

IMPLICAÇÕES DA MUNICIPALIZAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL*

Eliana Maria França Carneiro**

Minha participação neste simpósio se deve ao meu trabalho de Mestrado, no qual, ao analisar a Política de Educação em Goiás no período de 1964 a 1978, deparei com a necessidade de discutir a questão da Municipalização.

Os dados coletados na época (a defesa foi em 1984) e a linha de reflexão que segui não se diferenciam, em essencial, dos artigos e trabalhos de cunho crítico-analítico sobre o tema, disponíveis atualmente.

As informações empírico-estatísticas com que trabalhei denunciam a situação de miséria da rede municipal de ensino no Estado de Goiás, identificada fundamentalmente: no elevado percentual de professores leigos (dos seus 8.453 professores em 1978, 83,33% não possuem qualificação e 57,44% nem mesmo 1º grau completo); nos baixos salários (variando de 2 a 3 OTNs a um piso nacional de salário), no descumprimento das determinações básicas da legislação trabalhista; na precária existência de uma rede física, que, sendo majoritariamente rural (92% das escolas municipais, em 1980), funciona até debaixo de árvores, utilizando-se de cascas de bananeiras e carvão como material para escrita; na inexistência de condições materiais mínimas de funcionamento das escolas (fossas sépticas entupidas, problemas de abastecimento de água, sem, muitas vezes, água potável para consumo

* Texto apresentado no Simpósio do mesmo nome da V CBE, Brasília, 05.08.88.

** Professora Assistente da Faculdade de Educação da UFG - Mestre em Educação IESAE/FGV, 1984.

dos alunos, baixa luminosidade, pouca ventilação, falta de carteiras, falta de material pedagógico e até mesmo de lâmpadas e giz); na super-utilização das salas de aulas nos centros urbanos, com a disseminação dos turnos intermediários, ressaltando o déficit entre escolas e população escolar: predominância, quase que absoluta, das salas multisseriadas na zona rural e ainda na prática usual do clientelismo eleitoral na condução das questões educacionais.

Os dados de expansão de matrícula demonstraram por sua vez que o processo de municipalização do ensino em Goiás, presente tanto no 1º como no 2º grau, manifestado no crescimento da matrícula sempre superior ao das outras redes, é, contudo, fundamentalmente, um processo específico de expansão do ensino básico (antigo primário) prioritariamente rural. Este processo, que se inicia ainda na década de 50, vai deslançar e se afirmar na década de 70.

Passei, então, a questionar, procurando compreender, a política oficial de descentralização do ensino de 1º grau, num contexto de centralização política e tributária.

Acredito ser do conhecimento de todos, pois já bastante denunciada, a impossibilidade financeira dos municípios de arcarem com o ônus da responsabilidade de oferecerem o ensino de 1º grau, a partir do esvaziamento tributário promovido, com a centralização da arrecadação dos impostos pelo governo federal, desde a Reforma Tributária de 1966.

Minha análise, assim como outras deste período, discute e denuncia este processo como instrumento político de o Estado autoritário legitimar seu descompromisso com a Educação Pública das camadas populares, transferindo-a para os níveis inferiores de administração, impossibilitados financeiramente de arcarem com tal ônus. Desta forma a descentralização promovida nada mais é que uma divisão de trabalho que asseguraria tipos de ensino desiguais para classes sociais desiguais. Ao mesmo tempo, essa divisão de responsabilidade permite que a execução de "serviços" não fundamentais, nem prioritários, sejam repassados aos Municípios, fração mais pobre da administração pública, enquanto as funções de planejamento e decisão sejam enfeixadas no âmbito de executivo federal e, em menor proporção, no executivo estadual. Deste modo, às prefeituras pobres, compulsoriamente obrigadas a manterem os serviços de educação básica, restou apenas ajustar o cumprimento desta obrigatoriedade aos limites possíveis estabelecidos pelas prioridades definidas com a compressão tributária e redefinida no jogo dos interesses locais.

Assim é que, em Goiás, vários artifícios são usados pelas administrações municipais para aplicarem as cotas vinculadas à educação em obras que de algum modo lhes são politicamente mais rentáveis. O fato de ser rural praticamente a totalidade das escolas municipais, facilita justificar o patrolamento de uma estrada, a recuperação de uma ponte ou "mata-burro" com as verbas destinadas à educação, desde que a estrada, ou a ponte, ou mesmo um transporte de tijolo, "dê acesso" ou "destine-se" a alguma escola rural.

Esta linha de análise, que se pretende crítica e contextualizada, coloca em evidência duas questões tradicionalmente ligadas à discussão da municipalização: a autonomia financeira e a descentralização das decisões e mais, mantém, ainda que implicitamente, a concepção de que descentralização significa democratização e autonomia nas decisões, desde que assegurada pela posse dos recursos financeiros. No rastro desta concepção é que se fortalece o movimento municipalista no Brasil.

Discutir Municipalização, para nós educadores hoje, implica em questionar a concepção acima e questioná-la para história política e educacional brasileira que se tem caracterizado como a história da "exclusão" das classes trabalhadoras da vida política, do exercício da cidadania, do acesso a uma educação de qualidade.

É no entendimento das formas como se dá este processo de exclusão que será possível aprofundar a discussão do tema.

Tenho convicção de que as reflexões que pretendo desenvolver podem não representar o consenso, mas é no dissenso, no debate que a produção de novos conhecimentos se faz possível. É preciso duvidar, discordar, refletir para que o debate acadêmico seja mais que mera conversa de comadres.

Gostaria, então, de pontuar minhas reflexões em alguns aspectos teórico-históricos.

Conforme José de Souza Martins,¹

"a história política do Brasil republicano tem sido uma dramática história de oscilações entre a centralização política e o fortalecimento do Estado de um lado, e a descentralização política e o fortalecimento das oligarquias, de outro".

Nesta "oscilação pendular", ainda segundo Souza Martins, "os períodos de centralização de ditadura" se caracterizam por serem "con-

1. MARTINS, José de Souza. Não há terra para plantar neste verão. Petrópolis, Vozes, 1986, p. 72.

junturas economicamente modernas e politicamente conservadoras, enquanto os períodos de "abertura" são conjunturas, economicamente conservadoras e politicamente liberais". "Um liberalismo (porém) que não favorece a participação popular (...) porque um liberalismo de fundamento agrário e oligárquico (...) que alicerça o mando e não o mandato."²

O conservadorismo político dos períodos de ditadura se explica na articulação dos interesses propriamente capitalista urbanos com os interesses fundiários do proprietário de terra. Este "pacto" é que permite à intervenção militar de 1964

*"transformar o latifúndio numa força auxiliar da centralização política. Os setores mais claramente clientelísticos da grande propriedade foram aqueles que justamente ofereceram à ditadura militar de 1964 a 1985, a sua escassa base de sustentação."*³

A centralização dos recursos nas mãos do executivo federal foi o artifício fundamental de exercício deste clientelismo. Do clientelismo partidário-populista, passamos ao clientelismo tecnocrático-racional exercido pelo e para o executivo. E foi na relação com os Municípios, base estrutural e política das oligarquias, e no desenvolvimento da política social, especificamente, no nosso caso, da política educacional, intermediada pelos poderes locais, que este clientelismo se exerceu de forma quase plena.

Os períodos de abertura, por seu lado, enquanto frutos da luta contra o centralismo político e o autoritarismo do Estado, não conseguem romper com o conservadorismo liberal das oligarquias, porque ao restringirem-se ao político, não atingem o cerne estrutural da dominação oligárquica: a propriedade da terra. É por isso que vemos hoje, no Brasil, o clientelismo tecnocrático-estatal de ontem, rearticulando-se e reelaborando-se de forma ardilosa nas tentativas de cooptação dos movimentos populares. Assim é que, em Goiânia, 1988, uma professora entrevistada por Arlene Clímaco⁴, em um trabalho ainda inédito, diz: "Antes a escola era do vereador, hoje do presidente da Associação de Bairros".

É nesta cadeia "fisiologista" de favores desencadeada pelo Coronel, pelo partido, pelo Dr. Político qualquer, na qual o tráfico de influências se desenvolve na base da submissão e na capacidade de

2. CFMARTINS, op. cit., p. 73.

3. Idem, *ibidem*, p. 89.

4. CLÍMACO, Arlene. *História da Educação Municipal em Goiânia*. Título provisório do trabalho a ser apresentado à PUC/SP como dissertação de Mestrado.

submeter pelo favor, pela obrigação da gratidão, que o caráter autoritário do clientelismo é ao mesmo tempo dissimulado e reproduzido. A prática do "compadrio" invade as relações político-sociais em todos os níveis de organização da sociedade brasileira: da administração do Estado à administração da escola, à direção da Associação de Bairros, e vai, nesta corrente, moldando a formação do "novo" político. Infantilizado, submetido, o brasileiro perde sua condição de cidadão ativo e é reduzido a respaldo "retórico" do político, do partido, que ao representá-lo fala dele e por ele, mas não fala sua voz.

São estas rearticulações das práticas conservadoras clientelísticas, seja nos períodos de centralização ou descentralização política, que me permitem concluir como Weffort⁵ que na

"nossa história os conservadores têm sido, desde sempre, os vitoriosos (...). Uma história que até aqui, mal conseguiu constituir um espaço público onde a atividade política, quase sempre limitada às classes dominantes, pudesse se diferenciar das atividades privadas destas mesmas classes".

No Brasil, os interesses propriamente capitalistas urbanos e interesses agrários se articulam e se realimentam, propiciando a preservação de práticas políticas "arcaicas" em conjunturas e espaços econômicos, aparentemente opostos. Novamente é Weffort⁶ quem afirma que

"o nosso passado 'conservador' ao invés de oprimir, invade 'o cérebro dos vivos' sem cerimônia, com a maior desfaçatez".

É no espaço possível destas práticas políticas essencialmente autoritárias e conservadoras que

"as conquistas dos trabalhadores, com frequência, são apenas resíduos de conquistas das classes dominantes, subprodutos dos interesses dessas classes".⁷

É na compreensão desses limites, que não negam os avanços dos movimentos populares, mas, pelo contrário, ao equacioná-los claramente, fazem avançar a luta, que afirmo com Maria Tereza Amaral:⁸

5. WEFFORT, Francisco. *Por que Democracia?* São Paulo, Brasiliense, 1986, p. 25.

6. Op. cit., p. 25.

7. MARTINS, op. cit., p. 84.

8. AMARAL, Maria Tereza M. (sem título). Trabalho mimeografado, apresentado em um debate na UFMG/BH.

"a história da escola para as classes trabalhadoras no Brasil está atrelada aos interesses econômicos e políticos conservadores".

A descentralização do ensino no Brasil foi sempre uma descentralização permitida e atrelada aos interesses econômicos e políticos conservadores. Do Ato Adicional de 1834 à Municipalização promovida pela Lei 5.692/71, o ensino descentralizado e municipal no Brasil sempre foi o ensino possível que as classes dominantes concederam à classe trabalhadora: um arremedo de escola. Esta escola mutilada tem cumprido, entretanto, a função de legitimar a não-cidadania, não só pela negação do acesso ao saber sistematizado, como, mais cruelmente, pela negação das concepções que os trabalhadores possam construir a partir de suas lutas, de sua prática⁹. Não é apenas o acesso ao saber socialmente acumulado que lhes está sendo negado; é, de fato, a negação ao exercício pleno da cidadania, a negação à vida política, a negação a ser "povo". A face mais cruel do clientelismo é exatamente a capacidade de encobrir e negar as conquistas dos trabalhadores, maquiando-as de "doações", de favores paternalisticamente concedidos.

Não são poucos os momentos na história em que, confrontada com propostas de educação gerenciadas para e pelos trabalhadores, na caminhada de sua afirmação como "classe em si", a política oligárquica conservadora lança mão de seus recursos repressivos e/ou clientelísticos para impedi-las. O Nacionalismo da década de 20 forneceu os argumentos para a substituição das chamadas escolas estrangeiras do sul do país, por um sistema de ensino local capenga, sem recursos, mas nacional, ao mesmo tempo em que legitimou a repressão pelo fechamento, pela destruição, das Escolas Modernas, do Movimento, anárquico-sindicalista. No período populista, os movimentos de educação popular foram progressivamente cooptados pelo Estado, numa tentativa de transformá-los num peleguismo institucional, assim como já o eram os sindicatos. O movimento militar de 1964, em nome da ordem e dos interesses nacionais, reprime pela força o que de "popular" existisse no Brasil: no lugar, no espaço vazio, coloca o Mobral e municipaliza o ensino de 1º grau. E agora o que temos na Nova República?

Hoje, são conhecidas algumas experiências de educação municipal popular, como também o são outras de continuísmo de práticas conservadoras, apesar de todas as boas intenções. Por isso gostaria de

9. ARROYO, Miguel. "A escola e Movimento Social relativizando a Escola." ANDES, Ano 6, nº 12, 1987, p. 17.

ênfatar que nós, educadores, hoje, não temos o direito de ingenuamente acreditar que o fortalecimento econômico dos municípios e sua independência na gestão dos recursos, se bem que necessárias, é garantia de um ensino de qualidade e verdadeiramente popular.

Descolar a análise da Municipalização do Ensino da análise do Estado brasileiro, de seus fundamentos, de sua intencionalidade poderá fazer-nos cair na armadilha de, em nome dos trabalhadores, legitimarmos, na defesa da descentralização, a perpetuação da exclusão a que a classe trabalhadora tem sido historicamente submetida: exclusão da escola, exclusão da cidadania.

A conquista da cidadania, e com ela da "direção" do sistema escolar, é um processo histórico de luta, de dor, de esperanças, de superação das contradições. É um processo muito maior que o permitido pela letra da Lei, pelo poder jurídico-institucional. Podemos até pensar em municipalização sim, mas como resultado inerente ao processo de construção do "novo", da nova sociedade, da nova cidadania, do novo Estado.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

INTER-AÇÃO – A Revista Inter-Ação – órgão de responsabilidade da Faculdade de Educação da UFG – tem como objetivo divulgar estudos, pesquisas e propostas sobre educação.

Poderão ser aceitos para publicação os seguintes trabalhos:

1. Relatórios ou comunicações originais de pesquisa (com até 30 laudas no máximo);
2. Artigos de revisão de literatura referente a uma área ou campo de pesquisa (até 20 laudas);
3. Trabalho de atualização ou análise de temas de interesses científico (10 laudas);
4. Resenhas críticas, informações científicas, biografias (até 2 laudas);
5. Pontos de vista sobre temas relacionados à educação.
 - Os trabalhos serão apreciados e selecionados pelo Conselho Editorial da Revista.
 - Obs.: Não haverá devolução do material enviado para publicação.

FORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

1. Os trabalhos devem ser enviados em duas vias, datilografadas, em espaço três, em papel tamanho ofício, deixando-se margens de 2 a 3 cm, com até 30 linhas por página;
2. Os artigos poderão ser escritos em inglês, francês, espanhol ou italiano (preferencialmente, porém com resumo e título sempre em português);
3. Os resumos deverão ser apresentados em folha separada do corpo do artigo, trazendo na parte superior o nome "Resumo";
4. O título do artigo deverá ser seguido do nome do autor (ou autores), com indicação da instituição onde se realizou o trabalho. Em rodapé, menção a auxílios ou quaisquer outros dados relativos aos autores (local de trabalho, função, titulação acadêmica, etc) ou à produção do artigo;
5. As ilustrações e tabelas, com as respectivas legendas deverão ser enviadas em folhas separadas. No texto deve ser indicado o lugar em que serão inseridas;
6. As notas deverão ser apresentadas no final do artigo, o número de chamada será em ordem crescente até o final do artigo;
7. As referências bibliográficas se reduzirão, no corpo do artigo, ao sobrenome do autor, ou autores, e ano da publicação referida;
8. A bibliografia, apresentada no final do artigo, seguirá as normas fixadas pela A.B.N.T.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

REITOR

Ricardo Freus Bufiça

VICE-REITOR

Sérgio Paulo Moreyra

CENTRO EDITORIAL E GRÁFICO

DIRETORA GERAL

Ione Maria de Oliveira Valadares

Divisão Administrativa

José Pinto Vieira Júnior

Divisão Técnica

Índio Alves Vilela

Normalização

Helena Maria Camargo Palma

Diagramação e Arte

Sandra Avango

Aloisio das Dores Nerva

Magnu França Santana

Celso Eduardo Santana

Composição

Gilmar Carvalho Faria

Artemio de Almeida Silva

Revisão

Cipriano Cardoso Paça

Aciole Santos de Brito

Carlos José dos Santos

Divisão Gráfica

Ediberto Moraes Jardim

Oficina Gráfica

Geraldo Barbosa Neto

Fotolito

José Luiz Rocha

José Rodrigues

Impressão Off-Set

Osmar Alves de Souza

Encadernação

Antônio Baylão dos Santos

Diolino José dos Santos

João Batista Ferreira

Rozzi José Borges da Silva

Arthur Bagmanian

José Batista

Manoel Agostinho Bezerra Júnior

Joaquim Pereira dos Santos

Corte de Papel

Divino Gabriel



CENTRO EDITORIAL E GRÁFICO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
CENTRO EDITORIAL E GRÁFICO
CAMPUS SAMAMBAÚA - CAIXA POSTAL 131
74.410-900 - GOIÂNIA - GOIÁS - BRASIL
FONES: (062) 205-1015 e 205-1000 - RAMAL 187



CENTRO EDITORIAL E GRÁFICO DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
Campus Samambaia - Caixa Postal 131
Fones: (062) 205-1015 e 205-1000 - Ramal 187
CEP 74.410 - Goiânia - Goiás - Brasil
1991