ao aperfeiçoamento das respectivas redes de ensino e à sua integração<sup>(6)</sup> ao sistema estadual de ensino;
- cooperação financeira indireta aos municípios, através das secretarias estaduais de educação (Brasil, MEC, 1975, p.3-4).

Como era natural na época, a concepção e a implantação do Promunicípio foram autoritárias, como revelou pesquisa do IBAM junto aos municípios do Paraná, incluído na 1ª etapa do Projeto:

*"Confessando não estarem bem informadas a respeito do Promunicípio, principalmente porque souberam da inclusão de seu próprio Município no programa através da imprensa ou por comunicação a posteriori, as pessoas ligadas à questão do ensino no nível local são unânimes em afirmar que o Município conhece melhor suas potencialidades e deficiências, motivo pelo qual 'é correto' promover a municipalização do ensino de 1º grau. No entanto, 'o processo' não terá validade a não ser que o Estado dê condições financeiras ao Município" (IBAM, 1976, p.25) (grifos nossos).*

Além de retratar a visão dos próprios municípios sobre o processo de municipalização de ensino de 1º grau visado pelo Promunicípio, a mesma pesquisa mostrou também as visões dos Governos Federal e estadual, concluindo:

- quanto à primeira:

"Na visão da esfera federal, o Governo Municipal está excluído da definição da política e das estratégias para o desencadeamento do processo de municipalização do ensino de 1º grau. Os termos do Promunicípio são bem claros quanto a este ponto. Na medida em que a Coordenação Nacional, juntamente com os representantes estaduais, tenha como atribuições específicas definir aquela política e na medida em que os órgãos estaduais tenham a função de elaborar o plano geral e coordenar todas as atividades municipais, restará ao Município apenas o papel de executor do projeto" (IBAM, 1976, p.30).

- quanto à visão do governo estadual:

"O pensamento que se tem, em tese, é o de transferir recursos e deter o sistema de ensino. A orientação geral permanecerá sempre com o Estado. O Município assumirá o papel de executor do programa" (IBAM, 1976, p.24).

Paiva e Paiva, em rápidas pinceladas, descrevem o que foi o Promunicípio, ressaltando sua preocupação com a modernização administrativa e a eficiência:

"Este programa declarava perseguir basicamente a melhoria das condições do ensino municipal, através de tentativas de modernização administrativa, de transferência de recursos financeiros a serem distribuídos pelas secretarias estaduais e da capacitação do professorado municipal (...). As ações desenvolvidas não tiveram como meta a transferência de poderes, mas tão-somente o fortalecimento e a melhoria das redes municipais (...)" (Paiva e Paiva, 1986, p.147).

Kenski, no entanto, prefere enfatizar uma intenção não explícita nos documentos sobre o Projeto, mas que, ao que tudo indica, pesava mais que as outras:

"O Governo Militar ditatorial lançou então o projeto Promunicípio, incorporando a idéia dos pedagogos, e pôde, através do projeto, dirigir e controlar as ações referentes ao ensino primário a nível local" (Kenski, 1987, p.117) (grifos nossos).

Quanto à atuação dos estados à luz da Lei nº 5.692/71, vale ressaltar que geralmente usaram a liberdade oferecida por ela para se livrarem de tarefas incômodas e onerosas, recorrendo, de forma indiscriminada, a medidas como:

- construção de escolas de 1º grau e "imposição" do encargo de sua manutenção aos municípios;
- transferência, aos municípios, de todo o ensino na zona rural;

- passagem para os municípios da execução de encargos e serviços de 1º grau, sem transferência dos recursos financeiros correspondentes;
- suspensão da expansão da rede de 1º grau (Rocha, 1984, p.6).

Alguns chegaram a conceber e implantar programas específicos para a municipalização do ensino de 1º grau, à luz do disposto na Lei nº 5.692/71. Geralmente tais programas caracterizaram-se por:

- tomada unilateral, autoritária das decisões, muitas vezes sem um estudo prévio e cuidadoso das condições locais do ensino, sem consulta aos municípios, sem envolvimento do Poder Legislativo e sem a participação dos principais segmentos sociais interessados;
- incerteza de relações entre as partes e problemas causados por discontinuidades político-administrativas durante o processo: o fato de não serem previstos em lei as condições da municipalização e os direitos e deveres dos estados e municípios intervenientes contribuiu para tornar instáveis as suas relações; a concretização da medida através de convênios, instrumentos precários por sua natureza, sujeitos a casuísmos, modificações, interrupções, revogação e manipulações políticas, também ajudou nesse sentido;
- adoção de soluções jurídicas precárias para transferência de recursos humanos, financeiros e materiais: colocação de pessoal do estado à disposição das prefeituras, cessão de uso ou comodato dos imóveis, transferências financeiras negociadas ano a ano;
- freqüente falta de correspondência entre encargos e recursos financeiros transferidos;
- atrasos constantes nos repasses financeiros, mudanças unilaterais de critérios de cálculo e rateio e falta de atualização monetária das parcelas devidas;
- simetria no tratamento de municípios com realidades educacionais, níveis de desenvolvimento e capacitação técnica, administrativa e financeira diferentes;
- falta de um programa de assistência técnica aos municípios que estavam despreparados para assumir novos encargos.

Diante desses fatos, não surpreende que as experiências desenvolvidas tanto pelo Governo Federal como pelos estados com base na Lei nº 5.692/71 e sob a influência de um contexto centralizador e autoritário tenham realmente contribuído para:

- aumentar o grau de dependência dos governos locais à União e aos estados. Afinal quem detém o dinheiro acaba assumindo, de fato, o poder político-decisório;
- submeter a atuação das prefeituras, na área do ensino de 1º grau, ao domínio e ao controle do Governo Central, ou seja, ao modelo de desenvolvimento que este adotou para o País e aos interesses das classes dominantes;
- colocar os Governos Federal e estadual em uma posição muito cômoda, frente à população e aos profissionais do ensino. Sem dúvida, os municípios acabaram servindo de "bodes expiatórios" para a crise do ensino público fundamental;
- desmoralizar a própria idéia da descentralização, uma vez que fazia parecer que esta era a verdadeira responsável por todos os desvios e falhas da política governamental de ensino básico.

Namo de Mello sintetiza a experiência de descentralização empreendida com base na Lei nº 5.692/71 da seguinte forma:

"Em função dessa descentralização vinda de cima e sem critérios, a situação hoje, 16 anos após a 5.692/71, é caótica quanto à competência das esferas de governo na administração do ensino. Em nome da descentralização, põe-se em andamento um sistema burocrático de repasse de recursos, a partir de projetos, de modo casuístico e, vale a pena repetir, sujeito a manipulações políticas" (Mello, 1988, p.52).

### ***3.3.5. Possíveis riscos e benefícios de uma política de municipalização do ensino de 1º grau***

Diante de tudo que já escrevemos sobre democracia política, cidadania e critérios de descentralização governamental, fica claro que o objeto prioritário da municipalização deve ser o ensino fundamental (1º grau).

Entretanto, alguns acreditam que a municipalização do ensino de 1º grau contribua para a manutenção e reprodução das relações materiais e sociais da sociedade

brasileira e, portanto, de todas as desigualdades e iniquidades que a caracterizam. Por isso, julgam-na antidemocrática (Kenski, 1986 e Felix, 1986-1987).

Geralmente, os que defendem esse ponto de vista se apóiam na experiência brasileira recente nesse campo, desenvolvida à luz da Lei nº 5.692/71, principalmente na década de 70; isto é, num tipo de descentralização que um regime autoritário produziu, como já vimos, para servir a seus interesses e que nunca significou real transferência de poder do centro para a periferia. Não se pode negar que esse tipo de descentralização realmente não contribuiu nada para democratizar o Estado e a sociedade através da democratização do ensino: aliás, atuou no sentido contrário. Resta indagar se, em algum momento, teria sido democratizadora a sua intenção. Acreditamos, como Namo de Mello, ser evidente que não:

"Num momento em que o próprio modelo econômico urbano-industrial de perfil conservador exigia a concentração de recursos nas mãos da União, criando uma estrutura tributária perversa, na qual o município era o mais prejudicado, exatamente nesse momento, previa-se que o município assumisse o principal encargo da educação: a escolaridade obrigatória, que por isso mesmo deve ser garantida para todos e que era, como ainda indubitavelmente é, a tarefa educacional mais gigantesca e onerosa da nação. Colocá-la sob a responsabilidade do 'primo pobre' da Federação era o mesmo que continuar tratando com descaso ou demagogia a educação popular" (Mello, 1988, p.51).

Aliás, o fato de que essa descentralização (traduzida em mera desconcentração) foi, na realidade, um instrumento de centralização de poder é reconhecido por Kenski, que condena a municipalização do ensino de 1ª grau:

"A descentralização da execução de atividades aos municípios, porém, não conduziu à democratização do ensino, uma vez que esta forma administrativa se colocou a serviço dos interesses da burguesia industrial, numa sociedade intensamente desigual na qual a preservação das desigualdades era uma condição do próprio desenvolvimento econômico. *Na década de 70, a centralização de decisões em relação ao ensino primário atingiu seu ponto máximo*" (Kenski, 1986, p.117) (grifo nosso).

Finalizando a análise desse ponto, acreditamos não ter sentido avaliarmos a experiência de municipalização do ensino empreendida na década de 70 sob uma perspectiva democratizadora e, partindo da conclusão de que não concretizou a democratização, concluirmos que a municipalização do ensino é, por essência, antidemocrática. Em primeiro lugar, porque os objetivos dessa experiência nunca foram democratizadores; em segundo, porque municipalização é um termo que admite

diversos significados, conteúdos e formas de implementação: alguns realmente democratizadores e outros não. No caso da experiência desenvolvida à luz da Lei nº 5.692/71 houve uma grande coerência entre todos esses elementos, facilitada, inclusive, pelo regime ditatorial: todos foram nitidamente antidemocráticos e voltados para uma combinação de centralização de poder e eficiência administrativa.

Um outro risco, também ligado à manutenção e à reprodução do *status quo*, para o qual costumam chamar atenção os que analisam a municipalização do ensino, é de que esta venha a conduzir a localismos e regionalismos curriculares, prejudicando a aquisição dos conhecimentos universais. Paiva e Paiva estão entre os que alertam para esse perigo, apesar de reconhecerem a necessidade de a escola levar na devida conta as peculiaridades do meio onde se encontra inserida:

"Sem dúvida que a escola deve considerar a especificidade econômica e cultural da localidade onde atua, mas isto não pode tornar-se prioridade curricular. A escola pública pela qual inúmeras gerações de educadores se empenharam - a escola universal, gratuita e obrigatória - pode transformar-se em fábrica de petrificações sociais e não de ampliação de oportunidades, caso não introduza os seus alunos a conteúdos universais mínimos para sua maior articulação na sociedade abrangente e para o exercício de seus direitos de cidadania" (Paiva e Paiva, 1986, p.148-9).

Entretanto, acreditamos que a municipalização do ensino não leva, necessariamente, a localismos ou regionalismos. Ainda mais porque não é colocada, pelo menos aqui, como uma proposta de descentralização radical; aliás, nem poderíamos fazê-lo, mesmo que nos faltasse bom-senso, em face do quadro jurídico-institucional em vigor no País: mesmo que todas as escolas de 1º grau se tornassem municipais, restaria à União e aos estados um papel importante nesse campo, baseado, principalmente, em sua competência legislativa e nas funções de cooperação técnica e financeira que a Constituição Federal lhes reserva.

Não podemos nos esquecer de que a Constituição Federal assegura à União competência privativa para estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional, visando, entre outros objetivos, assegurar a unidade e o padrão de qualidade do ensino em todo o País (art. 22, inciso XXIV); permite, porém, aos estados legislar, concorrentemente com a União, sobre educação, respeitadas, é claro, as diretrizes e bases já mencionadas (art. 24, inciso IX), e dá aos municípios apenas poderes para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, inciso II).

Além disso, a Constituição Federal fez opção clara e expressa pelo modelo de escola unitária que, como vimos, articula o local, o regional, o nacional e o universal, devendo possuir um núcleo curricular comum, mas, também, abrir espaço para as diversidades:

"Art. 210 - Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais".

Aliás, esse modelo se justifica pela própria natureza do ensino de 1<sup>a</sup> grau. Namo de Mello mostra que a escola fundamental é, em princípio, uma mediadora entre as diferentes dimensões acima mencionadas:

"A escola básica, por sua própria constituição histórica, destina-se a ser mediadora entre a cultura local e o saber mais amplo. A apropriação de conhecimentos universais não pode e não deve resultar no desprezo ou no desconhecimento da cultura popular e regional. Ao contrário, deverá dar ao educando uma dimensão mais ampla do conhecimento, uma perspectiva de nacionalidade e universalidade na qual ele consiga situar e valorizar seu município e sua região, com sua cultura, saberes, práticas e problemas, os quais, como todo produto humano, são passíveis de transformações" (Mello, 1986, p.23).

Outros temem a liberdade para a escolha local de métodos e técnicas de ensino, livros e outros recursos didáticos, que provavelmente advirá da municipalização. Nós achamos que isso é uma vantagem e não uma desvantagem, pois pode viabilizar a concretização do que prega a escola unitária, principalmente quanto aos seguintes aspectos:

- a tomada da realidade concreta em que vivem os alunos e a cultura local como ponto de partida do processo de ensino-aprendizagem e a aquisição dos conhecimentos acumulados historicamente pela sociedade brasileira e pela humanidade, como seu ponto de chegada;
- o reconhecimento, respeito e atendimento adequado das diferenças entre os alunos, visando sua aprendizagem mais efetiva.

Essa liberdade, em nossa opinião, poderia estimular uma produção de livros mais atenta às peculiaridades regionais e locais, evitando que os alunos sejam obrigados a estudar naqueles que nada têm a ver com seu universo existencial, falam de coisas que desconhecem e não lhes despertam o interesse, bem como usam uma linguagem inteiramente incompreensível. Para uma criança do Rio de Janeiro, de classe média ou alta, por exemplo, os *vídeo-games* estão incorporados ao universo vocabular e ao

cotidiano e a menção a eles, em um livro, pode criar motivação. E para o aluno oriundo das camadas populares, residente na área rural de um município pobre do interior do País?

Além do mais, essa liberdade e seus efeitos seriam estratégicos do ponto de vista do reforço da nacionalidade. A televisão mostrou recentemente que grande parte das crianças brasileiras conhece mais a fauna estrangeira – elefante, leão, tigre, girafa, etc. – do que a nacional – tatu, paca, capivara, etc. Parte da explicação desse fenômeno certamente pode ser encontrada nos livros infantis nacionais, inclusive os didáticos.

Concluindo esse ponto, queremos enfatizar que a municipalização do ensino, se bem concebida e conduzida, tendo como referencial a escola unitária, não levará aos localismos e regionalismos temidos. Para nós, inclusive, esse modelo de escola só é possível com um 1º grau altamente descentralizado, com algumas (poucas, mas estratégicas) diretrizes e bases nacionais (padrões mínimos para assegurar a unidade e a qualidade do ensino).

Os que criticam a municipalização do ensino temem, também, que ela concorra para piorar a prestação do serviço. Afinal, são notórias as deficiências da rede municipal de ensino no País:

“O ensino municipal, ao atender sobretudo aos segmentos mais marginalizados da sociedade, em particular os residentes nas áreas rurais, constitui a mais pobre e precária das redes de ensino do país. A maioria de suas escolas é de professor único, com classes multisseriadas funcionando na casa do professor ou em dependência cedida pela comunidade. De tão pobres que são, essas redes de ensino costumam não ter sequer rede física” (Barreto e Arelaro, 1986, p.6).

Reconhecemos, também, que se trata do nível de ensino com o maior número de professores leigos. Contudo, se essa situação mostra que grande parte dos municípios brasileiros não está, ainda, capacitada financeira, gerencial e técnico-pedagogicamente para ministrar adequadamente o ensino de 1º grau, é inegável, porém, que essa afirmação não pode ser generalizada. Existem quase 4.500 municípios instalados no Brasil e muitos são bem organizados, possuem condições financeiras invejáveis e oferecem um ensino de alto nível, melhor do que o ministrado por muitos estados. Não é de surpreender, portanto, que tais generalizações inspirem sérias desconfiâncias:

“O entendimento histórico de que o poder central é mais competente que o poder descentralizado tem a finalidade intrínseca de favorecer a acumulação



de riqueza e viabilizar o modelo econômico adotado historicamente no país, que privilegia o mercado externo em detrimento do mercado interno de bens e serviços" (Carvalho e Silva, 1988, p.32).

Além disso, não podemos ignorar os seguintes fatos:

- a decadência do ensino público fundamental se acelerou justamente em um período de grande centralização de poder no nível da União: o do governo militar;
- os municípios são atualmente responsáveis por grande parte do ensino pré-escolar e de 1º grau no País e tudo indica que essa atuação tenda a se ampliar;
- os municípios voltam-se, geralmente, para o atendimento das zonas rurais e das periferias urbanas, embora, como já vimos, não exista uma divisão rígida de competências governamentais que os obrigue a isso; esse fato indica que seus governos se preocupam em levar o ensino às camadas marginalizadas da população, enquanto a União e os estados costumam ignorá-las, privilegiando as classes médias e alta.

Só os dois últimos fatos bastariam para justificar, por razões inspiradas nos ideais democráticos, o fortalecimento dos governos locais no campo do ensino de 1º grau, aí incluída a sua capacitação financeira, técnico-pedagógica e administrativa: afinal, grande parte da população depende dos serviços por eles prestados e trata-se justamente daquela camada que vem sendo historicamente marginalizada. Logo, a questão central, ao que nos parece, é como ajudar os municípios a melhorar sua atuação no ensino de 1º grau e não discutir se devem ou não fazê-lo.

Por outro lado, vale notar que a Constituição Federal de 1988, além de reforçar a receita dos municípios, previu que eles recebessem ajuda técnica e financeira da União e dos estados na manutenção e no desenvolvimento de programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental. Se esses níveis de governo cumprirem esse papel, certamente o nível de capacitação dos municípios melhorará.

O perigo de que o ensino municipalizado acabe se sujeitando a interesses clientelistas dos "caciques" locais também tem sido muito ressaltado. Pode-se indagar, no entanto, se os Governos Federal e estaduais estão acima desses interesses. A história recente do País demonstra que muito pelo contrário: em realidade, com a centralização do poder, o clientelismo apenas mudou de escala, multiplicando seus efeitos danosos:

"Mesmo que seja abstraído o fato de que a vulnerabilidade do município brasileiro exacerbou-se nos últimos 22 anos, quando o poder foi exage-

radamente centralizado, há ainda 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 regime militar, como operação de venda da Light, do caso Lutfala, Relatório Saraiva, Coroa Brastel, Caso Baumgarten e outros, do conhecimento público, produzidos por um poder central extremamente forte" (Nascimento, 1987, p.49).

Só no Governo Collor já perdemos a conta dos escândalos envolvendo autoridades de elevados níveis hierárquicos em clientelismo e corrupção. Aliás, não resta dúvida de que a proximidade entre o governo local e a população dá maior transparência às práticas clientelistas e facilita o seu controle social:

"Em conseqüência, a atribuição de maiores recursos ao município e a organização da participação da comunidade nas decisões sobre as formas de sua utilização constituem a melhor política para limitar tanto o poder centralizador dos grandes grupos econômicos como dos caciques e coronéis e para adaptar o desenvolvimento às necessidades da população" (Dowbor, 1988, p.21).

Por outro lado, como já vimos, a origem, posição social e nível de instrução dos prefeitos mudou muito nessas últimas décadas. Pressupõe-se que também tenham mudado, substancialmente, seus compromissos e comportamentos políticos.

Quanto ao risco de que a municipalização conduza à privatização do ensino, recomendamos uma análise do que ocorreu no período de governo autoritário e centralista. O regime instaurado em 1964, sem dúvida, contribuiu muito para privatizar o ensino, amparado juridicamente na própria Constituição de 1967 e, posteriormente, na Emenda nº 1, de 1969:

"Entre as benesses que o ensino particular recebeu do Estado, nesse período, estão os limites superiores para os 'reajustes' das anuidades, fixados por órgãos do governo, como o Conselho Federal de Educação, preocupado em defender os interesses dos proprietários de escolas. Como resultado dessa preocupação, entre o segundo semestre de 1979 e o segundo de 1985, as semestralidades do ensino privado cresceram *mais do dobro* do aumento dos salários dos professores. A partir do Plano Cruzado, já na Nova República, em março de 1986, essa diferença ampliou-se ainda mais, pois os docentes e funcionários tiveram um reajuste salarial da ordem de 52%, enquanto as semestralidades subiram cerca de 69%" (Velloso, 1988, p. 169) (grifo do autor).

A questão do salário-educação, criado e regulamentado pela União e cujos recursos são alocados e controlados segundo normas e critérios estabelecidos pelos níveis federal e estadual, é uma prova da convivência harmoniosa da centralização com a privatização, como mostra Velloso nos seguintes trechos de um artigo, anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, sobre a política educacional e seu financiamento:

"Uma das principais fontes de financiamento do 1º grau público, o salário-educação vem transferindo subsídios de vulto ao ensino particular e consistindo em importante mecanismo de sua sustentação" (Velloso, 1987, p.4).

"... o salário-educação, desde que foi instituído, mantém estreitas vinculações com os interesses do capital, sobretudo os do grande capital" (Velloso, 1987, p.5).

Apesar disso, não resta a menor dúvida que sempre existe o perigo de um ou outro município estimular a privatização; contudo, além da Constituição Federal limitar essa possibilidade, tratar-se-ia de decisão isolada e, portanto, com efeitos bem menos desastrosos e muito mais localizados do que as tomadas, durante o período mais centralizador de nossa história recente, pelo Governo Federal. O êxito ou fracasso de qualquer tentativa de privatização, no entanto, dependerá fundamentalmente da imagem do ensino público junto à população. Em um regime de normalidade democrática, se este constituir, realmente, um valor para a população, certamente ela se mobilizará em sua defesa. Aliás, já o fez por motivos diferentes – as eleições diretas – em circunstâncias muito mais difíceis.

Sem querer minimizar outros fatores, não se pode negar que a atitude dos professores e o seu corporativismo exagerado têm prejudicado bastante a imagem do ensino público junto à população:

"... os professores, de modo geral tão preocupados com os possíveis perigos da municipalização, muitas vezes deixam-se cegar pelo corporativismo e aceitam atitudes que contribuem para desmoralizar o ensino público junto à comunidade, como, por exemplo, faltas e licenças em excesso, greves muito demoradas, recusa em compensar as horas-aulas prejudicadas por essas greves, fuga em massa das salas de aula para atividades burocráticas, etc." (Neves, 1989, p.60-1).

Um outro risco que vem despertando muitos receios, principalmente entre o magistério público, é o de que a municipalização do ensino contribua para a desmobilização

política da categoria e, em consequência, para o agravamento de sua situação funcional.

Romão, um estudioso da municipalização, manifesta sua preocupação com essa possibilidade, mas ressalta que a medida apresenta, ao mesmo tempo, aspectos positivos e negativos:

*"Um dos argumentos mais fortes contrários à municipalização do ensino básico é o que levanta a possibilidade do esfacelamento das representações de categorias do magistério. Cabe destacar que o tema merece discussão mais aprofundada, pois, se de um lado, as negociações passam a ser localizadas, por outro, o distanciamento e a inacessibilidade dos governantes estaduais e federais têm esvaziado conquistas corporativas" (Romão, 1988, p.69-70).*

Finalmente, há um temor generalizado de que a municipalização do ensino contribua para proletarizar ainda mais o magistério, não só em termos salariais, mas de capacitação profissional e condições concretas de trabalho. Receia-se, sobretudo, a falta de rigor no ingresso aos quadros municipais, de padrões dignos de remuneração, de carreiras que possam estimular o bom desempenho no trabalho e o desenvolvimento profissional e de oportunidades de aperfeiçoamento e reciclagem. Por um lado, trata-se, realmente, de um risco, mas bastante minorado pelas disposições da nova Constituição e que ainda o pode ser mais pelas pressões dos órgãos de classe e da população em geral. Por outro, qualquer generalização, inclusive neste caso, é perigosa e injusta, pois existem muitos municípios com excelente política de recursos humanos.

A atual Constituição do País previu, como um dos princípios da educação, a valorização dos profissionais do ensino, garantindo planos de carreiras para o magistério público, bem como a fixação de piso salarial e a exigência de concurso público de provas e títulos para o ingresso em instituições de qualquer dos níveis de governo (art. 206, inciso V).

Além do mais, a imprensa revelou, em fevereiro do corrente ano, um fato muito promissor, que pode ser o início de uma nova tendência: segundo o Sindicato Estadual de Profissionais da Educação (Sepe), no Estado do Rio de Janeiro nove municípios, pelo menos, pagam melhores salários aos professores do que a rede estadual – Angra dos Reis, Campos, Petrópolis, Parati, Rio de Janeiro, Nova Friburgo, Arraial do Cabo, Nova Iguaçu e Duque de Caxias. Informou a mesma fonte, ainda, que na Cidade de São Paulo, considerando-se a diferença de carga horária, o Município remunera melhor essa categoria do que o Estado. Já, em Juiz de Fora, a vantagem para os professores

da rede municipal ainda é maior e, em Porto Alegre, é surpreendente: um professor de menor nível e em início de carreira ganha quase cinco vezes o salário de seu correspondente no Estado, pelo mesmo número de horas trabalhadas (O Globo, 7/2/92, p.11).

Por outro lado, as próprias características institucionais dos municípios – seu menor grau de burocratização, sua proximidade da clientela e do meio ambiente a serem atendidos, seu menor porte organizacional, a pequena distância existente entre os seus centros de poder e as suas bases – facilitam a adoção de uma nova forma, mais democrática e auto-realizadora, de planejamento, organização e divisão de trabalho. Facilitam, sobretudo, a participação ativa, na formulação da proposta pedagógica e na gestão das instituições de ensino, dos profissionais da educação, contribuindo, assim, não só para reduzir o seu grau de alienação no trabalho, como para aumentar o seu controle sobre o processo de ensino-aprendizagem e seu resultados. Isso evidentemente pode contribuir muito para a reversão do processo de proletarização em muitos de seus aspectos mais importantes.

Quanto aos possíveis benefícios de políticas de municipalização do ensino, são, basicamente, os mesmos já mencionados no item sobre descentralização, o que faz com que não nos detenhamos aqui em analisá-los. Vale a pena, no entanto, enfatizar aqueles relacionados com a questão da democracia.

Acreditamos que a municipalização do ensino de 1º grau possui grande potencial democratizador, já que esse nível de governo:

- é o que, desde a sua origem, se identifica com a questão da cidadania: no Brasil Colônia foi, inclusive, a única presença concreta do Poder Público nas cidades e vilas;
- possui menor escala de atuação (local) que os estados (regional) e a União (nacional);
- costuma ser o responsável pelos serviços públicos considerados de primeira necessidade, ou seja, por aqueles que afetam o cotidiano da população e que, por isso, são justamente os que a motivam a se mobilizar, organizar e interagir com as autoridades competentes no sentido de obtê-los;
- está mais próximo e é mais acessível ao cidadão comum;

- é menos burocratizado, possuindo uma estrutura organizacional de menor porte e complexidade e que apresenta menor distância entre a cúpula e as bases das instituições de ensino.

As características institucionais acima conferem aos municípios condições que podem contribuir para a democratização política (em termos da distribuição e da forma de exercício do poder) do sistema de ensino e de suas instituições, facilitando:

- o conhecimento da realidade local e, portanto, a percepção mais clara de necessidades, expectativas e interesses dos diferentes grupos sociais, bem como de limitações, recursos e oportunidades existentes no meio ambiente;
- a articulação de interesses e a mediação de conflitos;
- a operacionalização do planejamento, da gestão e do controle participativos;
- o relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo, bem como entre estes e a população, propiciando a articulação da democracia representativa com a participativa e a direta de base;
- a transparência das decisões e ações, o controle social sobre elas, bem como responsabilização política (*accountability*).

Além de dispor de maior potencial democratizador sob o prisma político, a história recente do País demonstrou que o município foi o nível de governo que, efetivamente, mais avançou, nos últimos anos, nesse campo, uma vez que:

- continuou praticando o jogo democrático, mesmo durante o período autoritário: com efeito, apenas as eleições para prefeitos das capitais, estâncias hidrominerais e municípios de segurança nacional chegaram a ser suspensas, e, mesmo assim, na fase mais dura do autoritarismo imposto pelo Golpe de 1964;
- continuou formando, testando e aprimorando suas lideranças na prática desse jogo: aliás, o município tem sido considerado autêntica "escola de política e de governo" (Loyola, 1981);
- vem desempenhando, principalmente a partir da década de 70, um papel relevante na construção de um novo conceito de cidadania, tornando-se um dos principais (muitas vezes o principal e, até mesmo, o único) interlocutor, quando não um estimulador dos movimentos sociais. Foi no processo de interação com os governos locais que esses movimentos começaram a se constituir como sujeitos coletivos

com potencial transformador. Além disso, é junto ao município que os brasileiros estão conseguindo ver reconhecidos e concretizados, na prática, os seus direitos de cidadania;

- foi o primeiro a experimentar uma revisão das nossas estratégias de desenvolvimento: a partir de meados de 70, muitos municípios brasileiros começaram a priorizar os serviços sociais (principalmente aqueles voltados para o atendimento das necessidades básicas da população), a atenção às periferias urbanas e áreas rurais, o combate à miséria, os pequenos projetos descentralizados, em lugar das obras faraônicas, e as tecnologias de baixo custo, que não agrediam o meio ambiente, se baseavam nos recursos e na cultura locais e empregavam muita mão-de-obra. Algumas experiências tornaram-se conhecidas até no plano internacional, como a de Lages - SC;
- tem sido o que mais pratica o planejamento, a gestão e o controle democráticos: tornou-se comum, no âmbito dos governos locais, a incorporação da população nos processos decisórios e na solução de problemas coletivos concretos. Há décadas, por exemplo, muitos prefeitos vêm optando por elaborar os orçamentos anuais dos respectivos municípios com participação popular. Tudo indica que essa tendência irá se fortalecer com os instrumentos democráticos criados pela Constituição Federal de 1988, já comentados anteriormente.

Alguns dos possíveis benefícios de uma política de municipalização do ensino dizem respeito especificamente a aspectos educacionais. Vale ressaltar, principalmente, que o município é a única esfera de governo que pode aportar a dimensão local ao ensino de 1º grau, viabilizando, como já vimos, a implantação do modelo de escola unitária, que deve ter como ponto de partida a realidade e a cultura dos alunos.

Detalhando as vantagens potenciais da municipalização do 1º grau em termos educativos, acreditamos enfatizarmos que ela pode criar condições propícias para a democratização substantiva do ensino (desde que o município seja encarado e tratado como instância política), contribuindo para facilitar:

- a adequação da parte diversificada do currículo às peculiaridades locais;
- o respeito e a valorização da cultura popular, sem transformá-la em "forma de aprisionamento" das classes populares em sua condição subalterna;
- o reconhecimento das necessidades diversificadas de atendimento dos vários segmentos da clientela-alvo, com a adoção das estratégias apropriadas a cada

situação (como, por exemplo, as referentes à localização das escolas, seu horário de funcionamento, pessoal, instalações e equipamentos, etc.);

- a adoção de métodos e técnicas adequados a cada situação e tipo de clientela, mas sempre não domesticadores, de forma a contribuir para a formação de cidadãos cômicos de seus deveres e tanto preparados como motivados para exercê-los efetivamente, através do estímulo a iniciativa, participação, responsabilidade, autonomia, reflexão, crítica, criatividade e inovação;
- a adequação da linguagem usada pela escola à clientela, evitando, assim, que ela funcione como um instrumento de discriminação, marginalizando os alunos oriundos das camadas populares, prejudicando seu desempenho nos estudos e induzindo-os à evasão escolar;
- a busca, experimentação e validação prática de novas soluções para os problemas do ensino, uma vez que é geral o reconhecimento de que a centralização do poder inibe, como regra, a criatividade e a inovação. Experiências, como da Escola Tia Ciata, pertencente à rede do Município do Rio de Janeiro e voltada para um atendimento não convencional a crianças carentes, inclusive meninos e meninas de rua, dificilmente poderiam ser criadas, subsistir e alcançar algum êxito nos âmbitos estadual e federal;
- a integração intra e interdisciplinar do currículo, tendo como eixo a *realidade local*, o que é viabilizado pela proximidade e interação entre os centros de poder decisório e normativo e os professores, alunos e comunidade;
- a superação da dicotomia entre planejamento e execução, entre o pensar e o agir nas instituições de ensino. Essa dicotomia constitui um dos principais problemas da Administração Pública brasileira e tem acompanhado o grau de centralização decisória existente: tanto maior é o segundo, quanto maior costuma ser a primeira. Aliás, a criação dos "especialistas em educação", durante o período de ditadura militar, concorreu para aumentá-la, reduzindo o professor a mero executor de normas, ordens e instruções.

Reforçando as idéias enfatizadas acima, vale a pena refletir mais sobre a inserção da escola na comunidade, verdadeiro carro-chefe da proposta de municipalização do ensino em termos educacionais, recorrendo a trecho escrito por Teixeira na década de 50, mas ainda muito atual:



"A escola, hoje, está sendo concebida como uma comunidade integrada dentro da comunidade maior da cidade, da vila, do povoado. A administração local concorrerá para tornar possível essa integração, passando a escola a ser a instituição fundamental da comunidade, servindo-a e dela se servindo para a vitalidade e riqueza dos seus processos educativos" (Teixeira, 1989, p.128).

É através dessa integração, facilitada pela municipalização, que a escola pode contribuir efetivamente para a sobrevivência e o desenvolvimento da comunidade onde se localiza, ajudando-a a preservar o seu patrimônio cultural, resgatando e divulgando a sua história, fortalecendo sua vocação produtiva, capacitando-a a melhor explorar seus recursos naturais e oportunidades, contribuindo para que se integre ao restante da sociedade e concretize seus direitos de cidadania.

"Caso o Município e a população que nele vive, entes concretos e próximos à escola, fossem convocados para uma participação mais efetiva no esforço educacional, como titulares de direitos e deveres bem demarcados, muitas das distorções que hoje afetam a qualidade do ensino de 1º grau poderiam ser corrigidas. A escola estaria mais no meio, sofreria a fiscalização imediata dos usuários, teria que ajustar-se permanentemente aos reclamos e necessidades locais, passaria, por consequência, a ser mais autêntica, mais eficiente e, também, mais democrática" (Souza, 1982, p.6).

Finalizando, queremos mais uma vez destacar que a municipalização pode contribuir para que o ensino público se liberte de muitos problemas que o crescimento do porte, a excessiva divisão do trabalho e a burocratização das instituições que o gerem e ministram lhe impingiram, ao longo do tempo:

"A educação, por sua natureza, é processo que envolve grande autonomia de seus participantes. Daí a delicadeza de sua organização e administração. Nenhum outro processo pode ser considerado mais resistente aos métodos mecanizantes e uniformizantes de certas tendências modernas de racionalização do trabalho, na produção econômica ou de serviços suscetíveis de mecanização.

Ora, toda organização e administração, na medida em que cresce, tende a usar, inevitavelmente, processos de mecanização e uniformização. Como isto é, por assim dizer, incompatível com o processo educativo, quanto menor a unidade de serviços a administrar, tanto melhor será a administração e tanto mais se evitarão os males irremediáveis do processo de mecanização das macro-organizações. Logo, a administração *municipal* das escolas, enquanto não pudermos estabelecer a *distrital*, constituirá a melhor unidade administrativa do sistema escolar brasileiro" (Teixeira, 1989, p.128) (grifos do autor).

## Notas

- (1) O autor não se refere especificamente ao Brasil, mas à descentralização nos países em desenvolvimento, em geral.
- (2) A pesquisa foi realizada através da distribuição de questionários aos prefeitos eleitos que participaram de seminários patrocinados geralmente pelo Governo Federal, com o apoio dos governos estaduais e do IBAM.
- (3) O termo *devolution* é empregado neste caso porque se parte do fato de que essas funções pertenciam originalmente às cidades, que eram, em muitos casos, verdadeiras cidades-estados. Assim, passá-las novamente para o campo de competências próprias dos governos locais constituía uma forma de devolução de uma prerrogativa que já lhes pertenceu historicamente (Lordello de Mello, s.d., p.2). Em uma tradução livre, vamos chamar, a partir de agora, essa forma de descentralização de devolução, à falta de termo melhor.
- (4) A taxa de evasão imediata fornece a percentagem de abandono da escola durante determinado ano, em relação à matrícula inicial desse mesmo ano. Já a de evasão mediata mostra o percentual dos que abandonam a escola de um ano e uma série para o ano e a série seguintes, em relação à matrícula inicial destes últimos (Brasil, MEC, 1985, p.57 e 59).
- (5) Os termos articulação e integração aqui têm, a nosso ver, um sentido peculiar: o de atrelamento do ensino municipal ao estado e, através deste, ao Governo Federal, pela criação de laços de dependência técnica e financeira.
- (6) Idem

## 4. A Municipalização do Ensino Hoje

### 4.1. Introdução

Este capítulo possui dois objetivos centrais:

- examinar como se têm comportado as políticas de municipalização do ensino de 1<sup>º</sup> grau empreendidas no País depois da normalização política e do advento da Constituição de 1988;
- mostrar o estado da arte da municipalização desse nível de ensino no País.

Para a consecução do primeiro objetivo, buscamos verificar, com base em experiências concretas, se ocorreram ou não as alterações exigidas pela perspectiva democrática aqui proposta, nas políticas de municipalização do ensino de 1<sup>º</sup> grau; teria o quadro descrito no capítulo anterior se modificado depois da "redemocratização" do País? Em caso positivo, em que sentido (significado e conteúdo da municipalização, estratégias e instrumentos adotados, ações concretas, etc.)?

Na impossibilidade de realizarmos um estudo profundo das várias políticas de municipalização do ensino recentemente implantadas no País, dadas as nossas limitações de tempo e de recursos, optamos por realizar um único estudo de campo – o da experiência do Estado do Rio de Janeiro, efetuando a análise de duas outras – as dos Estados de Minas Gerais e São Paulo – de forma superficial e somente através das fontes documentais a que tivemos acesso.

A intenção desse procedimento foi construir um pano de fundo para podermos situar a política de municipalização do ensino do Rio de Janeiro em um contexto mais amplo e dela extrairmos lições.

As informações que obtivemos sobre Minas Gerais foram bastante superficiais, referindo-se mais às bases em que foi proposta a municipalização do que aos resultados de sua implantação. Quanto a São Paulo, as informações encontradas foram mais completas, mesmo porque nesse Estado a municipalização já vem ocorrendo, e merecendo a atenção de estudiosos, há alguns anos.

Quanto ao estudo de campo da política de municipalização do ensino de 1º grau do Estado do Rio de Janeiro no Governo Moreira Franco (1987-1991), as questões que o orientaram, como já vimos anteriormente, foram as seguintes:

- Que objetivos, significado e conteúdo concretos adquiriu essa política no seu processo de formulação e implementação? Foram eles democratizadores?
- Houve discrepância entre discurso e prática, objetivos, diretrizes e estratégias propostos e ações realmente empreendidas?
- Como foi essa política formulada e implementada? Que problemas principais surgiram no processo e como foram enfrentados?
- Que lições podem ser extraídas dessa experiência?

No que se refere ao segundo objetivo mencionado nesta Introdução, buscamos mostrar que a municipalização do ensino de 1º grau é um processo gradual, mas progressivo e, em nossa opinião, irreversível, consideradas as tendências históricas recentes do País e as disposições da sua nova Constituição.

## ***4.2. Políticas Recentes de Municipalização do Ensino***

### ***4.2.1. O conceito de política***

Como o termo política pode ser interpretado de diferentes formas, convém que o conceituemos. Meehan mostra que as duas acepções mais comuns desse termo são as de guia para orientar a ação e conjunto de práticas concretas (Meehan, 1985, p.291-2 e 294). Procuraremos aqui conciliar esses dois conceitos, encarando a política tanto como um instrumento normativo que visa dirigir a atuação do Poder Público, quanto como uma série de ações práticas voluntárias, cujo objetivo é inibir ou provocar mudanças.

Essa abordagem não se baseia na visão da formulação e da implementação da política como etapas estanques, seqüenciais e dicotômicas. Aliás, consideramos a separação que usualmente se faz entre ambas como um mero recurso didático, na medida em

que pode facilitar a descrição dos acontecimentos e a sua análise. Na realidade, formulação e implementação constituem um único processo, sujeito a constantes idas e voltas ou reformulações, tanto em termos de decisão, quanto de ação.

#### **4.2.2. *Municipalização do ensino em Minas Gerais***

O Programa Estadual de Municipalização do Ensino de Minas Gerais foi criado em 16 de outubro de 1987, pelo Decreto nº 27.452. Foram-lhe determinados como objetivos, respeitada a autonomia dos municípios, o atendimento ao princípio constitucional da responsabilidade pelo financiamento da educação atribuída a cada nível de governo; a garantia de acesso universal e igualitário à educação; o estabelecimento, no nível central, de suas diretrizes, bem como o exercício de sua coordenação e controle; e a autonomia administrativa da sua execução (incisos I, II e III do art. 3º).

O Decreto determinou que a fixação das diretrizes para a implantação e execução do Programa caberia ao Governo do Estado e que sua coordenação interinstitucional, bem como o planejamento, o controle e a fiscalização da ação educacional, ficaria a cargo da Secretaria de Estado de Educação (art. 4º, *caput* e §§ 1º e 2º).

No cumprimento do papel que lhe foi reservado no Decreto nº 27.452/87, o Estado deveria:

- estabelecer a política educacional e os programas básicos de ensino;
- controlar e fiscalizar a ação pedagógico-administrativa municipalizada;
- fixar as bases do convênio a ser celebrado com os municípios;
- definir critérios de admissão e remuneração do pessoal do magistério (art. 5º e respectivos incisos).

Foram estabelecidos como pré-requisitos para a participação dos municípios no Programa:

- a existência de conselho municipal de educação ou similar;
- a existência de plano de aplicação dos recursos na área de educação;
- a aplicação de 5% (cinco por cento), no mínimo, do Fundo de Participação dos Municípios – FPM na área de educação;

- a efetiva destinação à educação do percentual mínimo da receita municipal, previsto na Constituição Federal;
- a observância das normas e orientações do Estado sobre educação, bem como do plano de cargos e salários do pessoal do magistério (*caput* do art. 6º e respectivos incisos).

A duração inicial dos convênios de municipalização foi estabelecida em dois anos, podendo ser prorrogada. Segundo o Decreto, esse convênio poderia ser denunciado por qualquer das partes, desde que preservados os direitos do pessoal e a continuidade dos estudos dos escolares envolvidos (art. 8º). Contudo, não foi esclarecido como essa preservação se concretizaria.

A análise do Decreto revela, em primeiro lugar, que os governos locais foram relegados a um papel passivo na definição dos rumos e estratégias operacionais do Programa. Além disso, deixa clara a natureza meramente desconcentradora da municipalização do ensino pretendida para Minas Gerais, caracterizada por uma total centralização das diretrizes, normas e decisões de caráter político, pedagógico e administrativo e pela descentralização da execução de ações.

O documento preliminar que expôs os fundamentos da municipalização do ensino nada esclareceu sobre o seu próprio processo de elaboração. Caracterizou-a, porém, como a transferência gradual, do Estado para os municípios, dos encargos relativos à educação, tendo como prioridades o ensino pré-escolar e o de 1º grau. Essa transferência, segundo ele, deveria se orientar pelos seguintes aspectos:

- a não extinção da responsabilidade do Estado em relação aos serviços transferidos: esta esfera apenas reduziria sua participação na execução para ampliá-la na área de cooperação técnica, sob a forma de assessoramento e avaliação das ações descentralizadas, visando a garantia da unidade pedagógica e da qualidade do ensino;
- a adoção do gradualismo como estratégia de implementação do Programa, fazendo com que o município só assumisse encargos na medida de sua capacidade para executá-los adequadamente. O preparo dos governos locais para a municipalização deveria se realizar através da ampliação de sua competência política e técnica, a partir da obtenção de recursos financeiros através da melhor exploração e alocação de seus tributos próprios ou da transferência, pelo Estado, dos recursos humanos, materiais e financeiros correspondentes às ações municipalizadas;

- a ampliação, pelo município, das atribuições relativas a planejamento, execução e avaliação do ensino público, através de sua maior participação nesses processos (Minas Gerais, 1988, p.3-4), proposta contraditória ao disposto no Decreto nº 27.452/87.

Como razões para a municipalização do ensino foram apontadas:

- as de ordem política, destacando-se aquelas relacionadas com a participação dos cidadãos na construção do projeto político de formação das novas gerações através do seu envolvimento nos processos de formulação das políticas e na tomada de decisões. Previam-se os seguintes resultados positivos dessa participação: o estímulo ao desenvolvimento do potencial criativo da população na busca dos próprios caminhos; a valorização das peculiaridades da região e da localidade na identificação de soluções para os problemas; a ampliação dos espaços de influência da população; a vitalização da sociedade e o estímulo à sua organização; a neutralização do poder discricionário dos dirigentes; o resgate do papel de liderança dos profissionais da educação;
- as pedagógicas, ligadas às possibilidades de melhor atendimento à população escolarizável e de aprendizagem política da população em geral. Entre as razões pedagógicas foram destacadas: a adequação dos currículos à vivência cotidiana e à realidade cultural e socioeconômica local; a facilidade de comunicação e intercâmbio entre as escolas; a possibilidade de melhoria das condições ambientais e do equipamento didático da escola, através do melhor aproveitamento dos recursos disponíveis; o estímulo a formação, atualização e aperfeiçoamento dos professores, através de uma carreira que os fixasse em um lugar; o melhor aproveitamento das agências da própria região para a formação e reciclagem do pessoal do ensino; a oportunidade de montagem de sistemas de acompanhamento e avaliação do ensino ministrado;
- as de ordem administrativa, tendo sido enfatizadas as ligadas ao uso racional dos recursos disponíveis, ao término do paralelismo de ações e à possibilidade de concentração de esforços em prioridades solidariamente definidas; à possibilidade de influenciar reformas tributárias favoráveis aos governos locais; ao estímulo à modernização das formas de tributação e arrecadação utilizadas pelos municípios; ao fortalecimento das decisões administrativas locais; ao fortalecimento dos órgãos municipais de educação; à presteza na solução de problemas; à maior clareza na identificação de necessidades; à possibilidade de adequação das construções escolares à realidade local; à possibilidade de acompanhamento próximo do

funcionamento das escolas; ao aprimoramento das condições do município para subsidiar planos estaduais e federais de educação (Minas Gerais, 1988, p.4-8 ).

Como princípios que deveriam ser observados no processo de municipalização foram citados os seguintes:

- o respeito à autonomia municipal, traduzido pela decisão de que o ingresso dos governos locais no Programa não seria imposto e sim voluntário;
- a integração harmoniosa dos órgãos responsáveis pela gestão técnica, administrativa e financeira do Estado, que delegariam competência aos municípios e buscariam assegurar a estes as condições para o seu bom exercício;
- o diálogo na definição e avaliação dos objetivos e estratégias entre os dois níveis de governo;
- a participação de todos os segmentos sociais na educação pública (famílias, órgãos governamentais, associações de classe, empresas, etc.);
- o gradualismo, através do qual se procuraria respeitar a diversidade existente entre os municípios, fazendo com que cada um ingressasse e participasse da municipalização de acordo com suas possibilidades concretas;
- o tratamento diferenciado, que deveria se consubstanciar sob a forma de um projeto de implantação específico para cada município, elaborado com a participação da comunidade local. Admitiam-se diferenças nas atribuições assumidas em cada caso (rede física, pessoal, material didático, supervisão pedagógica, administração escolar, etc.), podendo o processo começar por escolas recém-criadas ou por outras pertencentes à rede já instalada ou, ainda, por determinada área territorial;
- a unidade do ensino: para evitar que a descentralização significasse um esfacelamento do processo pedagógico do Estado, a gestão local deveria reger-se pelas normas e orientações estaduais e federais nesse campo;
- a busca da competência, através da preocupação com a capacitação das instituições e do pessoal envolvidos;
- a qualidade, consubstanciada no esforço de não só manter, como elevar os padrões do ensino, aproveitando-se ao máximo a capacidade instalada e buscando as melhores condições de trabalho para os professores e aprendizagem para os alunos;



- a responsabilidade, expressa pela consciência do Estado do que exatamente representaria a delegação de atribuições (Minas Gerais, 1988, p.9-12).

Através do documento já citado, o Estado prometia concentrar esforços para:

- uma negociação justa dos recursos a serem gerenciados no nível local, levando em conta o grau de carência e a capacidade multiplicadora demonstrada pelo município;
- a simplificação dos procedimentos de repasses financeiros e de alocação de recursos materiais;
- a valorização e segurança funcional do pessoal do magistério estadual envolvido no processo;
- o assessoramento eficiente de todas as etapas de desenvolvimento dos projetos municipais;
- o envolvimento dos órgãos e sistemas de supervisão e inspeção escolar, a fim de possibilitar o acompanhamento do Programa e sua avaliação constante;
- a organização de um sistema de informações para possibilitar o conhecimento atualizado da realidade educacional;
- o tratamento dessas informações e o seu uso como suporte de ações corretivas (Minas Gerais, 1988, p.12-3).

Foram previstas como responsabilidades dos municípios:

- a análise criteriosa de sua realidade educacional e das aspirações da respectiva população nesse campo;
- a organização de órgãos colegiados (conselho municipal de educação ou congêneres) para garantir a representatividade da participação da população no planejamento educacional;
- a formulação de projetos exeqüíveis que visassem prioritariamente os objetivos básicos da municipalização do ensino;
- a garantia ao pessoal do magistério de uma carreira estruturada e de uma remuneração digna;
- a elaboração de planos de aplicação de recursos;

- a modernização de seus sistemas de tributação e arrecadação;
- a escolha adequada e a reserva de terrenos próprios para a construção de escolas;
- a reforma e o aperfeiçoamento do órgão executivo da educação municipal;
- a abertura de canais de comunicação entre os dirigentes do ensino, a sociedade civil e a comunidade escolar (Minas Gerais, 1988, p.13-4).

O documento concluiu destacando a necessidade de adoção de procedimentos de avaliação que, ao lado de metodologias de análise e interpretação de dados, levassem em conta o julgamento das pessoas diretamente envolvidas no Programa (Minas Gerais, 1988, p.14).

Existe, em nossa opinião, um evidente descompasso entre o Decreto nº 27.452/87 e o documento sobre os fundamentos do Programa, em termos de discurso (autoritário x democrático), da concepção de município (instância política x instância administrativa) e do papel reservado a ele no processo (passivo x ativo). Notamos, inclusive, a clara preocupação do segundo em erigir, como princípios da municipalização, alguns dos procedimentos recomendados na literatura técnica sobre o assunto, que, em alguns casos, contrariam o espírito do referido Decreto ou a sua própria letra. Isso levanta a dúvida sobre se representavam realmente intenções governamentais; além do mais, esse descompasso pode ser indício de visões diferentes sobre a questão da municipalização entre a cúpula política e a equipe técnica envolvida. Essa discrepância não prenuncia bons resultados: no mínimo o divórcio entre discurso e práticas, tão comum nas políticas públicas brasileiras.

O mais grave, porém, nessa contradição é o fato de algumas das expectativas positivas de mudança, utilizadas para justificar a municipalização, serem incompatíveis com a natureza meramente desconcentradora da medida, tal como definida no referido Decreto. Esvaziando de poder discricionário o município, o processo de descentralização não teria condições de contribuir para grande parte dos avanços esperados, principalmente nos campos político e pedagógico, o que poderia desmoralizar a própria idéia da descentralização.

Como já dissemos, não obtivemos informações sobre os resultados da implantação desse Programa, mas Brooke, em artigo sobre o assunto chamou a atenção para alguns de seus aspectos básicos, que nos parecem interessantes. O primeiro deles foi a ênfase na busca de ganhos de eficiência.

Analisando os argumentos utilizados para justificar a proposta, o autor concluiu que a decisão fundamentou-se, principalmente, na vontade de reduzir o tamanho da maior e mais dispendiosa das secretarias de estado. No que se refere ao magistério, encarou-a como uma estratégia para neutralizar a sua força e, pelo menos a médio prazo, reduzir o impacto de seus salários na folha de pagamento do Governo Estadual (Brooke, 1988, p.22-3).

Brooke destacou, ainda, a preocupação do Governo Estadual com a eficiência, aliada à eficácia, expressa na intenção de usar a proximidade entre prestador e usuário do serviço para facilitar o controle democrático das decisões e ações pela população local (Brooke, 1988, p.23).

Quanto aos dirigentes locais de educação, Brooke atribuiu a adesão de muitos à tese da municipalização a ambigüidades e problemas gerados pela existência de duas redes paralelas de ensino, bem como à possibilidade de melhorar certos aspectos do atendimento à população, como os relativos à merenda escolar (Brooke, 1988, p.23).

O autor chamou a atenção, também, para os ganhos políticos não explicitados, mas possivelmente esperados pelo Governo do Estado, afirmando ser provável que este encarasse a municipalização do ensino como meio de garantir a continuada colaboração das prefeituras nos projetos maiores do Estado (Brooke, 1988, p.23-4).

Examinando os argumentos contrários à municipalização, o autor mencionou que a equação entre descentralização e democratização é questionável, nada garantindo que os ganhos de eficiência do Estado se converteriam, realmente, em investimentos maiores no nível das escolas e que o tratamento da questão do currículo foi ambíguo, ressaltando a tendência atual de se rejeitar os localismos. Brooke deu especial importância à crítica levantada pelo Sindicato dos Trabalhadores do Ensino do Estado quanto à relação de dependência que criaria entre Estado e municípios (Brooke, 1988, p.23-4).

Segundo o autor, a reação do magistério estadual à proposta de municipalização foi, em termos gerais, fortemente contrária. Diante dessa resistência e dos argumentos contrários à medida, concluiu que o Programa só teria condições de êxito se fruto de amplo processo de negociação e entendimento entre as partes envolvidas; ambos, no entanto, estavam, em sua opinião, sendo prejudicados por vazios de informação e indefinições da política estadual. Entre esses vazios destacou o não dimensionamento claro e adequado da questão financeira, advertindo para o risco de aumento das desigualdades intermunicipais se o repasse de recursos se realizasse com base na

ordem de ingresso no Programa e nas pretensões de cada município (Brooke, 1988, p.25-6).

Brooke apontou como garantias necessárias ao êxito do Programa:

- a criação e manutenção de um quadro único para o magistério estadual e municipal;<sup>(1)</sup>
- a preservação do direito de acesso ao ensino público gratuito, devendo a municipalização ser conveniada para se evitar a intervenção de interesses particulares<sup>(2)</sup>, ou seja, a privatização do ensino;
- a definição clara e transparente das bases de cálculos para os convênios previstos entre Estado e municípios;
- a definição clara das responsabilidades do Estado no que diz respeito ao desenvolvimento de currículos mínimos e à supervisão das atividades pedagógicas (Brooke, 1987, p.27).

Concluindo, o autor recomendou a realização de um pacto entre Estado e município, a partir da nova Constituição e da pretendida descentralização da administração educacional. O primeiro passo para isso seria a elaboração de um plano estadual para a área, definindo as atribuições desse nível de governo e recompondo o equilíbrio na divisão das competências governamentais (Brooke, 1987, p. 28).

### ***4.2.3. Municipalização do ensino em São Paulo***

Na década de 70, o Estado de São Paulo deu início a um processo de municipalização do ensino que acabou colocando-o em uma situação muito peculiar no contexto nacional, pois mesmo seus municípios mais desenvolvidos e ricos ainda não possuem uma atuação muito relevante no 1º grau:

“Para dar cumprimento à Lei nº 5.692/71, a Secretaria de Estado, com base no diagnóstico da situação educacional, optou pela municipalização do ensino pré-escolar em função do pressuposto de que, gradativamente, os municípios teriam de ampliar o atendimento à faixa etária de quatro a seis anos. Manteve a administração centralizada no ensino de primeiro grau. A rede municipal participa com 10% e a particular com 12%” (Maia, 1990, p.33).

Quanto ao ensino pré-escolar, objeto da municipalização, a atuação dos governos locais se expandiu muito, crescendo entre 1971 e 1987 de 35,8% para 60,8%, enquanto a do Estado caía de 34,8% para 12,3% (Maia, 1990, p.37). Apesar disso, o grau de cobertura à população desse serviço continuou insuficiente, em face das necessidades.

Já nos anos 80, o Governo Franco Montoro iniciou a municipalização da merenda escolar. Tudo começou com uma experiência-piloto em 118 municípios em 1983, chegando dois anos depois a alcançar praticamente todos os existentes no Estado (Fonseca, 1988, p.112).

Durante todo o Governo Montoro a experiência com a merenda escolar foi percebida como exitosa nos meios municipalistas, pois permitiu a adequação do cardápio aos hábitos das populações locais, a oferta de uma maior variedade de alimentos e produtos naturais, a redução dos custos do serviço, a geração de empregos e o estímulo à população local, além de ter levado muitas prefeituras a desenvolver programas de alimentação, investindo na instalação de vacas mecânicas, cozinhas-piloto, padarias, hortas comunitárias, apicultura, avicultura, piscicultura, criação de outros pequenos animais, etc. (Fonseca, 1988, p.112-3).

A questão da municipalização voltou à agenda política no Governo Quéricia; de início, ao que parece, de forma muito afoita e depois, mais cautelosa, em face das reações contrárias, principalmente da campanha realizada pela Associação dos Profissionais do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp).

Quéricia admitiu as seguintes possibilidades para a municipalização: a merenda escolar; as construções escolares; o ensino pré-escolar; a contratação de funcionários para as escolas estaduais e, parcialmente, o ensino rural. Os convênios Estado-prefeituras foram o instrumento básico para a operacionalização da medida; através deles o primeiro transferia a responsabilidade pelo encargo ou serviço às segundas, comprometendo-se, em troca, a realizar o repasse de recursos financeiros (Arelaro, 1989, p.74).

Os resultados concretos desse processo de municipalização, segundo Arelaro, deixaram muito a desejar. No que se refere à merenda escolar, a autora destaca a insatisfação dos prefeitos, independentemente de suas vinculações partidárias, com os atrasos nos repasses, bem como com o custo *per capita* previsto nos convênios, muito abaixo do real e não atualizado periodicamente de forma proporcional à inflação. De acordo com a autora, em 1987, os 320 municípios então conveniados tiveram que

arcar sozinhos, até o mês de agosto, com todas as despesas com a merenda escolar, sendo depois ressarcidos exclusivamente com base no custo *per capita* conveniado, sem qualquer compensação pelo atraso ou correção (Arelaro, 1989, p.74).

Quanto à municipalização das construções, a mesma autora afirma que não chegou a se concretizar plenamente até 1989, pois nenhum novo convênio foi feito com recursos de 1987 e 1988, já que as obras em andamento foram iniciadas no Governo Montoro, ainda sob a responsabilidade da Companhia Estadual de Construções Escolares (Conesp) (Arelaro, 1989, p.74-5). Entretanto, posteriormente, parece essa dimensão conseguir se firmar, como veremos mais adiante.

O pior, para Arelaro, no entanto, ocorreu com a municipalização do ensino propriamente dito:

"Com relação ao ensino rural, de forma abrupta e sem discussões com professores e/ou Prefeituras envolvidas, a Secretaria de Educação, no início de 1988, resolveu que este ensino deveria ser municipalizado imediatamente, alegando que as Prefeituras municipais 'têm uma sensibilidade maior para este ensino'. Os professores reclamaram, com protesto em caravanas à Secretaria de Educação, junto com os prefeitos, o que obrigou o Governo do Estado a reconsiderar sua decisão. A municipalização do ensino pré-escolar deu-se, a partir de 1988, de forma 'acirrada', sem se discutir e avaliar a situação de cada município em particular, no sentido de ter condições de locais e infra-estrutura para incorporar os alunos. Extinguiram-se muitas classes de pré-escola que funcionavam nas escolas estaduais, reduzindo-as substancialmente" (Arelaro, 1989, p.75).

Quanto à política de contratação de pessoal administrativo pelos municípios, a mesma autora, além de acusá-la de clientelista, afirma ter sido implantada em época de muitas pressões políticas e, por isso, bastante desfavorável – um ano de eleições municipais. Denuncia, ainda, a situação de marginalidade a que relegou os profissionais contratados:

"Parte dos municípios já declarou não pretender estabelecer nem incorporar estes funcionários na sua carreira municipal, mantendo-se como uma espécie de 'precários' municipais, enquanto dure o Convênio ou o interesse eleitoral, constituindo-se por isso mesmo mão-de-obra mais barata e 'descartável'. Mesmo os professores contratados para dar aulas na zona rural temem esta municipalização de funções sem o estabelecimento de uma carreira concomitante, pois também poderão ser, amanhã, descaracterizados de sua função docente, caso sejam considerados 'onerosos' aos cofres municipais ..." (Arelaro, 1989, p.75-6).

Se tomarmos como procedentes as críticas feitas por Arelaro, o Programa de Municipalização do Ensino de São Paulo não parece ter observado os próprios princípios definidos na sua Exposição de Motivos, elaborada pela Secretaria de Estado de Educação, que busca caracterizá-lo como essencialmente democrático e democratizador. Entre esses princípios destacamos: a colaboração recíproca e a solidariedade entre Estado, município e comunidade; a livre adesão dos governos locais; o gradualismo na implantação; a busca da melhoria da qualidade do ensino, do fortalecimento e aprimoramento da escola pública, da sua revitalização como centro cultural da comunidade e da ampliação da autonomia das escolas, principalmente no que se refere à organização de suas atividades e ao trabalho de seus docentes; a garantia dos direitos e conquistas dos professores e especialistas em educação, especialmente através da manutenção de suas relações funcionais e empregatícias com o Estado, mesmo no caso de novas admissões; a ampliação dos espaços de participação da comunidade nas questões relativas à educação; o diálogo, sem preconceitos, com todos os setores envolvidos no processo de municipalização; a flexibilidade e diversidade de soluções (São Paulo, s.d., p.7-12).

Se a percepção de Arelaro sobre os resultados do processo de municipalização recentemente empreendido em São Paulo é válida, houve um claro descompasso entre o discurso oficial e a prática, entre as intenções manifestas na Exposição de Motivos e as ações realmente empreendidas, já que:

- o município não foi encarado como instância política, nem teve sua autonomia reconhecida e levada efetivamente em conta;
- o processo de formulação e implantação do programa foi autoritário;
- a preocupação formal com objetivos democratizadores, tais como os relativos ao aprimoramento da escola pública e à sua revitalização como centro cultural da comunidade, não foi acompanhada por medidas que permitissem a sua efetiva concretização; aliás, pelo contrário, as ações pareceram desmentir a prioridade da democratização do ensino contida no discurso;
- embora a municipalização tenha sido caracterizada, no discurso, como um processo diferenciado e gradualista, na prática ela foi concretizada de forma abrupta e sem levar em conta as condições dos municípios, além de percebida e tratada como fenômeno temporário (enquanto durar o convênio).

No seminário de avaliação do processo de municipalização, realizado em 1990 sob o patrocínio de órgãos do Governo do Estado (Fundação Faria Lima – Cepam – e

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho) e com a presença de agentes de educação das regiões sob jurisdição das delegacias de ensino de Casabranca e São João da Boa Vista, foram identificados e discutidos erros e acertos do Programa. Na oportunidade foi criticada a busca de uma política única:

"É preciso estabelecer um processo democrático, onde cada município vai se posicionando, diante de suas possibilidades, dentro de suas reais condições" (Fala nº 1, *apud* Mendes, 1991, p.5).

Por outro lado, ressaltou-se o nível de adesão ao Programa, o êxito da descentralização das construções escolares e a mudança de atitude das autoridades locais:

"Acho que, passado este primeiro momento, o que encontramos hoje é que já existem cerca de 340 municípios que aderiram a este programa de municipalização do ensino, ou seja, quase 65% dos municípios de São Paulo. O programa, do ponto de vista do atendimento das necessidades de reparação dos prédios escolares, de construção de novas unidades, de adequação de alguns prédios e de ampliação de outros, vai indo bem. Estas intervenções têm sido feitas num prazo mais curto do que as intervenções diretas feitas pela Secretaria, num custo mais barato e, sobretudo, o que já temos de mais importante é o fato de a educação fundamental passar a ser uma preocupação dos municípios (Fala nº 2, *apud* Mendes, 1991, p.8).

A Secretaria Estadual de Educação foi identificada como o foco principal de resistência às mudanças:

"A Secretaria de Educação tem sido, ao longo do tempo, muito resistente às transformações e às mudanças. No interior da própria Secretaria, nós encontramos uma grande quantidade de posicionamentos contrários a qualquer transformação desta situação. (...) A Secretaria de Educação tem uma tendência à centralização, o Gabinete do Secretário é o centro" (Fala nº 2, *apud* Mendes, 1991, p.8).

Foi criticada, ainda, a resistência do magistério ao processo de municipalização:

"Quando são colocadas resistências às mudanças, não se pensa na questão educacional propriamente dita. A resistência diz respeito muito mais ao existente corporativismo do magistério. Os professores quando debatem a escola pública não se colocam, quase se isentam do estado lastimável em que se encontra a educação. Certo é que o salário é importante, mas é difícil hoje encontrarmos a discussão efetiva da educação" (Fala nº 2, *apud* Mendes, 1991, p.9).



Também se criticou no seminário a ausência de um projeto de sociedade e de nação, dentro do qual a municipalização pudesse ser contextualizada, o tratamento desta como assunto exclusivo de professores e educadores, a exclusão da sociedade do processo e a falta de discussão sobre algumas questões fundamentais como a da qualificação, a da grade curricular e a dos recursos (Fala nº 7, *apud* Mendes, 1991, p.13).

Em sua análise final dos resultados do seminário, Mendes concluiu que a municipalização destacou-se mais como intenção programática do que pela exeqüibilidade. Para ele essa política não teve a força transformadora esperada porque "a sustentação ideológica das lutas educacionais levadas dentro da própria categoria recoloca o mesmo traço de manipulação de interesses individuais presentes no Estado" (Mendes, 1991, p.14). Apesar disso, reconheceu que o processo de municipalização minorou problemas organizacionais, contudo sem praticar reformas nas estruturas, já que a política educacional desviou-se de seus problemas específicos para adquirir traços assistencialistas, enfatizando merenda, transporte e assistência médica e odontológica (Mendes, 1991, p.16-7).

O autor identificou, ainda, alguns avanços de ordem política, obtidos através do processo de municipalização:

"Se o jogo de interesses não foi desmontado nas relações com o Estado, contudo o processo de municipalização da educação tem feito avançar o diálogo entre as várias forças políticas e a administração. Através desse diálogo, poderá ficar mais claro que é dever do Estado fornecer educação para todos, assim como é direito dos cidadãos exigi-la" (Mendes, 1991, p.18).

Concluindo sua avaliação, Mendes afirmou:

"Até o presente momento, pelos dados que dispomos através do Seminário, o que se vem observando no processo de municipalização da educação é que o interesse social continuou sendo uma representação ideológica, pois as forças presentes na área de educação continuam atuando por paradoxos" (Mendes, 1991, p.18).

A Revista *Dirigente Municipal*, em recente artigo sobre a municipalização do ensino no País, enfatiza os resultados da política nesse sentido desenvolvida pelo Estado de São Paulo, mostrando que os secretários municipais de educação perdem grande parte de seu tempo às voltas com a liberação de recursos a título de reembolso de despesas já efetuadas que devem ser cobertas por transferências estaduais, bem como pleiteando a atualização de valores defasados previstos nos convênios com o Estado.

Referindo-se ao Programa de Municipalização de Ensino implantado no mencionado Estado, afirma:

"Implantado há cerca de três anos no Estado de São Paulo, o Programa de Municipalização do Ensino não conseguiu avançar para além do repasse de verbas, administradas pelo município, para a construção, reforma e ampliação das escolas. Embora haja consenso entre prefeitos e Secretários de Educação sobre as vantagens de uma administração descentralizada, o Governo estadual ainda não conseguiu elaborar nenhuma proposta que dê garantias aos municípios para que venham a assumir maiores responsabilidades com a educação.(...)

Dos 341 municípios que integram o Programa de Municipalização do Ensino, no último repasse de verbas efetuado pelo governo estadual - em dezembro do ano passado - para a construção, reforma e ampliação de escolas, foram atendidos 115. Parte da verba total de Cr\$ 7 bilhões chegou aos municípios como reembolso de quantias já gastas, pois muitas obras já haviam sido iniciadas, tendo em vista o planejamento de sua conclusão para o início deste ano letivo" (Bueno, 1992, p.27).

O mesmo artigo reproduz declaração muito ilustrativa do descontentamento das autoridades locais, feita pela Secretária Municipal de Educação da Prefeitura de Ourinhos (SP), Profª Adelheida Chiaradia:

"... a transferência para os municípios da competência de administrar as escolas da rede estadual só pode dar certo se forem assegurados os repasses de verbas suficientes e a unidade pedagógica na qualidade de ensino" (Chiaradia *apud* Bueno, 1992, p.26).

#### **4.2.4. Política de municipalização do ensino de 1º grau do Governo Moreira Franco (1987-1991)**

##### **4.2.4.1. A formulação da política estadual de municipalização do ensino**

Em 1983 iniciou-se, no Estado do Rio de Janeiro, um movimento de secretários municipais de educação em defesa da municipalização do ensino de 1º grau. A partir do ano seguinte, nas reuniões do Fórum dos Secretários Municipais de Educação do Estado, essa tese tornou-se o centro das atenções e dos debates, ganhando apoio

quase geral, embora não se chegasse a um consenso sobre a forma mediante a qual se deveria concretizar a medida.

Convém ressaltar que a grande aceitação da tese da municipalização do ensino de 1º grau deveu-se tanto às dificuldades que a rede escolar do Estado enfrentava para o atendimento à população residente fora dos centros urbanos, como a conflitos que freqüentemente ocorriam entre os órgãos locais da Secretaria de Estado de Educação (SEE) – os Núcleos de Educação Comunitária (NECs), cujos gerentes eram nomeados por indicação de lideranças políticas regionais que apoiavam o Governador – e os prefeitos.

Nessa época podiam ser identificadas, no âmbito do Fórum, pelo menos duas correntes de opinião quanto à questão da municipalização do ensino: a primeira pregava uma estratégia de longo prazo e a segunda outra mais imediatista.

A primeira corrente era defendida por um grupo pequeno mas muito atuante de secretários, que encarava a municipalização como um processo complexo, que, para lograr bons resultados, necessitava ser lento, gradual, progressivo e diferenciado, respeitando o nível de capacidade de cada município. Nessa linha de pensamento, a transferência de escolas do Estado para os governos locais só deveria ser cogitada como uma das últimas etapas. Para o grupo, antes de se tentar concretizá-la, impunha-se, como prioridade, a coordenação e racionalização de esforços e recursos entre as duas esferas de governo. Por isso, preconizava, inicialmente, o mapeamento conjunto de necessidades, problemas e recursos existentes em cada localidade e a adoção de um modelo integrado de planejamento e gestão das redes estadual e municipais.

A outra corrente, defendida por um grupo maior de secretários, desejava a transferência imediata aos governos municipais de encargos e serviços de ensino de 1º grau, principalmente da gestão de algumas escolas que estavam funcionando mal sob a responsabilidade do Estado ou desativadas. Sua preocupação era, através do processo de municipalização, captar recursos financeiros junto ao Estado e, assim, poder marcar o final de sua administração com realizações de peso. Havia nesse grupo a convicção de que as prefeituras eram mais ágeis e eficientes do que o Estado na solução dos problemas das escolas.

O ano de 1986 foi especialmente rico em debates entre essas duas correntes, mas as divergências não lograram ser superadas. Apesar disso, antes da posse do Governador eleito Moreira Franco, uma comissão de secretários participantes do Fórum

o procurou para discutir os principais problemas da rede estadual de ensino de 1º grau e reivindicar a municipalização, sem se comprometer com os caminhos a serem seguidos, mas pleiteando uma participação ativa em sua definição.

Em março de 1987, Moreira Franco tomou posse e deparou-se com um quadro muito difícil na área de educação: o magistério estadual agitado, reivindicando melhores condições de trabalho e de remuneração e parte considerável da rede escolar de 1º grau em precário estado físico; muitas escolas sem professores e outras inteiramente abandonadas (esses problemas atingiam principalmente as escolas da periferia urbana e as rurais).

Além disso, havia a perspectiva de agravamento dos conflitos entre NECs, prefeitos e outras lideranças atuantes em cada município, dadas as próprias características da aliança que conduziu Moreira Franco ao poder, constituída por tendências políticas heterogêneas e lideranças alinhadas, muitas vezes, em campos inteiramente opostos nos planos regional e local. Em resumo, as disputas, até então circunscritas a grupos políticos opostos, tendiam a ocorrer dentro do próprio leque de forças que apoiava o governo.

Ainda em março de 1987, o *Programa de Governo: Metas para os Primeiros Cem Dias* (Rio de Janeiro, 1987a) definiu, como compromisso básico do Governo do Estado, a universalização do atendimento educacional, através tanto do aumento das oportunidades de acesso à escola, como da melhoria substancial da qualidade do ensino oferecido. Considerou ainda prioritária a restauração da dignidade da escola pública, tornando-a uma agência de difusão de conteúdos básicos, de socialização do saber sistematizado. Para a viabilização desses compromissos, o Governo do Estado fixou, como uma de suas linhas de ação na área educacional, a descentralização, que deveria se processar em dois níveis:

- dentro da própria estrutura do Estado, através do fortalecimento e consolidação dos órgãos regionais e locais da SEE;
- do Estado para os municípios (denominada municipalização), definida como a transferência gradualística de encargos e serviços educacionais aos municípios (Rio de Janeiro, 1987 a, p. 125-7).

O Programa previa a consolidação, nos órgãos regionais, de mecanismos para controlar o desempenho do sistema, a criação de um setor para a integração Estado-municípios na SEE, o estabelecimento de critérios de prioridade para o engajamento destes no processo de municipalização e a promoção de uma cooperação financeira

compatível com os encargos repassados e de assistência técnica permanente aos órgãos municipais (Rio de Janeiro, 1987 a, p.126-7).

Embora a municipalização do ensino tenha sido incluída como uma das metas previstas para os primeiros 100 dias de governo, o Programa deixava claro que a transferência da responsabilidade de gerir o ensino básico para as prefeituras só poderia se completar a longo prazo (Rio de Janeiro, 1987a, p.136).

Foram previstas pelo Programa, para os primeiros 100 dias de governo, as seguintes ações:

- a reativação do Fórum<sup>(3)</sup> dos Secretários Municipais de Educação e sua transformação em instrumento de coordenação da meta de municipalização do ensino;
- a promoção de um amplo debate sobre o tema, culminando com a realização de um seminário estadual que deveria envolver prefeitos, secretários municipais de educação e estudiosos em geral;
- o desenvolvimento de estudos para a elaboração da legislação estadual supletiva que definiria as atribuições do Estado e dos municípios no que se refere à educação;
- a organização de uma equipe central, no âmbito da SEE, para o levantamento das ações já desenvolvidas pelo Estado, a realização de estudos e o estabelecimento de um programa básico de ação (Rio de Janeiro, 1987 a, p.137).

Tão logo o Programa foi divulgado, representantes do Fórum dos Secretários Municipais de Educação solicitaram do Governo do Estado a constituição de uma comissão paritária (Fórum-SEE) para estabelecer as bases para a política de municipalização. Isso, no entanto, não se concretizou.

A SEE, ao contrário do que o Programa para os primeiros 100 dias de governo previa, preferiu trabalhar sozinha em toda a fase preliminar de estudos e elaboração da primeira proposta de política de municipalização. Aliás, nem sequer os próprios órgãos regionais da Secretaria (os NECs) chegaram a ser envolvidos. Segundo os entrevistados, essa decisão deveu-se, principalmente, à ausência de um consenso interno sobre a conveniência, a oportunidade e a forma de condução da medida.

Logo após sua posse, o novo Secretário Estadual de Educação, Carlos Alberto Direito, deixou claro que a municipalização era uma das metas irreversíveis do Governo na área de ensino. Restava aos técnicos da SEE propor seus limites, forma de

implantação e condições. Para tanto, encarregou-os da elaboração de um documento preliminar sobre o assunto.

Ocorre que havia, no seio da Secretaria, um grande conflito de opiniões sobre o assunto: muitos técnicos e até ocupantes de cargos de assessoramento superior, chefia e direção não viam com bons olhos a decisão, temendo, principalmente, a queda da qualidade do ensino ministrado e a perda das conquistas já obtidas pelo magistério. Parte deles encarava as administrações municipais de forma preconceituosa: sempre despreparadas, pouco eficientes e clientelistas. Por isso, não chega a surpreender a informação fornecida por um dos entrevistados, de que o primeiro documento elaborado pela SEE sobre o assunto ao invés de apontar meios para viabilizar a municipalização do ensino, concentrou-se em criticá-la e, por isso, teve que ser abandonado.

Em 2 de julho de 1987 foi criado o Grupo Executivo de Municipalização, encarregado de elaborar uma proposta preliminar para a política estadual nesse campo. O documento por ele produzido começava com uma análise das vantagens e riscos da medida, deixando claro que estes últimos eram superáveis. Demonstrava, ainda, uma grande preocupação com a qualidade do ensino, instituindo a escola unitária como marco de referência teórico para o processo de municipalização (Rio de Janeiro, 1987b, p.1-5).

Foram fixados, como pressupostos para a política estadual de municipalização do ensino:

- a descentralização do poder político;
- a democratização do saber, através de uma escola que, partindo das peculiaridades locais, transcendesse a perspectiva localista e regionalista, priorizando os conhecimentos básicos e universais e garantindo a necessária unidade do sistema de ensino;
- a valorização do magistério público e a preservação das conquistas dessa classe no que se refere a carreira, formação, ingresso, aperfeiçoamento e organização;
- a atuação supletiva e equalizadora do Estado, assegurando não só a possibilidade de acesso e permanência em uma escola pública de qualidade, como a superação das desigualdades de atendimento entre municípios e entre as zonas urbanas e rurais;

- a caracterização da municipalização do ensino como um processo gradual, que deveria implicar a adoção de procedimentos diferenciados para atender a realidades também diferenciadas;
- a declaração prévia de interesse por parte das administrações locais e o respeito ao princípio da autonomia municipal;
- a articulação entre os órgãos públicos e as entidades da sociedade civil que congregassem educadores e educandos, de forma a possibilitar que a educação se tornasse um trabalho conjunto (Rio de Janeiro, 1987b, p.6-7).

O documento previa que o Estado empreendesse algumas ações estratégicas no processo de municipalização do ensino:

- a definição da municipalização do ensino como programa prioritário da área de educação;
- a redefinição das competências da SEE para operacionalizar a proposta de municipalização, atuando, no âmbito local, através dos NECs e dos órgãos municipais de educação, por meio de um trabalho articulado;
- a elaboração tanto de uma legislação estadual supletiva, que estabelecesse as responsabilidades do Estado e dos municípios no desempenho dos encargos relativos à educação, como dos instrumentos para a concretização da municipalização;
- o conhecimento pormenorizado da situação dos municípios, com base em informações de diagnósticos realizados pelo Estado, pelos próprios governos locais ou decorrentes da experiência acumulada pela SEE;
- o levantamento de todos os convênios já assinados com os municípios que pudessem ser entendidos como ações de municipalização do ensino, de forma a sistematizar a sua execução;
- a definição dos encargos a serem repassados a cada um dos municípios, com base nos levantamentos efetuados e nas propostas apresentadas pelos próprios interessados, bem como em critérios que levassem em conta a capacidade técnica e financeira dos respectivos governos, o nível de esforços por eles desenvolvidos na área, a eficiência de sua rede de ensino e sua prioridade no contexto estadual;

- a promoção de assistência financeira visando respaldar e favorecer a execução do Programa pelas administrações locais, bem como a adoção de mecanismos compensatórios que atenuassem as desigualdades existentes entre os municípios e entre as escolas situadas nas zonas urbanas e rurais;
- o acompanhamento, registro e avaliação do andamento do processo de municipalização do ensino (Rio de Janeiro, 1987b, p.8-10).

Foram previstas as seguintes ações para os municípios nesse documento:

- a realização de um diagnóstico de sua situação no campo educacional;
- a elaboração do plano municipal de educação;
- a criação ou reorganização do órgão municipal de educação;
- o aperfeiçoamento de seu desempenho no campo educacional, incluindo, quando necessária, a melhoria da rede municipal existente através de:
  - valorização do profissional do magistério municipal, traduzida pela elaboração ou revisão e vigência do estatuto e do plano de carreira próprios, pelo aperfeiçoamento contínuo do pessoal docente e técnico e pela manutenção ou institucionalização de formas democráticas de participação do profissional de educação na administração do ensino;
  - provimento de condições de funcionamento às unidades escolares, no que se refere a instalações, equipamentos e material de apoio;
  - criação ou reorganização dos serviços de apoio técnico às escolas municipais;
  - apresentação ao Estado de sua proposta de municipalização do ensino (Rio de Janeiro, 1987b, p.10-1).

Segundo o documento preliminar, o programa estadual de municipalização do ensino de 1º grau deveria compreender os seguintes subprogramas:

- de planejamento e coordenação, abrangendo os projetos e atividades necessários à condução do processo de municipalização, inclusive os relativos à definição de suas normas gerais, pré-requisitos e recursos para a transferência de encargos para os municípios, à elaboração da legislação sobre o assunto e dos instrumentos jurídicos indispensáveis para concretizar a medida, assim como à prestação de cooperação técnica e financeira aos governos locais;



- de recursos humanos, englobando projetos e atividades referentes tanto à valorização do magistério público, como à preservação, pelo Estado, de seus quadros docentes e de todos os direitos e vantagens por eles adquiridos. O programa deveria incluir todas as ações relativas à contratação e ao aperfeiçoamento de pessoal e à regulamentação ou organização de sua vida funcional;
- de rede física, contemplando projetos e atividades com o objetivo de expandir ou melhorar fisicamente a rede escolar existente no Estado, inclusive os destinados a construção, reforma, conservação, equipamentos e manutenção de escolas;
- de integração pedagógica, englobando projetos e atividades com vistas a assegurar uma escola pública de qualidade e a unidade do sistema de ensino no Estado, especialmente os referentes à organização curricular e à determinação de mínimos curriculares, aos livros didáticos e à assistência técnico-pedagógica (Rio de Janeiro, 1987b, p.13-6).

Convém ressaltar que enquanto elaborava o documento preliminar, a SEE entabulou contatos com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) visando obter sua assessoria técnica para o desenvolvimento do programa de municipalização do ensino. Em 1º de julho de 1987, o IBAM apresentou uma proposta de trabalho que incluía:

- o levantamento sistemático da posição dos municípios em relação à municipalização do ensino;
- o estabelecimento, em suas linhas gerais, das diretrizes norteadoras do processo;
- o repasse das informações necessárias à implementação do programa;
- a orientação e o assessoramento de experiências locais;
- a organização e o assessoramento de uma experiência-piloto de municipalização do ensino em Niterói.

Ficou decidido que a apresentação do documento preliminar da SEE se faria no IX Encontro do Promunicípio em Resende, programado para o período de 29 a 31 de julho de 1987. Aproveitando a oportunidade para um primeiro contato entre o IBAM e as autoridades municipais, a SEE convidou técnicos do Instituto para participar do evento e ministrar uma palestra sobre o tema.

A essa altura, as negociações entre o IBAM e a SEE corriam tão bem que, mesmo não havendo ainda sido assinado o contrato entre ambos, ficou acertada a aplicação, durante o Encontro, de um questionário elaborado pelo Instituto para a sondagem das opiniões das autoridades municipais sobre a forma adequada de se conduzir o processo de municipalização<sup>(4)</sup>.

O questionário chegou a ser distribuído mas as respostas não foram recolhidas, tal a reação negativa causada pela apresentação de uma proposta pronta e acabada, elaborada sem consulta prévia aos municípios, nem diálogo com outros setores interessados. A atitude de alguns técnicos e autoridades estaduais, com sua mal-disfarçada descrença na capacidade dos administradores locais e sua desconfiança ostensiva com respeito à possibilidade de manutenção da qualidade do ensino a ser municipalizado, contribuiu muito nesse sentido.

Talvez em decorrência dessa atitude, grande parte dos participantes do Encontro colocou em xeque a qualidade do ensino ministrado pelo Estado: afinal, que qualidade era essa objeto de tantas preocupações? Em sua palestra, o próprio representante do MEC fez questão de enfatizar que muitas redes municipais ofertavam ensino de qualidade muito superior à da rede estadual. A representante do IBAM, por sua vez, destacou que a municipalização é um processo que, para lograr bons resultados, necessita ser criteriosamente conduzido, analisando os cuidados a serem adotados nesse sentido; defendeu o debate e a decisão democráticos sobre o assunto e ressaltou o risco de se tecerem generalizações a respeito das características e dos comportamentos dos municípios brasileiros, tão heterogêneos entre si.

Durante o Encontro ficou claro o receio das autoridades municipais de que o programa de municipalização fosse uma espécie de "cavalo de tróia": por que o Estado resolvera abrir mão de poder? Por que os municípios não foram chamados a participar de sua formulação? Que armadilhas o mesmo deveria conter?

Embora de um modo geral, as críticas ao documento se concentrassem sobre o seu processo de elaboração, considerado extremamente autoritário, algumas questões surgiram quanto ao próprio conteúdo, destacando-se as seguintes:

- a contrapartida financeira do Estado aos municípios não se encontrava claramente definida. Na realidade, o documento se limitava a uma menção muito superficial ao assunto – uma espécie de declaração de boas intenções – não ficando claro que parcela de recursos seria destinada ao Programa, quais os critérios de rateio para

os mesmos e como seriam processados os repasses. Como a distribuição do salário-educação vinha sendo, há anos, sujeita a manipulações políticas, existiam razões de sobra para que as autoridades locais vissem com restrições um texto tão vago sobre o aspecto que consideravam mais importante para o êxito da municipalização;

- a situação do magistério em relação à municipalização também não ficava bem explicada: o documento limitava-se a mencionar que suas conquistas e direitos seriam preservados, mas não esclarecia se seria transferido e como isso seria feito; além disso não previa de que forma seria garantida sua capacitação e aprimoramento profissional. Tampouco continha qualquer esclarecimento quanto à questão da isonomia salarial, um dos aspectos mais polêmicos dos debates sobre a municipalização do ensino;
- a proposta de criação dos diversos subprogramas era interpretada por muitos como indício de uma postura muito diretiva do Estado em relação à municipalização, que poderia acabar por ferir a autonomia dos governos locais.

Além dos aspectos acima, havia uma certa desconfiança, entre os educadores presentes, de que a municipalização do ensino estivesse sendo usada para desmobilizar e dividir a classe do magistério, neutralizando, assim, suas pressões por melhores condições de trabalho e de remuneração.

Diante da reação ao documento preliminar em Resende, a SEE assumiu, publicamente, o compromisso de dar início a um processo amplo de debate sobre a municipalização do ensino. Realmente, a partir dessa data, foram realizadas várias reuniões para discutir o assunto, entre as quais uma em Volta Redonda, outra em Bom Jesus de Itabapoana<sup>(5)</sup> e outra destinada especificamente aos NECs que, segundo alguns entrevistados, não demonstraram interesse em apresentar sugestões para o processo, mesmo porque o encaravam como uma forma de perda de poder.

Sem dúvida, o mais importante desses eventos foi o IX Fórum dos Secretários Municipais de Educação, realizado em Macaé em 25 de setembro de 1987, onde foram organizados painéis, com representantes das seis regiões do Estado (Serrana, Litorânea, Médio Paraíba, Metropolitana, Norte Fluminense e Baixada Litorânea), para debater a municipalização e o documento preliminar da SEE.

Vale ressaltar que, durante esse Fórum, foi novamente proposta a criação de uma comissão mista paritária, com a participação de representantes do próprio Fórum e do

Grupo Executivo de Municipalização da SEE, visando a formulação, em conjunto, de uma nova proposta de municipalização do ensino. Essa comissão foi constituída, porém, apenas informalmente.

Em setembro de 1987, foi publicado o *Plano de Desenvolvimento Econômico-Social* do Estado. A partir de um rápido diagnóstico da situação da educação no Rio de Janeiro, o documento definiu, com diretriz básica para a política estadual nesse campo, a valorização da escola pública. Isso, segundo o previsto, implicaria restaurar, na população, confiança no potencial do sistema público para desenvolver um ensino realmente democrático, não só do ponto de vista do acesso e permanência na escola (com efetiva aprendizagem), como também do ponto de vista da gestão da própria instituição escolar (Rio de Janeiro, 1987 c, p.133).

O Plano ratificou a intenção do Governo do Estado em proceder à municipalização do ensino ao propor, como uma das áreas de atuação da SEE, a descentralização, que pressuporia o estabelecimento de novo padrão de relações entre Estado e municípios, com o objetivo de atingir a universalização do atendimento, através da unificação da rede de ensino público. Para viabilizar a proposta de descentralização, o Plano estabeleceu que a SEE desenvolveria dois programas: o de municipalização do ensino de 1º grau e o Promunicípio (Rio de Janeiro, 1987 c, p.135-6).

A comissão mista paritária, Fórum-SEE, por sua vez, concluiu, em outubro de 1987, dois documentos contendo sugestões para a política estadual de municipalização do ensino de 1º grau. O primeiro deles incluía uma justificativa e os pressupostos da medida, assim como as ações que deveriam ficar a cargo do Estado e dos municípios nesse processo, não apresentando grandes diferenças, em termos de conteúdo, do documento anterior elaborado pela SEE. Na realidade, foram mantidos, basicamente, os mesmos pressupostos do documento anterior: gradualismo; respeito à autonomia municipal; declaração de interesse pelos municípios; soluções diferenciadas para situações também diferenciadas, buscando sempre a correção das desigualdades; qualidade e unidade do ensino público; valorização do magistério público, inclusive preservação de suas conquistas; e articulação entre organismos públicos e entidades da sociedade civil. Contudo, o documento não mencionava expressamente a atuação equalizadora do Estado, embora, de certa forma, esta estivesse implícita na proposta de soluções diferenciadas para situações também diferenciadas, tendo em vista a correção de desigualdades. Além disso, ao abordar a questão da valorização do magistério, incluía entre os objetivos a serem alcançados a eliminação das

disparidades salariais, aspecto cuidadosamente evitado na proposta anterior da SEE (Rio de Janeiro, 1987d, p.3-4).

Na justificativa de sua proposta, ao contrário da SEE, a comissão mista não fez uma análise de prós e contras da municipalização, mas defendeu veementemente a medida, apoiando-se sobretudo em suas vantagens políticas, ou seja, no seu potencial democratizador. A questão da municipalização foi inserida numa política global de descentralização do poder, visando, principalmente, o resgate da cidadania, a ser concretizado através da participação da comunidade local nas decisões que envolvessem a vida e o funcionamento da escola básica (Rio de Janeiro, 1987d, p.4-5).

Além do ligado ao resgate da cidadania, o documento apresentou, ainda, os seguintes argumentos favoráveis à municipalização:

- respostas mais rápidas para os problemas;
- possibilidade de controle local dos gastos públicos;
- facilidade de acompanhamento das ações municipalizadas pela população;
- circunscrição, à escala local, dos problemas causados por possíveis falhas ou erros administrativos;
- sentimento de identificação da população com o bem ou serviço público (sentido de co-propriedade);
- impactos positivos de algumas medidas – como a municipalização da merenda ou das obras escolares – na economia local (Rio de Janeiro, 1987d, p.5-6).

O primeiro documento da comissão mista reduziu de 11 para cinco as ações previstas para o Estado no processo de municipalização. O corte que consideramos mais relevante foi o que eliminou suas funções de monitoração sobre o processo, inclusive o acompanhamento, registro e avaliação do seu andamento e resultados (Rio de Janeiro, 1987d, p.6-7).

No que se refere às ações mantidas, foram, em alguns casos, introduzidas modificações, geralmente no sentido de fortalecer a posição dos municípios, prevendo-se:

- a elaboração pelo Estado de legislação estabelecendo responsabilidades das duas esferas de governo envolvidas no processo de municipalização: o documento, ao contrário do anterior, previa a participação dos municípios nessa tarefa;
- o levantamento de todos os convênios já assinados com os municípios, que pudessem ser entendidos como ações de municipalização: não houve mudanças quanto a esse aspecto;
- definição dos encargos a serem repassados a cada município, mediante a adoção de critérios que levassem em conta aspectos como a sua capacitação técnica e financeira, nível de esforço dispensado na área e estado de sua rede de ensino: neste caso suprimiu-se a menção, entre os critérios a serem adotados, ao grau de prioridade do município no contexto estadual, realmente uma porta aberta para uma seleção baseada em fatores político-partidários;
- dinamização de mecanismos sistemáticos da cooperação técnica: a redação desse item sofreu pequenas modificações, sem maior importância. Não se fez qualquer referência, por exemplo, à contratação de assessoria técnica externa para o programa<sup>(6)</sup>;
- repasse dos recursos financeiros que assegurassem às administrações locais a consecução das ações programadas no processo de municipalização e, também, a eliminação das disparidades salariais existentes. Além de incluir este último aspecto, não previsto no documento da SEE, o projeto da comissão foi mais incisivo sobre a responsabilidade do Estado: em vez de prever vagamente uma cooperação financeira para "respaldar" e "favorecer" a execução do programa, como seu antecessor, o documento da comissão mista deixou clara a obrigação do Estado em realizar os repasses necessários ao financiamento dos encargos municipalizados (Rio de Janeiro, 1987d, p.6-7).

Quanto às ações previstas para os municípios, cabe ressaltar que foram mantidas praticamente as mesmas do documento elaborado pela SEE. Não foi, no entanto, prevista a apresentação ao Estado do diagnóstico educacional e do plano municipal de educação. Por outro lado, foram incluídos dois novos compromissos para os governos locais: a contratação de pessoal sempre através de concurso público e a definição de formas de participação da sociedade na execução do processo de municipalização do ensino (Rio de Janeiro, 1987d, p.7).

O primeiro documento da comissão concluía com a proposta de uma minuta-padrão de convênio de municipalização entre Estado e municípios – uma espécie de protocolo de intenções – já que continha os pressupostos de municipalização, o seu marco teórico (a escola unitária) e algumas responsabilidades gerais das partes, mas não previa a enumeração dos encargos objeto da municipalização, nem a definição dos recursos financeiros a serem alocados pelas partes. O prazo de validade previsto para o convênio era de quatro anos. Segundo suas disposições, as prefeituras teriam que encaminhar ao Estado, todos os anos, um plano (Plano Operativo Anual de Municipalização - Poame), onde deveriam ser propostos, para a aprovação da SEE, os encargos a serem municipalizados. Conforme previsto, a definição dos repasses financeiros do Estado para os municípios seria feita através de termos aditivos (Rio de Janeiro, 1987d, p.8).

O segundo documento elaborado pela comissão mista tratou de estabelecer balizamentos para a transferência de escolas estaduais para a administração municipal, fixando, como objeto da primeira etapa desse processo, as escolas rurais de uma ou duas salas, consideradas de difícil acesso e possuidoras de classes multisseriadas (Rio de Janeiro, 1987e). Preocupou-se, ainda, em definir as responsabilidades do Estado e dos municípios quanto às principais questões envolvidas nessa transferência, ou seja, as referentes à rede física, aos recursos humanos, aos aspectos técnico-pedagógicos e aos recursos financeiros.

No que se refere à rede física, foram previstas como responsabilidades do Estado:

- avaliação da necessidade e do custo da reforma e do reequipamento das escolas;
- repasse dos recursos financeiros necessários a essa reforma ou reequipamento, *definidos em instrumento legal*, ou dos prédios escolares já reformados e reequipados;
- *transferência ao patrimônio municipal* desses prédios, após dois anos de funcionamento em boas condições físicas;
- construção de novas unidades escolares com o módulo mínimo de duas salas e a utilização de material e mão-de-obra locais;
- transferência dos prédios construídos às prefeituras;

- repasse, às administrações municipais, de uma taxa de administração pelo encargo de gerir e conservar os prédios escolares municipalizados.

Quanto aos municípios, foram previstos os seguintes encargos no que diz respeito à rede física:

- conservação dos prédios recebidos, inclusive sua reparação ou reforma futura quando necessário;
- provimento das futuras necessidades de patrimônio dessas escolas;
- efetiva aplicação dos recursos financeiros específicos na reforma e no reequipamento dos prédios assumidos;
- manutenção das escolas em condições adequadas de funcionamento (equipamento, conservação física, pessoal, material de consumo, merenda e outras).

Em termos de recursos humanos, foram propostas as seguintes obrigações para o Estado:

- remanejamento do pessoal docente das escolas municipalizadas, a partir dos respectivos interesses e das vagas disponíveis na rede estadual;
- colocação, à *disposição* dos municípios, do pessoal docente e de apoio não remanejado, continuando o Estado a arcar com seus vencimentos e a responder por seus direitos e vantagens;
- prestação de assistência técnica e financeira às prefeituras para a realização de concurso para ingresso no magistério municipal.

Aos municípios, foram atribuídos os seguintes encargos na área de recursos humanos:

- suprimimento do pessoal necessário ao funcionamento das escolas transferidas: docentes, através de concurso público, e pessoal de apoio, por meio de procedimentos a serem definidos no processo de municipalização;
- administração técnico-pedagógica do pessoal cedido.

Na área pedagógica, foi sugerida a seguinte divisão de responsabilidades entre as duas esferas de governo:

- responsabilidades conjuntas:



- estabelecimento de *mínimos curriculares*;
- responsabilidade do Estado:
  - articulação com os órgãos municipais de educação para a prestação de assistência técnico-pedagógica;
  - encaminhamento a esses órgãos de normas e procedimentos legais estabelecidos pela SEE ou pelo Conselho Estadual de Educação;
  - supervisão administrativa e legal (inspeção) das escolas, podendo essa atribuição ser delegada a municípios capacitados;
- responsabilidade dos municípios:
  - articulação com a SEE visando a prestação de orientação pedagógica sistemática às escolas;
  - realização de cursos e outras formas de atualização de professores.

Em termos financeiros, foi prevista para o Estado a obrigação de repassar os recursos financeiros necessários ao funcionamento das escolas municipalizadas, através de termos aditivos ao convênio de municipalização, previstos nos planos de aplicação anuais. Segundo o documento, os repasses deveriam ser calculados com base em um *custo/aluno* que levasse em conta a necessidade de conservação física das escolas, o material de consumo, o pessoal, a merenda e uma taxa de administração.

Por sua vez, os municípios ficaram com o compromisso de:

- aplicação de recursos próprios na função de educação (preferencialmente no ensino de 1º grau): no mínimo 25% da sua receita tributária;
- elaboração de planos de aplicação anuais.

O documento propôs, ainda, diretrizes para o processo de municipalização da rede estadual, através de *etapas gradativas* e critérios baseados na capacidade administrativa dos municípios. Foram estabelecidas como etapas: 1ª) escolas de 1 a 2 salas em zona rural; 2ª) escolas do tipo E da 1ª a 4ª séries; 3ª) escolas do tipo D da 1ª a 4ª séries; 4ª) toda rede do pré-escolar a 1º grau. Como critérios, foram fixados os seguintes: 1º) órgão municipal de educação; 2º) condições gerais da rede física municipal; 3º) apresentação de nível satisfatório de produtividade (evasão, repetência,

distorção série-idade, etc.); 4ª) habilitação do pessoal docente; 5ª) situação de ingresso do magistério (concurso público); 6ª) implementação de plano de carreira e estatuto do magistério.

O documento alertava, porém, que os colégios estaduais que abrangiam do pré-escolar ao 2º grau não seriam municipalizados e que as etapas não seriam necessariamente seqüenciais. A última observação, no entanto, parece se chocar com a proposta de etapas "gradativas", vinculadas ao cumprimento de requisitos.

No mesmo mês (outubro de 1987) em que a comissão mista concluía seus documentos, o Centro de Professores do Rio de Janeiro – CEP/RJ divulgou um folheto de protesto contra a municipalização do ensino do Estado. Para esse órgão, ela era nada mais que uma tentativa de desorganizar a classe de professores, sob um discurso falso de democratização do ensino (CEP/RJ, 1987, páginas não numeradas).

Segundo o Centro, se o objetivo fosse realmente democrático, não se teria excluído do debate e da tomada de decisões entidades civis organizadas e a comunidade escolar em geral. Para ele, a solução dos problemas educacionais do Rio de Janeiro passava, necessariamente, pela isonomia salarial entre Estado e municípios, pelo atrelamento dos estatutos e planos de carreira destes últimos aos do primeiro, pelo fim da contratação de leigos, pela legalização dos sindicatos e pela garantia de eleições para a escolha de diretores de escola e chefes dos Núcleos de Educação Comunitária – NECs. Concluindo seu manifesto, o CEP propunha, em lugar da municipalização, descentralizar-se autoridade e responsabilidade para as próprias escolas, inclusive quanto à manutenção dos prédios escolares.

Apesar do protesto do CEP, as propostas dos dois documentos elaborados pela comissão mista foram apresentadas a todos os secretários municipais de educação do Rio de Janeiro em reunião realizada no prédio da Secretaria de Planejamento do Estado. Nessa oportunidade ocorreu uma divisão radical de opiniões em torno da questão da isonomia salarial: os representantes da SEE colocaram-se frontalmente contra a medida, alegando não só que a mesma feria a autonomia municipal, como que não havia, no Governo Estadual, disponibilidades financeiras para custeá-la. Parte das autoridades municipais também se opôs a ela, com base no pressuposto de que, se fosse adotada, as prefeituras perderiam completamente o controle sobre sua política de pessoal na área (o que era procedente); outra parte, no entanto, influenciada pelas pressões das bases, negou-se a discutir a municipalização caso esta não incluísse a isonomia salarial. Criou-se, então, um impasse incontornável e a SEE

deixou de usar o Fórum dos Secretários Municipais de Educação do Estado como interlocutor. Mesmo assim continuou a trabalhar na formulação da política estadual de municipalização do ensino.

Em dezembro de 1987, o Governo do Estado instituiu formalmente o *Programa de Municipalização do Ensino de 1º grau do Estado do Rio de Janeiro – Promurj*, criando para ele um Conselho Diretor, composto de sete membros, e uma Secretaria Operacional, que ficou a cargo da Gerente do Projeto de Coordenação e Assistência ao Ensino Municipal – Promunicípio na época.

No mesmo mês, a equipe responsável pelo Promurj concluiu mais um documento preliminar, aproveitando algumas das contribuições elaboradas nas etapas anteriores e propondo as bases para a operacionalização do Programa.

Esse documento iniciava com uma espécie de retrospectiva de todos os esforços dispendidos em prol da municipalização desde que o Estado, através do *Plano de Desenvolvimento Econômico-Social 1988/1991*, a caracterizou como uma das prioridades do Governo Moreira Franco no campo da educação. A seguir eram definidas as diretrizes gerais para o Programa, enfatizando-se que:

- a municipalização envolveria dimensões de ordem política, institucional, legal, econômica, cultural e técnico-pedagógica que exigiriam articulação, planejamento integrado e racionalização de esforços e recursos das duas esferas de governo envolvidas;
- o aspecto político da municipalização só seria relevante se a democratização e a descentralização do poder político se associassem à necessária expansão da escola pública de qualidade;
- a municipalização deveria levar ao estabelecimento de um novo padrão de relações entre o Estado e os municípios. Para os autores, isso permitiria a universalização da escola unitária básica, a unificação da rede de ensino público e a participação efetiva da sociedade no processo de implantação de medidas relativas à escolarização;
- o Governo Moreira Franco entendia a municipalização do ensino de 1º grau como a passagem de encargos e serviços relativos a esse nível de ensino para a gestão municipal, de forma global<sup>(7)</sup>, progressiva e diferenciada, com a necessária garantia de democratização do ensino público gratuito e de qualidade;

- o processo de municipalização seria viabilizado através de iniciativas, acordos, ajustes, normas técnicas e providências administrativas, elaborados com a participação das diferentes instâncias de governo e segmentos da sociedade interessados na questão educacional;
- a municipalização exigiria a observância de alguns princípios, a saber: garantia de que os encargos assumidos pelos municípios estariam de acordo com suas possibilidades de recursos financeiros, institucionais e humanos; segurança de um desempenho que resguardasse a qualidade e a expansão da escola pública; caracterização dos municípios segundo suas peculiaridades e definição de suas prioridades, competências e responsabilidades a médio e a longo prazos;
- o Governo Estadual conceituava a cooperação técnica que deveria prestar aos municípios em termos de apoio e incentivo na implementação de ações pedagógico-administrativas voltadas, sobretudo, para uma organização curricular que priorizasse o núcleo comum obrigatório. A proposta era de que a escola passasse a exercer efetivamente o papel de mediadora entre a cultura local e o saber mais amplo, transmitindo conhecimentos e habilidades indispensáveis à formação do cidadão;
- o processo de municipalização do ensino deveria considerar as diferenças existentes entre os municípios, em termos de recursos financeiros, humanos e materiais, bem como a desigualdade no atendimento educacional entre as zonas urbanas e rurais;
- os direitos e interesses do magistério quanto à valorização da formação, seleção por concurso, aperfeiçoamento e carreira deveriam ser preservados. Para isso se propunha a manutenção do quadro de professores estaduais e de seus respectivos direitos, bem como a adoção e vigência de estatutos e planos de carreira para o magistério municipal. Além do mais, previa-se que a seleção do magistério para o ensino municipalizado fosse gradativamente assumida pelos municípios, mas sempre sob a forma de concurso público, supervisionado pela SEE;
- a definição de etapas de implantação do processo de municipalização deveria se basear em critérios ligados à eficiência e ao nível de esforço dispendido, entendendo-se por eficiência a produtividade da rede municipal (atendimento à faixa de obrigatoriedade escolar, níveis crescentes de rendimento escolar, condições de funcionamento da rede física e apoio ao trabalho docente) e por esforço a decisão política do município de investir em educação, com ênfase no ensino do 1º grau;

- a municipalização do ensino, enquanto processo gradual e diferenciado, pressuporia a consideração dos seguintes aspectos: otimização das redes municipais e estadual; articulação e integração dos esforços na realização e absorção dos resultados da chamada escolar; aquisição e distribuição da merenda escolar; conservação e manutenção da rede física; aquisição de equipamentos e material de consumo para as escolas de 1º grau; contratação de pessoal de apoio e administração para as escolas de 1º grau; incentivo à participação e à integração da comunidade nas decisões e responsabilidades relativas à educação;
- a descentralização da gestão do sistema estadual e sua desburocratização deveriam acompanhar a municipalização, apoiando-se em uma nova proposta para o funcionamento dos NECs (Rio de Janeiro, 1987f, p.1-5).

O documento elaborado pela equipe do Promurj enfatizava a predominância do interesse municipal no que diz respeito ao ensino básico e propunha, como pressuposto para o processo de municipalização, exatamente os mesmos já apresentados pela comissão mista (Rio de Janeiro, 1987f, p.6-7).

No que se refere às responsabilidades do Estado, o documento praticamente repetiu o disposto na proposta da SEE apresentada em Resende, inclusive quanto aos aspectos relativos à assistência financeira, à instituição de mecanismos compensatórios para a atenuação de desigualdades e ao acompanhamento, registro e avaliação da municipalização, inclusive da atuação do Estado no processo e do desempenho, pelas prefeituras, dos encargos transferidos pelo primeiro. Não foi prevista, porém, a elaboração da legislação estadual que deveria estabelecer as responsabilidades e encargos de ambas as esferas de governo, bem como definir os instrumentos legais para a execução da municipalização. Vale ressaltar, ainda, que foram mantidas exatamente as mesmas obrigações para os municípios incluídas no documento apresentado pela SEE em Resende (Rio de Janeiro, 1987f, p.8-10).

A equipe do Promurj inspirou-se no trabalho da comissão mista Fórum-SEE, já mencionado, para definir os balizamentos para a implantação do Programa, embora introduzindo-lhes algumas modificações:

- considerou municipalizáveis, num primeiro momento do processo, as escolas rurais com uma ou duas salas, bem como as escolas de outro tipo com três salas, onde já existissem professores municipais em virtude de convênio entre os Governos Estadual e local. A primeira prioridade já havia sido prevista no documento da

comissão mista, que, no entanto, exigia duas outras condições: difícil acesso e classes multisseriadas; quanto à segunda, foi uma inovação;

- previu uma estratégia de municipalização baseada em níveis crescentes de abrangência e em uma escala de requisitos cumulativos;
- definiu, como balizamentos para a primeira etapa da municipalização, praticamente as mesmas anteriormente propostas pela comissão mista, contemplando rede física, recursos humanos, aspectos técnico-pedagógicos e recursos financeiros. Introduziu, porém, uma inovação: suprimiu a referência ao custo-aluno como base de cálculo para os repasses;
- propôs uma fórmula para o cálculo dos recursos a serem transferidos em decorrência da municipalização.

Quanto à fórmula para cálculo dos repasses, levava em conta os seguintes elementos:

- recursos humanos:

$A = \text{lotação necessária de professores} \times \text{salário/ano municipal}$

$B = \text{lotação necessária de pessoal de apoio} \times \text{salário/ano municipal}$

- material de consumo:

$C = \text{custo de material de consumo individual arcado pelo Estado} \times \text{número de alunos}$

$D = \text{custo de material de consumo coletivo arcado pelo Estado} \times \text{número de turmas}$   
(grupos de vinte alunos)

- outros custos:

$E = \text{taxa de implantação do programa de municipalização do 1º grau}$   
(% de  $A + B + C$ )

$\text{Total do Repasse} = A + B + C + D + E$

Segundo o documento, a aplicação da fórmula deveria observar as seguintes normas:

- no caso da escola rural transferida com cessão de pessoal docente e de apoio pela SEE, os itens A e B não deveriam ser computados;

- na definição da lotação necessária, teriam que ser levados em conta fatores como o número de alunos das escolas municipalizadas, o fato de haver ou não classes multisseriadas e outros do gênero;
- no que se refere ao material de consumo, o Estado não assumiria o custo total, mas apenas uma parte dele;
- no cálculo do custo do material de consumo de uso coletivo, deveria ser considerado o número de professores e alunos (taxa média de vinte alunos por professor);
- para compensar as disparidades econômico-financeiras e educacionais existentes no Estado deveria ser estabelecido um percentual (podendo variar de 5% a 15%) para cada município, à conta de taxa de implementação.

Segundo a proposta, não deveriam ser incluídos no cálculo dos repasses:

- os custos para reformas e reequipamento das escolas municipalizadas que os necessitassem: a medida deveria ser objeto de decisões específicas (*ad hoc*);
- os custos de alimentação escolar e manutenção física regular das escolas: deveriam ser tratados em convênios em separado (Rio de Janeiro, SEE, 1987f, p.16-8).

#### **4.2.4.2. A política de municipalização oficializada e divulgada**

Em fevereiro de 1988, a política de municipalização do Estado foi, finalmente, oficializada e divulgada através da impressão do livreto *Programa de Municipalização do Ensino de 1º Grau do Estado do Rio de Janeiro – Promurj: bases para sua operacionalização* (Rio de Janeiro, 1988).

Na apresentação do documento, o Secretário de Estado de Educação ratificou o compromisso do Governo Estadual em melhorar a qualidade e resgatar a credibilidade da escola pública. Afirmou ainda que o Promurj possibilitaria, através do repasse de recursos financeiros do Estado aos governos locais, a ampliação das redes municipais de ensino e o melhor atendimento às zonas rurais.

Na sessão seguinte, o documento definia a municipalização do ensino como "um processo de transferência progressiva para a responsabilidade municipal de encargos

e serviços de educação básica, anteriormente executados pelo Estado, cujo resultado deveria se consubstanciar em um sistema de educação fundamental de base municipal". Destacava, ainda, que o processo de municipalização visava ampliar as formas democráticas de participação, por parte das comunidades e dos grupos representativos da sociedade civil, no efetivo exercício do acompanhamento, controle e avaliação do ensino ministrado pelo Poder Público. Enfatizava, também, o compromisso do Governo do Estado com a universalização da escola unitária básica. Finalmente, afirmava que um processo de municipalização do ensino, na forma prevista pela Lei nº 5.692/71, possuía muitas exigências, destacando as seguintes: a efetiva comprovação da capacidade dos municípios para absorverem crescentes encargos e serviços; o estabelecimento de uma legislação estadual supletiva garantidora da aplicação articulada dos recursos públicos e a adoção concreta do princípio da atuação supletiva equalizadora do Estado e da União para atenuar as desigualdades regionais (Rio de Janeiro, 1988, p.9).

Ao tratar dos pressupostos da municipalização, o documento manteve inalteradas as disposições dos dois anteriores: gradualismo; respeito à autonomia municipal; soluções diferenciadas para situações também diferenciadas, buscando sempre a correção das desigualdades regionais e locais; declarado interesse do município; qualidade e unidade básica do ensino público no Estado; correspondência entre encargos e recursos financeiros transferidos; valorização do magistério público; articulação entre órgãos públicos e entidades da sociedade civil para um trabalho conjunto e solidário de educação (Rio de Janeiro, 1988, p.10).

Descrevendo o esquema operacional do Promurj, o documento estabelecia que:

- o processo poderia envolver, no que se refere à transferência de encargos e serviços relativos ao ensino de 1º grau, múltiplas dimensões<sup>(8)</sup>, mencionando expressamente as seguintes:
- articulação e integração de esforços na realização e absorção dos resultados da chamada escolar;



- aquisição e distribuição da merenda escolar;
  - conservação e manutenção da rede física;
  - aquisição de equipamento e material de consumo;
  - manutenção do pessoal de apoio e administrativo;
  - criação de comissões municipais de educação;
  - absorção pelos municípios de unidades escolares anteriormente geridas pelo Estado;
- o Programa, para atender ao problema imediato de muitas escolas estaduais rurais, priorizaria, em um primeiro momento, a transferência dessas escolas para a gestão municipal; portanto, a transferência da gestão de escolas rurais foi considerada ponto de partida para a municipalização, exatamente como previsto no documento anterior;
  - a estratégia para a implantação do Promurj seria gradual e progressiva, compreendendo níveis de abrangência crescentes à medida que os municípios fossem conseguindo preencher requisitos cumulativos que comprovassem sua organização e capacidade gerencial e financeira (Rio de Janeiro, 1988, p.12-5). O esquema estabelecido baseava-se nos mesmos graus de abrangência do documento anterior e em uma escala de requisitos cumulativos um pouco diferente, com é mostrado no quadro mais adiante apresentado.

É importante ressaltar que parte dos requisitos cumulativos estabelecidos, apesar de bem-intencionada, não tinha grande valor prático. O fato, por exemplo, de dispor *formalmente* de um órgão de educação não significa que o município esteja habilitado *de fato* para assumir novos encargos. Uma avaliação da produtividade (taxas de evasão, repetência, distorção idade-série, etc.) da rede municipal seria um indício mais seguro de capacidade no setor. Por outro lado, o documento pecou por não explicitar como se faria a verificação da capacidade administrativa e financeira dos municípios para gerir a rede de ensino.

### Escala de requisitos cumulativos

DOCUMENTO DE DEZEMBRO DE 1987	DOCUMENTO DE FEVEREIRO DE 1988
<p>1. Existência de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• órgão municipal de educação;</li> <li>• condições satisfatórias da rede física municipal;</li> <li>• pessoal docente habilitado.</li> </ul>	<p>1. Emprego de 25% das receitas em educação;</p> <p>Existência de órgão municipal de educação;</p> <p>Apresentação da rede física em condições satisfatórias.</p>
<p>2. Apresentação de bom nível de produtividade do ensino na rede municipal.</p>	<p>2. Adoção do concurso para o ingresso no magistério municipal.</p>
<p>3. Adoção do concurso para o ingresso no magistério municipal.</p>	<p>3. Implementação do Plano de Carreira e do Estatuto do Magistério.</p>
<p>4. Implementação de Plano de Carreira e Estatuto do Magistério.</p>	<p>4. Demonstração efetiva de capacidade financeira e administrativa para a gestão da rede.</p>

Além de todas as bases operacionais acima, o documento de fevereiro de 1988 também previa que:

- o Programa deveria dispor de mecanismos de cooperação técnica permanente para apoiar e incentivar os municípios na implementação das ações nele previstas: o documento citou, como exemplos de possíveis áreas de cooperação técnica, as de planejamento (realização de estudos, levantamentos, diagnósticos e elaboração de planos), recursos humanos (treinamento e realização de concursos), rede física (especificação de prédios e equipamentos escolares) e pedagógica (relação ensino-aprendizagem, estabelecimento conjunto de mínimos curriculares e articulação para a prestação de assistência pedagógica às escolas);
- a execução do Programa deveria ser *respaldada e favorecida* através de assistência financeira do Estado às administrações locais. O documento manifestou a intenção de o Promurj adotar mecanismos de equalização para a atenuação das desigualdades entre municípios e fez uma menção superficial a um "esquema racional para cálculo dos custos de transferências" das escolas estaduais que, segundo seus autores, já estava definido e serviria de base para as decisões quanto a recursos financeiros a serem repassados às prefeituras;
- os compromissos financeiros entre as partes deveriam ser disciplinados em convênios, baseados nos planos anuais elaborados pelos municípios (Rio de Janeiro, 1988, p.14).

Em síntese, algumas das orientações tão criticadas no documento apresentado em Resende foram retomadas: principalmente insistiu-se em não definir claramente a assistência financeira do Estado, nem as responsabilidades de cada parte no processo de municipalização, em especial quanto aos vários aspectos jurídicos e práticos envolvidos na transferência das escolas (recursos humanos, materiais, repasses financeiros, etc).

O mais importante, no entanto, em relação à política de municipalização formalizada nesse documento, foi o fato de que, na época em que isso ocorreu, já tinha sido decidida a inclusão de 16 municípios e 300 escolas no Programa. Segundo as informações, as negociações para isso se processaram de forma tão discreta que surpreenderam a maior parte dos participantes do Fórum.

Concluindo, analisando-se o processo de formulação da política estadual de municipalização do ensino de 1º grau até o momento de sua oficialização e divulgação pública, podemos identificar três etapas:

- 1ª etapa: marcada pelo isolamento da SEE, voltada para a solução de suas divergências internas acerca da municipalização;
- 2ª etapa: caracterizada pela busca de aproximação Estado-municípios, mediada pelo Fórum, e pela tentativa de um trabalho conjunto na definição das linhas mestras do Programa de Municipalização;
- 3ª etapa: assinalada por um novo isolamento da SEE, provocado pela impossibilidade de consenso com os municípios em torno da questão da isonomia salarial. Só que desta vez o isolamento foi parcial porque continuaram a ser desenvolvidos contatos com algumas prefeituras com as quais o Governo Estadual possuía afinidades políticas, que resultaram na inclusão de 16 delas no Programa, *antes do seu próprio lançamento oficial e público e independentemente do cumprimento das normas e requisitos estabelecidos*. As decisões concretas sobre a inclusão no Programa foram tomadas, portanto, à luz de *outros critérios*, diferentes daqueles propostos pela equipe técnica encarregada do estudo da questão. Ou seja: mais uma vez ocorreu o divórcio entre a decisão política e as orientações técnicas que deveriam respaldá-la.

#### **4.2.4.3. Política oficializada e política efetivamente implementada**

##### **4.2.4.3.1. Um panorama geral**

Como já dissemos, quando o Promurj foi lançado publicamente já estavam escolhidos os municípios que dele iriam fazer parte, pelo menos de início. Eram municípios cujos prefeitos estavam em sintonia com o Governo Estadual e, por isso, nem sempre as bases técnicas estabelecidas no documento de divulgação do Promurj foram rigorosamente observadas. A própria SEE reconheceu que foram feitas muitas concessões. Na realidade ela nunca chegou a empreender, previamente, estudos de campo específicos para avaliar a real capacidade dos municípios para gerir os encargos a serem municipalizados, nem para verificar se preenchiam de fato todos os requisitos previstos. Tais requisitos não funcionaram, portanto, como precondições para a participação no Programa e sim como espécies de compromissos morais (uma vez que nenhum instrumento jurídico os impunha) para as prefeituras que nele ingressavam.

Ocorreram, portanto, grandes discrepâncias entre a política oficializada em fevereiro de 1988 e a realmente implementada. De fato, a verdadeira política estadual de municipalização do ensino de 1º grau foi tomando forma e sendo formulada e reformulada concomitantemente com sua implantação. Daí concluirmos que a política oficializada não consistiu realmente num guia para orientar e direcionar a ação.

Além disso, as várias mudanças dos Secretários de Estado de Educação e, conseqüentemente, da equipe técnica da SEE, durante o processo de implantação do Promurj, fizeram com que este sofresse muitas mudanças de rumo. O Governo Moreira Franco teve três Secretários: Carlos Alberto Direito (de 15/3/87 a 13/6/88); Rafael de Almeida Magalhães (de 14/6/88 a 28/11/88) e Fátima Cunha Ferreira Pinto (de 29/11/88 a 15/3/91). Durante o mandato do segundo, a própria sobrevivência e continuidade do Programa estiveram seriamente ameaçadas.

Realmente, Rafael de Almeida Magalhães chegou a ordenar a não ampliação (ou o "congelamento") do Promurj, o que explica porque em 1988, além dos 16 municípios incluídos antes mesmo do seu lançamento público, *somente mais um* conseguiu ingressar no Programa e, mesmo assim, ainda na gestão de Carlos Alberto Direito.

Magalhães defendia a desconcentração administrativa da SEE, através do fortalecimento dos seus próprios órgãos regionais e locais e, principalmente, da concessão de autonomia administrativa e financeira às escolas estaduais, em vez da transferência da gestão destas últimas para os municípios. Visando esse objetivo, bem como deflagrar o processo de informatização da Secretaria, chegou a empreender estudos para uma reforma administrativa global no órgão. Muitos atribuem sua queda rápida justamente a essa tentativa de redistribuição de poder.

Mesmo após a queda desse Secretário, o Promurj custou a acelerar o seu ritmo de desenvolvimento: em 1988 compreendia 17 municípios; em 1989 incluiu mais dois e perdeu um (Cachoeiras de Macacu); em 1990 permitiu o ingresso de mais 11 municípios e em 1991 de apenas um.

No final o Programa abrangia 30 municípios, contando com 409 escolas e 27.229 alunos municipalizados.

Vale ressaltar que as descontinuidades político-administrativas na SEE chegaram a afetar as próprias bases financeiras do Promurj: o orçamento de 1989, elaborado e aprovado no segundo semestre de 1988 (portanto na gestão de Magalhães) não incluiu, ao contrário dos de 1988, 1990 e 1991, a municipalização do ensino como projeto e, portanto, não lhe destinou uma dotação específica. Os técnicos da SEE, no entanto, a haviam incluído em sua proposta preliminar, o que significa que o corte foi realizado em escalões decisórios mais altos. Com isso, a gestão financeira do Programa se complicou muito, tornando necessária a abertura de créditos especiais a cada trimestre para custeá-lo. Isso acabou provocando atrasos consideráveis no repasse de dinheiro aos municípios e muita insatisfação.

#### **4.2.4.3.2. *O significado da municipalização do ensino de 1º grau no Estado do Rio de Janeiro***

Embora o documento que lançou o Promurj publicamente previsse várias possibilidades para a operacionalização da transferência de encargos e serviços relativos ao ensino de 1º grau aos municípios, durante toda a etapa inicial do processo a municipalização se restringiu à transferência da gestão de escolas. Nenhuma das outras dimensões mencionadas na seção anterior chegou a ser explorada até 1989. Foram dadas as seguintes explicações para o fato:

- a SEE encontrava cada vez maiores dificuldades para lidar com as pontas de sua pulverizada rede de ensino – ou seja, com as escolas rurais; daí interessar-lhe transferir a sua gestão, de imediato, aos municípios;
- o Estado não desejava, logo de início, abrir muitas frentes de trabalho diferentes no processo de municipalização, pois isso dificultaria o seu controle sobre o processo;
- a SEE (baseada, segundo as informações, em algumas sondagens junto a autoridades municipais) acreditava que os municípios se oporiam a algumas medidas previstas em outras vertentes da municipalização: não se disporiam, por exemplo, a realizar um censo escolar e ampliar a chamada para matrícula, pois isso tornaria transparentes os déficits de atendimento (um dos entrevistados afirmou que a realização desse censo vinha sendo tentada desde o início do Governo Moreira Franco, sem êxito); também não estariam dispostos a aceitar a imposição do Estado no sentido de criarem comissões municipais de educação para viabilizar a participação da comunidade nas decisões e responsabilidades relativas ao ensino a seu cargo.

Os argumentos acima não chegaram, no entanto, a explicar porque não foram municipalizados, no primeiro ano, os encargos referentes à merenda e às obras escolares, para os quais havia apoio praticamente geral das prefeituras.

Concentrando-se de início em uma única dimensão ou vertente, a municipalização do ensino acabou ganhando um significado restrito no âmbito da SEE: o da transferência de escolas. Mesmo quando já iniciadas outras formas de repasse de encargos, esse significado continuou dominando no seio da Secretaria, geralmente se fazendo uma distinção entre a transferência de escolas, entendida como autêntica forma de municipalização do ensino de 1º grau, e os convênios relativos à merenda e às obras escolares.

#### **4.2.4.3.3. A estratégia de operacionalização do Programa**

Embora a prioridade apontada no documento de fevereiro de 1988 tenha sido realmente respeitada, pois foram as escolas rurais as primeiras a serem transferidas para a gestão municipal, a municipalização não se processou rigorosamente de acordo com os níveis crescentes de abrangência previstos, nem ficou vinculada à comprovação, em cada nível, do atendimento aos requisitos cumulativos fixados. Por outro lado, se no início a maioria das escolas municipalizadas era realmente de pequeno porte, com

o tempo (e geralmente a pedido dos próprios prefeitos) começaram a ser objeto de transferência escolas maiores, inclusive localizadas em zonas urbanas.

Essa falta de rigor na verificação das exigências para entrada no Programa, bem como na operacionalização do processo de municipalização, inspira sérias dúvidas sobre se, de fato, todos os municípios que assumiram encargos estavam realmente capacitados a fazê-lo. Os próprios depoimentos de técnicos da SEE autorizam-nos a pensar que, apesar de toda a preocupação e cuidados manifestos no documento base do Promurj, alguns deles não estavam preparados para enfrentar o volume de encargos que lhes foi transferido.

Por outro lado, embora o documento que oficializou as bases do Promurj definisse a municipalização do ensino com um processo que objetivava ampliar as formas democráticas de participação, por parte das comunidades e dos seus grupos representativos, no controle e avaliação de um serviço prestado pelo Poder Público e incluísse, entre os seus pressupostos, a articulação entre os órgãos públicos e entidades da sociedade civil para um trabalho conjunto e solidário de educação, não foi tomada qualquer medida concreta para induzir ou incentivar os municípios à adoção de formas democráticas de gestão na área. A alegação de que isso feriria a autonomia municipal não justifica a omissão, já que o mesmo argumento se aplica aos outros requisitos estabelecidos para o processo. Isso parece indicar que a democratização da gestão do ensino municipal não era, para a SEE, uma preocupação tão prioritária quanto a existência do órgão municipal de educação e da carreira para o magistério, por exemplo.

#### **4.2.4.3.4. A concretização da municipalização**

Ao contrário do que previam a legislação federal (Lei nº 5.692/71, art. 58), o documento preliminar apresentado em Resende e o elaborado pela comissão mista, o Estado não criou uma legislação supletiva visando definir as suas responsabilidades e as dos governos locais na área da educação e quais instrumentos legais deveriam ser utilizados para concretizar a municipalização do ensino de 1º grau.

De fato, esse tipo de legislação poderia ter contribuído para solucionar os problemas provocados tanto pelo sistema de competências concorrentes, vigente no País na área do ensino, como pelas discontinuidades político-administrativas da SEE, tornando não só mais claras e transparentes, como mais estáveis as relações entre as partes envolvidas no processo de municipalização. Na sua ausência, essas relações foram

reguladas apenas através de convênios e termos aditivos, instrumentos que podem dar origem a mudanças constantes das regras do jogo e a manipulações políticas e que são precários por sua própria natureza, uma vez que qualquer das partes pode suspender a sua execução a qualquer tempo. A municipalização, como em São Paulo e Minas Gerais, assumia, assim, os contornos de algo provisório, sempre ameaçado de reversão.

Tal como o modelo de convênio sugerido pela comissão mista, o empregado na implantação do Promurj não passava de uma espécie de protocolo-padrão de intenções, contendo apenas os princípios de municipalização (correspondentes aos antigos pressupostos) e as obrigações de caráter geral do Estado e de todos os municípios que integrassem o Programa. Não definia os serviços municipalizados nem a ajuda financeira do Governo Estadual.

No que se refere aos princípios, esse convênio-padrão praticamente repetia as disposições do proposto pela comissão mista, enfatizando a municipalização do ensino como um processo e, portanto, como necessariamente gradativa; a escola pública de qualidade como direito de todos e dever da Administração Pública; o fortalecimento da articulação entre as esferas de governo como um fator que permitiria o melhor aproveitamento dos recursos e evitaria a duplicação de esforços; a escola unitária como ideal a ser perseguido; a necessidade de tratamento diferenciado para situações também diferenciadas e da criação de mecanismos de equalização por parte do Estado para reduzir as desigualdades e ampliar as oportunidades educacionais; e a valorização do magistério público como medida indispensável à qualidade do ensino municipalizado. Garantia, ainda, que os professores da rede estadual não seriam transferidos para os quadros dos municípios (uma inovação em relação ao documento da comissão mista).

O modelo de convênio adotado determinava, ainda, que cada etapa da execução do Promurj nos municípios fosse definida em termo aditivo específico, a ser elaborado com base nas propostas apresentadas nos seus Planos Operativos Anuais de Municipalização de Ensino – Poames e aprovadas pelo Estado.

Quanto às obrigações do Estado, a minuta-padrão de convênio previa a cooperação técnica aos municípios; a análise, aprovação e sugestão de alterações nos Poames;



o acompanhamento da execução dos projetos financiados com recursos por ele repassados; a assistência pedagógica, sempre que possível, às escolas da rede municipal e o fortalecimento da articulação dos órgãos locais da SEE com os órgãos municipais de educação.

Essas obrigações diferiam das propostas pela comissão mista em dois aspectos: em primeiro lugar, foi cortado o compromisso de o Estado financiar, de acordo com os recursos previstos, o cumprimento das metas estabelecidas nos Poames e, em segundo, acrescentada a intenção deste estender sua assistência pedagógica estadual às escolas municipais, *se possível*.

Foram incluídas como obrigações dos municípios: a elaboração e encaminhamento do Poame ao Estado; a execução das ações programadas e aprovadas por este; o fornecimento das informações solicitadas pela SEE; a extensão das ações decorrentes de convênio a toda a rede municipal; bem como a adequação da infra-estrutura dos órgãos municipais de educação, tendo em vista a ampliação de suas funções e o comprometimento de recursos de contrapartida, conforme especificado no Poame<sup>(9)</sup>.

Quanto aos recursos financeiros a serem repassados pelo Estado, o convênio-padrão apenas previa que seriam especificados em termos aditivos próprios. Tais termos aditivos, na prática, limitavam-se, geralmente, a fixar o montante e a forma de pagamento.

Na sistemática oficialmente adotada, portanto, estava reservado ao Poame um papel central: o de definir o conteúdo e a forma da municipalização em cada caso e as obrigações financeiras das partes envolvidas nesse processo. De fato, durante todo o ano de 1988, os Poames foram sumamente importantes para o processo<sup>(10)</sup>. Com o passar do tempo, no entanto, foram perdendo essa importância. Um exame nos arquivos da SEE mostrou que nem todas as prefeituras participantes do Programa chegaram a apresentar os Planos relativos aos anos de 1989 e 1990.

No que se refere à definição dos encargos objeto da municipalização, os contatos interpessoais, as reuniões *in loco* e os termos da visita passaram, com o tempo, a exercer o papel dos Poames. No que diz respeito aos repasses, a adoção de critérios

gerais e objetivos para cálculo dos montantes destinados a cada município tornou dispensável a apresentação, através desses Planos, de pedidos de financiamento ao Estado para o custeio de despesas específicas, como veremos no item referente aos recursos financeiros.

#### **4.2.4.3.5. A questão dos recursos humanos e dos prédios escolares**

Desde o início da implantação do Promurj ficou decidido que os servidores estaduais que trabalhavam nas escolas municipalizadas continuariam vinculados, jurídica e funcionalmente, ao Governo Estadual e teriam todos os seus direitos garantidos.

As primeiras escolas municipalizadas geralmente estavam desativadas ou quase e, portanto, não dispunham de quadros ou funcionavam com o pessoal ali colocado pelos municípios, por força de convênios com o Estado. Nestes casos, as administrações locais passaram a ser totalmente responsáveis pelos recursos humanos necessários ao funcionamento regular das escolas transferidas, a partir da municipalização.

Para os servidores estaduais lotados nas poucas escolas em funcionamento municipalizadas nessa época, foram abertas duas opções: serem remanejados para outros locais, conforme as necessidades de trabalho da SEE, ou serem colocados à disposição das prefeituras, sem qualquer ônus para estas. No início da municipalização, a maior parte preferiu a primeira alternativa. Com o tempo, no entanto, cresceu o número de servidores estaduais cedidos pelo Estado aos municípios.

Até 1989, o Estado transferia recursos aos municípios para o pagamento do pessoal que estes tinham que alocar às escolas municipalizadas. Criou-se, com essa prática, uma figura muito peculiar: o servidor vinculado jurídica e funcionalmente aos municípios, mas cujo salário dependia de repasse do Estado, conhecido como servidor "municipalizado".

Como os repasses para pagamento desse pessoal costumavam sofrer grandes atrasos, os servidores "municipalizados" freqüentemente recebiam os respectivos salários muito tempo depois de seus colegas que trabalhavam em escolas municipais comuns. Em função disso, os prefeitos tiveram que enfrentar movimentos reivindicatórios, greves e pressões e muitos acabaram tendo que usar recursos do orçamento do próprio município para pagá-los. Por outro lado, não se sentindo responsáveis por essa folha, alguns deles aproveitaram a oportunidade para aumentar muito

os quadros dessas escolas, fazendo com que algumas chegassem a apresentar uma relação de cinco alunos para cada professor.

Tudo isso, evidentemente, começou a prejudicar o relacionamento entre Estado e prefeituras, o que resultou na mudança dos critérios para cálculo dos repasses financeiros, comentada em outro item.

Quanto aos prédios escolares, o instrumento escolhido para passar a sua gestão para os municípios foi a cessão de uso. Entretanto, até quase o final do Governo Moreira Franco, ocorriam problemas de ordem jurídica quanto a esse aspecto: segundo técnicos da própria SEE, os processos e atos de cessão contemplavam, ao mesmo tempo, vários imóveis e tiveram que ser reformulados, diante do parecer dos assessores jurídicos da SEE. Em 1991 foi-nos informado que essa situação já estava resolvida.

Um aspecto extremamente relevante, no que se refere ao patrimônio envolvido no processo de municipalização, foi o fato de que, embora o documento da comissão mista tenha previsto a sua transferência *definitiva* para o município, após dois anos de *bom uso*, essa medida nunca chegou a ser adotada: o Estado fez questão de manter precária a transferência, reservando-se a possibilidade de retomada dos prédios escolares, mesmo se os municípios tivessem investido recursos próprios em sua recuperação, ampliação ou reforma.

#### **4.2.4.3.6. A questão financeira**

Como já foi dito, em 1988 foi implantada uma única vertente ou dimensão da municipalização – a transferência da gestão de escolas estaduais. O Estado previu, para viabilizá-la, três possíveis tipos de ajuda financeira: para pagamento do pessoal, para a reforma de prédios escolares e para aquisição de material. O primeiro era feito com base na folha de salários e encargos sociais do pessoal contratado pelas prefeituras e alocado às escolas municipalizadas; os outros dois tinham que ser definidos caso a caso. Cabia aos municípios, nos respectivos Poames, propor os tipos de ajuda e os montantes que consideravam necessários e justificá-los; ao Estado competia analisá-los e aprová-los, bem como providenciar os termos aditivos que os regulariam.

Em resumo, em toda a primeira fase da implantação do Promurj, os recursos financeiros que seriam atribuídos a cada prefeitura eram negociados e estabelecidos *ad hoc*.

Em 1989 o Estado modificou unilateralmente sua política de cooperação financeira aos municípios no que se refere à transferência da gestão de escolas: passou a arcar apenas com o ônus da folha de salários e encargos do pessoal alocado pelas prefeituras, eliminando as outras formas de ajuda anteriormente vigentes. Começou, ainda, a assinar convênios em separado, para a aquisição e distribuição de merenda<sup>(11)</sup> e a realização de obras escolares, consideradas vertentes menos conflitivas do Promurj.

Como já dissemos, o compromisso de custear a folha de salários e encargos dos servidores alocados pelas prefeituras às escolas municipalizadas contribuiu para o inchamento dos quadros destas, bem como para que o Estado ficasse sem muito controle sobre o montante a ser movimentado pelo Promurj.

Além do mais, como a inflação cresceu muito e a ausência de dotação orçamentária para o Promurj dificultava a realização de despesas à sua conta, o descontrole financeiro logo se instalou no Programa, acarretando atrasos cada vez maiores nos repasses às administrações locais. Convém ressaltar que, além de sofrerem atrasos, os recursos transferidos eram corroídos pela inflação, pois não estavam previstos mecanismos de correção monetária<sup>(12)</sup>. Em consequência disso, as prefeituras integrantes do Promurj começaram a mostrar-se cada vez mais insatisfeitas, ameaçando, inclusive, abandoná-lo; contudo, apenas Cachoeiras de Macacu chegou a fazê-lo realmente.

A mudança das regras do jogo para o financiamento da municipalização do ensino, os atrasos nos repasses e a não atualização das importâncias transferidas foram, a nosso ver, as principais causas da crise que se instalou entre Estado e municípios à época.

Em sua análise dessa crise, a SEE identifica, no entanto, a mudança dos critérios de financiamento como uma solução para a crise, atribuindo-lhe, como fatores deflagradores:

- a eleição dos novos prefeitos em 1988 e a sua posse em janeiro do ano seguinte: os recém-empossados nem sempre estariam afinados com a proposta da municipalização e de acordo com suas condições;
- a interpretação (equivocada, de acordo com a Secretaria) das autoridades locais de que todas as ações previstas no início do Programa teriam caráter permanente e seriam financiadas de forma integral pelo Estado;

- a inexistência de previsão orçamentária, para o Programa, o que acarretou atrasos nos repasses às prefeituras (Rio de Janeiro, 1991, p.5).

Apesar de parecer reconhecer, pelo menos no que se refere ao terceiro aspecto acima, (falta de previsão orçamentária para o Promurj), a sua parte de responsabilidade na crise, a SEE, ao elogiar a forma como os municípios, em geral, reagiram a ela e ao condenar o comportamento do de Cachoeiras de Macacu, assumiu o papel de árbitro neutro, sem qualquer participação ativa nos acontecimentos ou "culpa no cartório":

*"Apesar de todas as dificuldades, os municípios integrantes do Programa conseguiram superar a crise e mantiveram, sem alteração ou decréscimo, o atendimento às escolas municipalizadas. Essa crise, porém, ficou incontornável no Município de Cachoeiras de Macacu com a denúncia do convênio, por parte do município, que não foi capaz de administrar, inteiramente a sua problemática"* (Rio de Janeiro, 1991, p.5-6) (grifos nossos).

A observação da SEE é muito lisongeira para os demais municípios, mas sua crítica ao de Cachoeiras de Macacu, inclusive taxando a crise como uma problemática *interna* deste, revela claramente a falta do sentimento de parceria, da co-responsabilidade do Estado frente à população, no que se refere às escolas municipalizadas.

Um outro aspecto interessante é o fato de as eleições terem sido consideradas um fator complicador para a municipalização: indício de que o município como instância política incomodava, apesar de todo o discurso democrático?

Quanto à merenda, a municipalização iniciada em 1989 implicava transferência, para os governos locais, da responsabilidade pelo atendimento inclusive das escolas estaduais. O critério estabelecido para cálculo dos repasses foi o custo-refeição vigente no Estado, excluídas as despesas com o gás de cozinha, fornecido por este gratuitamente.

No que se refere às obras escolares, os acordos entre Estado e municípios se realizaram caso a caso: de início a SEE só contratava a execução, pelas prefeituras, de obras menores, geralmente de reformas; posteriormente começou a ser negociada até a construção de novas escolas. Justificou-se essa nova vertente da municipalização com o fato de que as administrações locais não só realizavam obras mais rapidamente, como a um custo muito mais baixo do que das do Estado.

O procedimento utilizado nos convênios de municipalização das obras escolares era o seguinte: antes de transferir a execução de uma obra, o Estado elaborava suas especificações e orçamento, baseando-se na sua própria estrutura de custos. A

diferença entre esse orçamento e os custos reais da execução das obras pelas prefeituras era apropriada pelos municípios.

As regras financeiras relativas à merenda e às obras escolares perduraram até o final do Governo Moreira Franco, mas as referentes à municipalização das escolas foram novamente reformuladas no início de 1990: o Estado passou a adotar um custo-aluno, como base de cálculo para os repasses. Esse valor era multiplicado pelo número total dos alunos matriculados nas escolas municipalizadas.

Para a definição do custo-aluno, a SEE baseou-se em uma metodologia proposta em pesquisa realizada pelo Centro de Treinamento e Pesquisa para o Desenvolvimento Econômico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Cendec/Ipea em um curso sobre planejamento da educação realizado em 1987. Nesse trabalho definia-se, em dólar, o custo-aluno, para as escolas urbanas e rurais das redes estadual e municipal, com base em dados de pesquisas.

O Cendec/Ipea levou em conta para a determinação do custo-aluno de cada um dos tipos de escola acima: salários e encargos do pessoal docente e não-docente, material de consumo (didático, de cantina e de limpeza), conservação de material permanente e serviços de terceiros.

A SEE transformou os custos-alunos das escolas municipais urbanas e rurais fornecidos pelo Cendec/Ipea em BTN (24 BTN e 17 BTN por mês, respectivamente). O cálculo dos repasses passou a ser realizado com base na seguinte fórmula: (matrícula total do pré-escolar e da 1ª à 4ª série do 1º grau x 17 BNT) + (matrícula total da 5ª à 8ª série do 1º grau x 24 BTN)(Rio de Janeiro, 1990a, Anexo I, p.2).

Estabeleceu-se, para efeitos do cálculo acima, um limite máximo de 20 alunos por turma e de dois turnos por escola.

Na exposição de motivos que propôs e justificou a mudança de critério, a SEE ressaltou o caráter *subsidiário* da ajuda concedida pelo Estado ao município e enfatizou que o novo critério já representava um avanço no sentido do disposto no § 5º do art. 311 da Constituição Estadual que prevê para o rateio dos recursos federais transferidos ao Estado para aplicação no ensino de 1º grau a seguinte regra:

“§ 5º - Os recursos federais transferidos ao Estado para aplicação no ensino de 1º grau serão distribuídos entre o Estado e os Municípios na exata proporção entre o número total de matrículas na rede pública estadual e municipal e repassados integralmente aos Municípios no mês subsequente ao da transferência pela União.”<sup>(13)</sup>

O novo critério foi adotado em fevereiro de 1990, depois de apresentado e discutido com prefeitos e secretários de educação dos municípios integrantes do Programa. Segundo a SEE, a sua aplicação resultou em vantagem financeira para a maioria; perderam apenas os que haviam inchado muito seus quadros, mas, mesmo estes, acabaram aceitando a mudança das regras do jogo. Consta que, com a mudança do cálculo, o atraso dos repasses se reduziu muito.

Em setembro de 1990 o cálculo dos repasses financeiros sofreu nova alteração. Na exposição de motivos que propôs e justificou essa medida foi feita uma análise crítica do critério anterior, apontando-se os seguintes avanços em sua adoção:

- maior objetividade e transparência na execução do Programa;
- respeito à autonomia municipal na destinação dos recursos repassados;
- melhor definição das responsabilidades de cada esfera de governo;
- desvinculação entre os repasses e o pagamento de professores e do pessoal de apoio, extinguindo a figura do servidor "municipalizado";
- melhor relação aluno/professor;
- maior justiça na distribuição de recursos entre os municípios;
- incentivo às prefeituras para racionalização e melhor uso de seus quadros;
- aumento do número de matrícula;
- atualização automática dos valores repassados em relação à inflação, tendo em vista que passaram a ser expressos em BTN (Rio de Janeiro, 1990b, p.1 e 3).

Apesar desses aspectos positivos, a SEE reconheceu que ainda existiam algumas distorções, causadas, principalmente, pelos seguintes fatos:

- a partir de 1989, as escolas passaram a ser municipalizadas no estado em que se encontravam, isto é, sem que seu patrimônio móvel ou imóvel passasse por um processo de recuperação; por outro lado, nesse ano também foram suspensas as ajudas financeiras do Estado às prefeituras para esse fim;
- embora, de início, o processo de municipalização abrangesse apenas escolas situadas na zona rural, muitas delas desativadas por falta de professor ou de

condições físicas de funcionamento, posteriormente começou a incluir escolas urbanas e com quadros já instalados;

- ao longo do tempo, o número de funcionários e professores cedidos pelo Estado ao município para trabalhar nas escolas municipalizadas aumentou bastante e os ônus do primeiro com os salários e encargos sociais não estavam sendo levados em conta no cálculo do montante a ser transferido (Rio de Janeiro, 1990b, p.3-4).

Segundo a exposição de motivos, embora fosse intenção do Estado manter o caráter subsidiário dos repasses efetuados para as prefeituras, a revisão dos critérios da sistemática em vigor se impunha em face dos seguintes objetivos:

- garantir a igualdade de tratamento aos municípios;
- possibilitar a homogeneização entre escolas municipais e municipalizadas, de forma que pudessem constituir uma rede única, administrada pelas prefeituras municipais;
- reduzir as desigualdades quanto à qualidade da oferta entre a rede estadual e a rede municipal;
- lançar, através do Promurj, as bases para a implantação do Sistema Estadual Integrado de Ensino (Rio de Janeiro, 1990b, p.5).

O novo critério baseou-se em um custo-aluno *único*. Esse custo foi calculado através da média dos custos-alunos das escolas urbanas e rurais, constantes de trabalho do Cendec/Ipea já mencionado.

Para os municípios onde não existiam professores cedidos, o cálculo foi simples: bastou multiplicar o número de alunos matriculados nas escolas municipalizadas pelo custo-aluno único, expresso em BTN (30 BTN). Quando os municípios possuíam professores cedidos pelo Estado, esse fato passou a ser levado em conta, através de um procedimento um pouco complicado, como podemos ver a seguir:

- calculava-se a relação aluno-professor, vigente no município;
- multiplicava-se essa relação pelo número de professores estaduais cedidos, chegando-se a uma estimativa do número de alunos por eles atendidos;
- subtraía-se o número de alunos estimado, na forma do item anterior, do total de alunos matriculados nas escolas municipalizadas;



• calculava-se:

- para cada aluno atendido por professor municipal: 30 BTN/mês
- para cada aluno atendido por professor estadual: 17 BTN/mês<sup>(14)</sup>

O novo critério de rateio fica mais claro no seguinte exemplo incluído na própria exposição de motivos (Rio de Janeiro, 1990b, p.8-9):

"Município X

- nº de alunos total: 600
- nº de professores cedidos: 10
- nº de professores municipais: 20
- relação aluno-professor: 20
- nº de alunos atendidos por professores estaduais cedidos  $10 \times 20 = 200$
- nº de alunos atendidos por professores municipais:  $20 \times 20 = 400$

Cálculo de repasse

$200 \times 17 \text{ BTNs} = 3.400$

$400 \times 30 \text{ BTNs} = 12.000$

TOTAL: 15.400 BTNs

No final do Governo Moreira Franco, a SEE estava realizando os repasses mensalmente e o atraso de seu pagamento era, segundo ela, de cerca de um mês. Entretanto, nas avaliações do Promurj realizadas pela Assessoria para a Municipalização, o atraso de repasses foi um dos aspectos mais criticados na condução do Programa.

#### **4.2.4.3.7. A institucionalização das funções estaduais de municipalização do ensino**

As funções estaduais relativas à municipalização do ensino foram ganhando com o correr do tempo uma estrutura cada vez mais formalizada e especializada. Como já vimos, no início do Governo Moreira Franco, a tarefa de estudar o assunto foi atribuída a um grupo de técnicos do Departamento de Educação da SEE, sem maiores formalidades; em julho de 1987, porém, foi constituído o Grupo Executivo de Municipalização (Resolução SEE nº 1.393/87), ao qual foi designada a missão de elaborar um programa para a transferência de encargos e serviços do Estado para os municípios, e, em dezembro de 1987, instituído oficialmente o Promurj (Resolução SEE nº 1.411/87), tendo sido criados para executá-lo dois órgãos: um Conselho Diretor<sup>(15)</sup>, composto de oito membros e presidido pelo Secretário de Estado de Educação, e uma

Secretaria Operacional, colocada sob a responsabilidade da Gerente do Promunicípio na época. Coube a estes dois órgãos iniciar a implantação do Programa.

Diante do exposto, constatamos que, até 1989, os arranjos organizacionais das atividades da SEE relativos à municipalização do ensino eram, por sua própria natureza, provisórios: de início informais; posteriormente tomaram a forma de um grupo de trabalho e depois de uma secretaria operacional, "emprestada" pelo Promunicípio. Nenhum deles, portanto, se refletia na estrutura administrativa oficial da Secretaria.

Em 6 de setembro do referido ano, em decorrência da reestruturação da SEE, foi criada uma Assessoria para a Municipalização (Decreto nº 13.475/89), à qual se atribuiu a incumbência de assessorar o Secretário de Estado de Educação na formulação da política de municipalização dos encargos e serviços de educação básica, assim como de coordenar as ações voltadas para a transferência progressiva daqueles encargos e serviços para a responsabilidade dos municípios (art. 5º).

Essa Assessoria passou a exercer, na prática, a coordenação do Promunicípio e do Promurj, só que este último apenas no que se referia à transferência de escolas, uma vez que a coordenação dos convênios de merenda e de obras escolares, bem como dos repasses financeiros, ficou a cargo de outros órgãos da SEE, como a Subsecretaria de Planejamento e Administração.

Foram atribuídas à Assessoria para a Municipalização basicamente as seguintes atividades:

- realizar os contatos preliminares com as prefeituras interessadas em participar do Programa, esclarecendo-as sobre as bases de funcionamento do mesmo;
- avaliar a viabilidade, oportunidade e conveniência da municipalização de escolas estaduais, solicitada pelos prefeitos, e emitir parecer nos processos relativos ao assunto;
- acompanhar a execução dos convênios de municipalização assinados, solucionando, em conjunto com as prefeituras, os problemas que surgissem.

Geralmente os processos de municipalização iniciavam-se com ofícios das prefeituras interessadas, anexando a relação das escolas que desejavam ver municipalizadas. Algumas vezes, o pedido de municipalização apresentava justificativa, mas sempre de forma muito sucinta<sup>(16)</sup>.

Recebido o pedido de municipalização, a Assessoria realizava uma visita ao município para esclarecer as autoridades locais sob as condições de funcionamento do Promurj, levantar informações para subsidiar o seu parecer e discutir a conveniência, oportunidade e viabilidade da medida. Isso geralmente era feito em reunião com a presença do prefeito, do dirigente de educação da prefeitura e de representantes dos NECs<sup>(17)</sup>.

Com base nos resultados da visita, os técnicos da Assessoria elaboravam um termo de visita, analisando de forma *muito resumida* a situação educacional do município e da rede escolar sob responsabilidade da prefeitura, bem como das escolas cuja municipalização havia sido solicitada. Esse termo de visita servia de base para o parecer sobre a municipalização.

Com a criação da Assessoria para a Municipalização introduziram-se, portanto, mudanças importantes em relação ao Promurj:

- as decisões relativas à municipalização das escolas se tornaram mais transparentes, uma vez que todo o processo passou a ser documentado e as decisões precedidas de negociação entre as partes interessadas e de pareceres técnicos;
- os municípios assumiram a iniciativa do processo;
- a questão de viabilidade, conveniência e oportunidade da municipalização passou a ser discutida, caso a caso, entre técnicos da SEE, autoridades locais e representantes dos NECs.

A chefia da Assessoria foi entregue a uma ex-Secretária Municipal de Educação e ingressaram, nos quadros do referido órgão, técnicos que já haviam trabalhado em prefeituras e, por isso, familiarizados com os problemas, potencialidades e limitações das administrações locais<sup>(18)</sup>.

Aliás, é importante destacar que o perfil da equipe responsável pelas atividades relacionadas com a municipalização do ensino de 1º grau no Estado também foi se modificando com o tempo. No grupo da SEE encarregado de elaborar o primeiro documento sobre o assunto (que teve que ser abandonado) predominaram técnicos que não viam com bons olhos a medida, nem confiavam na capacidade das administrações municipais. Já para o Grupo Executivo de Municipalização foram designados vários simpatizantes da municipalização, inclusive a Gerente do Promunicípio, acostumada a lidar com as autoridades locais, informada sobre seus interesses e dificuldades e respeitada por elas. Com a criação da Assessoria, a equipe

do Promurj passou a reunir o conhecimento e a experiência dos dois lados envolvidos no processo: o do Estado e o dos municípios.

#### **4.2.4.3.8. *Cooperação técnica do Estado às prefeituras***

Como já dissemos, o documento que oficializou a política estadual de municipalização do ensino de 1º grau previu que o Estado estabelecesse um mecanismo de cooperação técnica permanente às prefeituras integrantes do Programa, com o objetivo de apoiá-las e incentivá-las na implementação das ações nele previstas. Entre as áreas a serem contempladas por esse mecanismo foram destacadas as de planejamento, recursos humanos, rede física e, especialmente, a pedagógica, considerada prioritária.

A criação do Promurj, contudo, não significou a instituição de nenhum mecanismo especial de cooperação técnica na SEE; isto é, voltado especialmente para atender às exigências, demandas e necessidades decorrentes do processo de municipalização. Isso pode ser considerado estranho, principalmente se levarmos em conta que a decisão de municipalizar nem sempre foi precedida de um estudo realmente criterioso da capacidade técnica, pedagógica, administrativa e financeira dos municípios interessados e que as prefeituras que ingressaram no Programa não constavam entre as consideradas mais aptas no Estado para assumir novos encargos na área de ensino.

É verdade que, na época da criação do Promurj, a SEE já desenvolvia o Promunicípio, um programa de cooperação técnica para as prefeituras. Não se pode, no entanto, considerá-lo como um mecanismo voltado especificamente para a implantação do Programa de Municipalização do Ensino.

Depois de criada a Assessoria para a Municipalização, o Estado começou a prestar certa assessoria técnica especialmente para esse fim. Essa assessoria, no entanto, sempre foi superficial, concretizando-se geralmente através de visitas periódicas às prefeituras integrantes do Promurj<sup>(19)</sup>, de visitas especiais quando surgiam problemas de implantação das ações nele previstas e de reuniões na sede da SEE.

Uma assistência técnica desse tipo parece-nos insuficiente para garantir o bom funcionamento das escolas municipalizadas, a democratização do ensino fundamental e a qualidade e unidade básica da escola pública de 1º grau no Estado, preocupações tão enfatizadas no documento que divulgou os objetivos, pressupostos e diretrizes do Promurj. Ainda mais se considerarmos casos como o do Município de Santo Antônio

de Pádua que, segundo a Secretária Municipal de Educação, possuía em sua rede 16 escolas e assumiu a gestão (de uma só vez) de 20 escolas estaduais em 1989, todas com problemas sérios, como a falta de professores e o precário estado dos respectivos prédios. Em 1990, o Município assumiu mais 16 escolas estaduais, perfazendo um total de 3.006 alunos "municipalizados", num total de 3.172 atendidos pela Prefeitura no ensino pré-escolar e de 1º grau<sup>(20)</sup>.

Parece-nos evidente que uma ampliação de encargos nesse nível requer mudanças tão profundas (filosofia e métodos de trabalho, estrutura organizacional, recursos humanos, etc.) que, nem sempre, os municípios podem empreendê-las sem ajuda externa, o que torna importante uma assessoria técnica estrategicamente planejada (voltada para os problemas peculiares de cada um), além de mais contínua e sistemática do que a ofertada pela Assessoria para a Municipalização.

O que nos parece mais grave, no entanto, foi a omissão do Estado na área pedagógica: apesar de ter sido prevista uma assistência às prefeituras nessa campo, através dos NECs<sup>(21)</sup>, esta não chegou a se concretizar. Aliás, ele não estabeleceu sequer os mínimos curriculares imprescindíveis à viabilização de sua proposta de uma escola unitária de qualidade no Estado. Em resumo, a política nada previu, e em nada contribuiu, para a implantação de seu referencial teórico-normativo: a escola unitária de qualidade.

#### **4.2.4.3.9. Monitoramento da política estadual de municipalização do ensino de 1º grau**

O documento elaborado pela SEE em dezembro de 1987, a exemplo do apresentado em Resende, previa o acompanhamento, registro e avaliação do processo de municipalização do ensino, de forma a possibilitar o dimensionamento da atuação do Estado, bem como a avaliação do desempenho dos municípios na execução das tarefas assumidas. Essa análise deveria ser a base para a tomada de decisões visando a ampliação do processo de municipalização do ensino de 1º grau, ou seja, a definição de novas ou mais complexas responsabilidades para os municípios.

Embora o Promurj tenha tido acompanhamento, na verdade este não chegou a configurar um autêntico sistema de monitoramento, nem, muito menos, a viabilizar a consecução dos objetivos acima, principalmente pelos seguintes motivos:

- só envolveu as próprias prefeituras e os órgãos da SEE, alijando outros segmentos interessados no processo de municipalização, como comunidades escolares, organismos de classe dos profissionais de ensino, instituições científicas, educacionais e culturais, etc;
- não conseguiu demonstrar claramente se o processo de municipalização contribuiu (e, se foi o caso, como e quanto) para a melhoria do ensino ministrado. Nem na fase de início do Promurj, nem posteriormente, foi feita qualquer avaliação da produtividade dos serviços prestados pelos municípios e pelo Estado. Sequer o desempenho das próprias escolas municipalizadas, quanto a aspectos básicos como a evolução das matrículas, a repetência, a evasão e a distorção idade-série, foi acompanhado sistematicamente <sup>(22)</sup>;
- faltaram rigor, regularidade e sistematicidade no acompanhamento realizado, que não constituiu uma base confiável de dados para a tomada de decisões sobre o Promurj.

O esquema de acompanhamento previsto pela SEE se apoiou basicamente em dois instrumentos:

- a elaboração, apresentação e análise anual dos Poames;
- a realização de visitas *in loco*, por técnicos da Assessoria para a Municipalização, e o preenchimento de termos de visitas <sup>(23)</sup>.

Como já dissemos, se os Poames de início tiveram muita importância nos destinos do processo de municipalização, com o tempo a foram perdendo e os municípios já não se preocupavam muito em estar rigorosamente em dia com sua elaboração e apresentação. A própria Assessoria para a Municipalização, já no final do Governo Moreira Franco, não parecia lhes atribuir muito valor no acompanhamento e avaliação do andamento e dos resultados da implantação do Promurj.

Quanto às visitas, como já dissemos, foram institucionalizadas somente depois da criação da referida Assessoria, que lhes passou a atribuir um papel central no acompanhamento e avaliação, bem como na solução dos problemas decorrentes da implantação do Promurj. Mesmo assim, nem sempre esse órgão conseguiu cumprir a meta de realizar, pelo menos, duas visitas por ano a cada município integrante do Programa, já que teve, segundo sua chefia, muitas vezes que concentrar suas atenções em localidades que apresentavam maiores problemas. O motivo principal para isso, porém, parece ter sido o fato de que, apesar de seu quadro ser formalmente

grande, só podia efetivamente contar com cinco técnicos capacitados para esse trabalho.

Já no final de 1989, a Assessoria para a Municipalização resolveu aproveitar as visitas realizadas a cinco municípios<sup>(24)</sup> para iniciar uma nova forma de avaliação do Promurj, solicitando às autoridades municipais que preenchessem uma ficha própria para esse fim, contendo as seguintes informações<sup>(25)</sup>.

- caracterização da educação no município (número de escolas, alunos, professores e funcionários);
- organização da educação municipal: dados sobre a existência ou não de plano municipal de educação, estatuto do magistério, plano de carreira, concurso para ingresso, conselho municipal de educação e diagnóstico educacional, bem como sobre o regime funcional adotado para os servidores municipais;
- padrões salariais dos professores da 1ª à 4ª série e da 5ª à 8ª série, bem como do pessoal de apoio, discriminando remuneração básica e vantagens;
- opinião sobre o Promurj, através da indicação de seus aspectos positivos e negativos;
- relação dos convênios assinados com o Estado (assistência alimentar, municipalização da merenda, assistência financeira, etc.)<sup>(26)</sup>;
- sugestões e observações.

Entre os aspectos positivos do Programa levantados através da consulta a essas fichas, merecem destaque os seguintes:

- a melhoria no atendimento à clientela, apontada por quatro das prefeituras e justificada, por algumas, através dos seguintes argumentos: a prioridade concedida à zona rural; a reabertura de escolas anteriormente fechadas e o aumento do número de matrículas;
- o aprimoramento da gestão escolar, mencionado por três prefeituras, que destacaram o atendimento mais rápido e eficiente às necessidades das escolas em termos de material, merenda e conservação física, a possibilidade de um controle mais eficaz sobre suas ações e a redução da "burocracia";
- a melhoria da qualidade do ensino, enfatizada por duas prefeituras.

Outros aspectos positivos apontados foram: a integração entre as redes estadual e municipal, o bom atendimento prestado pela equipe do Promurj e a melhoria no processo de socialização dos alunos.

Quanto aos aspectos negativos, quatro das prefeituras consultadas reclamaram da lentidão ou atraso nos repasses financeiros do Estado aos municípios. Também foram apontados os seguintes problemas: insegurança quanto à continuidade desses repasses; suspensão dos recursos destinados a equipamentos e reformas na rede física; dificuldades no entrosamento com o NEC; pouca clareza nos termos dos convênios; condições físicas em que as escolas foram entregues às prefeituras e descontrole no registro da vida escolar dos alunos nas escolas municipalizadas.

Em documento elaborado já no final do Governo Moreira Franco, a Assessoria fez um relato e avaliação do processo de municipalização vivenciado por ela, concluindo que seu resultado geral foi positivo e destacando os seguintes aspectos para comprovar sua afirmativa:

- ” . crescimento do atendimento escolar em vários municípios integrantes do Programa;
- . atendimento regular oferecido pelo município com manutenção de professores e funcionários atuando durante todo o período letivo, sem interrupção;
- . maior permanência do aluno na rede como consequência do funcionamento regular das unidades escolares municipalizadas;
- . fortalecimento do poder local, o que proporcionou soluções mais rápidas para a problemática apresentada;
- . maior autonomia dos municípios quanto à administração de seus projetos e/ou programas” (Rio de Janeiro, 1991, p.11).

A mesma fonte apontou, também, alguns pontos críticos no processo:

- ”. apesar das reuniões realizadas quando da implantação do Promurj, sua divulgação junto aos Núcleos de Educação Comunitária, equipe da SEE e, em especial, junto aos professores estaduais foi insuficiente e até distorcida, gerando uma reação inicial contrária ao Programa o que, de certa forma, ainda permanece;



- . ausência de previsão orçamentária , por parte de algumas Prefeituras, para cumprimento da parceria com o Estado estabelecida;
- . implantação do Promurj a apenas 10 meses do término de uma gestão municipal e início de outra que, na realidade, iria consolidá-la nos termos do convênio assinado;
- . ausência de previsão orçamentária em 1988 para o Promurj, por parte da SEE, gerando embaraços no início de 1989, quanto ao repasse de verbas para os municípios;
- . apesar do empenho da equipe da SEE para que os repasses de verba ocorram nas datas e prazos previstos, os atrasos registrados no segundo semestre de 1990 trouxeram dificuldades aos municípios." (Rio de Janeiro, 1991, p.11-2).

Com base na experiência acumulada, a Assessoria concluiu que a municipalização do ensino deve:

- " 1 - ser entendida como um processo;
- 2 - ser, enquanto processo, gradativa e diferenciada;
- 3 - ser uma das soluções para a problemática do ensino de 1º grau;
- 4 - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino;
- 5 - garantir repasses de recursos correspondentes à transferência de encargos e serviços assumidos pelos municípios e à cada etapa do processo;
- 6 - estimular o desenvolvimento de um sistema de educação fundamental de base municipal;
- 7 - assumir o compromisso com o magistério público na garantia de seus direitos e interesses e, em especial, da sua valorização profissional (carreira, aperfeiçoamento, etc.);
- 8 - assegurar a autonomia municipal;
- 9 - estimular propostas de ações alternativas, além daquelas que prevêem transferências de unidades escolares e/ou administração e gerenciamento da merenda escolar;

10 - favorecer a articulação e/ou integração entre os órgãos locais de administração educacional (NEC/SME/outros), de modo que haja soluções originais e específicas para problemas específicos;

11 - aprofundar a discussão sobre o ensino básico, propiciando o surgimento de novas soluções para as questões mais cruciais" (Rio de Janeiro, 1991, p.9).

Para a Assessoria, "a partir da vigência da Constituição Federal de 1988, que elevou o ensino municipal à categoria de *sistema*, a Municipalização do Ensino tornou-se um processo inevitável" (Rio de Janeiro, 1991, p.12) (grifo do original).

#### **4.2.4.3.10. A retirada de Cachoeiras de Macacu do Promurj, suas mudanças de rumo e sua situação no final do Governo Moreira Franco**

A Prefeitura de Cachoeiras de Macacu foi a única a se retirar do Promurj durante o Governo Moreira Franco. O fato ocorreu, como já dissemos, no final de 1989, repercutindo bastante sobre o ritmo de desenvolvimento do Programa, já muito prejudicado pelas descontinuidades político-administrativas e problemas financeiros. Isso porque não só contribuiu para desencorajar alguns municípios interessados em assumir a gestão de escolas estaduais, como forneceu novos argumentos à luta do magistério público contra a medida. Foi, inclusive, realizada uma reunião do Fórum dos Secretários Municipais de Educação do Estado especialmente para discutir o caso.

Convém ressaltar que a insatisfação da Prefeitura de Cachoeiras de Macacu com a conduta do Estado no processo de municipalização do ensino de 1º grau não constituía fato isolado. Na época, outros municípios tinham queixas graves quanto a esse aspecto, principalmente nas questões de ordem financeira. Uma notícia publicada no Jornal *O Dia* (06/08/89, p.12), além de anunciar que o Prefeito de Cachoeiras de Macacu desejava romper o convênio, dava conta que o de Angra dos Reis se encontrava, também, muito descontente com os pesados ônus que a municipalização impusera a seu município e que o de Natividade não suportava mais os atrasos no processamento dos repasses, já que o obrigavam a pagar o pessoal alocado às escolas municipalizadas com recursos próprios da Prefeitura, que deveriam ser destinados a outros fins importantes para a população.

Cachoeiras de Macacu é um município *sui generis*, pelo menos quanto a um aspecto: possui uma longa e respeitável tradição de participação popular, que se iniciou com

as lutas pela posse da terra ali desenvolvidas na década de 50. Em 1988, quando ingressou no Promurj, o Município vivia uma experiência extremamente interessante e inovadora: pressionada pela comunidade a Prefeitura estava implantando o primeiro distrito sanitário do Brasil e assumindo serviços de saúde anteriormente a cargo da União, do Estado e da iniciativa privada.

Essa experiência teve sua origem no Projeto Papucaia, criado em 1982 por um grupo de médicos e líderes comunitários rurais, cujo objetivo era melhorar as condições de saúde do Município, a partir da participação da população na discussão de seus problemas nesse campo e das possíveis soluções, bem como do uso dos recursos disponíveis na localidade (como plantas medicinais) e do trabalho voluntário (principalmente de agentes de saúde eleitos e especialmente treinados). Esse Projeto alcançou, em relativamente pouco tempo, resultados muito bons, em trabalhos como o de atendimento pré-natal e de reidratação oral, e tornou-se muito conhecido.

Depois de muitos anos de confronto entre o Projeto Papucaia e a Prefeitura, graças a pressões da população, grande parte dos agentes de saúde do primeiro se incorporou aos quadros municipais e o seu coordenador tornou-se o Secretário Municipal de Saúde. Com isso, iniciou-se uma verdadeira revolução na área, que resultou em significativa melhora das condições de saúde da população. Um aspecto importante para essa revolução foi o convênio assinado entre o Município e o antigo Inamps, que possibilitou a constituição de um sistema municipal de saúde hierarquizado, com três níveis de atenção – primário, secundário e terciário – e gerido democraticamente (à base de comissões com representantes da população, eleições para cargos de chefia e participação intensa de servidores e comunidades na tomada de decisões).

Essa revolução na área da saúde teve, no entanto, características muito peculiares:

- processou-se a despeito do Prefeito e de seus assessores de maior confiança, que possuíam um perfil político bastante conservador;
- permaneceu como um quisto na Prefeitura, uma vez que não se alastrou por outros setores e órgãos, onde continuaram predominando práticas administrativas tradicionais;
- enfrentou sérias resistências corporativistas de profissionais ligados à saúde, que atuavam no território do Município ou nos próprios quadros da Prefeitura;
- foi sufocada na gestão seguinte, que desmantelou todo o trabalho realizado e reverteu os avanços obtidos. Uma das causas disso foi o fato de a liderança do

Projeto Papucaia haver se candidatado às eleições municipais, o que resultou na redução do apoio popular de que gozava<sup>(27)</sup>.

Em resumo, o quadro em que se concretizou a municipalização do ensino em Cachoeiras de Macacu era basicamente o seguinte: uma população organizada e ativa na defesa de seus valores e direitos, uma experiência exitosa de municipalização de serviços no campo da saúde em desenvolvimento e uma administração municipal predominantemente conservadora e adepta de práticas administrativas tradicionais.

Quando, em 1988, foi cogitada a municipalização da gestão das escolas municipais em Cachoeiras de Macacu, houve uma reunião entre as autoridades municipais e o Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação – Sepe. Este último rejeitou a idéia enfaticamente, afirmando que iria favorecer o apadrinhamento nas políticas e práticas relativas ao pessoal, que o Município não teria recursos para suportar satisfatoriamente os ônus de sua implantação, que o compromisso assumido pelo Estado em relação aos repasses não inspirava confiança e que os interesses e direitos dos profissionais de ensino envolvidos na municipalização acabariam sendo prejudicados.

A população local não foi envolvida na discussão. Apesar de sua longa tradição de lutas políticas, o assunto não chegou a mobilizá-la, o que parece indicar que a educação ainda não constituía um valor para ela – pelo menos não equivalente ao da saúde. A Prefeitura organizou, no entanto, um arremedo de participação popular (uma espécie de "comício") onde alguns técnicos falaram sobre a questão da municipalização do ensino, ao ar livre, em frente ao seu prédio sede. Essa atitude das autoridades municipais foi, inclusive, muito criticada por pessoas ligadas ao Projeto Papucaia<sup>(28)</sup>, que consideraram uma farsa a pseudopreocupação com o envolvimento popular no processo.

Esse simulacro de participação não chegou a afetar a resistência do Sepe à medida, mas, mesmo assim, a Administração Municipal decidiu firmar o convênio. Foram, então, municipalizadas 38 escolas, com 3.400 alunos. A maior parte delas localizava-se em áreas rurais e possuía apenas duas salas, mas havia, também, escolas maiores, com até 12 salas; 18 dessas escolas necessitavam de reformas globais e todas de uma limpeza completa e muitos reparos.

As obras escolares e os serviços de recuperação foram assumidos pela própria Prefeitura e isso significou, para ela, uma carga adicional de trabalho bastante pesada. Além do mais, na época da municipalização, a rede municipal possuía apenas 19 escolas e 1.494 alunos; portanto a medida ampliou, subitamente e sem qualquer

preparo prévio, sua responsabilidade de atendimento em 200%, em termos do número de escolas, e em cerca de 228%, no que se refere ao total de alunos.

Em 1989 mudou o prefeito e, com ele, toda a cúpula da Secretaria Municipal de Educação. Mesmo assim, de início, os problemas surgidos foram considerados superáveis: o pior continuava sendo a oposição do magistério que não chegou a se tornar insuportável porque este não foi muito atingido em seus interesses corporativos, uma vez que os servidores estaduais que trabalhavam nas escolas municipalizadas foram remanejados dentro da própria rede estadual e a Prefeitura abriu concurso para a contratação de pessoal, o que aumentou a oferta local de empregos na área.

Ocorre que, após a realização do concurso, foram contratados mais 100 professores do que o previsto, sem a autorização da SEE. Segundo a Secretária Municipal de Educação<sup>(29)</sup>, Prof<sup>a</sup> Maria Bernardina Almeida, isso aconteceu porque houve uma falha na apuração dos pontos para a classificação no concurso: alguns dos prejudicados entraram na justiça e ganharam o direito à contratação. Só que, na época em que a justiça se pronunciou, as vagas já tinham sido preenchidas e as pessoas nomeadas já estavam trabalhando há algum tempo. Para não ter que demitir parte delas, a Prefeitura optou por contratar, também, os reclassificados em função da sentença judicial, o que não foi aceito pela SEE, responsável pelo repasse dos recursos necessários.

Outras, no entanto, foram as justificativas apresentadas, em 1989, pela Prefeitura Municipal de Cachoeiras de Macacu para solicitar o encerramento do convênio de municipalização (ofício de 12/10/89). Além de reclamar dos transtornos causados pelos atrasos no processamento dos repasses, a Administração afirmou que a relação professor-aluno considerada limite pela SEE (20 alunos por professor) era inviável, tendo em vista as peculiaridades locais e, principalmente, os seguintes fatos:

- as escolas transferidas eram rurais e com classes multisseriadas, exigindo do professor uma atenção quase que individualizada;
- o Município possuía extensa área territorial e comunidades rurais muito distantes entre si, o que contribuía para reduzir o número de alunos por escola e por classe: tentar uma maior concentração desses alunos implicaria impor-lhes o sacrifício de grandes deslocamentos da residência até a escola.

Não caberia aqui uma investigação sobre as reais causas do problema; não consideramos, no entanto, demais lembrar que:

- o documento que oficializou o Promurj previa, como uma das linhas de cooperação técnica do Estado aos municípios na área de recursos humanos, a voltada para a realização de concursos e que essa cooperação não se concretizou;
- a organização e a execução de concursos são tarefas extremamente complexas, que pouquíssimas prefeituras (aliás, até governos estaduais) estão aptas a enfrentá-las sem ajuda especializada.

Seja pela insuficiência ou pela demora dos repasses, o fato é que, pouco antes de sua saída do Programa, a Prefeitura começou a atrasar o pagamento dos servidores "municipalizados", o que desencadeou uma reação fortíssima nos profissionais de ensino, pontuada por greves, passeatas e denúncias nos órgãos de comunicação de massa, e acabou prejudicando politicamente as autoridades municipais.

O Jornal *O Fluminense* (2/9/89, p.7) publicou notícia com base em entrevista com representantes do Sepe, onde estes afirmavam que a municipalização havia sido feita sem qualquer consulta à população, reclamavam que as escolas municipalizadas estavam "caindo aos pedaços" quando foram transferidas para a gestão da Prefeitura e que os salários de seus professores estavam sempre atrasados, bem como criticavam a irresponsabilidade do Estado no processo.

Com o encerramento do convênio de municipalização, as 38 escolas foram devolvidas ao Estado, tendo ficado fechadas até agosto de 1990, com grandes prejuízos para a população local. O Sepe, segundo a Secretária Municipal de Educação, não condenou os danos à população causados pela desmunicipalização, centrando suas críticas apenas no problema funcional dos servidores contratados especialmente para essas escolas e demitidos quando do encerramento do convênio: sua tese é que deveriam ser absorvidos pelo Estado ou pelo Município<sup>(30)</sup>.

Quanto à população afetada, a maior parte residente na área rural, não chegou a organizar nenhum movimento articulado de protesto. De acordo com a Secretária Municipal de Educação, isso deveu-se ao fato de os habitantes de zonas rurais possuírem baixo nível de consciência política. Essa explicação, no entanto, não convence, pois o Projeto Papucaia se desenvolveu e alcançou força e prestígio a partir das comunidades rurais.

Na percepção da Assessoria para a Municipalização o que levou ao fracasso a experiência de Cachoeiras de Macacu foi, principalmente, o fato de a Prefeitura ter assumido encargos superiores à sua capacidade. Reconheceu essa Assessoria que, no início da implantação do Promurj, o ingresso dos municípios "corria muito frouxo".

O importante é que a deterioração das relações entre o Estado e o referido Município, sua retirada do Programa, a insatisfação de outros integrantes do Promurj e a repercussão do caso acabaram provocando mudanças na condução do processo de transferência de escolas para o nível local, levando à criação da Assessoria para a Municipalização, ao maior cuidado nas negociações visando o ingresso no Programa, a um acompanhamento de sua execução, a alterações nos critérios de distribuição dos recursos financeiros aos municípios e a um esforço para redução dos atrasos no processamento dos repasses, além de outras medidas já comentadas. Tudo isso acabou se traduzindo em novas adesões ao Promurj em 1990. Dessa forma, o Programa chegou a apresentar resultados quantitativos bem expressivos no final da Gestão Moreira Franco, como verificamos na tabela a seguir apresentada.

**Relação de municípios conveniados ao Promurj**

Nº	MUNICÍPIOS	ANO INÍCIO	Nº ESCOLAS	Nº ALUNOS
01	Angra dos Reis	1988	19	4.071
02	Araruama	1990	06	713
03	Arraial do Cabo	1988	03	549
04	Bom Jesus do Itabapoana	1988	23	766
05	Itaguaí	1988	07	2.488
06	Italva	1990	01	75
07	Itaperuna	1988	37	750
08	Itatiaia	1990	01	59
09	Engenheiro Paulo de Frontim	1990	03	82
10	Laje do Muriaé	1990	04	47
11	Mangaratiba	1988	06	451
12	Maricá	1988	06	575
13	Mendes	1990	02	160
14	Miracema	1988	39	704
15	Natividade	1988	62	2.557
16	Paracambi	1988	05	1.423
17	Paraty	1988	16	981
18	Porciúncula	1988	16	730
19	Quissamã	1990	01	28
20	Resende	1988	09	476
21	Rio Claro	1988	11	545
22	Santo Antônio de Pádua	1989	36	2.574
23	São Fidélis	1988	20	562
24	São Pedro da Aldeia	1988	09	1.325
25	São José do Vale do Rio Preto	1990	01	250
26	Saquarema	1990	08	417
27	Silva Jardim	1990	18	543
28	Sumidouro	1990	03	266
29	Vassouras	1990	10	1.795
30	Valença	1989	26	1.267
-	TOTAL GERAL	-	409	27.229

FONTE: Secretaria do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado de Educação. Gabinete de Secretário. Assessoria para Municipalização. *A Municipalização do Ensino no Estado do Rio de Janeiro*, Quadro IV, página não numerada.

Como o Estado possui um total de 70 municípios, o Promurj chegou, apesar de suas mudanças de rumo, a alcançar 42,85% desse universo, o que é um resultado ex-

pressivo. Todo o esforço dispendido, no entanto, corre sério risco de acabar se perdendo, em face das descontinuidades político-administrativas que caracterizam a Administração Pública brasileira.

As últimas notícias que tivemos sobre o assunto, por vias informais, nos dão conta que o Governador Brizola constituiu um grupo de trabalho para reexaminar o Programa e que *não haviam sido realizados repasses, durante todo o ano de 1991, para os municípios integrantes do Promurj.*

#### **4.2.5. As lições extraídas das políticas de municipalização do ensino**

Tomando como base o disposto nas fontes documentais, destacamos como problemas centrais da política de municipalização do ensino do Governo do Estado de Minas Gerais:

- concepção do município sob uma perspectiva puramente administrativa;
- descompasso entre discurso e prática: o documento que enunciava os fundamentos técnicos dessa política demonstrava preocupações democráticas, mas o Decreto nº 27.452/87, que criou o Programa, não refletiu essas preocupações; aliás, deixou claro que o processo seria autoritário e reduziu os municípios a uma posição meramente passiva, na medida em que centralizou, no nível estadual, a responsabilidade por todas as decisões relativas a tal processo;
- entendimento da municipalização do ensino, com base no disposto na Lei nº 5.692/71, como transferência de encargos e serviços, caracterizando-a claramente como mera desconcentração de tarefas e não como uma descentralização do poder político-decisório;
- valorização da busca da eficiência administrativa em detrimento da democratização do sistema de ensino em termos políticos e substantivos;
- indefinição do aspecto crítico para os processos desse tipo, na medida em que não dimensionou claramente a questão financeira;



- reação corporativista intensa do magistério estadual;
- uso dos mesmos instrumentos precários que têm caracterizado historicamente as experiências de municipalização do ensino conduzidas no País: aprovação em decreto, lavratura de convênios, sistema de repasses financeiros sem critérios objetivos, etc.

Os principais problemas da política de municipalização do ensino de São Paulo não parecem muito diferentes dos da de Minas Gerais, segundo as fontes documentais consultadas:

- os municípios foram tratados também sob uma perspectiva predominantemente administrativa;
- o processo de municipalização do ensino, apesar das declarações prévias de intenções bastante democráticas, foi marcado pelo autoritarismo;
- a municipalização também foi entendida como mera transferência de encargos e serviços, envolvendo, basicamente, aspectos que nada têm que ver com o ensino propriamente dito, como obras escolares e merenda;
- a estratégia de implantação da política não foi gradualista e diferenciada, apesar do discurso nesse sentido;
- a questão financeira não foi resolvida adequadamente, ou seja, de forma que pudesse evitar danos à população e dar tranquilidade às autoridades locais;
- os instrumentos adotados para a implantação da política foram os mesmos das experiências anteriores: decreto criando o Programa, assinatura de convênios, repasses de recursos sem critérios objetivos, com atrasos e não corrigidos monetariamente, e marginalização de um grupo de profissionais – os que trabalhavam em escolas municipalizadas. Esses instrumentos acabaram dando à municipalização o tom de algo precário, transitório e discriminador;
- a reação forte dos profissionais de ensino contra a municipalização, marcada pelo corporativismo;
- a resistência à mudança no seio da própria Secretaria de Estado de Educação.

No que se refere ao Estado do Rio de Janeiro, merecem ser destacados os seguintes aspectos da política de municipalização do ensino:

- *Quanto à concepção de município implícita nessa política:* embora a iniciativa da municipalização do ensino tenha partido, em cada caso individual, das próprias prefeituras interessadas, a tomada de decisões muitas vezes contemplado seus interesses e os documentos técnicos acentuado as vantagens políticas da medida, não se pode dizer que houve uma percepção clara e geral da necessidade, conveniência estratégica e oportunidade de tratar os municípios como instância política. Isso parece se dever à ausência de um projeto de transformação para a sociedade e o Estado, dentro do qual a municipalização do ensino estivesse inserida. Com isso a municipalização do ensino acabou não sendo utilizada para complementar e potencializar os esforços das comunidades locais pela democratização.
- *Quanto ao tipo de descentralização praticado:* a municipalização do ensino de 1º grau no Estado do Rio de Janeiro, tal como nos casos anteriores, tomou a forma de delegação de funções. Entretanto, o Estado não delegou aos municípios uma competência que anteriormente lhe cabia com exclusividade, mas apenas transferiu-lhes alguns encargos ou serviços específicos em um campo em que os governos locais já atuavam com pleno amparo constitucional, seguindo o enfoque preconizado pela Lei nº 5.692/71 para a municipalização do ensino.

No caso do Rio de Janeiro, apesar da descentralização de outros encargos não propriamente educacionais, a municipalização do ensino adquiriu o significado dominante de transferência da gestão de algumas escolas estaduais para as prefeituras. Ao contrário, porém, do que preconizava a Lei nº 5.692/71 essa transferência foi mais abrupta do que progressiva, como já comentamos anteriormente.

Apesar de concretizada como uma delegação de funções, a municipalização do ensino no Rio de Janeiro não se revestiu de todos os cuidados que a literatura especializada e a experiência internacional costumam recomendar para um processo de descentralização desse tipo. Por exemplo, não foram fixados padrões de qualidade para o serviço, nem ministrada a assistência técnica necessária, nem, tampouco, montado um sistema de acompanhamento e avaliação do desempenho dos municípios nas escolas municipalizadas.

Talvez por isso, embora partisse de um conceito de municipalização (o da Lei nº 5.692/71) claramente desconcentrador, o processo deixou um bom espaço de autonomia para planejamento e execução dos serviços delegados aos governos locais. Assim, se não se chegou a uma descentralização mais ampla (em primeiro

lugar, porque o ensino municipal constituía parte integrante do sistema estadual de ensino e estava sujeito à atuação normativa-fiscalizadora de seus órgãos centrais; em segundo, porque a municipalização estabeleceu dependência dos governos locais em relação aos recursos financeiros, materiais e humanos transferidos pelo Estado; e em terceiro, porque as decisões sobre o Promurj quase sempre foram tomadas unilateralmente por este último) não pode ser taxado, também, de mera desconcentração administrativa.

- *Quanto ao processo como foi formulada e implementada a política de municipalização:* apesar da normalização política do País e das expectativas e pressões que a mesma gerou, o processo de formulação da política de municipalização do ensino de 1º grau do Governo Moreira Franco diferiu muito pouco, nesse aspecto, do que caracterizou experiências do mesmo tipo realizadas no período de ditadura militar, assim como dos de Minas Gerais e São Paulo.

A criação e os destinos do Promurj estiveram confiados a um círculo muito restrito de autoridades governamentais e técnicos, nunca tendo sido objeto de debate e divulgação amplos, nem envolvendo todos os segmentos interessados da população.

A própria existência do Programa e as medidas concretas geradas por ele não chegaram a ser de domínio público, apesar das notícias na imprensa sobre o assunto: praticamente só lhes deram atenção e reagiram a elas as agências e os atores afetados de forma direta.

Além disso, a decisão de municipalizar o ensino de 1º grau foi tomada isoladamente na alta cúpula do Executivo Estadual, embora tudo indique que o movimento dos secretários municipais de educação tenha contribuído para isso. O Legislativo Estadual foi completamente alijado. Os próprios técnicos e burocratas da SEE só foram comunicados da decisão e envolvidos no processo *a posteriori*, mesmo assim apenas para estudar e apontar caminhos para viabilizar a municipalização. Estes, mesmo quando oficializados, nem sempre foram observados na prática, atropelados por interesses e injunções políticas.

A participação das autoridades municipais na formulação do Promurj foi descontínua e assistemática: em certos períodos chegou a se intensificar; em outros praticamente inexistiu. Quanto aos profissionais de ensino, seu envolvimento foi, quando muito, espasmódico, processando-se à base de manifestações de repúdio

à medida. A população, em geral, não participou do processo, nem mesmo a clientela diretamente atingida.

Iniciada a implantação do Promurj, tanto a participação das autoridades locais quanto a dos profissionais de ensino na definição dos rumos do Programa ficaram restritas aos municípios que nele se integraram. Como o Fórum dos Secretários Municipais de Educação deixou de ser interlocutor do Estado no processo, suas reuniões perderam a função de *locus* privilegiado para debates mais amplos sobre o assunto.

- *Quanto às resistências enfrentadas dentro da própria Secretaria:* a proposta de municipalização encontrou muita oposição nos meios técnicos e burocráticos da SEE que se apoiaram em um "discurso competente"<sup>(31)</sup>, eivado de preconceitos e baseado, especialmente, na pretensa capacidade do Estado de ministrar um ensino de 1º grau de qualidade superior e no suposto despreparo dos quadros da esfera menor de governo para fazê-lo.
- *Quanto aos objetivos formalmente estabelecidos:* ao contrário do que geralmente ocorreu na época do regime autoritário, houve, no caso do Rio de Janeiro, a proposição clara e explícita de objetivos democratizadores para a política estadual de municipalização do ensino de 1º grau; contudo, raramente foram tomadas providências concretas para se alcançá-los. A preocupação, por exemplo, com a universalização do ensino básico, a democratização de sua gestão, a redução das desigualdades educacionais existentes entre os municípios do Estado e entre as zonas urbanas e rurais, bem como com a implantação de uma escola unitária de qualidade, esteve muito presente no discurso mas quase ausente das ações práticas da SEE.

O fato desperta dúvidas: teriam sido esses realmente os objetivos visados? Refletiriam eles de fato a vontade e o projeto político dos governantes ou apenas os devaneios e utopias de técnicos envolvidos no processo? Mais uma vez, não teriam sido as razões ligadas à eficiência administrativa e à racionalidade político-partidária as verdadeiras impulsionadoras da municipalização? Afinal, a rede escolar do Estado não vinha conseguindo atender satisfatoriamente às suas escolas de regiões mais distantes e a continuidade desse problema, após a posse do novo Governador – um crítico feroz da política educacional de seu antecessor –, poderia causar sérios prejuízos à sua imagem como administrador, logo no início da gestão. Por outro lado, tratava-se de uma medida reivindicada pelas autoridades municipais, muitas ligadas à coalizão interpartidária que o conduziu ao poder.

Caso esses objetivos tenham realmente refletido a convicção e a intenção das autoridades governamentais, resta criticar o voluntarismo de sua atuação. Como Marx ensina, as transformações não se processam simplesmente porque as desejamos ou julgamos necessárias, é preciso desenvolver uma práxis nesse sentido, e isso não ocorreu, de modo geral, no caso do Rio de Janeiro.

- *Quanto aos argumentos usados para defender ou combater a municipalização:* se os argumentos para justificar a medida e os objetivos explicitados pela política estadual de municipalização do ensino de 1º grau foram democráticos, não o foram menos os que respaldaram as críticas e resistências a esta. Os profissionais do ensino, e em especial os professores, principais adversários da medida, sempre recorreram a um discurso inspirado na democratização do ensino público e de sua gestão. Entretanto, nas ocasiões críticas, nos momentos de confronto decisivo, suas ações pareceram orientar-se mais pelos interesses corporativos do que pelos ideais e objetivos democráticos. A reação do Sepe à desmunicipalização ocorrida em Cachoeiras de Macacu é um indício disso.
- *Quanto aos instrumentos utilizados para definir e implementar a municipalização:* os instrumentos adotados para definir as regras da municipalização, bem como para concretizá-la em cada caso concreto, foram praticamente os mesmos das experiências anteriores: atos normativos básicos muito lacônicos e elaborados no âmbito restrito do Executivo (a maior parte com *status* inferior ao do decreto); convênios (meros protocolos de intenções vagas) com prazo de vigência e obrigações indeterminados; termos aditivos periódicos regulando as questões financeiras; colocação de servidores estaduais à disposição dos municípios; cessão de uso dos prédios e equipamentos escolares aos governos locais; transferências financeiras negociadas, etc. Enfim, as mesmas soluções tradicionais: precárias e aparentemente provisórias. Na parte financeira, no entanto, houve uma clara evolução ao longo do processo de implantação do Promurj: este começou com um esquema de distribuição de recursos baseado na livre negociação Estado-municípios e, por isso mesmo, sujeito a influências político-partidárias, mas foi se aprimorando com o tempo. Os critérios para cálculo e efetivação dos repasses ficaram cada vez mais claros, controláveis, justos e objetivos. Entretanto essas transferências não foram institucionalizadas em lei de forma a garantir a sua continuidade, o equilíbrio das relações intergovernamentais e o atendimento à população. É verdade que a nova Constituição Estadual tratou de disciplinar as transferências de recursos federais do Estado para os municípios, contudo essa decisão independeu do Executivo, não se dirigiu especificamente ao Programa nem foi imediatamente colocada em prática.

- *Quanto às descontinuidades e incertezas que caracterizam o processo:* a municipalização do ensino de 1º grau no Rio de Janeiro mostrou-se muito frágil diante das descontinuidades político-administrativas, não só as decorrentes das eleições municipais e estadual, como das simples mudanças dos secretários estaduais de educação. Estas últimas, inclusive, geraram alterações freqüentes, súbitas e profundas nas regras do jogo da municipalização e chegaram até a colocar em risco todo o Programa. Quanto ao último governo estadual, é provável que ponha fim ao mesmo, causando sérios prejuízos à população atingida.

No Brasil cada mudança na cúpula de órgãos governamentais costuma impor alterações relevantes em suas equipes técnicas; isso foi válido tanto para a SEE quanto para as prefeituras. Ora, as inovações são processos gerenciais que exigem perseverança e continuidade de propósitos (Behn, 1991, p.12) e, principalmente, manutenção do pessoal envolvido. Como destaca Kanter, gerar mudança requer, ironicamente, estabilidade; por isso, o *turnover* é especialmente danoso aos processos de inovação (Kanter, 1988, p.195).

- *Quanto aos resultados alcançados pela municipalização:* não podemos garantir, por falta de um sistema de monitoramento e avaliação da política estadual de municipalização, que o ensino de 1º grau realmente tenha se democratizado nos municípios integrantes do Promurj, nem que suas administrações aumentaram, com a experiência, sua capacidade técnico-pedagógica e gerencial na área, nem sequer que lograram aprimorar a qualidade e produtividade do ensino nas respectivas redes escolares ou nas escolas municipalizadas. Aliás, nem esse era o nosso objetivo.

O que podemos, no entanto, garantir é que o Estado perdeu uma excelente oportunidade para:

- definir mais claramente as suas responsabilidades e as dos municípios no campo do ensino fundamental;
- universalizar realmente esse nível de ensino;
- construir, junto com os governos locais, uma base curricular comum para todo o Estado e avançar no sentido da implantação da escola unitária;
- definir padrões de qualidade para a prestação do ensino fundamental em todo o seu território;

- contribuir decisivamente para a capacitação dos municípios mais despreparados para a prestação desse serviço, através de um programa contínuo e estratégico de assistência técnico-pedagógica e gerencial.

Enfim, perdeu uma excelente oportunidade de organizar um sistema integrado de ensino de 1º grau no Rio de Janeiro. Resta agora a dúvida: possui esse Estado e todos ou, pelo menos, a maioria dos demais Estados brasileiros capacidade para desempenhar realmente esse papel?

As principais lições extraídas da experiência do Rio de Janeiro, tendo como pano de fundo as de Minas Gerais e São Paulo, são as seguintes:

- o alcance de políticas estaduais de municipalização do ensino tem sido muito restrito para provocar realmente uma "revolução" no ensino de 1º grau do País;
- a duração de um mandato é insuficiente para que a municipalização se processe de uma forma segura – lenta, gradual e diferenciada, como preconiza a literatura técnica – e se institucionalize ou se enraíze definitivamente. É preciso, portanto, que se revista o processo de certa estabilidade e continuidade a despeito das mudanças político-administrativas freqüentes que caracterizam a Administração Pública brasileira;
- o município não tem sido visto e tratado de uma forma política nos processos de municipalização. Apesar de já existirem as condições para tanto, predomina nesse campo, ainda, a visão meramente administrativa, oriunda do período de autoritarismo e centralismo;
- o discurso e as práticas, nas políticas de municipalização do ensino, não têm sido coerentes entre si: o primeiro já incorporou a preocupação com a democracia, mas as segundas continuam se pautando pelas antigas experiências realizadas em época com características muito diferentes da atual. Assim, acaba-se tendo, por um lado, objetivos explícitos democráticos e, por outro, estratégias, medidas concretas e instrumentos inteiramente inadequados a esses objetivos, seja por seu caráter autoritário, seja porque centralizam o poder no âmbito do Estado, seja porque imprimem à municipalização do ensino aspectos que a tornam frágil, sob ameaça permanente e facilmente reversível, mesmo que apenas por interesses político-partidários;

- a população tem sido inteiramente alijada das decisões sobre a municipalização do ensino. Parece haver o receio generalizado, por parte das autoridades envolvidas, de que ela reaja contra a medida<sup>(32)</sup>;
- o magistério reage contra a municipalização mais por corporativismo do que por preocupações realmente democráticas quanto ao ensino e sua gestão. Essa reação recrudesce na medida em que se sente ameaçado pelos instrumentos que costumam ser utilizados: cessão de servidores estaduais ao município, contratação pelas prefeituras de pessoal para as escolas municipalizadas, a ser pago com recursos dos convênios com o Estado, remanejamentos dentro da própria rede estadual, etc. Entretanto, esses instrumentos criam realmente situações injustas, incompatíveis com a concepção da municipalização do ensino sob uma perspectiva democrática. É preciso, portanto, encontrar outras formas de viabilizar a municipalização, evitando com que se transforme em mais uma "arma" para a desvalorização e o enfraquecimento do magistério;
- a questão financeira parece ser o "calcanhar de Aquiles" de todas as experiências de municipalização do ensino até agora empreendidas no País: o esquema de transferências financeiras negociadas e de pagamento através de repasses periódicos demonstrou sua inadequação tanto no período de ditadura militar, como depois da normalização política do País. Impõe-se, assim, para o êxito de qualquer política desse tipo o dimensionamento claro e satisfatório da questão financeira.

Concluindo, a grande lição que nos fica do estudo da política do Estado do Rio de Janeiro, apesar de seus acertos (que não foram poucos, nem desprezíveis), é que, sob a perspectiva democratizadora aqui proposta, a municipalização do ensino necessita ser totalmente reformulada, pois os tempos mudaram mas as políticas, estratégias e instrumentos não acompanharam satisfatoriamente tal mudança.

### ***4.3. A Municipalização de Ensino em Marcha***

Romão, em interessante artigo sobre a administração municipal da educação, demonstra estatisticamente a "marcha inexorável da municipalização do ensino básico" que vem se processando desde 1970, apesar da ligeira queda na participação dos governos locais no total de matrículas ocorrida em 1985, como se pode observar na tabela a seguir apresentada.



## Evolução da matrícula de 1º grau

ANO	TOTAL	FEDERAL		ESTADUAL		MUNICIPAL		PARTICULAR	
	A	A <sup>(1)</sup>	B <sup>(2)</sup>	A	B	A	B	A	B
1970	100,0	0,6	100	60,0	100	25,7	100	13,7	100
1975	100,0	1,5	295	55,4	117	30,3	149	12,8	119
1980	100,0	0,7	169	52,8	129	33,6	191	12,9	138
1985	100,0	0,5	117	57,2	153	30,2	188	12,1	142
1988 <sup>(3)</sup>	100,0	0,5	133	56,6	164	30,6	207	12,3	156

(1) A = distribuição percentual

(2) B = índice de crescimento

(3) estimativa

FONTE: ROMÃO, José Eustáquio. Administração Municipal da Educação. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, Ano 3, nº 6, jun. 1990, p.39.

O aspecto mais surpreendente do fenômeno da municipalização do ensino fundamental é o fato de ter se iniciado justamente em um período em que o município se encontrava muito debilitado em termos políticos, funcionais (já que o governo militar foi marcado pela centralização de alguns serviços tipicamente locais, como os de água e esgotos) e financeiros.

Ora, esse quadro mudou com a Constituição de 1988. Em primeiro lugar a atual Carta fortaleceu politicamente os municípios, principalmente ao estabelecer que:

- a Federação brasileira é formada pela união indissolúvel de estados, municípios e Distrito Federal (art. 1º). A Emenda Constitucional de 1969, apesar de haver previsto a autonomia municipal como um de seus princípios, não mencionava expressamente o município como parte integrante da Federação, o que não só o enfraquecia politicamente, como provocava controvérsias de ordem jurídica sobre se constituía, realmente, um autêntico nível de governo;
- os prefeitos, vice-prefeitos e vereadores devem ser escolhidos, sem exceção, através de eleições diretas. Segundo a regra da Constituição de 1967, mantida pela Emenda nº 1, de 1969, e revogada já no período de democratização do País (Emenda nº 25, de 15/5/85), os prefeitos das capitais, das estâncias hidrominerais e dos municípios de segurança nacional eram nomeados;
- os municípios são os responsáveis pela elaboração e aprovação de sua própria Lei Orgânica (espécie de Constituição Municipal). No regime anterior, essa competência cabia aos estados, que baixavam, como regra, uma lei orgânica única, aplicável a todos os seus municípios<sup>(33)</sup>. Com frequência esta não só desprezava as diferenças existentes entre os diversos municípios do estado (tratando-os de forma uniforme e, portanto, injusta) como, também, incorria em graves violações à autonomia dos governos locais.

Em segundo lugar, a Constituição de 1988 contribuiu bastante para o fortalecimento funcional dos municípios, principalmente no campo da educação. As Cartas anteriores não enumeravam as funções de competência municipal, preferindo fórmulas vagas e ambíguas para definir o papel dos municípios em termos de serviços públicos. Em 1969, por exemplo, a Emenda nº 1 se limitou a mencionar que se enquadravam na competência municipal os serviços públicos locais. Embora essa tendência à imprecisão e à ambigüidade tenha também prevalecido na Constituição de 1988<sup>(34)</sup>, nota-se nesta o cuidado de enunciar expressamente alguns serviços públicos considerados de competência municipal (art. 30, incisos V a IX), reforçando, assim, o papel dos municípios em relação a eles. É o caso, por exemplo, dos de ensino, transporte coletivo e saúde.

No campo específico do ensino, dispõe a Constituição de 1988 que é da competência municipal a manutenção, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, de programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (art. 30, inciso VI). No seu Capítulo III, dedicado à educação, à cultura e ao desporto, a Carta Magna clarifica e reforça, ainda mais, o papel funcional reservado aos governos locais no campo do ensino, enfatizando que devem se dedicar prioritariamente ao pré-escolar e ao fundamental (art. 211, § 2º).

Quanto à competência legislativa dos municípios, a atual Constituição deixa claro que abrange todos os assuntos de interesse local; prevê, ainda, que os governos locais suplementem as legislações federal e estadual, no que couber (art. 30, incisos I e II). Com isso, garante um espaço importante para que legislem sobre matérias relacionadas com o ensino, tornando possível a adequação deste às peculiaridades e necessidades locais.

Uma outra contribuição importante da Constituição de 1988, no sentido de fortalecer funcionalmente os municípios no campo do ensino, é o disposto no art. 211, que abre a possibilidade de estes virem a organizar os próprios sistemas de ensino. Tal artigo ainda não provocou conseqüências práticas, pois necessita ser regulamentado, o que esperamos que aconteça com a aprovação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional.

Convém ressaltar que a Emenda nº 1/69 contemplava apenas a possibilidade de organização de três tipos de sistema de ensino: o federal, os estaduais e o do Distrito Federal (art. 177). Sob o regime constitucional anterior, portanto, os municípios não podiam dispor de sistemas de ensino próprios: suas redes escolares constituíam parte

integrante dos sistemas de ensino dos estados, estando sujeitas à ação normativa e fiscalizadora dos respectivos órgãos centrais (Ferraz, 1976, p.34).

Finalmente, em termos financeiros, o município foi a esfera mais beneficiada pela Constituição de 1988. Entre as alterações na área tributária que contribuíram para isso, destacam-se as seguintes:

- a proibição expressa de a União instituir isenções que abranjam tributos municipais;
- a retenção, pelos municípios, do produto da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza (IR), incidente na fonte, sobre rendimentos pagos a qualquer título, por eles próprios, suas autarquias e fundações;
- a ampliação da competência tributária própria dos municípios, através da atribuição, a eles, do imposto sobre transmissão *inter vivos* de bens imóveis (ITBI) e do imposto sobre vendas a varejo de combustíveis, exceto óleo diesel (IVVC);
- a ampliação do antigo imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), que passou a ser imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), incorporando cinco impostos anteriormente federais, bem como o aumento da participação dos municípios no produto de sua arrecadação, de 20% para 25%;
- o aumento da participação dos municípios na arrecadação federal, em decorrência do aumento da parte do montante recolhido do IR e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) destinada ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM<sup>(35)</sup>.

Resta saber qual o impacto das alterações da atual Constituição no quadro de divisão da receita pública. Serra tentou responder essa questão em 1989:

"Independentemente de alterações na legislação tributária infraconstitucional e da evolução da economia, a imediata vigência do novo sistema tributário deveria implicar uma perda de recursos tributários em mãos da União, estimada, para 1988, em 17% (cerca de US\$ 4,2 bilhões). O aumento da receita dos governos estaduais seria, em média, de 13% e, dos governos municipais, de 30%" (Serra e Afonso, 1989, p.36).

No mesmo ano, Varsano avaliou que os novos impostos (ITBI e IVVC), além da colocação em prática da progressividade do IPTU (também prevista na atual Constituição), permitiriam, por si só, um aumento da receita do conjunto dos municípios brasileiros da ordem de cerca de 24% (Varsano, 1989, p.49). Considerando também o aumento das transferências, a estimativa desse autor era a seguinte:

"Consideradas as receitas próprias e de transferências, os recursos disponíveis para o conjunto dos municípios brasileiros deverão ter um crescimento de aproximadamente 31%, quando o percentual da arrecadação do IR e do IPI destinado ao FPM atingir seu valor pleno, em 1993" (Varsano, 1989, p.50-1).

Apesar dessas estimativas favoráveis, os municípios têm reclamado de que não ocorreram, até agora, aumentos significativos em sua receita, talvez em consequência da recessão em que o País mergulhou, bem como do próprio despreparo de muitos para explorar suas fontes de receita. Essa situação, que acreditamos ser temporária, e o próprio desprezo das esferas superiores de governo pelo fato de que são solidariamente responsáveis<sup>(36)</sup> pelo ensino pré-escolar e de 1º grau, têm causado sérios problemas, como mostra o seguinte trecho de um editorial da *Revista Educação Municipal*, dirigida pela União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação – Undime:

"Muitos Estados, ante os novos dispositivos constitucionais, inibem seus investimentos na educação básica e deixam aos governos locais a responsabilidade de resposta às demandas sociais reprimidas, em nome de uma reforma tributária que beneficiaria os municípios, e que, até agora, não perceberam qualquer efeito, embora a carga tributária tenha sido significativa. Estes Estados ainda tentam impor uma *municipalização selvagem*, com a transferência autocrática de suas redes às secretarias municipais de educação" (Revista Educação Municipal, 1990, p.4) (grifo nosso).

Diante do exposto, concluímos que a municipalização do ensino fundamental é realmente um processo inexorável, seja porque já é uma tendência histórica, seja porque a nova ordem constitucional reforçou o papel e as funções dos municípios nesse setor e fortaleceu-os política e financeiramente, seja porque os demais níveis de governo estão retraindo a sua atuação nesse campo.

Portanto, a questão central deixou de ser municipalizar ou não municipalizar. A dúvida hamletiana parece inteiramente superada nesse novo contexto. Resta, no entanto, definir como se processará essa municipalização. Existe um risco enorme de que, ocorrendo de forma autoritária, improvisada, casuística ou "selvagem", ela provoque péssimos resultados, contribuindo não para democratizar o ensino, mas justamente o contrário.

## Notas

- (1) Essa medida, se imposta pelo Estado, consistiria numa violação da autonomia municipal; além disso, em qualquer hipótese poderia acarretar os mesmos problemas hoje causados pela uniformização do salário mínimo no País.
- (2) Com a nova Constituição esse risco foi reduzido drasticamente.
- (3) Essa determinação dava a impressão de que o Fórum havia sido desativado, o que não procedia, segundo depoimentos de ex-secretários municipais de educação.
- (4) A aplicação do questionário constituía o primeiro passo do levantamento sistemático da posição dos municípios quanto à municipalização, já mencionado.
- (5) Essa reunião foi realizada durante uma greve de professores e ficou marcada por forte reação do Sepe contra a medida.
- (6) À época em que a comissão mista concluía seus trabalhos, a assessoria técnica do IBAM ao processo de municipalização já havia sido descartada. Oficialmente isso ocorreu em decorrência dos custos de sua proposta de trabalho, considerados muito altos pela SEE. Uma entrevista revelou, no entanto, que não havia qualquer previsão de recursos para esse fim, desde o início das negociações.
- (7) O termo "global" parece chocar-se com a proposta de progressão e diferenciação, mas consta do texto.
- (8) Por dimensões eram entendidos os diferentes encargos e serviços objeto da municipalização: obras, merenda, escolas, etc.
- (9) Vale ressaltar que o convênio-padrão mencionava expressamente, como obrigação do município, a oferta de contrapartida financeira, mas não caracterizava como tal o financiamento do Estado aos serviços municipalizados.
- (10) Na realidade, em termos concretos, os convênios não passavam de declarações de boas intenções, sem qualquer efeito prático, e os termos aditivos eram meras ratificações de entendimentos mútuos Estado-municípios iniciados com a apresentação dos Poames.
- (11) No final do Governo Moreira Franco, 30 municípios dos 70 instalados no Estado mantinham convênio com a SEE.
- (12) O total a ser transferido era repassado em quatro parcelas anuais, de igual valor. Por força das reclamações, segundo fontes da SEE, o Estado acabava pagando uma quota extra no final do ano.
- (13) Segundo informações de autoridades da SEE durante o Governo Moreira Franco, esse dispositivo constitucional até setembro de 1991 não havia sido plenamente aplicado.
- (14) Com o novo Plano Collor, de 1991, a SEE planejava, em fevereiro de 1991, usar a Taxa Referencial de Juros em lugar do BTN.
- (15) Chegou a ser cogitada a participação dos municípios nesse órgão, mas a medida não se concretizou.
- (16) As justificativas mais freqüentemente apresentadas eram: escolas abandonadas, falta de professores e má conservação dos prédios.

- (17) Os resultados desse tipo de reunião serviam, com freqüência, como base para a inclusão ou retirada de determinadas escolas do rol das que os municípios pretendiam que fossem municipalizadas. Muitas vezes a relação dos estabelecimentos escolares cogitados para transferência para a gestão municipal foi bastante reduzida, em decorrência dos resultados dessa reunião.
- (18) Alguns haviam participado ativamente das discussões sobre a municipalização do ensino no Fórum dos Secretários Municipais de Educação do Estado, como as ex-Secretárias de Nova Iguaçu e de Petrópolis, respectivamente Rosa Maria Torte da Cunha, Assessora para a Municipalização da SEC, e Sonia Scudese, Assistente.
- (19) A programação previa a realização de uma visita por semestre a cada prefeitura, o que é muito pouco para caracterizar uma assistência técnica efetiva.
- (20) 479 alunos desse total pertenciam ao pré-escolar.
- (21) Segundo a própria SEE, os NECs não davam conta sequer de orientar pedagogicamente a própria rede estadual.
- (22) A Assessoria para a Municipalização e as próprias prefeituras mostraram-se convictas, no entanto, de que houve uma melhoria e tudo indica que isso procedia, já que a maior parte das escolas municipalizadas era rural e sofria, sob a gestão do Estado, de problemas sérios, estando muitas desativadas. Entretanto, não foi possível obtermos uma idéia exata da qualidade e produtividade do ensino municipalizado em confronto com a situação anterior existente em cada escola e com a predominante na rede estadual.
- (23) Esses termos registravam a data da visita, os participantes da reunião, os objetivos desta, as providências acertadas e outras observações consideradas relevantes.
- (24) Araruama, Porciúncula, São Pedro da Aldeia, São Fidélis e Valença.
- (25) O fato de, nesse estágio da implantação do Programa, a Assessoria ter que solicitar informações desse tipo comprova que não existia realmente um autêntico sistema de monitoramento que a suprisse com dados atualizados sobre os municípios integrantes do Promurj. Comprova, ainda, que a estratégia gradualista, prevista para a implantação do Programa, não foi observada, uma vez que alguns dos instrumentos, cuja existência necessitava ser confirmada àquela altura, haviam sido estabelecidos como requisitos básicos para a municipalização.
- (26) Isso comprova que as informações sobre esses convênios, inclusive sobre os relativos a outras vertentes da municipalização – como a da merenda escolar – não eram do conhecimento da Assessoria.
- (27) O antigo coordenador do Projeto Papucaia e posterior Secretário Municipal de Saúde, ao concorrer às eleições para prefeito, decepcionou muito seus seguidores, que encaravam a política partidária de forma negativa e desconfiavam que o Projeto havia servido de trampolim para interesses pessoais.
- (28) Embora não atuasse na área de educação na época da municipalização das escolas estaduais, atualmente o Projeto está desenvolvendo um trabalho de alfabetização de adultos. Não abandonou o seu interesse pela área da saúde, mas ampliou seu leque de preocupações, articulando-se inclusive com outros movimentos comunitários e com instituições estrangeiras e internacionais.
- (29) Vale ressaltar que o prefeito empossado em 1989 se afastou do cargo para concorrer a outra eleição ainda em seu primeiro ano de mandato, mas após a ruptura do convênio de municipalização. Com o seu substituto, renovou-se, outra vez, toda a cúpula da Secretaria Municipal de Educação.
- (30) Os servidores demitidos pela Prefeitura, segundo a referida Secretária, têm sido, aos poucos, novamente chamados para os quadros do magistério municipal, ou seja, à medida que surgem novas vagas. Com isso, o Sepe foi apaziguado.

- (31) Estamos usando o termo aqui no sentido empregado por Chauí. Trata-se do discurso do especialista, cioso de seu saber-poder, situado em ponto privilegiado da estrutura governamental e da hierarquia, que se apóia em uma pretensa realidade dos fatos e numa pseudoneutralidade técnico-científica. Esse discurso está ligado, no fundo, a uma aceitação tácita da incompetência dos homens como sujeitos sociais e políticos (Chauí, 1989, p.11).
- (32) Segundo a Revista *Visão*, que se baseou em entrevista com o Diretor do Instituto Toledo e Associados, responsável por uma pesquisa nacional concluída em dezembro de 1991, a grande maioria dos prefeitos (e também dos governadores) conseguiu altos índices de avaliação positiva por parte da população, não ocorrendo o mesmo com o Presidente da República. De acordo com Toledo, isso sinaliza o caminho para os tempos futuros e faz surgir a esperança de melhores dias, uma vez que esta só é possível quando o povo confia em seus governos (*Visão*, 18/3/92, p.19)
- (33) A única exceção a essa regra era o Estado do Rio Grande do Sul, onde cada município possuía uma Lei Orgânica própria.
- (34) Prevaleceu porque, como regra geral, a Constituição menciona apenas que cabem aos municípios a organização e a prestação de serviços públicos de interesse local.
- (35) De acordo com o inciso I do § 2º do art. 34 das Disposições Transitórias da Constituição de 1988, o percentual correspondente ao FPM passou de 17 para 20%, devendo aumentar, a partir de 1989, à razão de meio ponto percentual por exercício financeiro, chegando a 22,5% em 1993.
- (36) A atual Constituição Federal não classifica o ensino pré-escolar e o fundamental como de competência *exclusiva* dos municípios, e prevê a cooperação técnica e financeira da União e dos estados em sua manutenção e desenvolvimento.

## 5. Conclusões

### 5.1. Introdução

Consideramos oportuno iniciar este capítulo com uma síntese das conclusões parciais a que chegamos até agora, enfatizando que:

- a estrutura econômica condiciona mas não determina as superestruturas;
- as superestruturas têm uma contribuição importante nos processos de transformação histórica, na medida em que são co-produtoras de todas as práticas sociais;
- a estrutura e as superestruturas não estão aprisionadas em níveis diferentes, mas permeiam toda a vida social;
- a transformação se decide no conjunto das relações sociais e sempre através de uma práxis transformadora;
- a democracia política é, ao mesmo tempo, um fim (como valor e parte integrante da democracia plena) e um caminho válido e oportuno para uma sociedade mais justa, igualitária, humana, criativa, livre e participativa;
- o Estado, *locus* privilegiado das relações políticas, é um espaço importante em disputa, uma arena estratégica na luta pela transformação social;
- a política pública é o resultado contingente das relações de força, conflitos, disputas e contradições existentes no Estado;
- uma política pública democrática só pode ser resultado de processos também democráticos;
- o Estado necessita ser democratizado politicamente, mas isso só não basta para a transformação social: os esforços com esse objetivo desenvolvidos no seu âmbito têm que se articular com outros, também democratizantes, empreendidos no seio da sociedade e vice-versa;



- as atividades de "engenharia institucional" ou de reforma no Estado, principalmente as ligadas à sua descentralização político-administrativa, podem contribuir para a consecução dos dois objetivos mencionados no parágrafo anterior;
- a educação tem uma natureza eminentemente política, estando sempre a serviço de um determinado projeto de sociedade e de Estado. Pode, portanto, ser colocada a serviço de uma sociedade e de um Estado democráticos;
- o município é a esfera de governo que, por suas características político-institucionais e história recente, reúne condições que podem facilitar a democratização do planejamento, da gestão e do controle do ensino fundamental e, por seu intermédio, a democratização do ensino propriamente dito e da sociedade;
- as políticas públicas de municipalização do ensino de 1º grau desenvolvidas no País durante o regime militar não contribuíram para a democratização do ensino, nem de sua gestão; aliás, justo pelo contrário. Acreditamos, contudo, que essa democratização nunca foi a sua intenção e, sim, a centralização do poder, através da descentralização da execução de tarefas; por isso, consideramos as diretrizes, normas, estratégias e instrumentos de que se valeram coerentes com seus verdadeiros objetivos. Também o foi a forma de visualizar e tratar os municípios, não como verdadeiras instâncias políticas, mas como simples unidades administrativas;
- a normalização política do País não modificou, como deveria, as políticas de municipalização do ensino em termos, principalmente, de seu significado, diretrizes, normas, estratégias e instrumentos; na realidade parece ter afetado mais o discurso do que as práticas. Também não mudou a concepção de municípios que as instrui, nem a forma de tratá-lo: o município continua sendo encarado de forma predominantemente administrativa;
- a mudança dos objetivos da política de municipalização tem que implicar a mudança de políticas, normas, estratégias e instrumentos utilizados. Entretanto exige, principalmente, uma concepção política de município;
- a municipalização do ensino fundamental está em marcha, quer queiramos ou não; só que está ocorrendo, de modo geral, de forma inadequada e, muitas vezes, perversa, o que pode causar sérios prejuízos para a população. É preciso, portanto, a definição de uma política pública que possa conduzir esse processo de municipalização sob uma perspectiva democratizadora.

## **5.2. *Municipalização do Ensino: uma Reforma Política do Estado***

Consideramos a municipalização do ensino fundamental como uma reforma importante para a democratização do Estado brasileiro: a inicial de um processo que, por seu objetivo final (revolucionário) e forma de implementação (democrática), não pode ser encarado como mais uma experiência meramente reformista, conforme já explicamos quando discorremos sobre a democracia política, a necessidade de sua ampliação para além dos limites de democracia representativa, o seu caráter desvelador e "subversivo", bem como o fato de constituir um caminho válido e oportuno (único que nos parece atualmente possível) para a democracia plena.

Em nossa opinião, não se trata porém de mais uma reforma administrativa (embora também a englobe) mas de um processo que se enquadra naquilo que se considera uma alteração na "infra-estrutura política que constitui os alicerces do Estado" brasileiro, possibilitando novas formas de captação e processamento de valores e interesses da população, bem como de sua articulação e agregação, tendo em vista provocar rupturas na estrutura burocrática e aumentar sua efetividade frente ao público (Motta, 1987, p.34 e 41).

Em outras palavras, a municipalização do ensino fundamental está sendo proposta aqui como uma reforma predominantemente política; aliás como preconizava Anísio Teixeira nos idos de 50.

Essa proposta baseia-se, evidentemente, em nossa confiança na via político-democrática para a transformação social. Ao que parece tal confiança é partilhada pela maior parte da população brasileira, segundo o que indica a pesquisa de opinião de âmbito nacional, realizada pelo Instituto Toledo e Associados, já citada anteriormente:

"... a grande maioria desses cidadãos defende que a única possibilidade de solução para o Brasil é pela via política, pela boa administração pública" (Visão, 18/03/92, p.19).

Vale ressaltar, entretanto, que para se caracterizar como uma reforma política, a municipalização do ensino precisa:

- a) criar mais recursos políticos de poder;
- b) alterar as relações Estado/sociedade;
- c) alterar os canais de comunicação entre o público e a burocracia;

- d) ampliar os direitos do cidadão sobre a administração pública;
- e) garantir controles mais efetivos sobre a autoridade burocrática" (Motta, 1987, p.41-2).

Consideramos alguns fatores indispensáveis para viabilizar o disposto acima:

- as esferas de governo estadual e federal têm que perceber, aceitar e tratar o município como uma instância de poder político. Necessitam, ainda, superar seu preconceito histórico contra as autoridades e instituições municipais;
- as próprias autoridades locais precisam compreender não só o significado e as implicações da concepção do município como instância política e a necessidade de colocá-los em prática, como, principalmente, vislumbrar a sua importância estratégica para os destinos da democracia no País, na medida em que esse nível de governo é o que vem conseguindo melhor reconhecer, garantir, concretizar e ampliar concretamente alguns dos direitos básicos de cidadania, em especial os relacionados com a participação nas decisões que afetam a coletividade e com o atendimento das necessidades básicas da população. É necessário, finalmente, que tomem consciência da extrema importância do ensino fundamental para o exercício pleno da cidadania, priorizando, ampliando e aprimorando sua atuação nesse campo e que percam seu histórico "complexo de inferioridade" frente às demais esferas de poder;
- a população necessita, cada vez mais, visualizar o município como um interlocutor junto ao qual pode fazer valer realmente os seus direitos de cidadania, à medida que se mobilize, organize e pressione por isso. Tem, principalmente, que aprender a usar, a seu favor, a proximidade do governo local para participar das suas decisões e controlar as suas ações, além de se conscientizar do valor do ensino fundamental para a construção de uma democracia plena e o desenvolvimento do País;
- o magistério necessita, também, se livrar dos preconceitos contra os municípios e as autoridades locais, bem como da "camisa de força" dos interesses corporativos, reconhecendo que a municipalização é um processo irreversível e participando ativamente da condução desse processo, de forma a ajudar a orientá-lo para a democratização do sistema de ensino e, por seu intermédio, do ensino propriamente dito. Precisa convencer-se de que sua oposição irredutível às políticas de municipalização do ensino não só não tem conseguido evitar a sua implementação, como contribuído para que o seu significado, processos, estratégias e instrumentos sejam profundamente incompatíveis com os ideais democráticos e prejudiciais à

categoria. Enfim, tem contribuído para a municipalização "selvagem", em prejuízo dos profissionais de ensino e da população.

A consecução dos objetivos acima implica, evidentemente, uma mudança cultural profunda. Acreditamos, porém, que não só existem atualmente condições propícias para ela (já mencionadas no Capítulo I), como indícios de que já se está iniciando: a confiança da população no governo local e seu distanciamento do central é um sinal (Visão, 18/03/92, p.19).

Como toda mudança cultural, esta da qual falamos não é fácil, não pode se realizar por decreto e nem a curto prazo. Na realidade, constitui um processo lento que exige:

- claro projeto político democrático de sociedade e Estado e uma práxis eficaz visando torná-lo hegemônico;
- espaço de tempo longo para maturação e apresentação dos primeiros resultados significativos concretos;
- persistência de propósitos;
- certa estabilidade de condições (regras de jogo) e continuidade de esforços, embora reconheçamos a necessidade de se introduzir correções de rumo nesse processo, sempre que se fizerem necessárias, com o objetivo de aprimorá-lo;
- sentido estratégico, gradualismo e respeito às possibilidades e limitações da realidade nas políticas que visem ajudar a concretizá-la.

Acreditamos que a municipalização, embora não seja, por si só, uma garantia de democratização da gestão do ensino fundamental, nem de democratização da educação escolar, pode facilitar ambas.

Temos convicção, também, que uma política pública de municipalização pode criar condições propícias para que ocorra realmente essa democratização, na medida em que crie estímulos e coloque à disposição da sociedade os mecanismos necessários para que ela participe das decisões que a afetam e exerça o controle social sobre o Poder Público.

### **5.3. O SUS: uma Tentativa de Reforma Política na Saúde**

O Sistema Único de Saúde (SUS), criado pelo art. 198 da Constituição Federal de 1988, é a experiência mais recente de tentativa de uma reforma política setorial no Estado brasileiro, podendo alguns elementos de sua implantação ser úteis para a melhor compreensão da municipalização do ensino. O objetivo do SUS é a melhoria das condições de saúde da população, a partir de um conceito amplo e integrado de saúde, bem como de uma filosofia e um projeto de atuação nessa área claros e democráticos.

Em nossa opinião, a implantação do SUS constitui uma reforma predominantemente política (embora, para se viabilizar, implique diversas reformas administrativas) porque exige a reformulação do próprio conceito de saúde pública predominante no País, do papel do Estado nesse campo e das suas relações com a sociedade, da estrutura de poder vigente no aparelho estatal, dos direitos e deveres das instituições e órgãos integrantes do Sistema e de sua clientela. Exige, também, mudanças radicais na forma de organização e funcionamento dos serviços de saúde a cargo do Poder Público.

O SUS é constituído, conforme o disposto no art. 4º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, pelo conjunto de ações e serviços de saúde prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público.

Segundo o disposto no art. 198 da Constituição Federal, o SUS possui as seguintes diretrizes:

- descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- participação da comunidade.

O parágrafo único do art. 198 determina que o SUS seja financiado com recursos da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de outras fontes.

Consideradas as diretrizes relativas à descentralização e ao comando único, pode-se inferir que o processo de implantação do SUS (mesmo que lento, gradual, progressivo

e diferenciado) deve ter como meta final fazer com que os municípios assumam definitivamente a gestão e a execução de programas, serviços e ações de saúde em seu território, seja individualmente, seja através de associação com seus vizinhos e o estado, quando a escala de interesses envolvidos for regional e não local (por exemplo, um hospital regional, administrado por um consórcio de municípios). No plano concreto, no entanto, o SUS ainda está longe de alcançar esse objetivo final. O principal obstáculo para isso, em nossa opinião, é um esquema de financiamento inadequado.

A Constituição Federal não prevê a vinculação de recursos à saúde. A principal base de financiamento do SUS, na esfera federal, é o orçamento da seguridade social (art. 31 da Lei nº 8.080/90). Os recursos alocados ao Sistema são repassados a estados, Distrito Federal e municípios pelo Governo Federal.

A Lei nº 8.080/90, em seu art. 35, previu uma série de critérios para o estabelecimento dos valores a serem transferidos às esferas de governo subnacionais. São eles:

- perfil demográfico da região;
- perfil epidemiológico da população a ser coberta;
- características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área;
- desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior;
- níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais;
- previsão do plano quinquenal de investimentos para a rede;
- ressarcimento do atendimento a serviços prestados para outras esferas de governo.

Segundo o § 1º do referido artigo, 50% dos recursos destinados a estados e municípios devem ser distribuídos segundo o quociente de sua divisão pelo número de habitantes, independentemente de qualquer procedimento prévio.

Ocorre que os critérios para cálculo dos montantes a serem repassados a estados e municípios ainda não foram operacionalizados, havendo quem os julgue impossíveis de operacionalizar, devido a sua complexidade e número, além da origem em fontes diferentes, algumas ainda não organizadas. Enquanto não se realizar essa operacionalização, os repasses têm sido feitos com base em critérios provisórios (as normas sobre o assunto são muito complicadas, o que os torna pouco transparentes e dificulta o controle de seu efetivo cumprimento) que acabam transformando a grande maioria dos municípios em meros prestadores de serviços às esferas go-

vernamentais superiores, na medida em que são ressarcidos (muitas vezes não integralmente, pois existem tetos máximos) do atendimento hospitalar e ambulatorial à população. O papel dos governos locais nessa relação acaba não se diferenciando muito do das organizações privadas contratadas pelo Poder Público para a prestação de serviços de saúde específicos: vendem serviços e são precariamente remunerados por isso.

Alguns municípios recebem transferência direta do nível federal; os demais através dos estados que, freqüentemente, não realizam os repasses nos prazos e com a regularidade e isenção necessárias.

Para receber diretamente os repasses da esfera federal, os municípios têm que atender aos denominados "cinco pontos de ouro", ou seja, aos requisitos estabelecidos no art. 4º da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. São eles:

- fundo de saúde;
- conselho de saúde, com a composição paritária prevista no Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990;
- plano de saúde;
- relatório de gestão que permita o controle da aplicação dos recursos transferidos;
- contrapartida de recursos para a saúde no respectivo orçamento.

Aproximadamente 630 prefeituras já atenderam até agora a tais requisitos, fazendo jus às transferências diretas do nível federal. Entretanto, fontes do próprio Ministério da Saúde reconhecem que esses requisitos são puramente formais e que existem diversos municípios que progrediram muito em relação aos princípios do SUS (por exemplo, universalização do acesso dos serviços de saúde, integralidade da assistência prestada, regionalização e hierarquização dos serviços, etc.) que, por não serem atendidos completamente, não recebem esse tratamento especial.

Concluindo, o SUS é uma tentativa de reforma política do sistema de saúde pública brasileiro, cujos resultados ainda são muito insatisfatórios e cujo futuro é incerto, principalmente pela falta de um sistema de financiamento adequado.

Tal como atualmente "desenhado", o esquema de financiamento do SUS peca principalmente por não contribuir para com os objetivos, princípios e diretrizes do Sistema, por não garantir certa estabilidade em suas regras de jogo e a continuidade e progressividade do processo de descentralização, por nem sempre ser justo e por atrelar os municípios ao jogo de interesses e humores das autoridades estaduais. Sua

principal falha, contudo, é não tratar o município como instância de poder político e autêntico parceiro das demais esferas de governo na construção de melhores condições para a saúde da população.

#### **5.4. Requisitos de uma Política Pública de Municipalização do Ensino Fundamental sob uma Perspectiva Democratizadora**

Diante de tudo que já foi dito, acreditamos que uma política de municipalização do ensino fundamental, concebida sob uma perspectiva democratizadora, deva atender aos seguintes requisitos:

- *Ter um alcance nacional.*

O fenômeno da municipalização do ensino fundamental está ocorrendo em todo o País; entretanto as políticas públicas recentes que visam conduzi-lo têm tido alcance muito restrito: ficam limitadas a um estado e, mesmo assim, quase sempre não atingem todos os seus municípios. É imprescindível, portanto, que a política de municipalização do ensino tenha alcance nacional, já que o fenômeno que visa disciplinar o tem.

- *Ser fruto de um processo democrático.*

Por esse motivo, o *locus* adequado para sua aprovação e alterações deve ser o Legislativo: primeiro porque é nele que estão representadas, pelo menos em tese, as diferentes correntes de interesse e de opinião; segundo, porque é mais acessível a reivindicações, pressões e sugestões dos vários segmentos sociais interessados no assunto.

Considerado o exposto no item anterior, acreditamos que sua aprovação deva caber ao Congresso Nacional, isto é, ser realizada em lei, tanto no sentido formal, como no material.

- *Inserir-se em um projeto democratizador de sociedade e de Estado e tratar o município sob uma perspectiva política.*

Para atingir tal objetivo, essa política deve, em nossa opinião, buscar atenuar as desigualdades atualmente existentes não só entre os estados brasileiros, como, também, entre os municípios e suas zonas urbanas e rurais, no que se refere ao ensino



fundamental público; em outras palavras, tanto perseguir objetivos equalizadores, como adotar os instrumentos adequados para viabilizá-los. Isso implica a adoção de uma estratégia redistributivista na alocação de recursos financeiros entre estados e municípios, bem como a organização de um sistema de assistência técnico-pedagógica e gerencial que vise ajudar os menos capacitados a melhorar o seu desempenho na área.

Para contribuir para um projeto democratizador de sociedade e de Estado, tal política deve, ainda, ampliar as oportunidades educacionais já existentes, principalmente para os segmentos sociais hoje marginalizados, o que significa avançar rumo à universalização do ensino, à redução da seletividade e ao aumento da qualidade, unidade e produtividade do ensino público fundamental.

Vale aqui lembrar que as políticas de municipalização do ensino implementadas pelos estados recentemente, ainda sob a inspiração do disposto no art. 58 da Lei nº 5.692/71, têm, em geral, se limitado à transferência, para os municípios, de encargos e serviços (inclusive a gestão de escolas) anteriormente executados pelos estados, por motivos quase sempre ligados à racionalidade ou à eficiência administrativa, apesar do discurso democratizador: o estado sai de cena e é substituído pelo município, mas isso quase sempre não é acompanhado de um esforço conjunto, sistemático e planejado, para uma mudança qualitativa do serviço prestado, ou seja, para o aumento da cobertura e dos seus padrões de qualidade, unidade e produtividade. Tampouco para que o ensino atinja realmente os objetivos educacionais democratizadores propostos por Saviani – subsistência, comunicação, libertação e transformação – já comentados aqui (Saviani, 1986, p.43).

É preciso, portanto, desvincular-se a idéia da municipalização daquela de simples transferência de encargos e serviços dos estados para os governos locais (mesmo porque esta já demonstrou ser de difícil operacionalização) e passar-se a relacioná-la mais à ocupação de espaços vazios, à superação de déficits de atendimento, à elevação da produtividade, qualidade e unidade do ensino público, à eliminação de seus processos discriminativos internos e à consecução dos objetivos acima mencionados.

Em nossa opinião, uma política pública de municipalização do ensino fundamental realmente democratizadora terá que provocar a descentralização do poder no âmbito do Estado, bem como possibilitar, estimular e facilitar a participação popular nas suas decisões e na gestão e controle de suas ações nesse campo; ambos os aspectos, inclusive, estão intimamente ligados entre si.

A descentralização no âmbito do Estado deverá, em primeiro lugar, resultar no fortalecimento institucional e na ampliação das funções<sup>(1)</sup> dos municípios no ensino fundamental, bem como no aumento de sua capacidade técnico-pedagógica e gerencial para ministrá-lo. Nesse processo de descentralização os municípios têm que ser tratados como verdadeiras instâncias políticas e nunca como simples unidades administrativas executoras de tarefas, pois só assim se pode facilitar a articulação dos processos de democratização da sociedade com os que ocorrerem no âmbito do Poder Público.

Em segundo lugar, essa descentralização deve buscar ampliar o grau de autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas e de participação da população no planejamento, na gestão e no controle do ensino, bem como reduzir as desigualdades educacionais. Algumas medidas concretas podem contribuir para isso, como a criação de órgãos deliberativos colegiados, contando com representantes do Poder Público e da população, junto não só ao órgão de cúpula da educação municipal como às unidades escolares; a constituição de fundos especiais e autônomos para a gestão dos recursos financeiros destinados ao ensino fundamental (já que esta medida contribui para a transparência e facilita o controle das decisões e operações); a elaboração de critérios objetivos e facilmente controláveis para a alocação de recursos entre escolas e a publicidade ampla de todas as decisões e atos governamentais, especialmente de suas prestações de contas da aplicação de recursos nesse campo e dos resultados efetivamente alcançados.

- *Reconhecer a municipalização do ensino fundamental como um processo e tratá-la, de fato, como tal.*

Vimos que, em nível de discurso, existe um certo consenso de que a municipalização do ensino fundamental é um processo e que deve ser implantada de forma gradual, progressiva e diferenciada. Isso exige, evidentemente, um tempo mais ou menos longo de maturação e um certo grau de persistência de propósitos, certeza de relações e continuidade das regras do jogo que a regulam, bem como do pessoal envolvido.

Ocorre, por um lado, que a descontinuidade político-administrativa é um traço característico da nossa Administração Pública; por outro que as normas, estratégias e instrumentos utilizados, em geral, pelas políticas de municipalização do ensino fundamental do País não contribuem para atenuar esse problema; pelo contrário, permitem que os processos de municipalização fiquem sujeitos a constantes mudanças de rumo e de regras de jogo, muitas vezes introduzidas de forma abrupta, pouco criteriosa, além de autoritária, geralmente causando sérios prejuízos à população e

aos profissionais de ensino envolvidos. Não é de surpreender, portanto, que praticamente todas as experiências empreendidas no País com esse objetivo não tenham tido a continuidade necessária; sequer para demonstrar cabalmente a sua conveniência ou não.

O próprio fato de as políticas de municipalização do ensino serem, costumeiramente, formuladas em gabinetes fechados do Executivo estadual, sem a participação do Legislativo, dos governos municipais, dos profissionais do ensino, e, principalmente, da sociedade civil, facilita a descontinuidade político-administrativa: na realidade não existem setores verdadeiramente comprometidos com elas, fora dos círculos muito restritos de políticos, burocratas e técnicos responsáveis por sua elaboração; e estes costumam ser substituídos não só quando muda o governo, como quando a autoridade educacional de cúpula cai em desgraça, por qualquer motivo, se demitindo ou sendo demitida. Ora isso é muito freqüente, pois a educação é uma das áreas de maior *turnover* da Administração Pública do País.

Se as políticas de municipalização do ensino fundamental fossem fruto de um processo realmente democrático e aprovadas em lei, não seria tão fácil mudar constantemente seus objetivos, estratégias e regras de jogo. Por outro lado, se os instrumentos utilizados para concretizá-las, ao invés de criarem, como hoje, situações ambíguas, transitórias e precárias (colocação de pessoal à disposição, cessão de patrimônio e transferências financeiras negociadas, por exemplo) definissem, de forma justa, clara, objetiva e relativamente estável, direitos e deveres das partes, não seria tão simples suspender a sua implantação ou impor-lhe alterações súbitas e unilaterais. Além disso, se a população participasse do planejamento, da gestão e do controle do ensino público, as constantes mudanças dos quadros dirigentes na área de educação não seriam tão danosas: as pressões da comunidade evitariam a paralisação de programas e ações de seu interesse por caprichos políticos das autoridades no poder.

- *Garantir aos municípios a iniciativa e o controle de sua participação no processo de municipalização.*

A decisão de *onde, como e quando* ampliar suas efetivas funções no campo do ensino fundamental deve ficar a cargo dos próprios municípios que deverão fazê-lo na medida de sua real capacidade e dos interesses, necessidades, anseios e expectativas manifestos pelas comunidades locais. Só assim fica garantida a adoção de uma

estratégia adequada de municipalização: gradualista, seletiva, diferenciada e progressiva.

É preciso, no entanto, que:

- os municípios tenham consciência de que sua missão é assumir, com o tempo, a integral responsabilidade pela prestação de todo o ensino público fundamental (a reforma constitucional poderá, por exemplo, prever um prazo máximo para a municipalização se completar);
- a população, os profissionais do ensino e as esferas governamentais superiores pressionem as autoridades locais no sentido de ampliarem suas funções nesse campo.
- *Ter como meta final a criação de autênticos sistemas municipais de ensino.*

Esses sistemas terão como funções básicas a educação pré-escolar e o ensino fundamental e deverão se organizar de forma a poder desempenhá-las bem, criando a estrutura administrativa necessária (conselhos municipais de educação e secretarias municipais de educação, por exemplo), capacitando-a para o desempenho de suas atividades e provendo-a dos recursos humanos, financeiros e administrativos indispensáveis.

Para evitar os localismos tão temidos, União e estados deverão realmente assumir o papel que lhes cabe no estabelecimento de normas e padrões para garantir a qualidade e a unidade do ensino fundamental, bem como na verificação do seu cumprimento e na prestação do apoio técnico necessário aos municípios menos capacitados.

- *Respalda-se em um mecanismo de financiamento adequado.*

Elemento estratégico fundamental para o êxito de uma política de municipalização do ensino fundamental realmente democratizadora, esse mecanismo de financiamento terá que ser transparente (conhecido e controlável), não sujeito a manipulações políticas e casuísmos, desburocratizado e equalizador.

Em nossa opinião, o financiamento da política nacional de municipalização do ensino fundamental deverá basear-se nos recursos do salário-educação, uma das principais fontes de sustentação desse nível de ensino no País, que, por uma lamentável distorção, tem contribuído mais para fortalecer a rede escolar privada do que a pública (Velloso, 1987, p.3-17).

- *Permitir o controle social de sua implantação.*

A política de municipalização do ensino fundamental sob uma perspectiva democratizadora deve não só ser fruto de um processo democrático mas estar sempre sujeita ao controle social. Para tanto, seus objetivos, diretrizes e regras têm que ser amplamente divulgados, assim como os resultados alcançados em sua implantação, os problemas surgidos e as medidas corretivas tomadas. Por isso, essa política terá que dispor de um sistema que permita o acompanhamento, a avaliação, o registro e a divulgação pública dos resultados de sua implantação.

## **5.5. *Propostas para uma Política Nacional de Municipalização do Ensino de 1º Grau***

### **5.5.1. *Algumas observações iniciais***

#### **5.5.1.1. *O financiamento como determinante da política de municipalização***

Nenhuma política passa do campo das intenções se não contar com um esquema adequado de financiamento que a respalde. Em muitos casos, o financiamento, mais do que instrumentalizar a política, constitui um de seus determinantes (Velloso, 1987, p.4).

Examinando as políticas de municipalização do ensino de 1º grau do País até agora mencionadas, concluímos que essa determinação tem ocorrido de fato, sendo a principal responsável por grande parte dos problemas detectados (instabilidades, descontinuidades, conflitos, prejuízos à população e aos profissionais do ensino, etc.); por isso, consideramos o financiamento como o aspecto crítico e estratégico dessas nossas recomendações.

Para nós, uma política nacional de municipalização do ensino fundamental adequada deverá se apoiar, basicamente, em três aspectos:

- a transformação do salário-educação em base sólida e estável para o seu financiamento;

- a adoção de uma gestão colegiada por fundos;
- a alocação de recursos às escolas municipais com base em uma dotação-padrão (única) *per capita*.

Os dois últimos aspectos constituem uma retomada, em bases um pouco diferentes, das idéias defendidas por Teixeira na década de 50 e já mencionadas anteriormente.

Em reforço ao segundo aspecto, gostaríamos de ressaltar dois fatos:

- a municipalização da saúde, através da implantação do SUS, como já foi dito, se apóia na constituição de fundos e conselhos municipais;
- a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime, em sua proposta de alteração da legislação sobre o salário-educação, sugere a criação de um fundo nacional de desenvolvimento da educação municipal, a partir de parte da parcela destinada aos municípios da quota federal.

### **5.5.1.2. A sistemática atual do salário-educação**

O salário-educação é uma contribuição patronal obrigatória, devida pelas empresas comerciais, industriais e agrícolas. Foi criado pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, e hoje é disciplinado pelas normas do Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975, regulamentadas pelos Decretos nº 87.043 e nº 88.374, respectivamente, de 22 de março de 1982 e 7 de junho de 1983.

Atualmente o salário-educação corresponde a 2,5% da folha do salário-de-contribuição, conforme definido na legislação previdenciária<sup>(2)</sup>. Os recursos arrecadados são rateados, após a dedução de uma taxa de administração, entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, órgão do Ministério da Educação, e as secretarias de educação dos estados em que foram gerados: enquanto o primeiro fica com 1/3 do produto arrecadado, as segundas fazem jus a 2/3 (redação dada pelo art. 1º do Decreto nº 88.374/83 ao art. 5º do Decreto nº 87.043/82).

Após o advento do Decreto nº 88.374/83, pelos menos 25% da parcela correspondente ao FNDE devem ser aplicados em programas municipais e intermunicipais de desenvolvimento do ensino de 1º grau. A concessão de auxílios aos governos locais é decidida pelo Ministério da Educação, a partir de pedidos concretos de financiamento, mas o referido Decreto estabelece que devem ser especialmente levados em conta

os déficits de escolarização da população na faixa etária dos sete aos 14 anos, priorizando assim os municípios mais necessitados. Além disso, determina que seja observado o disposto nos arts. 43 e 54 da Lei nº 5.692/71 (nova redação dada pelo art. 1º do Decreto nº 88.374/83 ao art. 7º, seus §§ e alíneas do Decreto nº 87.043/82).

Na realidade, os dispositivos legais acima funcionam apenas como orientações normativas, espécies de recomendações doutrinárias, nem sempre observadas na prática. Não existem verdadeiros critérios objetivos e automáticos para a distribuição de recursos entre os municípios, ou seja indicadores formais para determinação do valor transferido em cada caso, claramente definidos e, portanto, transparentes, obrigatórios e controláveis. Aliás, o mesmo ocorre em relação à concessão de auxílios pelo FNDE aos estados e ao Distrito Federal.

As decisões sobre os auxílios são discricionárias, tomadas caso a caso e envolvem exame e aprovação de projeto e assinatura de convênios. As transferências são, portanto, negociadas e não institucionalizadas e não contemplam todas as prefeituras. Tudo isso permite que a distribuição dos recursos seja politicamente orientada. Não nos surpreendem, portanto, denúncias da imprensa de que o Governo Federal teria privilegiado, nos últimos anos, os municípios dos Estados de Alagoas e Rio Grande do Sul (ver Jornal da Tarde, 13/3/91, p.18).

Apesar das transferências do FNDE aos municípios serem negociadas, estarem sujeitas a injunções políticas e só beneficiarem algumas prefeituras – nem sempre as mais atuantes no campo nem as mais necessitadas – o fato é que, após o advento do Decreto nº 88.374/83, a esfera local de governo recebeu considerável aporte de recursos à conta do salário-educação, principalmente nos exercícios de 1986 e 1987, embora o mínimo obrigatório não tenha sido alcançado em 1985 e 1988, como se verifica na tabela apresentada adiante.

A despeito do aumento da parcela destinada aos municípios da quota federal, os recursos canalizados pelo FNDE para a esfera local à conta do salário-educação parecem ridiculamente baixos, considerada sua participação no total de matrículas de ensino fundamental do País, bem como os índices de crescimento que esta vem apresentando, como já vimos no capítulo anterior.

A título de exemplo, tomemos essa participação em 1988, que era de 30,6%: considerando que a quota federal equivale a 1/3 (ou seja, aproximadamente 33%) do montante arrecadado depois de deduzida a taxa de administração, concluímos que foram *seguramente* destinados à esfera municipal apenas 6,8% desse montante.

### Aplicação da quota federal do salário-educação

(Em Cr\$ 1,00 Corrente)

ANO	QUOTA FEDERAL								
	FEDERAL (a)	% (a/e) 100	ESTADUAL (b)	% (b/e) 100	MUNICIPAL (c)	% (c/e) 100	PRIVADA (d)	% (d/e) 100	TOTAL (e)
1982	12.889,70	38,5	16.969,62	50,7	1.425,86	4,3	2.208,36	6,6	33.493,54
1983	18.768,85	26,4	46.579,61	65,5	2.162,35	3,0	3.636,94	5,1	71.147,75
1984	51.403,33	23,5	96.437,12	45,0	61.220,69	28,0	7.694,63	3,5	218.755,77
1985	106.340,73	21,5	238.394,17	48,1	121.505,74	24,5	29.189,47	5,9	495.430,11
1986	183.608,35	6,4	1.143.605,47	39,8	1.512.804,49	52,6	33.672,05	1,2	2.873.690,36
1987	420.596,03	5,1	3.298.536,56	39,7	4.455.211,53	53,6	142.697,28	1,7	8.317.041,40
1988	11.235.622,26	30,8	17.158.904,52	47,1	7.495.392,85	20,6	567.141,98	1,6	36.457.061,61
1989	159.425.397,00	27,8	263.070.415,00	45,8	147.297.779,00	25,7	4.427.966,00	0,8	574.221.557,00

FONTE: DIPLAN/FNDE.





Os governos estaduais, que já fazem jus a 2/3 (ou seja, aproximadamente 67%) do montante arrecadado, receberam, sob a forma de transferências, 47,1% da quota federal. Foram-lhes destinados, portanto, 82,5% do montante arrecadado, quando a sua participação no total de matrículas foi de 56,6%.

É claro que, além das transferências federais, os municípios podem e costumam receber recursos oriundos dos governos estaduais. Entretanto, vale a pena reproduzir o seguinte trecho de um trabalho que elaboramos anteriormente sobre o assunto:

"Quanto às transferências pelos Estados aos Municípios à conta do salário-educação, não há nada, na legislação federal, que as obrigue, mesmo no caso dos primeiros serem os responsáveis por todo o ensino de 1º grau. A sua realização, ou não, fica, portanto, a critério das próprias autoridades estaduais.

O Conselho Federal de Educação, em resposta a uma consulta do IBAM sobre este último caso, afirmou que, a rigor, deveria ocorrer o repasse, caso contrário se estaria desestimulando *a priori* a municipalização do ensino de 1º grau prevista na Lei nº 5.692/71 ou negando *a posteriori* os recursos necessários para financiar os serviços municipalizados. Entretanto, reconheceu, também, que a legislação federal não previa essa obrigatoriedade, ficando a medida pendente, portanto, da legislação estadual supletiva mencionada na própria Lei nº 5.692/71 (Brasil, Conselho Federal de Educação, 1976). Dispõe a referida lei:

'Art. 58 - A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e de seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino, e disporá sobre medidas que visem tornar eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Parágrafo único - As providências de que trata este artigo visarão a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais'.

Ocorre que, de modo geral, os Estados não chegaram a elaborar essa legislação supletiva, o que, na prática, significa uma opção pelo sistema de transferências negociadas e, portanto, sujeitas a jogos de interesses, bem como a instabilidades e atrasos nos repasses" (Neves, 1991, p.18-9).

Em resumo, pela sistemática ora em vigor, o município, independentemente de sua participação no total de matrículas de ensino fundamental existente em seu território

ou de seus déficits educacionais, pode ou não receber transferências federais ou estaduais à conta do salário-educação, o que dá margem, em alguns casos, a situações muito injustas:

“Chama a atenção o caso do Município do Rio de Janeiro, que mantém a maior rede de ensino fundamental do País e que não se tem beneficiado de repasses estaduais do salário-educação: informações da Secretaria Municipal de Educação dão conta de que o último foi realizado em 1987 e correspondeu a 0,95% do total recebido pelo Estado. Vale a pena ressaltar que não ocorreram repasses nos anos de 1983, 1984 e 1986, apesar de o Estado e o Município estarem sendo governados pelo mesmo partido, o que comprova que o esquema apoiado no voluntarismo não funciona bem, nem mesmo em condições políticas propícias” (Neves, 1991, p.20).

Mas esse não é o único paradoxo que caracteriza a sistemática que regula o salário-educação: essa contribuição, embora tenha sido criada para suplementar as despesas *públicas* com a educação primária, converteu-se em fonte de financiamento e em estímulo à privatização do ensino. Isso se deve, principalmente, ao fato de que grande parte dos recursos, que deveria ser recolhida à conta de salário-educação e rateada entre o FNDE e os estados e o Distrito Federal, na realidade segue um outro destino.

Com efeito, desde a criação do salário-educação, a legislação que o regula admite o seu não-recolhimento por empresas que invistam diretamente no ensino elementar, conforme a Constituição em vigor (ver Lei nº 4.440/64, art. 5º, alíneas a e b). Ocorre que as hipóteses de não-recolhimento se ampliaram com o tempo, chegando ao máximo da liberalidade no Decreto nº 87.043/82, que possibilitou que as empresas optassem pelo cumprimento da obrigação constitucional<sup>(3)</sup>, mantendo ensino de 1º grau regular e supletivo, através de:

- escola própria gratuita para seus empregados ou filhos destes, ou pelo sistema de compensação, para quaisquer adultos ou crianças;
- programa de bolsas de estudo, mediante recolhimento, ao FNDE, do valor mensal devido, com vistas à aquisição de vagas na rede de ensino particular, destinadas a seus empregados e aos filhos destes ou, pelo sistema de compensação, a quaisquer adultos ou crianças;
- indenização das despesas de autopreparação de seus empregados, mediante apresentação do certificado de conclusão do ensino de 1º grau, via exames supletivos, segundo limites estabelecidos no referido Decreto;

- indenização para os filhos menores de seus empregados, mediante comprovante de frequência em estabelecimentos pagos, fixada nos limites mencionados no item anterior;
- esquema misto, usando combinações das alternativas anteriores (art. 9º, respectivos §§ e alíneas).

Esse dispositivo do Decreto nº 87.043/82 deu origem ao Sistema de Manutenção do Ensino – SME, um dos maiores responsáveis pela privatização do ensino de 1º grau no País, além de criar a figura dos "alunos da comunidade", contemplados com bolsas de estudos financiadas pelas empresas, sem serem empregados das mesmas ou filhos destes (Velloso, p.4, 6, 11 e 14).

Até 1982 a aquisição de bolsas de estudos na rede particular de ensino era contratada diretamente pelas empresas optantes pelo não-recolhimento do salário-educação junto às escolas privadas, sem a intermediação do Poder Público, mas freqüentemente com a interferência de agenciadores privados. Isso, evidentemente, estimulava toda uma série de fraudes e irregularidades: bolsistas indicados pelas próprias escolas, geralmente não pertencentes às camadas carentes da população; "alunos-fantasmas"; cobrança, pelas escolas, de taxas indevidas aos bolsistas; fornecimento de recibos com valores maiores que os efetivamente pagos, etc.

A partir do Decreto nº 87.043/82, a aquisição de bolsas passou a ser intermediada pelo FNDE<sup>(4)</sup>, embora a indicação dos bolsistas continuasse a ser realizada pelas próprias empresas, *inclusive quando se tratava de um "aluno da comunidade"* (Velloso, 1987, p.11 e 13).

O Decreto nº 88.374/83 modificou essa situação ao atribuir aos sistemas estaduais de ensino a responsabilidade pela aquisição de vagas para os "alunos da comunidade" (Velloso, 1987, p.14). Entretanto, todas as bolsas regularmente concedidas até 1983, por indicação das empresas, foram por ele mantidas. Vários decretos posteriores prorrogaram tais bolsas, a pretexto de permitir a conclusão dos estudos pelos bolsistas.

Denúncias periódicas da imprensa mostram que, nem mesmo com a intermediação do FNDE e, posteriormente, com a dos estados, o sistema se moralizou (ver, por exemplo, reportagens do Jornal da Tarde, de 13/3/91, p.18 e do Jornal do Brasil, de 29/4/91, 1º caderno, p.14). Em algumas épocas a fraude chegou a tal ponto que, em alguns estados, foram concedidas *mais* bolsas de estudos do que o número total de matrículas neles *existente* (Velloso, 1987, p.9).

Apesar das mudanças já comentadas, o Decreto nº 88.374/83 continuou mantendo duas vertentes de destinação para os recursos financeiros captados junto às empresas:

- recolhimento do salário-educação através do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS<sup>(5)</sup>;
- manutenção de ensino de 1º grau, regular ou supletivo, através de:
  - escola própria gratuita para seus empregados ou para os filhos destes e, havendo vagas, para quaisquer crianças, adolescentes e adultos;
  - programa de bolsas de estudos, mediante o recolhimento, ao FNDE, da importância correspondente ao valor mensal devido a título de salário-educação;
  - indenização das despesas, realizadas pelo próprio empregado com sua educação de 1º grau, pela via supletiva, comprovada por meio da apresentação do respectivo certificado;
  - indenização para os filhos de seus empregados, entre sete e 14 anos, mediante comprovação de frequência em estabelecimentos pagos (redação dada pelo art. 1º do Decreto nº 88.374/83 ao art. 9º do Decreto nº 87.043/82).

Mantidas essas duas vertentes, o "vazamento" dos recursos do salário-educação para as escolas privadas, via SME, continuou ocorrendo, como demonstra a tabela abaixo:

**Salário-educação - % de arrecadação**

ARRECADAÇÃO	1986		1987	
	SME %	IAPAS %	SME %	IAPAS %
Norte	46,61	51,39	55,79	44,21
Nordeste	59,33	40,67	66,66	33,34
Sudeste	55,13	44,87	53,73	46,27
Sul	53,44	46,56	62,26	37,74
Centro-Oeste	63,08	36,92	60,29	39,71
TOTAL BRASIL	55,57	44,43	56,60	43,40

**FONTE:** Tabela IV – Salário-educação, anexa ao Projeto de Lei nº 1.798/89, de autoria do Deputado Federal Waldeck Ornelas.

Embora menos importantes do que a dependência dos municípios às esferas superiores de governo, no que se refere às transferências, e do que a privatização do ensino, outros problemas também recomendam a revisão da sistemática relativa ao salário-educação ora em vigor. Destacamos os seguintes:

- a incidência do salário-educação sobre a folha do salário de contribuição, o que beneficia as empresas que utilizam pouca mão-de-obra, mas muito qualificada e com salários acima do teto previsto para a contribuição previdenciária, em detrimento daquelas que empregam muita mão-de-obra não qualificada com baixos padrões de remuneração e das empresas de prestação de serviços;
- a viagem de ida-e-volta dos recursos arrecadados: mesmo os recursos objeto do rateio inicial (2/3 para os estados e o Distrito Federal e 1/3 para o FNDE) não chegam prontamente às mãos de seus beneficiários, em decorrência de um complicado esquema de estimativas, repasse por duodécimos e acerto anual de possíveis diferenças. As transferências seguem caminho ainda mais demorado. Desse esquema operacional resultam muitos problemas de controle do montante realmente arrecadado, atraso nos recebimentos, desvalorização do dinheiro, etc. (Neves, 1991, p.21-3);
- a falta de transparência e a dificuldade de controle social das normas, informações e operações relativas ao salário-educação;
- a concentração de recursos nos estados mais ricos, dado o valor da quota a eles atribuída no rateio inicial (2/3).

#### **5.5.1.3. A Constituição atual, o Projeto de LDB e outros projetos de leis sobre o salário-educação**

A Constituição Federal de 1988 determina que os recursos públicos sejam destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, *definidas em lei*, que comprovem finalidade não lucrativa, apliquem seus excedentes financeiros em educação e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades (art. 213 e respectivos incisos). Caracteriza, ainda, o salário-educação como *fonte adicional* de recursos financeiros para o ensino fundamental público. Contudo, infelizmente, mantém a possibilidade de as empresas

*deduzirem* do pagamento dessa contribuição as *aplicações* que realizem com o ensino fundamental de seus empregados e respectivos dependentes (§ 5º do art. 212).

Em princípio, podem ser entendidos como aplicações, tanto a manutenção de escolas próprias e as indenizações, como os programas de bolsas de estudo. Entretanto, como ambos os dispositivos constitucionais necessitam ser regulamentados, a interpretação da expressão "aplicações realizadas com o ensino fundamental de seus empregados e dependentes" poderá ser mais ou menos restritiva.

Caberá à legislação regulamentadora dirimir dúvidas criadas pela Constituição Federal, esclarecendo se o disposto no art. 213 se aplica ao salário-educação e, sobretudo, aos recursos recolhidos pelas empresas ao FNDE, visando a aquisição de bolsas de estudo.

Nossa expectativa é que a nova LDB, cujo projeto tramita no Congresso, resolva não só essa questão, intimamente ligada à privatização do ensino, mas, também, as relacionadas com o rateio e a distribuição dos recursos, já que a Constituição Federal infelizmente não tratou deste último aspecto (o ideal seria que o fizesse, tal como ocorre com outros casos de receitas partilhadas, estabelecendo logo as regras fundamentais de rateio).

Uma análise do projeto de LDB elaborado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados (relator: Deputado Edevaldo Alves da Silva), que passaremos a chamar de Projeto de Lei nº 1.258-B, arrefeceu nossas esperanças nesse sentido. Ao contrário de seus antecessores, de autoria respectivamente, do Deputado Octávio Elísio (Projeto de Lei nº 1.258) e da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara (Projeto de Lei nº 1.258-A, cujo relator foi o Deputado Jorge Hage), o Projeto de Lei nº 1.258-B faz muito poucas referências ao salário-educação, deixando em aberto tanto a interpretação do termo "aplicações", como o problema do rateio e da distribuição dos recursos arrecadados à conta da contribuição, que é o que nos interessa mais de perto para efeitos deste trabalho.

Diante do exposto, deduz-se que a revisão da sistemática ora em vigor dependerá de legislação específica. A propósito, existem vários projetos de leis sobre o assunto tramitando no Congresso Nacional: obtivemos cópia de sete deles<sup>(6)</sup>, datados de 1989 em diante, que apresentam propostas diferentes entre si quanto ao rateio e à distribuição dos recursos. Nesses projetos, a denominada quota municipal varia desde 12,5% (Projeto de Lei nº 2.744/89) até 50% (Projeto de Lei do Senado nº 38/91) do montante arrecadado, depois de deduzida a taxa de administração.

A existência de tantos projetos de leis<sup>(7)</sup> com propostas diferentes sobre o mesmo assunto mostra que o problema do rateio e da distribuição dos recursos oriundos do salário-educação é muito difícil de solucionar, se não for inserido em uma perspectiva mais ampla, que, a nosso ver, deve ser a de uma política nacional, já que o processo de municipalização do ensino fundamental não só é de interesse comum de todo o País, conforme já explicamos, como não pode continuar se realizando espontaneamente ou através de experiências temporal e espacialmente restritas.

#### **5.5.1.4. A gestão por fundos**

A regra geral para a gestão financeira na Administração Pública é o regime de caixa único, previsto no art. 56 da Lei nº 4.320/64. Entretanto existe, também, a possibilidade de gestão por fundos especiais, disciplinada nos arts. 71 e 74, combinados com os arts. 165, 167, 194 a 204 e 212, e respectivos parágrafos e incisos da Constituição Federal (Reis, 1991, p.13-4).

A criação de um fundo especial constitui-se, basicamente, na vinculação de determinadas receitas a um programa de ação específico que a Administração Pública considera prioritário e que, por isso, deseja proteger das incertezas financeiras, que poderiam comprometer a consecução de seus objetivos (IBAM, 1990, p.7).

O fundo especial deve ser instituído em lei que contenha:

- a definição de seu objetivo específico;
- a especificação das receitas, bem como dos outros ativos a ele vinculados;
- a determinação do órgão ao qual se vinculará<sup>(8)</sup>, podendo este ser de administração direta ou indireta;
- a determinação das competências para a tomada de decisões, em todos os níveis;
- a determinação das normas peculiares de controle a serem adotadas em seu orçamento e contabilidade;
- a determinação da destinação do saldo do fundo, que é o seu próprio patrimônio;
- a determinação da conta bancária em que o produto da receita obtida será depositado (Reis, 1991, p.19).



Para preservar o princípio da unidade orçamentária, os orçamentos dos fundos integram o orçamento dos órgãos a que estão vinculados (Reis, 1991, p.56).

Convém ressaltar que a Constituição Federal cria algumas limitações para a criação de fundos especiais, pois proíbe, como regra, a vinculação de receita de impostos a qualquer órgão, fundo ou despesa (art. 167, inciso IV). Mas, no mesmo dispositivo em que o faz, ressalva a destinação de recursos provenientes de impostos (inclusive transferências) para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, prevista no seu art. 212, bem como alguns outros casos.

O salário-educação não foi contemplado entre as exceções previstas no Texto Constitucional, nem o necessitaria uma vez que não é um imposto e sim uma contribuição social, que já nasceu vinculada ao ensino fundamental.

Aliás, como afirma Lima, a Constituição estabeleceu a vedação acima, não para dificultar a criação de fundos, mas em função da própria característica jurídica do imposto como tributo, ou seja, do fato de não exigir a prestação de nenhuma atividade governamental específica para justificar sua existência e cobrança (Lima *apud* Reis, 1991, p.20).

Diante do exposto, não existe nenhum obstáculo constitucional ou legal à criação dos fundos sugeridos no item a seguir.

### **5.5.2. Sugestões para a transformação do salário- educação no instrumento-chave de uma política de municipalização do ensino fundamental**

Para transformar o salário-educação em fonte básica de financiamento e mecanismo propulsor de uma política nacional de municipalização do ensino de 1º grau, sugerimos:

1ª) O aumento do montante arrecadado.

Isso poderá ser alcançado através de três medidas:

- eliminação do vazamento dos recursos do salário-educação para as escolas particulares, tenham elas ou não finalidades lucrativas: o ideal para tanto seria uma

Emenda Constitucional suprimindo a possibilidade de dedução através das aplicações previstas no § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

- alteração da forma de incidência do salário-educação: o Projeto de Lei nº 1.258-B contém dispositivo determinando que o salário-educação incida sobre a folha de salários e a soma dos salários-base dos titulares, sócios e diretores das empresas e demais entidades públicas e privadas definidas na legislação previdenciária (art. 107). A solução parece-nos interessante, tendo em vista que a incidência sobre o faturamento é considerada por alguns como inconstitucional;
- aprimoramento dos mecanismos de fiscalização das empresas contribuintes: o esquema atualmente em vigor, ao concentrar os papéis de órgãos arrecadador e órgão fiscalizador do salário-educação no Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, nos parece inadequado, por facilitar a fraude, a evasão e a sonegação fiscais. Estudo realizado pelo Instituto de Estudos Avançados em Educação – Iesae, da Fundação Getúlio Vargas – FGV, sugere e analisa várias alternativas para aprimoramento do sistema de controle e fiscalização do salário-educação, quase todas reformulando e fortalecendo as funções do FNDE nesse campo. Essas alternativas vão desde a atribuição ao Fundo de todas as operações de arrecadação, computação, contabilização, fiscalização e cobrança da dívida ativa à proposta de um esquema misto, ou seja, de divisão dessas operações com outros órgãos (Anjos e Silva, 1983, p.72-6). Mais adiante sugerimos o afastamento do INSS da operação de arrecadação, mas qualquer que seja a solução adotada para a fiscalização impõe-se o aprimoramento dos métodos utilizados, com o uso mais intenso de processos indiretos, apoiados nos modernos recursos da informática e em dados estatísticos.

2º) A participação direta do município no rateio do produto arrecadado em seu próprio território.

Entre os mais graves problemas relativos ao salário-educação destaca-se o das transferências – irrealismo e subestimação das estimativas de arrecadação e dos duodécimos atribuídos ao FNDE e aos estados, bem como o desatendimento dos prazos estabelecidos e a demora da compensação de eventuais diferenças (Silva, Anjos e Tavares, 1983, p. 95). Para evitar tanto a necessidade das previsões ou estimativas, quanto a viagem de ida-e-volta dos recursos arrecadados, sugerimos que o rateio se realize no próprio nível local e com base no montante efetivamente recolhido. Para colocar em prática tal sugestão, propomos que o valor recolhido em

*cada município*, depois de deduzida a taxa de administração devida ao órgão arrecadador, seja dividido, da seguinte forma:

- 1/3% destinado ao Ministério da Educação, que redistribuiria a maior parte a estados e municípios, segundo critérios predominantemente equalizadores;
- 2/3% rateados entre o estado e o município segundo a participação proporcional de cada um no total das matrículas do 1º grau (regular e supletivo) existentes nas redes estadual e municipal no território deste último.

Com essa proposta acreditamos estar:

- estimulando e premiando os esforços dos municípios para ampliar o seu atendimento no que se refere à escolarização obrigatória;
- evitando a concentração *a priori* de recursos nos estados e municípios mais ricos, através da destinação de parcela para redistribuição equalizadora ;
- evitando concentrar recursos em municípios ricos que não desenvolvam uma atuação significativa nesse grau de ensino, como é o caso de alguns de médio porte no Estado de São Paulo que possuem, quase que exclusivamente, escolas para crianças de zero a seis anos.

Sugerimos ainda que:

- os percentuais de participação de cada estado e município sejam estabelecidos em lei federal, a ser revista de cinco em cinco anos (mesma periodicidade que se costuma indicar para os Planos Nacionais de Educação). Acreditamos que isso se justifica pelas seguintes razões:
  - os percentuais ficarão sujeitos, assim, ao controle do Poder Legislativo Federal, que, além de ser bicameral, possui representantes de vários estados e municípios diferentes, o que poderá evitar a sua manipulação;
  - o fato de esses índices virem a ser aprovados em lei imprimir-lhes-á maior transparência, tornando-os mais controláveis, assim como maior estabilidade, protegendo as regras do jogo de mudanças freqüentes e abruptas;
  - o Governo Federal, segundo proporemos mais adiante, deverá manter um sistema de acompanhamento, controle e avaliação da situação dos estados e municípios no ensino fundamental (vide item 4º); logo, terá acesso garantido aos dados necessários à fixação desses percentuais;

- os critérios e a metodologia para o levantamento dos dados utilizados para a fixação desses percentuais sejam examinados e aprovados, previamente, por comissão paritária, constituída por representantes dos três níveis de governo: os do nível estadual poderiam ser nomeados pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed e os dos municípios pela União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação – Undime;
- as pesquisas para a verificação desses percentuais fiquem a cargo do Ministério da Educação, que poderia contratar a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ou outra instituição idônea para realizar a tarefa.

3º) O afastamento do INSS da arrecadação do salário-educação, a centralização no Banco do Brasil S.A. do seu recolhimento, bem como o crédito direto e automático das quotas, através do seu depósito nas contas dos beneficiários, realizado pelos próprios contribuintes no ato do pagamento.

A intenção, neste caso, é acabar com a "viagem de ida-e-volta" do dinheiro e sua entrada e circulação no Tesouro Nacional, bem como com as possibilidades de irregularidades e atrasos nas operações de estimativa do montante a ser arrecadado, cálculo dos duodécimos, realização dos repasses, determinação do valor realmente recolhido e acertos anuais das diferenças.

Para concretizar esse crédito imediato e automático, bastaria que se adotasse um formulário específico para o recolhimento do salário-educação (hoje pago junto com a contribuição previdenciária) com campos a serem preenchidos pelo contribuinte com valores por ele mesmo calculados, a partir dos percentuais estabelecidos em lei e das instruções impressas no documento. O próprio Banco do Brasil S.A. poderia concebê-lo. O depósito seria feito diretamente na conta do beneficiário (estado, município ou FNDE), cabendo ao referido Banco a taxa de administração.

Esse esquema não significaria mudança substancial no procedimento ora em vigor, já que a contribuição é autolancada, ou seja, calculada pelo próprio contribuinte e recolhida por sua iniciativa.

4º) A transformação da quota federal em um fundo especial.

Com essa proposta pretendemos:

- evitar o desvio de recursos do salário-educação para os graus superiores de ensino (2º e 3º graus), prática, segundo a imprensa, admitida pelo próprio ex-Secretário

Geral do Ministério da Educação (Jornal da Tarde, 13/3/91, p.18) e objeto de tentativas de oficialização, pelo Governo Collor, através de sucessivas medidas provisórias. Essas medidas, que objetivam permitir a aplicação financeira dos recursos relativos ao salário-educação e a utilização dos resultados desta em outros graus de ensino, mereceram o repúdio de setores ligados à educação e do próprio Tribunal de Contas da União que as taxou de inconstitucionais. A lei aprovada posteriormente para disciplinar o assunto não permite o desvio dos recursos obtidos através das aplicações financeiras (Lei nº 8.150, de 28/12/90);

- dar maior transparência às aplicações dessa quota e facilitar o seu controle social.

Os recursos desse fundo, segundo nossa proposta, seriam aplicados da seguinte forma:

- um percentual de aproximadamente 55% dirigido à esfera estadual de governo e distribuído, entre os diferentes estados do País, com base nos critérios explicados mais adiante;
- um percentual de cerca de 30% destinado à esfera local de governo e distribuído, entre os diferentes municípios do País, com base, também, nos critérios mencionados mais adiante;
- o restante ficaria com o Governo Federal, devendo ser dividido entre:
  - um programa de aprimoramento do ensino fundamental a cargo dos municípios. Esse programa deveria ser aprovado pela comissão paritária mencionada no item 2º;
  - o sistema de fiscalização de recolhimento do salário-educação;
  - estudos e pesquisas destinados à implantação de uma escola pública de 1º grau unitária, de qualidade e produtiva.

Propomos que seja vedado na lei federal o uso dos recursos destinados ao programa de aprimoramento do ensino fundamental a cargo dos municípios em projetos e atividades assistencialistas centralizados e de duvidosa eficácia, como os ligados à merenda escolar e ao livro didático. Por outro lado, sugerimos que seja permitida a assinatura de convênios com universidades, institutos de pesquisa e outras instituições de reconhecida capacidade no campo, bem como com os governos estaduais considerados capacitados para a execução de ações de cooperação técnica previstas no programa e estudos visando apoiá-los.

Esse programa teria, a nosso ver, que ser periodicamente avaliado e atualizado, bem como novamente sujeito à aprovação da comissão paritária já mencionada.

Vale ressaltarmos que os percentuais sugeridos acima basearam-se na participação proporcional dos estados e municípios no total das matrículas do ensino fundamental do País (dados de 1988, os mais atualizados que obtivemos): de, respectivamente, 56,6% e 30,6% (Romão, 1990, p.39).

O arredondamento proposto, mais favorável aos municípios, deve-se principalmente:

- à nossa convicção de que a municipalização do ensino é democratizadora;
- à ênfase dada pela Constituição Federal à competência dos municípios na prestação do ensino de 1º grau;
- ao fato de as taxas de crescimento das matrículas no ensino fundamental a cargo dos municípios virem sendo maiores dos que as dos estados desde 1970 (Romão, 1990, p.39).

Os percentuais previstos neste item para as esferas estadual e municipal de governo, em nossa opinião, devem ser aprovados em lei federal, revista quinquenalmente, pelas mesmas razões ligadas a transparência, estabilidade, controle social e facilidade de acesso às informações, já comentadas anteriormente. A idéia é que a fixação desses percentuais leve em conta a evolução do processo de municipalização do ensino, acompanhada pelo Ministério da Educação.

5ª) A enumeração, na lei federal, dos critérios para a distribuição dos recursos, na forma do item anterior, entre os vários estados e municípios, bem como a definição dos indicadores e da metodologia a ser aplicada.

A intenção, neste caso, é dar o máximo de transparência e estabilidade ao processo de distribuição dos recursos, transformando o sistema atual de transferências negociadas e assinatura de convênios em um esquema de rateio institucionalizado e automático, que beneficie todos os estados e municípios, mas de forma diferenciada, visando atenuar as desigualdades existentes entre eles.

Sugerimos que sejam estabelecidos cinco tipos de critérios ou quesitos para a distribuição dos recursos, aplicáveis a ambos os casos (estados e municípios):

- relativos ao tamanho da clientela potencial a ser atendida;

- relativos à situação socioeconômica do estado ou do município;
- relativos à situação do estado ou do município em termos de ensino fundamental;
- relativos ao grau de prioridade que o estado ou o município concede à educação;
- relativos aos progressos, quanto à produtividade, do ensino fundamental prestado pelo estado ou município.

Para cada um desses quesitos, a legislação federal determinaria os indicadores que teriam que ser levados em conta, podendo ser usados:

- no que se refere ao primeiro: demanda potencial de ensino fundamental existente no estado ou no município, independentemente de idade;
- no que se refere ao segundo: inverso da receita estadual ou municipal por habitante (orçamento estadual ou municipal dividido pela população); inverso da renda *per capita* do estado ou do município e inverso da quota estadual ou municipal (ver item 2º);
- no que se refere ao terceiro: déficits de escolarização e taxas de analfabetismo, distorção idade-série, repetência e evasão no ensino de 1º grau ministrado pelo estado ou pelo município;
- no que se refere ao quarto: participação percentual dos gastos públicos com educação no total da despesa estadual ou municipal;
- no que se refere ao quinto: reduções obtidas nas taxas de analfabetismo, evasão, repetência e distorção idade-série, por exemplo.

Os cinco quesitos acima seriam utilizados tendo em vista não só objetivos equalizadores como, também, o reconhecimento da prioridade concedida à educação pela entidade governamental, bem como dos ganhos de produtividade que consiga alcançar no ensino. Isso significa que deveriam ser mais beneficiados os estados ou municípios com maior clientela potencial, menos desenvolvidos, em piores condições educacionais, mas envidando esforços, em termos de investimentos na área e aprimoramento da produtividade, para superá-las.

Com base em cada tipo de indicador escolhido e em métodos estatísticos, sugerimos que os estados e municípios sejam divididos em grupos, atribuindo-se a cada um desses grupos certo número de pontos. A média aritmética desses pontos forneceria o total de pontos obtidos pelo estado ou município em cada quesito. O rateio seria feito

com base nessa média, a partir do valor fixado para cada ponto (total a ser distribuído dividido pela soma dos pontos de todos os estados ou municípios).

Se julgado conveniente, a cada quesito poderia ser atribuído um peso e o rateio dos recursos se realizar em função da média ponderada final. O importante, no entanto, é que critérios, indicadores e metodologia sejam discutidos e aprovados pela comissão paritária mencionada no item 2º, antes de encaminhados ao Congresso Nacional.

Os dados necessários à avaliação dos estados e municípios originar-se-iam do sistema de acompanhamento, controle e avaliação mencionado no item 4º.

Propomos, ainda, que a classificação dos estados e municípios segundo os diferentes quesitos seja o principal critério para a determinação das prioridades do programa de aprimoramento do ensino a cargo dos municípios.

6º) A determinação, na lei federal, da criação, pelos estados e municípios, de fundos especiais para o desenvolvimento do ensino fundamental.

Esses fundos estaduais e municipais, segundo nossa proposta, teriam que ter, entre outras fontes de recursos, obrigatoriamente as seguintes:

- metade, no mínimo, dos recursos vinculados à educação no art. 212 da Constituição Federal: a obrigatoriedade da aplicação consta do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que determina que, no mínimo, esse montante seja aplicado, até 1998, na eliminação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental;
- todos os recursos oriundos do salário-educação, ou seja, os provenientes tanto da participação direta como das transferências.

7º) O estabelecimento, na lei federal, das seguintes condições para que os municípios recebam transferências à conta da quota federal do salário-educação:

- comprovação da aplicação efetiva de 25% da receita de impostos (inclusive transferências) na manutenção e no desenvolvimento do ensino, conforme prescrito no art. 212 da Constituição Federal;
- aplicação dos recursos vinculados à educação no ensino de 2º e 3º graus apenas quando atendida a demanda de ensino de 1º grau em seu território;



- respeito ao piso salarial profissional do magistério, mencionado no art. 206, inciso V da Constituição Federal (enquanto este não for estabelecido, respeito, ao menos, ao salário mínimo);
- adoção de um plano de carreira para o magistério municipal e admissão de profissionais para o ensino exclusivamente através de concurso público de provas e títulos (art. 206, inciso V da Constituição Federal);
- concessão de autonomia administrativa e financeira às escolas, podendo variar o grau dessa autonomia de acordo com o porte de cada uma;
- adoção de formas democráticas para a gestão do ensino municipal (art. 206, inciso VI da Constituição Federal);
- alocação de recursos às unidades escolares do ensino fundamental à base de uma dotação-padrão *per capita* (por aluno) municipal única (válida para todos os tipos de escolas: situadas na sede, na periferia urbana ou na zona rural);
- explicitação dessa dotação-padrão e da previsão total de gastos para cada unidade escolar do ensino fundamental no orçamento do fundo municipal previsto no item 6º;
- explicitação, na prestação de contas desse fundo, do total da despesa realmente realizada em cada estabelecimento de ensino, possibilitando, assim, à comunidade escolar (professores, funcionários e pais de aluno), aos políticos e à população em geral acompanhar e fiscalizar o emprego dos recursos;
- divulgação ampla tanto do orçamento quanto da prestação de contas do fundo municipal: cada unidade escolar teria que afixar, em local bem visível e de fácil acesso ao público, ambos os documentos e o município publicá-los em jornal de grande tiragem e não apenas em "diários oficiais".

8º) A determinação, pela lei federal, da criação de conselhos curadores para os três fundos aqui sugeridos (federal, estadual e municipal), com a participação majoritária da sociedade civil organizada (principalmente de entidades técnicas e científicas atuantes no campo educacional, associações de pais e mestres, associações de moradores e sindicatos de trabalhadores), para o controle do cumprimento e a regulamentação, quando necessária, das normas legais sobre a destinação dos recursos provenientes do salário-educação, bem como a fiscalização do recebimento, aplicação e prestação de contas do dinheiro relativo a cada fundo, sem prejuízo das funções de controle final a serem exercidas pelo

Poder Legislativo e pelo tribunal de contas responsável por auxiliá-lo tecnicamente em cada caso.

No caso do Fundo Federal de Ensino Fundamental, esse conselho teria que contar com a participação de representantes dos níveis inferiores de governo – estados e municípios. Uma solução para isso seria solicitar ao Consed e à Undime para que elejam representantes, em cada caso.

Nos conselhos curadores do Fundo Estadual, por sua vez, estariam presentes representantes dos Governos Federal e locais. Já nos conselhos dos Fundos Municipais, é importante que participem delegados dos níveis federal e estadual.

Gostaríamos de ressaltar que o controle do cumprimento, pelos governos locais, das condições fixadas para recebimento das transferências federais deve ficar a cargo apenas do conselho curador a que nos referimos acima (ao qual caberia anualmente a emissão do laudo para os órgãos gestores do fundo federal) e da câmara municipal, com o auxílio técnico do tribunal de contas do estado ou órgão equivalente, conforme prescreve a Constituição do País (§ 1º do art. 31). Em nossa opinião, a fiscalização centralizada, exercida de longe, é de duvidosa eficácia, além de tender a ser apenas formal e enfraquecer o município como instância política.

## 5.6. À Guisa de Resumo

Vamos voltar agora às questões centrais desta monografia, tentando sintetizar as respostas já apresentadas até agora:

- *De que tipo de democracia estamos falando e por que a julgamos importante?*

Estamos falando de democracia política, mas não daquela restrita aos momentos de eleição, ou seja, à democracia governada e sim da democracia governante, que impõe a união e potencialização mútua da democracia representativa, da democracia participativa e da democracia direta de bases populares. Em outras palavras, estamos falando de um tipo de democracia que exige a articulação de esforços democratizadores no âmbito do Estado com os conduzidos no seio da própria sociedade.

Para nós esse tipo de democracia é um valor em si mesmo e um dos pilares da democracia plena, que possui também dimensões socioeconômicas. Mas o mais

importante para efeitos deste trabalho é o fato de a democracia política constituir um caminho (o único que nos parece possível e desejável atualmente no País) para a democracia plena.

Assim, a perspectiva sob a qual analisamos a municipalização do ensino fundamental aqui é a da democracia política.

- *Como, por que e sob que condições a municipalização do ensino poderia contribuir para a concretização da democracia no País?*

Podem ser apresentados (e o fizemos anteriormente) argumentos de várias naturezas (pedagógicos, administrativos, financeiros, etc.) para justificar a municipalização. Entretanto, o que mais nos interessa aqui é o seu potencial para a democratização política dos sistemas de ensino fundamental, a nosso ver um caminho para a democratização do ensino propriamente dito e uma contribuição para a construção de uma sociedade mais justa, participativa, igualitária, livre e solidária.

Realmente, estamos convictos de que a municipalização do ensino fundamental pode concorrer muito para facilitar a articulação entre a democracia representativa, a participativa e a direta. Torna, ainda, as decisões e ações do sistema de ensino mais visíveis, transparentes e controláveis e facilita a participação das comunidades locais no seu planejamento, gestão, acompanhamento e avaliação.

Contudo, para que a municipalização do ensino fundamental possa ser um instrumento efetivo de democratização, ela tem que se apoiar na concepção do município como instância de poder político, resultando efetivamente em seu fortalecimento na Federação e na ampliação de suas funções próprias (uma "devolução" de fato) na área do ensino fundamental.

- *Como têm se comportado as políticas de municipalização do ensino nos últimos anos em relação à questão democrática? Teria a normalização da vida política do País e a adoção de um novo regime constitucional alterado essas políticas? Em caso positivo, de que modo?*

As políticas de municipalização do ensino empreendidas no Brasil têm se baseado, geralmente, em um modelo de descentralização que concentra o poder político nas esferas superiores de governo (União e estados) e desconcentra a execução de ações. Essas políticas, principalmente na época de ditadura, visavam objetivos relacionados

com a eficiência e a racionalidade administrativas e não com a democratização dos sistemas de ensino fundamental e dos seus objetivos e resultados.

Em geral, tais políticas foram concebidas e implantadas através de procedimentos autoritários e se valeram de soluções jurídico-administrativas que concorreram para revestir o processo de municipalização de muitas incertezas, instabilidades e descontinuidades.

Após a normalização política do País e do advento da nova Constituição, as políticas de municipalização do ensino mudaram mais no discurso, que incorporou preocupações democratizadoras, do que nas práticas, que continuaram muito semelhantes ao período anterior. Os procedimentos para sua formulação e implementação ainda são predominantemente autoritários e as soluções jurídico-institucionais, precárias e aparentemente provisórias. Os processos de municipalização permanecem, assim, sujeitos a mudanças abruptas e unilaterais de rumo e a interrupções.

Mesmo assim, a participação dos municípios nas matrículas de ensino fundamental do País tem crescido sempre. Daí, a municipalização do ensino poder ser considerada atualmente um fenômeno irreversível, mas mal conduzido. É preciso, assim, uma reformulação completa na forma como tem sido concebida, planejada e implantada.

- *Que propostas poderíamos apresentar para uma política de municipalização do ensino, sob uma perspectiva realmente democratizadora?*

Em nossa opinião essa política deve, principalmente, ter alcance nacional, ser democrática nos seus processos de formulação e implementação, ser aprovada pelo Congresso, apoiar-se em uma concepção política de município, adotar como base de financiamento o salário-educação com a revisão de seus mecanismos e criar condições propícias para aumentar a transparência, a participação e o controle social dos sistemas de ensino fundamental.

## Notas

- (1) A ampliação de funções não deve ser entendida aqui como delegação, e sim como uma *devolution* em termos práticos e não no sentido formal estrito, pois o ensino fundamental é um serviço tipicamente local e está, inclusive, previsto no quadro de competências próprias dos municípios.
- (2) Encontra-se suspensa a cobrança do salário-educação sobre os salários-base de titulares, sócios e diretores de empresas urbanas e sobre as empresas rurais, cuja alíquota, se aplicada, deveria equivaler a 0,8% do valor comercial dos produtos rurais definidos no § 1º do art. 15 da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971 (Decreto nº 87.943/82, art. 3º, seus incisos e §§ e art. 14).

- (3) Trata-se do art. 178 da Emenda nº 1/69 que obriga as empresas comerciais e industriais a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os 14 anos, ou a concorrer para esse fim, através do salário-educação. A referência à obrigação constitucional, neste caso, nos parece indevida, já que o Decreto extrapola o texto da Emenda nº 1/69.
- (4) O FNDE assumiu apenas o papel de intermediário entre as indicações das empresas (em boa parte dos casos, das próprias escolas) e o repasse dos recursos financeiros para as bolsas. Com isso, perdeu uma excelente oportunidade para a moralização do sistema (Velloso, 1987, p.11 e 13).
- (5) Hoje substituído pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).
- (6) Trata-se dos Projetos de Leis nº 1.798/89, nº 2.744/89, nº 2.780/89, nº 2.848/89 e nº 5.443/90 da Câmara dos Deputados e dos nº 4.900/90 e nº 38/91 do Senado Federal.
- (7) Há, ainda, as propostas incluídas nos Projetos de Leis nº 1.258 e nº 1.258-A e em algumas Emendas que lhes foram apresentadas, não incorporadas no texto do Projeto de Lei nº 1.258-B.
- (8) Esclarece Reis que, excepcionalmente, o fundo poderá ter personalidade jurídica própria (Reis, 1991, p.19).

## ***Relação das Pessoas Entrevistadas***

1. Adão Gonçalves da Motta, da Coordenação Central dos Núcleos de Educação Comunitária (NECs) da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro (SEE).
2. Angela Maria Gonçalves, Diretora do Centro de Estudos do Projeto Papucaia.
3. Ana Maria Bianchini Baêta, ex-Coordenadora Setorial do Ensino de 1º Grau da SEE.
4. Belkis Emília Alves Soares, membro da equipe técnica da Assessoria para Municipalização da SEE.
5. Carlos Alberto Trindade, ex-Secretário de Saúde do Município de Cachoeiras de Macacu e ex-Coordenador do Projeto Papucaia.
6. Cleilce de Paula, membro da equipe técnica da Coordenação Central dos NECs da SEE.
7. Heloísa Policarpo Oliveira da Costa, Subsecretária Adjunta da SEE.
8. Inésia Mendonça Abreu, Diretora do Departamento Geral de Planejamento e Finanças da SEE.
9. José Carmelo Braz de Carvalho, ex-integrante do Comitê Diretor do Programa de Municipalização do Ensino de 1º Grau do Estado do Rio de Janeiro (Promurj).
10. Lenise Altina Resende Marcondes, Secretária de Educação do Município de Santo Antônio de Pádua.
11. Lusmina Maria de Paula Brito, do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação (Sepe), Município de Santo Antônio de Pádua.
12. Maria Bernardina Duarte Almeida, Secretária de Educação do Município de Cachoeiras de Macacu.
13. Maria Portes, Assessora de Treinamento da SEE.
14. Maria Theresa Lobo, ex-assessora técnica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, presente ao IX Encontro do Promunicípio, realizado em Resende.

15. Mário César Santos, do Sindicato Estadual de Profissionais da Educação (Sepe), do Município de Santo Antônio de Pádua.
16. Rosa Maria Torte da Cunha, Assessora para a municipalização da SEE e ex-Secretária de Educação do Município de Nova Iguaçu.
17. Sonia Maria Scudese, membro da equipe técnica da Assessoria para a municipalização da SEE e ex-Secretária de Educação do Município de Petrópolis.
18. Thereza Larqué de Souza, técnica do IBAM e participante do IX Encontro do Promunicípio, em Resende.
19. Valéria Fernandes Leite, Gerente do NEC de Santo Antônio de Pádua da SEE.

## ***Prospectus***

NEVES, Gleisi. *Municipalization of education under a new perspective*. Rio de Janeiro, Institute for Advanced Studies in Education. Getulio Vargas Foundation, 1992 (dissertation submitted as a partial requirement for the obtention of the Master's Degree in Education).

Recent changes at the world and national levels have enabled the practice of municipalization of education under a new perspective. This perspective is based mainly in the assumption that political democracy, beyond being one of the aims of full democracy, can be a means for the socioeconomic democratization of the country.

Based on this assumption, municipalization of basic education is proposed as a political reform of the State since this level of education is the minimum requirement for the exercise of citizenship. Also, the local level of government is that from which Brazilians have been more effectively obtaining the recognition and assurance of the rights which have been guaranteed to them by the Federal Constitution in this field. The risks of adopting this measure, risks which can be avoided, as well as its possible contributions, mainly those related to political democracy, are also analyzed.

As a result of the findings of this analysis I reach the conclusion that municipalization can contribute to the democratization of basic education management and, through it, to the democratization of education itself as well as of that of the State and of society. However, up to the authoritarian period, policies for municipalization of education have not made any contributions, either to the democratization of education, or to the democratization of its management. I also come to the conclusion that this was not even its objective.

In order to verify whether the democratization of the country as well as the 1988 Constitution have influenced this kind of policy, three municipalization policies promoted by the states of Minas Gerais, São Paulo and Rio de Janeiro were examined. The first two policies were examined through secondary data and the third one through an on-site study. I arrived at the conclusion that compared to preceeding policies, these new policies present few alterations in terms of objectives, strategies, standards, and instruments. They are still heavily influenced by authoritarianism as well as by the concept of municipality as a merely administrative level of government. Discontinuity, precarious solutions and lack of an adequate scheme of financing are further problems.



After analyzing statistical data on basic education enrollment in the country as well as the judicial framework created by the Federal Constitution, it can be deduced that municipalization became an inexorable process which presently is being poorly conducted. It is usually characterized by a wild municipalization.

In conclusion, recommendations of a truly democratic policy for municipalization of basic education are presented. Importance is given to the fact that this policy has to be of national reach as well as democratic both in its objectives and in its process of formulation and implementation. It has to be approved by the National Congress, be based on a political conception of municipality, and adopt as a source of financing the "salário-educação" (a compulsory social contribution collected from private and public companies by the State to finance basic education), whose legislation and mechanisms have to undergo changes. Also, this policy has to create favourable conditions for improving transparency, participation and social control of the basic education systems.

## Referências Bibliográficas

- AMARAL SOBRINHO, José. A educação básica e as políticas de ajuste. In: CHAHAD, José Paulo Zeetano, CERVINI, Ruben (Org.) *Crise e infância no Brasil*. São Paulo: IPE/USP, 1988. p.389-402.
- ANJOS, Fábio Velloso Versiani dos & SILVA, Jorge Ferreira da. Arrecadação e fiscalização do salário-educação. *Fórum Educacional*, Rio de Janeiro, v.7, n.4, p.61-83, out./dez. 1983.
- ANUÁRIO Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1989. 715p.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. A municipalização do ensino: avaliação preliminar. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, v.2, n.4, p.67-76, maio 1989.
- ARRUDA, Marcos. O desafio da educação popular na Nicaraguá. In: \_\_\_\_\_. *Educação popular na Nicarágua*. Rio de Janeiro: PACS, Rio de Janeiro, 1986. p. 1-16 (Textos de educação popular). xerox.
- BAÊTA, Adelaide Maria Coelho. Administração municipal e descentralização política: notas para uma discussão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.23, n.4, p.100-3, ago./out. 1989.
- BANCO MUNDIAL, Washington. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1990; a pobreza*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1990. 271p.
- BARRETO, Elba Siqueira de Sá & ARELARO, Lisete Regina Gomes. A municipalização do ensino de 1º grau: Tese controvertida. *Em Aberto*, Brasília, ano 5, n.29, p.1-16, jan./mar. 1986.
- BEHN, Robert D. *Innovation and public values: mistakes, flexibility, purpose, equity, cost control and trust*. Prepared for a conference on the fundamental question of innovation at Duke University, 3-4 may 1991. [s. l. 1991]. 33p.
- BELTRÃO, Helio. *Descentralização e federação: fortalecimento da federação e da autonomia municipal 1980-1983*. Brasília: MPAS/SPR, 1983. 92p.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 3.ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 171p. (Coleção pensamento crítico, 63).
- \_\_\_\_\_. *Liberalismo e democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1988. 100p.
- \_\_\_\_\_. *Qual socialismo? Debate sobre uma alternativa*. Trad. Isa de Salles Freaza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 111p.

BORJA, Jordi. Descentralización del estado y democracia local. In: \_\_\_\_\_ (Coord.) *Manual de gestión municipal democrática*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987. p.21-36.

\_\_\_\_\_. A modo de justificación; cooperación para la democracia; siete reflexiones. In: \_\_\_\_\_ (Coord.) *Manual de gestión municipal democrática*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987. p.13-20.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara de Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e da Redação. Projeto de lei nº 1.258-B, de 1988. *Projeto de lei de diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília, / 1990? / 66p.

\_\_\_\_\_. Comissão de Educação, Cultura e Desportos. Projeto de lei nº 1.258-A, de 1988. *Projeto de lei de diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília, 1990. não paginado.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Administração Geral. *A educação no Brasil na década de 80*. Brasília, 1990. 106p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Ensino Fundamental. Coordenação de Assistência Técnica aos Estados e Distrito Federal. *Apresentação e implantação do projeto de coordenação e assistência técnica ao ensino municipal (Promunicípio)*. / Brasília / 1975. 21p.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Articulação e Estudos de Planejamento. *Retrato Brasil: educação, cultura, desportos 1970-1990*. Brasília, 1985. v.2, 192p.

BREMAEKER, François E. J. de. *Perfil do prefeito brasileiro: 1989-1992*. Rio de Janeiro: IBAM/CPU/IBAMCO, 1990. 35p. (Estudos especiais, 2).

BROOKE, Nigel. A municipalização do ensino básico em Minas Gerais: quebra e recomposição do pacto federalista. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v.3, n.3, p.20-9, set./dez. 1988.

BUCI-GLUCKSMANN, Christine. Sobre o conceito de crise do Estado e sua história. In: POULANTZAS, Nicos (Dir.) com a colab. de Suzanne de Brunhof [et al.]. Trad. Maria Laura Viveiros de Castro. *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977. p.42-71.

BUENO, Leonor. Mais um dilema para as prefeituras. *Dirigente Municipal*, São Paulo, v.23, n.3, p.26-7, mar. 1992.

CARDOSO, Fernando Henrique. A democracia na América Latina. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.10, p.45-56, out. 1984.

CARDOSO, Ruth C. L. Movimentos sociais, urbanos: balanço crítico. In: SORJ, Bernardo & ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de (Org.) *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983. p.215-39.

CARNOY, Martins. *Estado e teoria política*. Campinas: Papirus, 1986. 339p.

- CARVALHO E SILVA, Carlos Pereira de. Educação comunitária e descentralização. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, v.1, n.2, p.31-3, set. 1998.
- CASTILHO, Carlos. O poder na esfera local. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 21 jan. 1992. Caderno Idéias – Ensaios, p.4-6.
- CENTRO DE PROFESSORES DO RIO DE JANEIRO. Comissão de Municipalização. *Municipalização do ensino*. Rio de Janeiro, 1987. não paginado.
- CHAUÍ, Marilena. *Conformismo e resistência: aspectos da cultura brasileira*. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1989. 179p.
- \_\_\_\_\_. *Cultura e democracia*. 4.ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 1989. 309p.
- CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 8. junho 1942. Goiânia. *Anais*. Rio de Janeiro, ABGE, 1944.
- COHN, Amélia. As grandes questões de administração das políticas sociais (recursos humanos): de instituídos a instituintes. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.22, n.1, p.25-31, jan./mar. 1988.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *A democracia como valor universal; notas sobre a questão democrática no Brasil*. São Paulo: Ed. de Ciências Humanas, 1980. 118p.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco & MARTINS, Carlos Estevam. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da "abertura". In: SORJ, Bernardo, ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (Org.) *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983. p.13-61.
- CUNHA, Luiz Antonio. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. 9.ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986. 293p. (Educação em questão).
- \_\_\_\_\_. Por uma escola democrática na América Latina: o nacional, o regional e o unitário. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v.68, n.159, p.269-302, maio/ago. 1987.
- DAVEY, Kenneth. *Strengthening municipal government*. Washington: The World Bank/ INU, 1989. 69p. (Report INU, 47).
- DIVAY, Gérard. La coproduction des biens collectifs locaux et ses implications institutionnelles: critique de certaines thèses de l'école du public choice. *Revue Canadienne de Science Politique*, Canadá, v.13, n.1, p.33-53, mars 1980.
- DOWBOR, Ladislau. *Introdução ao planejamento municipal*. São Paulo: Brasiliense, 1987. 127p. (Leituras afins).
- ELÍSIO, Octávio. Projeto de lei nº 1.258, de 1988. *Fixa diretrizes e bases da educação nacional*. Diário do Congresso Nacional, Brasília, p.2001-14, 11 abr. 1989. Seção 1.

- FELIX, Maria de Fátima Costa. Municipalização do ensino: instrumentos de democratização. *Didática*, São Paulo, n.22/23, p.31-6, 1986 – 87.
- FERRAZ, Esther de Figueiredo. Responsabilidade dos municípios pelos encargos e serviços educacionais. *Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo*. São Paulo, v.5, n.18, p.34-6, dez. 1976.
- FERREIRA NETTO, Lino. Descentralização de serviços em áreas urbanas e rurais. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Rio de Janeiro. *Relatório das atividades 1981*. Rio de Janeiro, 1982. p.25-31.
- FISHER, Tânia. A gestão do município e as propostas de descentralização e participação popular. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v.34, n.183, p.18-35, abr./jun. 1987.
- FONSECA, João Pedro da. Municipalização da merenda escolar paulista. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, v.1, n.3, p.106-15, dez. 1988.
- FRANCO, Rolando. Revendo o autoritarismo, repensando a democracia. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v.2, n.2, p.52-60, jul. 1983.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Rio de Janeiro. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios; síntese de indicadores da pesquisa básica da PNAD de 1981 a 1989*. Rio de Janeiro, 1990. 99p.
- FURTADO, Teresa. Sumiço de US\$ 1 bi no salário-educação. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 13 mar. 1991. p.18.
- GADOTTI, Moacir. Ação pedagógica e prática transformadora. *Educação e Sociedade*, São Paulo, v.1, n.4, p.5-14, set. 1979.
- GONÇALVES, Marcos Flávio Reis. *Município no Brasil*. Convênio IBAM/Fundação Hanns-Seidel. Rio de Janeiro: IBAM/ENSUR, 1989. 96p. (Textos de administração municipal, 5).
- GONDIM, Linda Maria. A questão da cidadania e o município. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, Rio de Janeiro. *Relatório das atividades 1991*. Rio de Janeiro, 1992, p.35-43.
- GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. 6.ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986. 341p.
- HINGEL, Murílio de Avellar. *O município na lei 5.692/71; a operacionalização do entrosamento Estado-Município*. Trabalho apresentado no 3º Encontro de Educadores da Amazônia. 16 maio 1977, Belém, DEF/MEC/UFPa, 1977. mimeo.
- HORTA, José Silvério Baia. Planejamento educacional. In: MENDES, Durmeval Trigueiro (Coord.) *Filosofia da educação brasileira*. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987, p.195-239.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, Rio de Janeiro. Centro de Pesquisas Urbanas. Municipalização dos serviços sociais. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v.24, n.143, p.39-61, jul./ago. 1977. (1977a).

\_\_\_\_\_. *Municipalização: educação e saúde*. Convênio IBAM/SAREM. Rio de Janeiro, 1977. 168p. (1977b).

\_\_\_\_\_. *Subsídios à municipalização do ensino de 1º grau*. Rio de Janeiro, 1976. 66p.

\_\_\_\_\_. Rio de Janeiro. Escola Nacional de Serviços Urbanos. Núcleo de Saúde. *Fundo municipal de saúde: diretrizes para implantação*. Rio de Janeiro, 1990. 22p.

JURAN, J. M. *Juran na liderança pela qualidade*. Trad. João Mario Csillag. São Paulo: Pioneira, 1990. 386p.

KANTER, Rosabeth Moss. When throusand flowers bloom: structural, collective and social conditions for innovation in organizations. *Research in Organizational Behavior*. /s. l. / n.10, p.169-211, 1988.

KENSKI, Sonia Maria Coimbra. A municipalização da escola básica no Brasil. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v.5, n.1, p.116-7, jan./ jun. 1987.

KONDER, Leandro. O que sobrou de Marx; a morte do leninismo pode significar o renascimento de Marx para a democracia. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 1 set. 1991. Caderno Idéia-Ensaio, p.7-8.

LOBO, Thereza Larqué de Souza. Descentralização: uma alternativa de mudança. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.22, n.1, p.14-24, jan./mar. 1988.

LORDELLO DE MELLO, Diogo. *Em defesa do município e o município na próxima Constituição*. Rio de Janeiro: IBAM, 1986. 32p.

\_\_\_\_\_. *As funções municipais*. Rio de Janeiro. [19- -], 13p. xerox.

LOYOLA, Cleuler de Barros. Município, escola de política e governo. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, Rio de Janeiro. *Relatório das atividades-exercícios de 1979/80*. Rio de Janeiro, 1981. p.37-43.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal; origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1978. 118p.

MAIA, Eny Marisa. A municipalização do ensino. *Revista CEPAM*, São Paulo, v.1, n.1, p.31-42, jan./mar. 1990.

MARX, Karl. Crítica ao programa de Gotha. In: \_\_\_\_\_, ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, [19 - -], v.2, p.203-34.

MARX, Karl. Prefácio à contribuição à crítica da economia política. In: \_\_\_\_\_, ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, [19- -], v.1, p.300-3.

\_\_\_\_\_. Tese sobre Feurbach. In: \_\_\_\_\_, ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, [19- -], v.3, p.208-10.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Os impactos sociais da crise econômica; políticas sociais e transição democrática. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.23, n.3, p.175-227, maio/jul. 1989.

MEDINA, Anamaria Vaz de Assis. Tarefas ou poder: o que descentralizar? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.60, p.45-47, fev. 1987.

MEEHAN, Eugene J. Policy: constructing a definition. *Policy Sciences*, Amsterdam, v.18, n.4, p.291-311, dec. 1985.

MEIRELES, Hely Lopes. Municipalização dos serviços públicos. In: JAMESON, Samuel Haig. *Administração municipal*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1965. p.77-94. (Textos selecionados de administração pública, 10).

MELO, João de Deus Cardoso de. Municipalização do ensino primário. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v.18, n.48, p.202-37, out./dez. 1952.

MELLO, Guiomar Namó de. A descentralização que vem do centro. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, v.1, n.1, p.46-59, jun. 1988.

\_\_\_\_\_. É preciso dar um conteúdo concreto ao debate sobre a municipalização do ensino de 1ª grau. *Em Aberto*, Brasília, v.5, n.29, p.19-24, jan./mar. 1986.

MENDES, Áquilas Nogueira. *Atuação do estado na municipalização da educação nos pequenos e médios municípios, subsídios do seminário de Mococa*. São Paulo: CEPAM, 1991. 19p. (Cadernos CEPAM, 5).

MINAS GERAIS. Secretaria de Assuntos Municipais. Programa Estadual de Municipalização do Ensino – PEME. Fundamentos da municipalização do ensino. versão preliminar. [Belo Horizonte], 1988. 15p. (Diretrizes gerais, 1).

MOISÉS, José Álvaro. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n.16, p.47-86, mar. 1989.

MOTTA, Paulo Roberto. Modernização administrativa: propostas alternativas para o estado latino-americano. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.21, n.4, p.31-61, out./dez. 1987.

NAGLE, Jorge. A educação na virada do século. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v.39, n.3, p.287-91, mar. 1987.

NASCIMENTO, Jorge Carvalho do. Municipalização do ensino – debate e conjuntura. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.60, p.48-50, fev. 1987.

NEVES, Gleisi Heisler. Municipalização e democratização do ensino. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v.36, n.190, p.54-64, jan./mar. 1989.

\_\_\_\_\_. *Salário-educação: problemas e propostas de mudanças (documento preliminar para discussão)*. Trabalho apresentado no seminário sobre salário-educação, 2-3 out. 1991, Rio de Janeiro, em colaboração com Inésia Mendonça Abreu. Rio de Janeiro: IBAM/Núcleo de Educação, 1991. 33p. xerox.

NUN, José. *Democracia y socialismo: etapas o niveles?* Trabalho apresentado no Simpósio Caminos de la Democracia en América latina. 30 maio - 5 junho 1983, Madrid. Madrid: Fundação Pablo Iglesias, 1983. 21p. mimeo.

\_\_\_\_\_. La rebelión del coro. *Leviatán*, Madrid, n.10, p.85-94, invierno 1982. (1982b).

\_\_\_\_\_. *El otro reduccionismo*. México, 1982. 43p. mimeo. (1982a).

OLIVEIRA, Francisco de. Crise econômica e pacto social. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.13, p.3-13, out. 1985.

OLIVEIRA, Maria Lúcia de. Federalismo democrático; tarefa para os anos 80. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v.28, n.161, p.20-31, out./dez. 1981.

ORNELAS, Waldeck. Projeto de lei nº 1.798, de 1989. *Modifica os critérios de distribuição do salário-educação*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989. 13p.

PAIVA, Vanilda. Estado e educação popular: recolocando o problema. In: BEZERRA, Aída, BRANDÃO, Carlos Rodrigues (Org.). *A questão política da educação popular*. 7.ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. p.79-87.

\_\_\_\_\_ & PAIVA, César. A questão da municipalização do ensino. *Educação e Sociedade*, São Paulo, v.8, n.24, p.146-51, ago. 1986.

PLASTINO, Carlos A. Democracia e transformação. *Conexão Internacional*, Rio de Janeiro, v.2, n.4/5, p.13-37, jul.86 – jul.87.

POULANTZAS, Nicos (Dir.) com a colab. de Suzanne Brunhof [et al.]. Trad. Maria Laura Viveiros de Castro. *O estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980. 307p.

PROFESSOR: municípios pagam mais que estado. *O Globo*, Rio de Janeiro, 7 fev. 1992. Caderno Grande Rio, p.11.

PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e será democrático. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.9, p.36-46, jul. 1984.

REIS, Heraldo da Costa. *Gestão governamental e a contabilidade por fundos*. Rio de Janeiro: IBAM/CDM, 1991. 59p. (Textos de administração municipal, 8).



RIO DE JANEIRO. Governadores, 1987-91 (Moreira Franco). *Plano de desenvolvimento econômico e social 1988-1991*. Rio de Janeiro: SECPLAN, 1987. p.129-44. (1987c).

\_\_\_\_\_. *Programa de governo: metas para os primeiros 100 dias*. Rio de Janeiro, 1987. p.121-37. xerox. (1987a).

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Educação. *Fórum das Secretarias Municipais de Educação*. Rio de Janeiro, 1987. não paginado. xerox (1987e).

\_\_\_\_\_. Gabinete do Secretário e Assessoria para Municipalização. *A municipalização de ensino no Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 1991. 15p. + 4 quadros.

\_\_\_\_\_. *Programa estadual de municipalização do ensino de 1º grau – Promurj; bases para sua operacionalização*. Versão preliminar. Rio de Janeiro, 1987. 18p. (1987f).

\_\_\_\_\_. *Programa estadual de municipalização do ensino de 1º grau – Promurj; bases para sua operacionalidade*. Rio de Janeiro, 1988. 15p.

\_\_\_\_\_. *Programa estadual de municipalização do ensino de 1º grau – Promurj; documento preliminar para estudo*. Rio de Janeiro, 1987. 16p. mimeo. (1987b).

\_\_\_\_\_. *Programa estadual de municipalização do ensino de 1º grau – Promurj; proposta de atualização do valor "custo-aluno"*. Rio de Janeiro, 1990. 12p. xerox. (1990b).

\_\_\_\_\_. *Programa estadual de municipalização do ensino de 1º grau – Promurj; proposta de nova sistemática de cálculo para repasse de recursos financeiros aos municípios*. Rio de Janeiro, 1990. 4p. + anexos. xerox. (1990a).

\_\_\_\_\_. FÓRUM DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, out. 1987. *Municipalização da educação básica*. Versão preliminar. Rio de Janeiro, 1987. 10p. (1987d).

ROCHA, Anna Bernardes Silveira. *Currículos e programas municipalizados?* Trabalho apresentado no Seminário "O que municipalizar no ensino de 1º grau?" 8-10 maio 1984, São Paulo. São Paulo: Fundação CENAFOR, 1984.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil (1930/1973)*. 9. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1987. 267p.

ROMÃO, José Eustáquio. Administração municipal da educação. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, v.3, n.6, p.37-52, jun. 1990.

\_\_\_\_\_. *Municipalização do ensino: sim*. *Revista de Educação Municipal*, São Paulo, v.1, n.1, p.60-72, jun. 1988.

- SAMPAIO, João et al. Outro rumo a favor da imagem. *Visão*, São Paulo, v.41, n.12, p.18-20, 18 de março de 1992.
- SANTOS FILHO, José Camilo dos. Federalismo, poder local e descentralização. *Revista Educação Municipal*. São Paulo, v.3, n.6, p.20-36, jun. 1990.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Educação. Gabinete do Secretário. *Programa de Municipalização do ensino; exposição de motivos*. São Paulo: Imprensa Oficial, /1989?/ 14p.
- SAVIANI, Dermeval. Valores e objetivos na educação: IN: \_\_\_\_\_. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. 8.ed. São Paulo: Cortez, 1986. p.36-44. (Coleção educação contemporânea).
- SERRA, José & AFONSO, José Roberto R. Finanças públicas municipais: evolução, reforma constitucional e perspectivas. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 36, n.193, p.32-42, out./dez. 1989.
- SILVA, Benedito. O município e os serviços públicos de primeira necessidade. In: JAMESON, Samuel Haig. *Administração municipal*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965. p.63-76. (Textos selecionados de administração pública, 10).
- SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Ensino revela distância entre Brasil e Coréia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 mar. 1991. Seção Educação, p.4.
- SILVA, Jorge Ferreira da, ANJOS, Fábio Velloso Versiani dos, TAVARES & Mário Dias. Transferência do salário-educação. *Fórum Educacional*, Rio de Janeiro, v.7, n.4, p.85-97, out./dez. 1983.
- SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. Facilidades e dificuldades da descentralização do ensino a nível municipal. *Documento*, Brasília, n.255, p.1-7, fev. 1982.
- TANURI, Leonor Maria. A administração do ensino no Brasil: centralização x descentralização. *Didática*, São Paulo, n.17, p.5-21, 1981.
- TEIXEIRA, Anísio. A municipalização do ensino primário. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, v.2, n.5, p.121-36, nov. 1989.
- UM programa de emergência. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, v.3, n.6, p.3-5, jun. 1990.
- VARSANO, Ricardo. O impacto da reforma constitucional sobre as receitas estaduais e municipais. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v.36, n.193, p.44-54, out./dez. 1989.
- VELLOSO, Jacques. Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a Universidade Federal. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.61, p.3-29, maio 1987.

- VELLOSO, Jacques. Universidade e seu financiamento: ensino público e privado na constituinte. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO: EDUCAÇÃO E CONSTITUINTE. 4, 2-5 set. 1986, Goiânia. *Anais...* São Paulo: Cortez, /1986?/ t. 1. p.163-76.
- WANDERLEY, Luis Eduardo W. Educação popular e processo de democratização. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (Org.). *A questão política da educação popular*. 7.ed. São Paulo: Brasiliense, p.62-78, 1987.
- WEFFORT, Francisco C. Incertezas da transição na América Latina. *Lua Nova*, São Paulo, n.16, p.5-45, mar. 1989.
- \_\_\_\_\_. *Por que democracia?* 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. 133p.
- WILSON, Edmund. *Rumo à estação Finlândia; escritores e atores da história*. Trad. Paulo Henriques Britto. São Paulo: Companhia das Letras, 1986. 470p.
- WOLFE, Alan. O mal-estar do capitalismo: democracia, socialismo e as contradições do capitalismo avançado. In: WOLFE, Alan, SANTOS, Teotônio dos, CASANOVA, Pablo Gonzáles et al. *A questão da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. p.13-51. (Coleção CEDEC/Paz e Terra, 4).

Dissertação apresentada aos Senhores:

---

**Jorge Ferreira da Silva**  
**Orientador**

---

**Osmar Fávero**

---

**José Carmelo Braz de Carvalho**

Visto e permitida a impressão  
Rio de Janeiro, \_\_\_\_\_

---

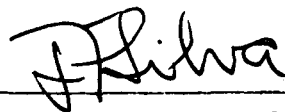
**Newton Sucupira**  
**Coordenador Geral do Iesae**

Dissertação apresentada aos Srs.:

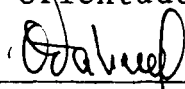
Nome dos

Componentes da

Banca Examinadora



Jorge Ferreira da Silva  
Orientador



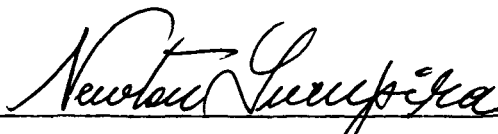
Osmar Fávoro



José Carmelo Braz de Carvalho

Visto e permitida a impressão

Rio de Janeiro, 12 / 08 / 1992



Newton Sucupira  
Coordenador Geral do IESAE