

MUNICIPALIZAR, VERBO TRANSITIVO

João Pedro da FONSECA*

RESUMO: O autor analisa os argumentos que têm sido apresentados em favor da municipalização do ensino e contra ela. Discute as condições para uma municipalização do ensino adequada e conclui pela necessidade do debate a respeito do complexo e controvertido tema que deve levar à adoção da posição cautelosa "em termos".

PALAVRAS-CHAVE: Municipalização do ensino. Ensino de 1º grau. Descentralização.

INTRODUÇÃO

Assunto complexo e polêmico, ao mesmo tempo técnico e político, a municipalização do ensino tem sido discutida tanto nos meios políticos quanto educacionais, despertando entusiásticas e acaloradas discussões.

Não raramente, apaixonados debates a respeito do assunto têm levado a radicalizações, tanto do lado dos defensores quanto dos opositores.

As posições costumam ser cobradas em termos excludentes de sim ou não, a favor ou contra, estabelecendo-se uma bipolarização que não admite meio termo, considerada esta uma posição "em cima do muro".

Mas, e quem não acredita no antagonismo do mal absoluto contra o bem absoluto nem que o mundo tenha que ser dividido

* Professor-doutor do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

em princípios totalmente opostos e irredutíveis? E quem acha que toda moeda tem duas faces, cara e coroa? E quem não divide o mundo em preto e branco, claro e escuro, sim e não, admitindo matizes e nuances? E quem acredita na "lei da relatividade"? Pode pedir licença para entrar na conversa e dar seus palpites?

Acreditando que não só pode, mas deve, resolvi escrever este artigo, nascido em São José do Rio Preto, no dia 26 de outubro de 1988, no IX Congresso Estadual Anual da Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo. Vou contar como aconteceu.

"DIGA NÃO À MUNICIPALIZAÇÃO"

A APEOESP - Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo me convidou para proferir uma palestra sobre as perspectivas para a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional após a promulgação da nova Constituição Federal.

Ao chegar ao Ginásio de Esportes onde se realizava o Congresso, reparei que junto com as faixas de "Fora Sarney" e "Abaixo o FMI", havia uma em que se lia: "Diga Não à municipalização".

Como havia planejado, incluí em minha exposição a questão da municipalização do ensino por acreditar que esta faz parte das tendências atuais da educação brasileira e deve ser debatida serena e objetivamente.

Ponderei que a complexidade do tema torna inconveniente sua transformação em "bandeira de luta". Empunhar simplistamente a "bandeira" da oposição à municipalização não me parecia estrategicamente acertado depois de anos de oposição ao asfixiante centralismo autoritário.

Além de complexa, a municipalização do ensino é uma "tese controvertida", como bem afirmam Arelaro e Barreto (1), razão pela qual não pode ser rechaçada a priori com ordens de comando como "Diga não à municipalização" nem entusiasticamente defendida desfraldando a bandeira oponente "Diga sim à municipalização".

(1) BARRETO, E.S.S. e ARELARO, L.R.G. - A municipalização do ensino de 1ª grau: tese controvertida. *Rev. Fac. Educ.*, 11 (1/2) 183-210, jan./dez. 1985.

Entre o polo positivo "sim" e o polo negativo "não", pode haver lugar para o "em termos". Como diziam os latinos e ainda dizem meus conterrâneos: "In medio virtus" (a virtude está no meio).

O momento em que acontece o debate a respeito da multifacetada questão da municipalização do ensino é muito rico e é sobre isso que gostaria de começar minhas reflexões.

OPORTUNIDADE DO DEBATE SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO

Vivemos um momento privilegiado da vida nacional, neste final de 1988.

Acaba de ser aprovada a Constituição Federal de 05 de outubro que, apesar das muitas críticas que lhe podem ser feitas, tem muitos pontos positivos em termos de conquista democrática e indiscutíveis avanços na área social.

Os próximos passos serão, além da regulamentação de dispositivos contidos na Carta Magna, as Constituições estaduais, as Leis Orgânicas municipais, as leis complementares e, em especial para nós educadores, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Mesmo não adotando a posição de acreditar cega e piamente no poder das leis, é indiscutível que este momento deve ser aproveitado para reflexões a respeito de um novo Projeto de Brasil, uma nação mais solidária, humana e igualitária, uma sociedade civil mais autônoma e menos tutelada.

Nessa busca de um novo perfil nacional, a proposta de descentralização dos serviços sociais - especialmente educação e saúde - merece uma atenção especial.

Desatar o nó da municipalização pareceu-me ser um bom desafio a ser enfrentado, principalmente por se tratar de assunto de difícil consenso.

O QUE IMPORTA REALMENTE?

Nos entusiásticos debates a respeito da municipalização do ensino, a questão principal parece-me que deva ser a de saber até que ponto ela favorece ou dificulta o atendimento, em quantidade e qualidade, do direito social à educação garantido pela Constituição recém promulgada.

A municipalização não tem valor em si, não podendo ser considerada fim, mas meio ou instrumento para consecução dos objetivos educacionais.

Ao educando não interessa a que instância administrativa cabe a responsabilidade pela educação e sim que esta lhe seja concedida da forma mais eficiente possível. Ele não é municipal, estadual ou federal mas cidadão brasileiro.

Por essa razão, não faz sentido, por exemplo, a defesa intransigente da municipalização ou da autonomia municipal - política, administrativa e financeira - por si mesma. Esta só é desejável e defensável se for colocada a serviço dos cidadãos.

Além disso, parece falso atribuir a uma das esferas, com exclusividade, a tarefa educativa já que Estado, sociedade e família têm papel a desempenhar solidariamente.

Não faz sentido também atribuir responsabilidades exclusivas a uma única esfera administrativa, sendo mais conveniente falar-se em parceria entre União, Estado, Município e Comunidade, nenhuma instância administrativa se sentindo desobrigada de dar sua parcela de esforço.

Indispensável se torna, entretanto, uma clara e precisa definição e delimitação de atribuições, evitando-se duplicidade de esforços e consequente desperdício de recursos.

O que realmente importa é que o sistema educacional brasileiro corresponda, às expectativas e necessidades de toda a população brasileira e atenda aos seus interesses, independentemente de que esteja o cumprimento dessa obrigação a cargo do município, do estado ou da União, mesmo porque a conta que deve ser feita é a de adição e não a de subtração. Somar e não diminuir, eis a questão, ou melhor, a operação.

Partindo do princípio de que a municipalização deve ser entendida não como fim em si, mas como meio para se obter outros fins, principalmente a democratização do ensino, vamos tentar relacionar os principais argumentos favoráveis e os contrários à sua implementação.

Em seguida, poderemos verificar algumas condições para que sua implantação seja um avanço e não um retrocesso. Isto é, contribua e não dificulte o alcance dos objetivos de universalização do ensino de forma eficaz e eficiente que, afinal de contas, é o que de fato interessa.

POR QUE MUNICIPALIZAR O ENSINO?

Nos debates ocorridos a respeito da municipalização do ensino, frequentemente são apresentados os seguintes argumentos a favor:

- . o município está mais próximo da comunidade, podendo melhor detectar e atender seus anseios e necessidades;
- . o pessoal docente, técnico e administrativo, selecionado localmente, tenderia a se comprometer com os interesses da população e a permanecer mais tempo na mesma unidade escolar, reduzindo-se a alta taxa de rotatividade do sistema de ensino, com constantes processos de remoção;
- . as decisões tomadas localmente tendem a ser mais rápidas e econômicas, além de melhor atenderem às reais necessidades da população pela proximidade entre os problemas e as soluções. Existiria mais agilidade administrativa e menos morosidade burocrática. Haveria descongestionamento administrativo, simplificando-se o processo decisório. No estado de São Paulo, por exemplo, tem chamado atenção o gigantismo da Secretaria da Educação que tem uma estrutura complexa de órgãos, dificultando sua agilidade e eficiência; (2)
- . estando mais próxima dos problemas e em comunicação direta com a população, a administração municipal tende a ser mais sensível às cobranças e ao impacto das pressões populares, podendo tornar-se estimuladora e catalisadora dos anseios populares e propulsora do exercício da cidadania;
- . a municipalização estimula a variedade de modelos gestonários, fugindo à uniformidade castradora e introduzindo-se maior flexibilidade administrativa, estimulando-se as soluções criativas e diferenciadas;
- . a participação popular tende a ser facilitada e estimulada com uma administração descentralizada, pela proximidade que se estabelece entre governantes e governados.

(2) Têm sido feitas referências a "vespeiros" reinantes naquela Secretaria, com a existência de "feudos" que permanecem intocáveis apesar das mudanças de cúpula. Independentemente da veracidade ou não dessas referências, é inegável a necessidade de uma máquina administrativa mais próxima dos problemas e soluções.

Papel importante na defesa da municipalização tem desempenhado os movimentos municipalistas. Estes têm tido intensa atuação na valorização dos municípios como a mais importante célula da federação, sustentando que é no município que nasce, vive e morre o cidadão, devendo ser aí atendido em seus direitos civis, políticos e sociais.

Sinteticamente, têm pregado os municipalistas a tese de que o que pode ser feito pela comunidade, não deve ser feito pelo poder público; o que pode ser feito pelo município, não deve ser feito pelo estado; o que pode ser feito pelo estado, não deve ser feito pela União. Em contrapartida, o que as instâncias inferiores não podem fazer, devem fazer as superiores, garantindo-se sempre o cumprimento dos deveres do Estado e direitos dos cidadãos.

Papel decisivo na defesa da municipalização desempenhou a associação automática da descentralização com democracia e da centralização com autoritarismo. Tem sido muito freqüente, principalmente com o processo de abertura política, a defesa de formas descentralizadas de administração, destacando-se em São Paulo, o lema do Governo Montoro que era "descentralização e participação".

Muitos autores têm ressaltado a inviabilidade de uma eficiente administração centralizada, considerando-se a vastidão do território brasileiro e a heterogeneidade entre as suas diversas regiões.

Com freqüência, Brasília é chamada de ilha da fantasia, apontando-se a enorme distância entre o país oficial dos políticos e tecnocratas "encastelados" na capital federal e o país real dos brasileiros.

Por esta razão, argumenta-se, a descentralização corresponde a um tratamento político-administrativo compatível com as condições geográficas brasileiras.

Estes são, em linhas gerais, os principais argumentos empregados na defesa da "tese" da municipalização.

Pode-se indagar a respeito da força ou fragilidade desses argumentos face à realidade dos fatos, pois nem sempre uma idéia inatacável abstratamente tem sustentação no confronto com a realidade. Como diz o adágio popular, "na prática a teoria é outra".

Para a análise da consistência dos argumentos dos que defendem a municipalização, entretanto, examinemos antes os argumentos dos que a ela se opõem.

POR QUE NÃO MUNICIPALIZAR O ENSINO?

Quando se analisa os argumentos dos que se opõem à municipalização do ensino, destaca-se o da experiência histórica negativa em relação a outras tentativas de descentralização, a começar pela "pseudodescentralização" ocorrida no tempo do Império, em 1834.

Naquele ano, o Ato Adicional, determinava uma dualidade de competências na administração do ensino, o Poder Central se responsabilizando pelo ensino superior enquanto as Províncias deveriam se encarregar do ensino primário e secundário.

Como muito bem demonstrou Haider, (3) não houve efetiva descentralização do ensino, mas pseudodescentralização, com dois sistemas paralelos, sendo que o Poder Central detinha o controle sobre o ensino e concentrava os recursos, impedindo que as Províncias se desincumbissem satisfatoriamente de suas atribuições.

O resultado, como não poderia deixar de ser, foi a derrocada do ensino primário e secundário, pois o Poder Central delegara atribuições, não fazendo o mesmo com os recursos correspondentes.

O temor de que "a história se repita" faz com que muitos vejam com desconfiança as propostas atuais de descentralização do ensino e a ela se oponham.

Não ficam aí, entretanto, as razões históricas dos temores dos que levantam a bandeira "diga não à municipalização".

Citando estudos históricos, sociológicos e educacionais, (4) muitos temem a repetição de práticas clientelísticas e controle do ensino pelas oligarquias locais. O fantasma do "coronelismo" assusta os conhecedores de nossa história que julgam

(3) Haider, Maria de Lourdes Mariotto - *O ensino secundário no Império Brasileiro*. São Paulo, USP/Grijalbo, 1972.

(4) Faoro, Raymundo - *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 2ª edição, Porto Alegre, Globo/EDUSP, 1975; Leal, Victor Nunes - *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 4ª edição, São Paulo, Editora Alfa-Ômega, 1975; Queiroz, Maria Isaura Pereira de - *O mandonismo local na vida política brasileira (da Colônia à Primeira República)*. Ensaio de Sociologia Política. São Paulo, Instituto de Estudos Brasileiros, 1988; Mascaro, Carlos Corrêa - *Município e ensino no estado de São Paulo*. São Paulo, FFCLUSP, 1958. (Boletim nº 242. Administração Escolar e Educação Comparada nº 4).

encontrar boas razões históricas para não aceltarem ingênua e acriticamente as propostas descentralizadoras.

Curiosamente, o mesmo argumento da proximidade entre governantes e governados empregado pelos que defendem a municipalização do ensino acaba sendo usado no sentido contrário pelos que a ela se opõem, dando à municipalização o caráter de faca de dois gumes.

Enquanto os primeiros vêem vantagem nessa proximidade, estes últimos consideram-na desvantajosa, pois favoreceria a troca de influências e favores pessoais, estimulando antagonismos entre grupos locais e a política patrimonialista e clientelística.

Se uns destacam o lado positivo do controle e da cobrança pela população, outros enfatizam o aspecto negativo do risco da manipulação.

Existe ainda na raiz da oposição à municipalização, o argumento da incompetência do poder municipal para bem gerir a educação. Argumenta-se que os municípios não sabem eleger prioridades nem aplicar bem os recursos arrecadados ou transferidos.

Simonsen representa bem essa posição, quando diz: "As medidas econômicas de fim de ano, editadas à luz do Ato Institucional nº 5, merecem, em princípio, os maiores aplausos. A mais importante delas talvez tenha sido a redução do Fundo de Participação dos Estados e Municípios. A Constituição de 1967 criou excessiva transferência de recursos da União para as administrações regionais e locais ao lhes reservar 20% da arrecadação do IPI e do Imposto de Renda. O resultado foi o considerável agravamento do deficit da União e a aplicação perdulária de recursos em muitos municípios, que passaram a construir fontes luminosas, praças inúteis e obras de igual falta de prioridade. O novo Ato Complementar reduziu esse Fundo às devidas proporções, permitindo que a União passe a operar com um orçamento quase equilibrado. É de se esperar que esse seja um passo fundamental para o tratamento definitivo da inflação no corrente exercício"(5)

As limitações municipais, ponderam os cautelosos resistentes à municipalização, não consistem apenas de escassez

(5) SIMONSEN, Mário Henrique - *Ensaio sobre economia e política econômica*. Rio de Janeiro, APEC Editora S.A., 1971, p.39

financeira. Tão ou mais grave é a falta de recursos técnicos e humanos que podem ser melhor distribuídos com a "estadualização" do ensino.

Nessa estrutura maior, a "lotação" do pessoal seria mais facilmente administrada, menos sujeita a pressões políticas e pessoais.

Com o argumento da incompetência dos prefeitos, aparece o medo da "prefeiturização" da gerência do ensino, ou seja, de que o controle seja exercido pelos prefeitos e não pelos cidadãos, ficando o sistema de ensino submetido ao poder discricionário dos dirigentes municipais.

A municipalização seria sinônimo de provincianismo e parochialismo, fechando-se os municípios em si mesmos, acentuando-se as desigualdades, retalhando-se a educação, desmantelando-se as entidades de organização do Magistério, pulverizando-se os recursos e os currículos.

Caminharíamos, inexoravelmente, para a perda de identidade nacional, da unidade do sistema de ensino brasileiro, de uma política nacional de educação.

Seriam acentuados os desníveis regionais e sociais com a concentração de recursos financeiros, materiais e humanos nos maiores municípios, criando-se as condições para a inviabilidade da escola pública e, conseqüentemente, a privatização do ensino.

À luz dessas reflexões, o aproveitamento dos recursos locais e a fixação do pessoal na comunidade não são necessariamente um bem, podendo até se transformar em mecanismo de desigualdade social já que os melhores recursos humanos tenderiam a ficar nos municípios mais ricos onde são melhor remunerados e encontram melhores condições de trabalho.

No cerne da oposição à municipalização estão, portanto, dados da realidade, mais do que posições filosóficas ou ideológicas, embora estas possam também estar presentes. A oposição é mais histórica do que metafísica, pois, existe um quase consenso quanto à "tese" e muitas divergências diversas a partir dos "dados da realidade".

Por dados da realidade entende-se principalmente a fraqueza dos municípios frente às instâncias superiores da administração, sua pequena autonomia política, administrativa e financeira e o predomínio de prefeitos dependentes e submissos.

Esta situação ocorre - e este talvez seja o maior óbice levantado pelos opositores da municipalização do ensino - numa conjuntura de desmobilização social, baixa participação da população nas decisões, tecido social flácido.

Estas são as principais razões apresentadas pelos que têm um "pé atrás" em relação à municipalização do ensino.

Não se trata, em geral, de oposição sistemática e cega aos princípios municipalistas ou às teses descentralizadoras, mas à oportunidade e à metodologia de sua implantação.

Por essa razão, há necessidade de se qualificar e adjetivar a municipalização, analisando-se as condições de sua implantação, os possíveis riscos e as alternativas para uma efetiva descentralização do ensino. É o que veremos a seguir.

CONDIÇÕES DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

Como espero ter mostrado ao enunciar os principais argumentos favoráveis e os contrários à municipalização do ensino, a polêmica ocorre principalmente porque os interlocutores se colocam em campos distintos, aparentemente antagônicos.

De um lado, estão os defensores da idéia ou tese da municipalização. Do outro, se postam os que se opõem à "forma" de sua implantação, entendendo-se por "forma" tanto a metodologia quanto a oportunidade.

Ao afirmar que o antagonismo é aparente, quero dizer que é possível identificar mais pontos de convergência do que de divergências, de consenso do que de dissenso.

Em ambos os lados parece existirem temores e concordância quanto aos riscos de uma municipalização do ensino mal conduzida, pois de cá e de lá existem autênticos defensores de uma escola pública de boa qualidade para todos e condicionam a municipalização aos objetivos maiores da educação.

Em trabalho anterior (6), eu digo que uma autêntica municipalização deve ser precedida de tríplice reforma - política, administrativa e tributária.

Esta tríplice reforma, entretanto, não ocorre de um dia para o outro, demandando tempo, principalmente se considerarmos

(6) FONSECA, João Pedro - *Merenda escolar, uma contribuição para o seu estudo*. São Paulo, FEUSP, Tese de doutoramento, 1987, mimeo.

a tradição de concentração de poder e recursos nas mãos da União, sufocamento das instâncias estaduais e municipais e fraca participação política da população.

Não podendo esperar a implementação da triplíce reforma referida, podemos estabelecer algumas condições mínimas para a municipalização do ensino que enumerarei em seguida, sem a pretensão de esgotar o assunto.

Sinteticamente e fazendo concessões à redundância, podemos dizer que a municipalização do ensino deve ser: gradativa, optativa, seletiva, democrática, oportuna, confiável.

Descarta-se, dessa maneira a municipalização compulsória, autoritária, vertical, indiscriminada, intempestiva.

Como pano de fundo deve estar sempre o interesse maior de uma boa escola pública, universal e gratuita, só incluindo os municípios que tivessem reais condições de garantir esse direito do cidadão. Vale aqui a expressão popular: "quem não tem competência, não se estabeleça".

Assim como a população não é federal, estadual ou municipal, assim também não se deve atribuir aprioristicamente a obrigatoriedade exclusiva a uma esfera de governo, pois, a competência deve ser do Poder Público, não se admitindo, em hipótese alguma, que esse "dever do Estado" possa ser desculdado.

Deve-se buscar uma forma de integração entre as três instâncias governamentais, estabelecendo-se clara e explicitamente as atribuições de cada uma. Nenhuma instância pode abrir mão de suas obrigações constitucionais.

A União não pode deixar de estabelecer as Diretrizes e Bases e o Plano Nacional de Educação. Uma política articulada de educação de âmbito nacional é indispensável para preservar o mínimo de unidade de objetivos.

Há necessidade, portanto, de um projeto pedagógico articulado entre União, Estado, municípios e comunidade.

Uma política nacional de educação, traduzida numa legislação de diretrizes e bases e num plano nacional de educação constituem condição indispensável para o sucesso de um processo de municipalização.

A compatibilidade entre atribuições e recursos é outra condição fundamental para não se comprometer a consecução de objetivos com uma inadequada previsão de meios.

O atendimento dessas condições deve afastar os temores de esfacelamento e pulverização da educação bem como de privatização do ensino.

Adiantando uma idéia que desenvolverei em outro artigo, a privatização do ensino acontece quando existe um enfraquecimento do ensino público, desenvolvendo-se um verdadeiro jogo de "cabo de guerra". Não é a municipalização nem a centralização que fortalece o ensino público, mas o compromisso ou o descompromisso do "poder público".

Terão os anos de centralismo e autoritarismo fortalecido a escola pública brasileira? O que podemos concluir da análise dos dados estatísticos? O que ocorreu com a escola pública brasileira no último quarto de século de educação centralizada?

Parece-me ter havido uma certa mistificação no debate a respeito da municipalização, estando presente forte tom emotivo que dificulta a apreensão do seu real significado.

Ambiguidade e visão conspiratória não têm sido raras presenças nas discussões, razão pela qual nestas ligeiras reflexões exponho minhas inquietações e dúvidas, mais questionando do que afirmando.

O QUE É MUNICIPALIZAR? MUNICIPALIZAR O QUE?

Refletindo sobre o tema da municipalização do ensino e querendo dar uma contribuição para o debate, fiquei me perguntando se não devia começar pelo beabá.

Como de praxe, recorri ao Mestre Aurélio. Não encontrei o verbo **municipalizar** nem o substantivo **municipalização**.

Encontrei o substantivo **município**, com os seguintes significados: 1- Circunscrição administrativa autônoma do Estado, governado por um prefeito e uma câmara de vereadores; municipalidade, conselho. 2- o conjunto dos habitantes do município.

No substantivo **municipalismo**, encontrei os seguintes significados: 1- Sistema de administração que atende em especial à organização e prerrogativas dos municípios; comunalismo. 2- Descentralização da administração pública em favor dos municípios.

No adjetivo **municipalista**, encontrei: 1- relativo a municipalismo; comunalista.

Embora não constando do dicionário, acho que podemos continuar empregando os termos **municipalizar** e **municipalização**, entendendo que estamos nos referindo à **comunidade municipal** e não apenas à sua **administração**, quando então chamaríamos de **prefeitura**, **prefeiturização**.

Gostaria de enfatizar a riqueza do tema da municipalização do ensino pelas possibilidades que ele oferece para questionarmos o papel do Estado e sua relação com a Sociedade, o papel dos governantes e sua relação com os governados.

Sem confundir com provincianismo, portanto sem prejuízo do nacionalismo nem do universalismo, indago se não deveríamos desenvolver uma "cultura municipalista", estreitando os laços comunitários, fortalecendo a base da pirâmide social.

Há necessidade de valorização do município, entendendo que o Prefeito e a Câmara Municipal são tão fundamentais para a democracia quanto a Presidência da República e o Congresso Nacional, em nível federal, e o Governador e a Assembléia Legislativa, em nível estadual.

Se o município constitui a célula mais importante da federação, pois é no município que nascemos, vivemos e morremos, há necessidade de que seus administradores sejam qualificados e valorizados, superando-se a visão estereotipada de prefeitos controlados pelos "coronéis" locais ou construtores de fontes luminosas.

A municipalização do ensino deveria decorrer dessa "cultura" assimilada por governantes e governados, estabelecendo-se uma verdadeira gestão democrática da sociedade.

Não significa, entretanto, que não se possa iniciar um processo de "descentralização da administração em favor dos municípios", como define o Dicionário Aurélio, considerando municipalizar um verbo transitivo, abandonando-se a vaga, ambígua e controvertida expressão "municipalização do ensino" pela descentralização gradual, seletiva, optativa de setores da administração.

Ao invés de municipalização do ensino, teremos ou não a municipalização da merenda escolar, do transporte, da construção e/ou manutenção de prédios, do currículo, do pessoal etc.

O currículo e o quadro de pessoal, por exemplo, podem ser excluídos ou deixados para uma etapa posterior do processo de municipalização, por exigirem maior grau de cautela. O primeiro porque existe o risco da pulverização dos conteúdos e o segun-

do porque encontraria resistência das associações sindicais do quadro de Magistério.

Deveria fazer parte desse processo, uma política de fortalecimento das unidades escolares, reforma da estrutura da Secretaria Estadual da Educação e criação de mecanismos de valorização das instâncias intermediárias entre o município e o estado, com incentivo à organização de consórcios intermunicipais.

Afasta-se, deste modo, o fantasma da exclusividade de competências da União, Estado ou Município, ficando claro que nenhuma instância pode se sentir desobrigada de sua responsabilidade.

O temor da acentuação das desigualdades sociais, educacionais ou regionais acontece quando existe o risco da omissão ou descarte de uma das esferas do poder público.

A prudência recomenda que num primeiro momento, se estabeleça um período experimental para que se faça a devida avaliação dos resultados, acompanhando-se os seus efeitos e concluindo-se pela conveniência de sua continuidade ou interrupção à espera de melhor oportunidade.

O sucesso de qualquer programa de municipalização depende do atendimento de um quesito fundamental que poderíamos definir como confiabilidade. Por se tratar de programa que envolve parceria, a confiança mútua é indispensável. Se os municípios não considerarem o Estado ou a União "parcelas confiáveis" e vice-versa, o programa tenderá para o fracasso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reafirmando o que disse anteriormente, o tema da municipalização do ensino é complexo e polêmico.

A partir do momento que se reconheça que municipalizar pode significar tanto privatizar como democratizar e que a municipalização pode ser considerada tanto um avanço democrático como um retrocesso, tem-se uma idéia da ambiguidade deste assunto.

Por esta razão, eu não ousaria encerrar estas reflexões com as tradicionais "conclusões", mas expondo uma única convicção: precisamos debater mais.

Com frequência, nos debates a respeito da municipalização, ouvimos referências à "fracassada" experiência mineira ou

à diferença entre a "municipalização autoritária" do Chile e a "municipalização democrática" ocorrida na Nicarágua.

Estas referências superficiais aguçam nossa curiosidade, mas nos deixam frustrados porque geralmente não são aprofundadas.

Seria de grande proveito a realização de simpósios nacionais e internacionais a respeito do assunto bem como outras formas de intercâmbios de idéias e experiências.

Experiências realizadas em municípios grandes, médios e pequenos deveriam ser divulgadas para que se possa aprofundar a discussão e avançar no debate.

Adotando uma postura crítica, devemos responder a algumas questões antes de nos posicionarmos favoravelmente ou contrários à municipalização.

Fundamentalmente, devemos fazer as tradicionais indagações: o que é? por que? quando? como? E, as incômodas perguntas: a quem serve? a quem interessa?

A ambigüidade do conceito precisa ser resolvida, começando pelo real significado de municipalizar.

A municipalização do ensino deve ser analisada não como medida esporádica ou isolada mas como parte de uma política global de educação.

Há necessidade, portanto, de se abrir o debate a respeito da municipalização, recusando o empunhamento de "bandeiras", mas analisando em profundidade a complexa e polêmica questão política e técnica.

Ela diz respeito ao tipo de sociedade que queremos construir, às relações entre a sociedade e o Estado, ao atendimento dos direitos de cidadania, à universalização de uma boa educação, transformando o privilégio de poucos em direitos de todos.

Este deve ser, em última instância, o desejo e o sentido da luta de todos que estão no debate a respeito da municipalização do ensino que hoje dizem "não" ou sim", mas analisando a transitividade do verbo, podem adotar a posição mais cautelosa, "em termos".

SUMMARY: The author analyses the arguments which have been presented for and against the organization of schooling by local governments. He discusses the necessary conditions for such organization to be adequate and the necessity of debating this controversial and complex theme, ultimately leading to its adoption with restrictions. (M.A.C.C.)

KEYWORDS: Municipal autonomy and education. Decentralization. Primary Education. Lower Secondary Education.

(Recebido para publicação em 23/05/90
e liberado em 08/90).