

Municipalização:

Proposta para o desenvolvimento do ensino de 1º grau

ZENITE T. RIBAS CESAR (*)

1 - INTRODUÇÃO

Quando presenciamos e vivemos uma crise, nossa atividade reflexiva é estimulada a buscar solução para os problemas. Na época atual, observamos e vivenciamos grandes problemas do ensino brasileiro e somos levados a refletir, buscando medidas que possam trazer melhoria ao sistema, do qual somos agentes e participantes.

Como o ensino de 1º grau é considerado básico na atual estrutura do ensino, este é o mínimo que se pode propiciar ao homem brasileiro, em termos de educação.

Establet,¹ quando analisa a escola francesa, afirma que o que ocorre na "escola primária é essencial para o aparelho escolar inteiro". Concordamos com o escritor francês, observando a grande importância que a instituição responsável pelos primeiros anos de formação escolar exerce em todo o sistema educativo de um povo. Analisando a literatura educacional brasileira, verificamos outro fenômeno constatado por Establet², o do "...silêncio quase total daqueles que, mesmo críticos e pro-

gressistas, têm por missão relacionar a estrutura social e o sistema escolar, sobre a escola primária".

Como estamos preocupados com o pouco desenvolvimento do chamado ensino de 1º grau no Brasil, temos refletido e buscado alternativas que venham melhorar a situação desse grau de ensino. Dentre as inúmeras propostas analisadas e estudadas, a que nos parece mais válida é a da *Municipalização do Ensino*, pelas vantagens que apresenta, sobretudo como uma proposta de descentralização do ensino.

Segundo Teixeira³, "A Municipalização do ensino primário não é uma reforma administrativa, nem pedagógica, embora também seja tudo isto; principalmente, uma reforma política e o reconhecimento definitivo da maioria de nossas atividades Municipais". No Brasil, o Município constitui a célula básica da organização e estrutura administrativa do país. Desta maneira, consideramos que o princípio da autonomia municipal deve ser elemento essencial para o planejamento e execução das atividades educativas porque, se a organização educacional do Município não refletir seus problemas, seus interesses e suas intenções, perde sua substância e autenticidade.

Neste artigo, pretendemos apontar a validade da Municipalização do Ensino de 1º grau como uma política administrativa e apresentar alternativas de solução de problemas, com o objetivo de servir como referência a estudiosos da educação

(*) Professora titular de História da Educação da Universidade Estadual de Londrina - Livre Docente em História da Educação.

brasileira e, principalmente, a administradores educacionais.

Nosso interesse pelo tema vem de longa data. Foi despertado pelas observações que fizemos na rede de Ensino Municipal de Londrina, o que deu origem à nossa tese de Livre Docência. A partir dessa época nossa atenção tem-se voltado, freqüentemente, para este tema, que consideramos como fundamental para o desenvolvimento da educação brasileira.

Nosso amadurecimento, em relação ao problema durante estes anos, tem sido feito através de contatos com outros estudiosos que têm manifestado o mesmo tipo de preocupação, de análise de dados referentes ao ensino brasileiro e, principalmente, das reflexões como professora de História e Filosofia da Educação.

No presente estudo, apresentamos rapidamente um histórico das idéias de municipalização do ensino no Brasil, seguindo-se das razões da validade da proposta apresentada e alternativas de solução a problemas referentes à aplicação dessas idéias em nossa realidade nacional atual.

2 — REFERÊNCIA HISTÓRICA

A autonomia do Município em relação à educação deve ser resguardada, para que este assuma gradativamente independência e qualidade administrativas no setor.

Este objetivo não é fácil de ser alcançado, pois, analisando-se a tradição brasileira neste campo, percebe-se que a participação das administrações locais é muito tímida na oferta educacional. Porém, a idéia de descentralização do ensino e, conseqüentemente, de municipalização, encontra-se na legislação brasileira desde o Ato Adicional de 1834, sendo uma constante em todas as constituições do país.⁴

Quando ao interesse demonstrado pelo tema, nota-se que os finais das décadas de 40 e 50 foram especialmente ricos em debates sobre o assunto. Nesses períodos, encontram-se grandes nomes da educação brasileira defendendo a municipalização do ensino.⁵ Entretanto, tais trabalhos não tiveram a ressonância que mereciam, e, em seguida, encontra-se na História da Educação Brasileira um grande período sem manifestações a respeito da idéia.

Pode-se mesmo afirmar que a tese da municipalização do ensino, levantada por Anísio Teixeira e outros seus contemporâneos, esvaiu-se no tempo, com fugazes revivescências. Todavia, nos últimos anos, renasceu com sinais de força⁶. Esta força ou vitalidade é percebida na ênfase que a Lei 5962/71 deu à municipalização do ensino, especialmente no

artigo 58, onde estão explícitas as responsabilidades do Estado e dos Municípios em relação à educação.⁷

Motivados por esta nova força, educadores brasileiros têm demonstrado interesse renovado para debater o tema e encontrar as melhores vias, que venham a constituir uma realidade na prática educacional brasileira.

3 — VALIDADE DA PROPOSTA DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO DE 1º GRAU

Várias são as razões que nos levam a apontar, como proposta válida para o desenvolvimento do ensino de 1º grau, a aplicação das idéias municipalistas. Nossas considerações vão além de aspectos puramente pedagógicos, pois consideramos a atividade educacional um processo complexo, que só pode ser entendido quando situado no seio da prática social global. Assim sendo, sempre que estudamos propostas para solução de problemas educacionais, a tarefa torna-se bastante complexa, envolvendo motivos de ordens administrativas, econômicas e sociais.

Com a aplicação do municipalismo para o ensino de 1º grau, as vantagens administrativas podem ser percebidas facilmente. Toda organização, à medida que se torna complexa, exige esforço administrativo e procura usar processos de mecanização e uniformização. No caso de organizações educacionais isto não é possível, porque o processo educativo envolve autonomia de seus participantes.⁸ Desta maneira, quanto menor a unidade de serviço a administrar e quanto mais próximo o administrador estiver, mais eficiente será a administração. O município, como menor unidade administrativa do Estado, comporta maior proximidade e melhor conhecimento da realidade e, assim, possui naturalmente maiores facilidades de operação na solução de problemas evidenciados. Desta maneira, o Estado deve partilhar com os municípios os encargos e as responsabilidades, cedendo-lhes parte das atribuições.

Como decorrência direta das vantagens administrativas, advêm as de natureza econômica. Uma organização mais simples administrativamente, menos despesas acarretará e os gastos, que seriam feitos devido a uma estrutura complexa, poderão ser canalizados para a melhoria do próprio processo educativo.⁹

Socialmente, os proveitos aparecem especialmente quando concordamos com idéias já defendidas por Anísio Teixeira¹⁰, quando expõe que a escola deve ser concebida como uma comunidade integrada, dentro de uma comunidade mais complexa, que pode ser a cidade, a vila ou o po-

voado. Para a maior facilidade dessa integração, a administração local concorrerá de maneira fundamental.

A escola poderá exercer o papel de instituição fundamental da comunidade, mas, para isto, o professor deve participar dos problemas comunitários e não pode ser uma "autoridade consular e passageira". Ele tem que sentir-se um membro integrante e responsável e, para isto, nada melhor que o professor de nomeação local. Com esta característica, o trabalho desempenhado pelo professor deverá ser regular e contínuo, para alcançar maior produtividade.

Com a escola centralizada, surgem elementos de desajustamento no sentido da aprendizagem, com a pouca participação dos educadores no desenvolvimento comunitário e a falta de apreensão aos problemas do dia-a-dia do aluno que está integrado à organização da família, ocasionando o retardamento da utilização família-escola, que é um dos objetivos do sistema escolar. Tendo a administração escolar mais próxima à comunidade e com professor de vivência local, a escola será muito mais atuante.

Do ponto de vista pedagógico, a escola municipal fica com os alunos durante períodos mais longos, pois, sendo em sua maioria situada na zona rural, não se acha tão congestionada e funciona em turnos mais longos, exercendo influência maior nos alunos. Nestas condições, uma identificação do currículo escolar com as características e condições da cultura local será muito mais razoável.

As razões mencionadas levam-nos a concluir que a escola de administração local é melhor para os alunos e para a comunidade.

A implantação desta escola, no Brasil, não é uma tarefa simples e envolve problemas diversos, mas que têm alternativas de solução, uma vez que uma política descentralizadora de ensino for aplicada.

4 — ALTERNATIVAS DE SOLUÇÃO DE PROBLEMAS REFERENTES À MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO.

A maior parte dos municípios brasileiros apresenta carência de toda ordem e necessita de ajuda para um desempenho razoável no setor educação, principalmente, de ordem financeira e de recursos humanos.

As dificuldades de recursos humanos qualificados podem ser evidenciadas através da análise quantitativa, referente ao ensino municipal no Brasil, apresentada pelo Ministério de Educação e Cultura¹¹. O corpo docente do ensino primário do Brasil é formado por 29% de professores pertencentes à rede municipal.

Destes, apenas 12% contam com formação pedagógica e 64% são professores leigos. Entre os professores leigos, 89% não completaram curso primário.

Com este quadro de pessoal carente de formação especializada, um dos problemas mais sérios para o desenvolvimento da municipalização do ensino é a qualificação dos recursos humanos. Para a solução deste problema, relacionamos algumas alternativas viáveis dentro da realidade brasileira.

A implantação de programas específicos de preparação de professores deve ser uma das metas a serem perseguidas pelas administrações municipais. Tais programas devem enfatizar a instrumentalização do professor para atuar no meio rural, pois, com relação às suas características internas, 9 em 10 escolas municipais brasileiras situam-se na zona rural¹¹.

Esta característica rural é evidenciada, ainda, na análise quantitativa da matrícula, quando se percebe que a rede municipal atende a 62,2% dos alunos da zona rural e que, de cada 10 alunos da rede municipal, 7 são das escolas situadas em zonas rurais¹¹.

Para atender a esta característica da escola municipal, a formação de seus professores deve ser voltada para as peculiaridades de seus alunos. Só assim a escola poderá desempenhar sua função de integradora do homem em seu meio social e ao mesmo tempo de inovadora desse meio.

A instrumentalização do professor deve adequá-lo a atuar em escolas unidocentes, considerando-se que a rede municipal apresenta 81% de suas escolas com esta característica.

A análise realizada pelo Ministério de Educação e Cultura¹¹ caracteriza o corpo docente das escolas municipais como de professores leigos e com escolarização muito baixa, quando mostra que de cada 10 professores da rede municipal 7 são leigos, que 5 em cada 10 têm apenas o curso primário e que 13,1% não possuem nem este grau de ensino completo. Vê-se, portanto, que é de extrema necessidade a promoção de cursos que se destinem à titulação de leigos com a utilização de formas de treinamento em serviço, empregando metodologia de estudos a distância, com a utilização de meios de comunicação de massa e centrais de treinamento e supervisão.

Há, também, de se fazer a reformulação dos currículos e programas dos cursos destinados ao corpo docente, com experiências positivas. No caso de renovação, esta nunca deve ser feita por imposição de lei. A aceitação de novas idéias deve estar consolidada pela prática. Seguindo-se este raciocínio, chega-se à conclusão que, para se im-

plantarem inovações, faz-se sempre necessária a consulta aos professores.

Analisando o ensino brasileiro, em especial o da rede municipal brasileira, Almeida¹² declara que, além da falta de seriedade, os programas não se ajustam às necessidades regionais e sociais, levando o ensino a "tornar-se cheio de falsidade e vazio de realidades". Para diminuir os efeitos desta falha tão grave do ensino brasileiro, que vem se arrastando como uma constante através da História da Educação Brasileira, uma das alternativas que pode ser empregada é a de que a função de supervisora seja exercida por especialistas com experiência em sala de aula. Esta medida, por certo, virá reforçar a motivação do trabalho docente, o que, sem dúvida, é necessário para o melhor desenvolvimento do ensino.

Visando, ainda, à melhoria da qualidade do pessoal engajado na rede municipal de ensino, deve-se fazer a adequação dos cursos de Pedagogia, no sentido de direcionar parte de seus currículos e programas para as necessidades locais e regionais, de modo que venham propiciar a formação de professores e especialistas que sejam capazes de situar a educação "no seio da prática social global e procurando compreendê-la ali onde aparece como categoria mediadora"¹³.

Além destas medidas, referentes à melhoria de formação da qualidade dos recursos humanos para a rede municipal de educação, outras providências devem ser tomadas para fixação do professor no ambiente da escola municipal, principalmente na zona rural. Para isto, certos mecanismos de fixação devem ser empregados como: melhoria dos prédios onde funcionam as escolas, oferta de residência para o professor da zona rural, melhoria nos acessos à escola, onde ela se faz necessária, pois, "...não se deverá criar e manter escolas onde haja possibilidade de professor, ou de vida de professor, só por essas razões. A razão é a existência de população, de certo grupo de crianças em idade escolar. Não se criam escolas para o professor, criam-se para os indivíduos necessitados de ensino"¹⁴.

Outras medidas, que devem ser implantadas em toda rede municipal de educação, dizem respeito à realização de concursos públicos para o ingresso ao magistério municipal e fixação de normas para uma carreira profissional, através de "estatuto do magistério", como tem sido feito pelos Estados. Tais medidas viriam possibilitar a eliminação do pistolão político, tão comum dentro da política do coronelismo, que, infelizmente, ainda vigora na maioria dos municípios brasileiros e que vem atrapalhar a qualidade dos serviços prestados aos municípios e desvalorizar profissionalmente profes-

res e técnicos. Também, possibilitaria diminuir ou eliminar a excessiva movimentação do pessoal docente, através de comissionamentos que deixam as funções docentes vagas para preenchimento de cargos administrativos.

Para se conseguir a melhoria da qualidade dos serviços prestados pela rede municipal de educação, há de se propiciar uma valorização profissional, acompanhada da conseqüente valorização social. O recurso que conhecemos, para isto ser conseguido, é a equiparação de vencimentos com outras categorias profissionais e suplementação de vencimentos, conforme a precariedade do lugar onde o professor se fixou.

A habilitação adequada de pessoal para a direção e orientação técnica deve ser feita através de trabalho em colaboração entre o Estado e as autoridades municipais, articulando as ações com instituições de ensino superior, desempenhando um trabalho pedagógico de equipe e propiciando um desenvolvimento maior do espírito comunitário, tão deficiente entre o povo brasileiro.

5 — CONCLUSÃO

Pelo exposto, consideramos válida a aplicação da tese municipalista nas escolas de 1º grau no Brasil. Parece-nos que esta é a melhor alternativa para o desenvolvimento deste grau de ensino e, conseqüentemente, para propiciar ao homem brasileiro sua promoção, no sentido das conquistas mínimas no setor educacional.

Os problemas, que mais freqüentemente são apontados como entraves para a aplicação das idéias municipalistas no ensino, têm possibilidade de ser resolvidos com a aplicação de uma política educacional inteligente, voltada para uma integração maior entre a escola e a realidade a que deve servir.

A ação das redes municipais de ensino deve ser revista e a definição de uma linha de atuação deve ser definida, porque não podemos mais continuar aceitando a importação de pseudo-soluções para os problemas educacionais básicos do Brasil.

RESUMO

O ensino de 1º. grau é considerado básico e o mínimo que se pode proporcionar, em termos de educação, ao homem brasileiro. Este grau de ensino no Brasil tem demonstrado pouco de-

envolvimento. Para solucionar esta situação que pode ser caracterizada como histórica, propõe-se como válida a tese da *Municipalização do Ensino de 1º. grau*. Como inúmeros são os problemas para sua aplicação, apresentam-se alternativas viáveis dentro da realidade brasileira.

ABSTRACT

Elementary school teaching is considered to be basic and the least that can be given to the Brazilian man in relation to education. This degree of teaching has not been much developed in Brazil.

The thesis of *Municipalização do Ensino de 1º. grau* is an attempt to solve this situation which can be characterized as historical. Viable alternatives are presented in terms of Brazilian context, since there are innumerable problems for its application.

NOTAS E REFERÊNCIAS

- 1 — Establet, R. — A escola. in *"As instituições e os Discursos"*. Tempo Brasileiro, nº. 35, p. 106.
- 2 — Idem, ibidem
- 3 — Teixeira, A.S. A Municipalização do Ensino Primário in *"Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos"*, 27 (66) p. 18, 1957.
- 4 — Veja-se a esse respeito trabalho de Cesar, Z.T.R. Municipalização e Ensino. Aspectos Básicos de Legislação. in *"Semina"*. vol. 2, nº. 5, janeiro/junho 1980. p.p. 43 a 47.
- 5 — Neste particular devem ser lembrados principalmente os nomes de Anísio S. Teixeira e de Manuel B. Lourenço Filho.
- 6 — Brasil, Ministério de Educação e Cultura. Secretaria Geral. Departamento de Educação Fundamental. Ensino de 1º. grau e o artigo da lei 5692/71: Considerações para debate. in *Encontro de Secretários de Educação e Representantes de Conselhos de Educação*, 7, Petrópolis, 21 a 25 de outubro. 1974. 67 p.
- 7 — Veja-se a esse respeito trabalho de Cesar, Z.T.R. Municipalização e Ensino. Aspectos Básicos de Legislação. in *"Semina"*. vol. 2, nº. 5, janeiro/junho 1980. p. 43 a 47.
- 8 — Teixeira, A.S. A Municipalização do Ensino Primário in *"Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos"*, 27 (66) p. 18, 1957.
- 9 — Idem, ibidem
- 10 — Idem, ibidem p. 28.
- 11 — Brasil, Ministério de Educação e Cultura, p.p. 35 e 36.
- 12 — Brasil, Ministério de Educação e Cultura p. 36.
- 13 — Saviani, D. — Educação Brasileira: Problemas in *Educação e Sociedade*, 1 Setembro, 1978, p. 50.
- 14 — Lourenço Filho, M.B. — Da Cooperação dos Municípios com o Estado em Matéria de Educação. in *"Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos"* Vol XIII nº. 35, janeiro-abril, 1979 p. 10.