

MUNICIPALIZAR O ENSINO DE 1º GRAU: UMA QUESTÃO DESAFIADORA

CATEGORIA: Ponto de Vista

*Zenite Terezinha Ribas Cesar**

RESUMO

O momento político atual é favorável para debates sobre questões relativas ao poder. Um tema que vem se destacando nestas questões é o da Municipalização do Ensino.

A História da Educação Brasileira registra várias etapas de debates sobre a questão.

Existem várias dificuldades para a implantação desta política de Administração de Ensino, mas sua análise mostra que podem ser superadas.

No momento histórico da formação de uma Constituinte, há necessidade de debater-se o assunto, exaustivamente.

I. INTRODUÇÃO

O momento político brasileiro atual está favorável para os discursos sobre a questão do exercício do poder. Mais uma vez, presencia-se, no Brasil, o despertar da consciência da necessidade de criar mecanismos contra a centralização excessiva e autoritária das decisões sobre a vida e instituições nacionais.

* *Professora Titular de História da Educação*
Departamento de Educação - CECA - UEL

Nas discussões de educadores e de políticos, percebe-se que nesta questão tão importante da vida nacional, um tema vem se destacando: o da Municipalização do Ensino.

O discurso sobre sua importância estratégica está ganhando força, e propostas para sua concretização têm sido apresentadas por vários grupos da sociedade civil.

A oportunidade deste debate, na situação histórica em que os brasileiros estão vivendo, acha-se amparada em três fatores:

1. Discussões referentes à Assembléia Nacional Constituinte;
2. Discussões referentes à Reforma Tributária;
3. Discussões referentes à Emenda Calmon.

Como estudiosa do assunto, consideramos conveniente o momento para apresentarmos algumas de nossas reflexões sobre o mesmo, e partilhar as preocupações com outras pessoas engajadas na procura de soluções para problemas que afetam a educação brasileira.

Numa primeira parte, apresentamos um histórico da questão que hoje se encontra na pauta das discussões de educadores e políticos.

Na segunda parte procuramos analisar as principais dificuldades que se apresentam para a implantação da municipalização do Ensino de 1º Grau.

Finalmente, a conclusão apresenta a necessidade de se ter, realmente, consciência da importância da proposta, para optar-se por essa política de administração de ensino.

II. HISTÓRICO DA QUESTÃO

A preocupação com o problema já foi objeto de consideração de educadores brasileiros, por mais de uma vez.

Nos anos 50, a discussão sobre o tema foi entusiástica.

A defesa da descentralização dos serviços educacionais foi feita pelos representantes da ala liberal dos educadores, também, conhecida como "Pioneiros da Educação Nova".

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1961) reflete duas correntes sobre a questão. Uma, representada pelos liberais, a favor da descentralização e outra, tendo como defensores os educadores mais tradicionalistas, que garantem uma legislação de caráter nacional, ou seja, um Plano

Nacional de Educação.

Esta situação deu como resultado um paralelismo formal entre o sistema federal de ensino e os sistemas estaduais.

Dez anos mais tarde, a Lei 5.692/71 propõe uma integração de sistemas, em busca de uma descentralização articulada, dentro da unidade nacional. Segundo Sander (1977), um sistema de controle nacional foi previsto para coordenar o processo de descentralização e, ao mesmo tempo, salvaguardar a unidade nacional.

A partir de 1977, o Ministério da Educação foi induzido a implementar o programa Promunicípio, que daria apoio às administrações municipais. Este programa tinha por finalidade integrar as redes municipais de ensino aos respectivos sistemas estaduais de educação, criando uma divisão de atribuições, na qual o ensino rural caberia aos governos municipais.

Conforme Mello (1986), o Estado Brasileiro usou o discurso da descentralização do ensino, como disfarce do autoritarismo. O progressivo fechamento da vida política brasileira ocorreu ao mesmo tempo que a pregação da descentralização do ensino.

Atualmente, o debate sobre a municipalização do ensino tem como objetivo principal a democratização do ensino básico, o que implica em descentralização de poder.

Os debates têm levantado pontos divergentes, que mostram a grande riqueza e a complexidade do assunto.

III. DIFICULDADES APRESENTADAS PARA A IMPLANTAÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO DE 1º GRAU.

Levantamento realizado na literatura especializada sobre municipalização do Ensino e o acompanhamento das discussões proferidas em Seminários e Encontros sobre o tema, possibilitaram o destaque de obstáculos considerados sérios para a transferência de responsabilidade do Ensino de 1º Grau para os Municípios Brasileiros.

As dificuldades apresentadas são de várias ordens: financeira, política, administrativa, técnico-pedagógica, ideológica e histórica.

1. Dificuldades de Ordem Financeira

A centralização administrativa sempre foi tradição brasileira. Tem

origem no século XVI, com o Governo Geral.

Nas duas últimas décadas - 1960 - 1970, os Estados e Municípios foram gradativamente perdendo substância. Isto se agravou a partir de 1964, com excessivo centralismo do poder.

Em relação a esse aspecto, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM (1974) revela um aspecto curioso da realidade brasileira, que denomina como "Síndrome da dependência". Afirma o seguinte: "na expectativa de que suas necessidades básicas venham a ser atendidas por outra esfera do governo, o Município deixa de atender algumas de suas prioridades (canalizando recursos para outros setores) ou adota uma atitude passiva. A síndrome da dependência tem um caráter eminentemente financeiro. O Município brasileiro, tradicionalmente vem-se debatendo com o problema da escassez de recursos que é definida, quase que integralmente, a nível do sistema político nacional".

Nos tempos atuais, essa "síndrome da dependência" tem chances de ser exterminada, com a discussão referente à Reforma Tributária, que se encaminha no sentido de recompor e ampliar a capacidade de decisão e autonomia relativa, de estados e municípios, na gestão da coisa pública.

Para a Municipalização do Ensino deve-se destacar a importância da Emenda Calmon, com a sua regulamentação através da Lei nº 7348, de 24 de julho de 1985, que prescreve a execução da referida Emenda, nos Estados e Municípios.

Os recursos financeiros serão aqueles que as respectivas instâncias venham a arrecadar através da receita de impostos, bem como os transferidos pela União, no caso dos Estados, e pela União e Estados, no caso dos Municípios.

2. Dificuldades de Ordem Política

A principal questão política que aparece na problemática da municipalização do Ensino é a descentralização administrativa, que significa desconcentração do poder, que passa a ser exercido com legitimidade, apoiado em base autenticamente popular.

Há forte resistência dos governos estaduais em abrir mão de uma função que lhe dá um grande prestígio político, no sentido de política como instrumento de poder.

O Município, por sua vez, não quer assumir o ônus da municipalização em ter as condições, ainda que isso lhe proporcione vantagens.

A grande vantagem é a legitimidade do poder e a democratização do ensino. Mas essa situação só será possível com o fortalecimento financeiro do Município.

3. Dificuldades de Ordem Administrativa

No quadro dos Municípios brasileiros, depara-se com extrema diversidade em termos de carências e necessidades específicas. Porém, todos estão submetidos à mesma forma de organização administrativa e política. A máquina administrativa do município é geralmente, bastante primária em relação ao número e capacitação do pessoal que nela atua.

Os Municípios menores de um modo geral, são dependentes dos chefes políticos locais. Nesta dependência, encontram-se, também, as escolas ou redes municipais. Dificilmente, os administradores dos serviços de educação municipal são especialistas na área.

O comum é encontrar pessoas de prestígio político, mas que pouco entendam de ensino.

Um obstáculo sério, de ordem administrativa, é a falta de definição das fronteiras funcionais entre as três esferas de governo, no desempenho da função ensino.

O problema de superposição de atividades é de grande importância e caracteriza as relações governamentais no Brasil.

No caso especial do Ensino de 1º Grau, não há definição de competências das várias etapas: normatização do ensino, estabelecimento de padrões, fiscalização, regulamentação do magistério, apoio e infra-estrutura e ao ensino propriamente dito.

Esta indefinição de poderes e competências é um problema que deve ser resolvido pela Constituinte, na próxima Constituição.

4. Dificuldades de Ordem Técnico-Pedagógicas

O ensino municipal constitui a mais pobre e precária das redes de ensino do País.

A regra é encontrar escolas de professor único, com classe multi-seriada, funcionando na casa do professor ou em dependência cedida pela comunidade. Poucas oferecem uma escolaridade além da 3ª série e o professorado conta com grande contingente de professores leigos. Além disso, o salário dos

professores é geralmente, muito inferior ao salário mínimo oficial, situação nada motivadora para pessoas mais credenciadas.

Acrescentando-se a este quadro desanimador, deve-se acrescentar que o ensino fundamental tem agora um modelo de 8 anos obrigatórios, o que implica em maior número de docentes, e docentes especializados a partir da 5ª série.

No entender de Paiva e Paiva (1986) “as ações desenvolvidas para a melhoria do ensino municipal não tiveram como meta a transferência de poderes, mas tão somente o fortalecimento e a melhoria das redes municipais, mantendo o seu paralelismo com a rede estadual e buscando, no máximo, uma maior integração com as diretrizes e metas da política educacional dos estados”.

A proposta da transferência do poder, obrigatoriamente deve ser acompanhada das condições que levem ao fortalecimento e à melhoria das redes municipais, caso contrário, ao invés de proposta de solução de problema, será causa de maior caos para o Ensino de 1º Grau.

5. Dificuldades de Ordem Ideológica

A tese da Municipalização do Ensino, acompanhada sempre da proposta de adaptação à realidade local, apresenta aspecto ideológico que deve ser analisado.

Aceita-se como verdadeiro que a ação preliminar a qualquer plano municipal de educação deve ser ouvir a comunidade, através de seus segmentos representativos. Esta é a oportunidade da comunidade de participar do planejamento do seu próprio processo de crescimento, respeitando os traços significativos de sua cultura.

Contudo, se a prioridade curricular ficar limitada a especificidade econômica e cultural da localidade, os alunos correm o risco de ficarem limitados aos seus conteúdos mínimos e perderem a oportunidade de serem introduzidos a conteúdos universais, que lhe vão favorecer circulação numa sociedade maior e o exercício de seus direitos de cidadania.

6. Dificuldades de Ordem Histórica

Como já ficou claro, a discussão sobre a Municipalização do Ensino está ligada à questão do poder político.

A posição descentralizadora, geralmente está embasada em um modelo de democracia anglo-saxão e de vida comunitária.

Na história brasileira, este modelo não encontra respaldo.

Vários autores afirmam que os interesses político-eleitorais interferiram e interferem na criação dos Municípios brasileiros. Este processo difere muito do federalismo municipalista americano e da reafirmação dos poderes locais em diversos países europeus.

Todavia, não se pode cortar a tentativa de criar, nas municipalidades brasileiras, condições análogas a países desenvolvidos e democráticos. Como afirmam Paiva e Paiva (1986).

...“a questão centralização descentralização deve ser remetida à história da nossa própria formação social e às tendências econômico sociais que se fazem presentes nos nossos dias”.

Souza, estudando o Município e o ensino no Brasil, lembra que “não se criou uma consciência municipal de encargos educacionais e dificultou-se a iniciativa das Prefeituras em dedicar-se ao esforço de criar e de manter escolas para uso da população local. A ausência dessa tradição tem levado muitos estudiosos a duvidarem da possibilidade de êxito de qualquer política de municipalização do ensino”.

Acredita-se que o sucesso da municipalização do ensino esteja na crença de se colocar em prática uma política “capaz de envolver, na seriedade do discurso, a prática aos anseios comunitários...”

IV. CONCLUSÕES

Fazendo um retrospecto do tema e analisando as várias ordens de obstáculos para a implantação da Municipalização do Ensino de 1º Grau, verifica-se que é possível transpô-los, desde que se tenha clara a sua real importância para solucionar os principais problemas que afetam a educação básica no Brasil.

Aproveitando o momento histórico da Constituinte, há necessidade de debater-se exaustivamente o assunto.

Para que essa política descentralizadora de poder venha a ser adotada, é imprescindível a consideração de políticos e educadores.

Tal proposta de política educacional deverá possibilitar a democratização do ensino, tornando a educação um vigoroso instrumento de progresso, como tem sido nos países mais prósperos do mundo moderno.

V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Pesquisa sobre as relações intergovernamentais: o Estado e o Município**. 1974. In. Souza, P.N.P. de. **O Município e o Ensino no Brasil**.
2. MELLO, G. N. **É preciso dar um conteúdo concreto ao debate sobre a municipalização do Ensino de 1º Grau**. In. **Em Aberto**, Brasília, 5(29):19 a 24, jan./mar., 1986.
3. PAIVA, V. e PAIVA, C. **A Questão da Municipalização do Ensino**. In. **Em Aberto**. Brasília, 5(29):15 a 18, jan./mar., 1986.
4. SANDER, B. **Educação Brasileira: Valores Formais e Valores Reais**. São Paulo, Pioneira, Rio de Janeiro, Fundação Escolar de Material Escolar, São Paulo, Fundação Biblioteca Patrícia Bildner, 1977.
5. SOUZA, P.N.P. **O Município e o ensino no Brasil**. In. **Desafios Educacionais Brasileiros**. Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais.