



MUNICÍPIO E EDUCAÇÃO: questões estruturais e tensões conjunturais

Rosilene Lagares¹

Adaires Rodrigues de Sousa²

Geraldo Grossi Junior³

RESUMO

Com perspectiva materialista histórico dialética, assentando-se em pesquisa teórico-documental, tematiza-se o Município brasileiro como unidade federativa. Tem-se por objetivo problematizar questões estruturais e tensões conjunturais, no quadro histórico, que repercutem nas condições político-institucionais para a atuação dos Municípios no campo da educação. A organização, manutenção e desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental, de modo regular e em modalidades; a formação dos profissionais da educação, vinculada a uma política de valorização do magistério; o planejamento educacional; a gestão democrática; o financiamento da educação, dentre outras competências, fazem parte das atribuições dos Municípios. Importa pensar a respeito de vicissitudes e possibilidades do Município como unidade federativa, exigindo um movimento político orgânico, para constituir capacidades de tomar decisões, fazer projeções e realizá-las orientando a vida da população. A interpretação da realidade do Município como ente federado, sobretudo no campo da educação, apresenta complexidade, exigindo enfrentamentos e proposições. Esse é um desafio investigativo que se impõe e torna-se fecundo. Considerando seu papel na garantia do direito à educação, a despeito dos dissensos, especialmente, no que tangem à posição do Município no quadro federativo, quanto a descentralização da educação, enfim, quanto as dimensões do poder local, torna-se primordial reconhecer a história e a importância dos Municípios no país, para compreender as tendências da educação municipal.

Palavras-chave: Educação municipal. Federalismo. Política educacional.

¹ Doutora em Educação; Universidade Federal do Tocantins/Palmas/TO/Brasil. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-2959-5573>. E-mail: roselagares@uft.edu.br

² Mestre em Educação; Universidade de Coimbra/Portugal e Universidade Federal do Tocantins/Brasil. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-0177-840X>. E-mail: adaires.sous@gmail.com

³ Mestre em Educação; Universidade Federal do Tocantins/Palmas/TO/Brasil. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-8402-2711>. E-mail: geraldogrossi@gmail.com

MUNICIPALITY AND EDUCATION: structural issues and cyclical tensions

ABSTRACT

With a historical dialectical materialist perspective and based on theoretical-documental research, the Brazilian Municipality is thematized as a federative unit, with the objective of problematizing structural and conjunctural tensions, in the historical context, that have repercussions on the political-institutional conditions, to the performance of municipalities in the field of education. The organization, maintenance and development of early childhood education and fundamental education, on a regular basis and in modalities; the training of education professionals, linked to a policy of evaluating teaching; educational planning; democratic management; the financing of education, among other competences, are part of the work of the Municipalities. It is important to think about the vicissitudes and possibilities of the Municipality as a federative unit, demanding an organic movement, to build capacities to make decisions, make projections and carry them out, guiding the life of the population. The interpretation of the reality of the Municipality as a federated entity, especially in the field of education, is complex, requiring confrontations and propositions. This is an investigative challenge that imposes itself and becomes fruitful. Considering its role in guaranteeing the right to education, despite disagreements, especially regarding the position of the Municipality in the federative framework, the decentralization of education, in short, regarding the dimensions of local power, it becomes essential to recognize the importance of History of Municipalities in the country, to understand trends in municipal education.

Keywords: Educational politics. Federalism. Municipal education.

MUNICIPIO Y EDUCACIÓN: cuestiones estructurales y tensiones cíclicas

RESUMEN

Con una perspectiva histórica materialista dialéctica y fundamentada en investigaciones teórico-documentales, el Municipio Brasileño es tematizado como unidad federativa, con el objetivo de problematizar tensiones estructurales y coyunturales, en el contexto histórico, que repercuten en las condiciones político-institucionales, para el actividades de los municipios en el área de educación. La organización, mantenimiento y desarrollo de la educación infantil y primaria, de forma regular y por modalidades; la formación de profesionales de la educación, vinculada a una política de evaluación docente; planificación educativa; Gestión democrática; el financiamiento de la educación, entre otras competencias, son parte del trabajo de los Municipios. Es importante pensar en las vicisitudes y posibilidades del Municipio como unidad federativa, requiriendo de un movimiento orgánico, para construir capacidades para tomar decisiones, hacer proyecciones y ejecutarlas, orientando la vida de la población. La interpretación de la realidad del Municipio como entidad federada, especialmente en el campo de la educación, es compleja, exigiendo confrontaciones y proposiciones. Este es un desafío investigativo que es necesario y resulta fructífero. Considerando su papel en la garantía del derecho a la educación, a pesar de las divergencias, especialmente en lo que respecta a la posición del Municipio en el marco federativo, la descentralización de la educación, en definitiva, en lo que respecta a las dimensiones del poder local, se vuelve imprescindible reconocer la Importancia de la Historia de la Educación. Municipios del país, para comprender las tendencias de la educación municipal.

Palabras clave: Educação municipal. Federalismo. Política educativa.

INTRODUÇÃO

Com perspectiva materialista histórico dialética (GRAMSCI, 1991; VÁSQUEZ, 1977) e assentando-se em pesquisa teórico-documental, neste artigo, continuam as problematizações quanto as condições dos Municípios, para a materialização da autonomia e da gestão da educação, conforme Cury, Lagares e Gonçalves (2021). Com este sentido, tematiza-se o Município brasileiro como unidade federativa, tendo por objetivo problematizar questões estruturais e tensões conjunturais, no quadro histórico, que repercutem nas condições político-institucionais, para a atuação dos Municípios no campo da educação.

A ideia é, a partir de reflexão teórico-prática, colocar a realidade do Município e da educação municipal aparente em análise, para que seja plenamente compreendida, tornando-se realidade educacional concreta, pensada, interpretada em seus mais diversos e contraditórios aspectos, para que possa ser transformada.

O Município [vila, freguesia, conselho, comuna, câmara municipal – algumas denominações na história] é tido como o conjunto de instituições com funções governamentais no âmbito local, sendo, portanto, o governo local. Sem perder de vista as diferenças em sua denominação, estrutura orgânica, funções e limitações em sua capacidade de governar, estes entes federativos têm em comum a potencialidade de demarcar a atuação do poder público nos territórios, em graus distintos de qualidade, tanto em momentos de centralização do poder no governo central ou estadual, como em períodos de descentralização.

No Brasil, os Municípios, enquanto organização do governo local, têm suas origens na estruturação dos Municípios portugueses, que, por sua vez, sofreram forte influência romana em sua formação, como escreve Meirelles (2013). Para o autor, ao dominar outro povo, os romanos organizavam os Municípios com vistas a dominação político-ideológica:

O Município, como unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos. Os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado, mas, em troca de sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas, que variavam de simples direitos privados (*jus connubi, jus commercii, etc*) até o privilégio político de eleger seus governantes e dirigir a própria cidade (*jus suffragii*). As comunidades que auferiram essas vantagens eram consideradas Municípios (*municipium*), e se repartiam em duas categorias (*municipia caeritis e municipia foederata*), conforme a maior ou menor autonomia de que desfrutavam dentro do Direito vigente (*jus italicum*).

Nestas cidades, o governo era eleito pelos homens livres, considerados cidadãos do Município (*cives municipales*), em contraste com outras categorias, formadas por estrangeiros (*incolae*), que, por serem originários da região dominada, eram tidos como peregrinos, sem direito a voto. (p. 33).

Na colonização brasileira, a criação do Município é vista como resultado da iniciativa da Metrópole, os quais funcionavam a semelhança das Cidades-estado gregas, mantendo seus exércitos, resolvendo divergências internas e cuidando da defesa de seu território, considerando a dimensão territorial e a dificuldade de comunicação existentes na Colônia.

Nestas comunidades iniciais, o isolamento, a diversidade na composição étnica, a diversificação na base econômica, colaboraram para o aparecimento de distintas formas de exercício do poder local, assim como para o fortalecimento de políticos locais.

Em outros momentos, o crescimento da população e das atividades econômicas contribuíram com a diminuição do poder dos políticos locais, com certa uniformização na organização dos Municípios e, também, no maior controle ora do poder central, ora do poder estadual, sendo, portanto, uma característica do país a constante centralização e descentralização do poder (Nascimento; Grossi Junior; Pereira, 2017, p. 124), acompanhada de desconcentração de tarefas aos Municípios, cenário alterado pela Constituição de 1988, com sua elevação ao *status* de ente federado.

Do passado restou apenas a tradição romana dos edis e dos medievais Conselhos dos Homens Livres, hoje modernizada nas Câmaras de Vereadores, representativas da comunidade local e fiscalizadoras da conduta do Executivo Municipal.

Assim, as atribuições edilícias da Antiguidade, meramente administrativas da urbe, transformaram-se em funções político-administrativas do Município da atualidade, abrangentes de todos os setores urbanos e dos aspectos rurais que interfiram na vida da cidade. A administração municipal contemporânea não se restringe apenas à ordenação da cidade, mas se estende a todo o território do Município – cidade/campo – em tudo o que concerne ao bem-estar da comunidade (Meirelles, 2013, p. 35).

Meirelles (2013) acentua o que restou, criando, de certa forma, uma expectativa em relação a atuação municipal. No entanto, para além da formalidade, não é o que se aplica no conjunto dos Municípios brasileiros.

Município no Brasil: federalismo e autonomia

A respeito da origem e de adaptações do federalismo, escreve Pires (2005, p. 55):

Tributário das ideias de Hamilton, Madison e Jay e da experiência americana inaugurada na Convenção de Filadélfia, realizada por iniciativa das treze colônias inglesas da América do Norte em 1787, o federalismo ganhou espaço como forma de Estado em contraposição à conhecida estruturação unitária da base de assentamento da soberania e, ao longo do tempo, sofreu adaptações, quer em razão de circunstâncias históricas e de fatores locais, quer em razão das concepções acerca da lógica que o anima ou da perspectiva actual da federação.

5

Na sequência, a autora explica seu significado e explicita sua complexidade, envolvendo unidade, diversidade, autonomia:

Pressupondo uma Constituição, ou mais literalmente um pacto, consoante a etimologia da palavra *foedus*, federalismo envolve essencialmente a repartição de competências entre a União e os Estados-membros em condomínio, no qual se reconhecem a integração de cada um e a unidade do conjunto, ou seja, uma estrutura estatal complexa assentada sobre a mesma base territorial. [...] um mesmo arranjo, expresso de variados modos, sustenta fundamentalmente a pluralidade de esferas governamentais com poderes compartilhados ou, na lição de Rui de Brito Álvares Affonso, a “coexistência de autonomias dos diferentes níveis de governo e a preservação simultânea da unidade e da diversidade de uma nação”, o que já traz a ínsita contradição ou paradoxo do ordenamento estatal federalista – unidade e diversidade, união e autonomia (Pires, 2005, p. 55, 56).

No Brasil o federalismo estrutura-se com características específicas:

[...] diferentemente do que ocorre com o modelo norte-americano, o federalismo estrutura-se a partir do Estado Unitário, criado pela Constituição de 1824 [...] Assim, sob múltipla inspiração, mas notadamente por influência conceptual da Constituição norte-americana de 1787, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891, consagrando o Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, adotou a república como forma de governo e a federação como forma de Estado, segundo o modelo dual de estruturação (Pires, 2005, p. 56, 58).

Em se tratando da autonomia dos entes nacionais nesta forma de Estado federativo, Pires (2005, p. 59, 60) escreve sobre a lógica competitiva durante a República Velha: “[viu-se] frustrada em virtude das desigualdades dos entes federativos e de sua dependência financeira em relação à União [...]”, forjando “a quebra das autonomias federativas, de resto apenas reconhecidas nominalmente, já que na prática revelavam-se neutralizadas pela prevalência das potências”. Na Constituição de 1934, compôs-se outro tipo de federação “o federalismo cooperativo”. A Constituição de 1937 “apenas manteve o federalismo no plano nominal”. As posteriores, mantiveram “breves experiências democráticas, como a que se deu sob a égide da Constituição de 1946, que restaurou o federalismo cooperativo”. A Constituição de 1967, “embora conservando o federalismo, contemplou significativa expansão dos poderes da União”. No período da ditadura militar, “recentralizou o poder na União e, nesta esfera, nas mãos do Executivo”.

Especificamente, em relação ao Municípios, sua “[...] autonomia [...] sofre variação sensível em seus desdobramentos administrativo, financeiro e político, ao longo da história do municipalismo no Brasil” (Pires, 2005, p. 60), sendo marcada pela forma “predominantemente nominal” do governo monárquico até a Constituição de 1946, considerando uma descentralização governamental direcionada, o coronelismo, o discricionarismo político, a subordinação à intervenção dos Estados. No entanto, “a partir da Constituição de 1946, com a subsequente vigência das Cartas estaduais e leis orgânicas, a autonomia municipal começa a ganhar foros de efetividade”, mas perpassada por retrocessos da ditadura militar (p 60-61).

Com a reconfiguração institucional do federalismo brasileiro na Constituição de 1988, o Município atinge autonomia em relação à União e ao Estado, acompanhando “macrotendências de federalização de Estados” e, ao mesmo tempo, uma “tendência de fortalecimento do municipalismo” no mundo, assim como de instituições internacionais “favorecerem a devolução de poder dos Estados nacionais às entidades políticas de âmbito regional, provincial ou local” (Pires, 2005, 62-63).

Internamente, somaram-se outras motivações, para que os Municípios fossem considerados no desenho federativo de espécie única de 1988, desnudando discursos de descentralização como necessária democratização:

Ao mesmo tempo, o rescaldo do esgotamento do modelo desenvolvimentista nacional evidenciou de modo incontestável as mazelas do endividamento externo, no bojo de drástica crise fiscal, e as políticas econômicas passaram a fazer mera cortina para anuviar o quadro de insustentabilidade do setor público, mantido então pela espiral inflacionária da rolagem de compromissos internos e externos. Tal quadro levou a própria União a assumir a descentralização como estratégia para se esquivar ainda mais de seus encargos, por meio de atabalhoada transferência de responsabilidades no tocante a políticas públicas, até que a vitória da proposta liberal levou à adoção de medidas exóticas de expansão de ativos do Estado e a múltiplas reformas estruturais, com amplas repercussões sobre Estados e Municípios (Pires, 2005, p. 64).

Mello (1999, p. 63), por sua vez, discute outra vicissitude desse campo, sendo a disputa em torno do municipalismo e da autonomia do Município no Brasil:

Na realidade, a ideia de descentralização é hoje lugar comum tanto em uma agenda neoliberal quanto em uma agenda histórica, identificada com a social-democracia [...]. Dentro de uma tradição neoliberal, a ideia da descentralização, da devolução de funções e competências a entes subnacionais, equivale a uma estratégia maior de retirada de parcela do poder do Governo central. Este é o Leitmotiv da ideia da descentralização. Da mesma forma, dentro de uma agenda social democrática, histórica, a ideia de descentralização é inteiramente diversa; aqueles que propugnam pela descentralização e pela autonomia local, em última instância, estão postulando a democratização da gestão e a ampliação do controle social.

Pires (2005, p. 65) discorre sobre outra vicissitude nesse cenário, de que, embora autônomos no conjunto normativo, são presentes polêmicas e divergências em relação a posição do Município como ente federativo:

Na interpretação dos referidos dispositivos, especialmente no que tange à posição do Município no quadro federativo, os doutrinadores divergem, sustentando alguns a categórica negativa de condição de ente federativo ao Município ou de absoluta inconsistência da tese de sua figuração na estrutura da federação, e outros, a integração da entidade local naquela estrutura.

Entre os comentaristas da Constituição de 1988, Pires (1999) destaca alguns argumentos: Cármen Lúcia Antunes Rocha (República e federação no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 290) entende que, embora não restem dúvidas sobre a autonomia municipal e nem a sua composição na forma do Estado brasileiro, o Município não é referido expressamente na Constituição da República como entidade federada, pois sempre que essa Lei Fundamental menciona as unidades federadas (o que é feito mais de dez vezes), se refere tão-somente aos Estados-membros da federação; para José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989), ainda, que aceitando ser o Município componente da estrutura federativa, tem posição semelhante à anterior; Celso Bastos (Dicionário de Direito Constitucional, São Paulo: Saraiva, 1994, p. 122) assevera ser o Município peça estrutural do regime federativo brasileiro, à semelhança da União e dos Estados-membros, mas não o entende como ente federativo; Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 36 e 80) e Joaquim de Castro Aguiar (Competência e autonomia dos Municípios na nova Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 1993) entendem o Município como um ente federativo.

Do ponto de vista legal/constitucional, entre 1970-1984, os Municípios continuaram dependentes da tecnocracia dos gabinetes da União, mas, entre 1984-1988, abriram-se novas perspectivas para a autonomia municipal, tendo em vista as campanhas municipalistas (Pires, 1999).

Em um contexto marcado por fortes reações ao centralismo do regime autoritário e pela defesa da capacidade da instância local, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) muda profundamente o pacto federalista brasileiro, e “prescreve um tratamento privilegiado à entidade local, integra-a formalmente à federação e agrega, ainda, ao poder local a competência para elaboração de sua lei orgânica, consolidando de modo expressivo, o conteúdo da autonomia municipal, sob o pilar do interesse local.” (Pires, 1999, p. 149).

A descentralização do poder apresenta-se como traço marcante na Constituição de 1988, reafirmando o princípio federativo e redistribuindo as competências e responsabilidades até, então, concentradas na União e nos Estados, estendendo-as aos Municípios.

Adota a tripartição de competências e acena para soluções mediante cooperação entre as três esferas estatais. Além da reconstrução formal e material do federalismo brasileiro, com ênfase ao ente local, a concepção democrática de Estado é fator de fortalecimento da esfera municipal de governo (Pires, 1999).

Mello (2001) lembra que o movimento municipalista vinha [e vem] exigindo do governo federal a revisão do pacto federativo e seu efeito na receita municipal, bem como uma definição mais clara das funções próprias dos Municípios.

As competências privativas da União estão previstas, sobretudo nos artigos 21 e 22. As competências privativas dos Estados, no art. 18, § 4º e nas competências residuais não enumeradas no art. 25 e as listadas nos parágrafos 2º e 3º do mesmo art. 25. As competências privativas dos Municípios são listadas no art. 30, que contém matéria própria dos Municípios e faz interface com os Estados, o Distrito Federal e a União. Assim é que nos incisos I e II do art. 30 tratam, respectivamente, da competência legislativa privativa que o Município exercerá em relação aos assuntos de seu interesse, e da competência legislativa concorrente, cabendo-lhe complementar a legislação federal e estadual, no que couber. No art. 23, estão listadas as competências comuns, cuja efetivação constitui-se em tarefa de todos os

entes federativos, considerando as finalidades nelas previstas. Deve-se assinalar o inciso V, que diz fazer parte da competência comum proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. Embora o art. 24 não indique os Municípios entre os titulares da competência legislativa concorrente, não ficaram dela alijados. A competência dos Municípios de suplementarem a legislação federal e estadual, no que couber, está no inciso II do art. 30. O inciso VI do art. 30 diz que compete aos Municípios manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, o que configura o exercício conjunto de competências materiais comuns entre todos esses sujeitos políticos de direito público. A delegação de competências, por sua vez, está no parágrafo único do art. 22.

A Constituição estabeleceu, assim, outra configuração aos Municípios brasileiros, integrando-os à federação como entidade político-administrativa dotada de autonomia com efetivos poderes, pelo menos no plano normativo, e importante papel como agente de políticas públicas. Concedeu aos Municípios maior autonomia governamental, aliada a um incremento em sua parcela da arrecadação tributária, porém, lhes são, também, atribuídas responsabilidades legais adicionais.

O Município recebeu desenho distinto, passando a ser visto de forma diversa pelas outras esferas do poder público, bem como pela sociedade. Conforme Pires (1999), os comandos expressos constitucionalmente erigiram-se como pilares estruturantes da federação brasileira: no art. 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”; e no art. 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

A Carta Magna introduziu significativas alterações na fisionomia do Estado brasileiro e, com a nova ordem, acentuou-se, portanto, a distinção de tratamento dado ao ente local quer na estrutura do federalismo, quer na partilha de competências, embora seja possível verificar-se, ainda, a

persistência de competências centralizadas em relação a uma gama considerável de matérias.

Mesmo havendo polêmicas a propósito do caráter federativo dos Municípios, não restam dúvidas quanto a sua autonomia, a auto-organização e sua condição de pessoa jurídico-política de direito público interno e, portanto, como integrante da federação. Esta autonomia dos governos municipais é estabelecida, dentre outros, nos artigos 1º, 18, 29, 30, 35, 39, 145, 149, 150, 158, 182, 211 da Constituição (Brasil, 1988), apresentando-se nos seguintes planos: autonomia política e administrativa, autonomia jurídico-normativa/auto legislação e autonomia financeira/tributária.

De acordo com a Constituição, à exceção do Plano Diretor, há vários instrumentos legais obrigatórios às municipalidades, destacando-se a Lei Orgânica do Município (LOM), o Plano Plurianual de Investimentos (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei de Orçamento Anual (LOA), demarcando o Município como importante agente de políticas públicas.

Além disso, a promulgação da Constituição de 1988 deu possibilidade para um crescimento das rendas do Município, com o aumento de sua participação na divisão dos tributos estaduais e federais arrecadados em seu território, mas, como dito, também, trouxe mais atribuições. Entretanto, Municípios pequenos, de base econômica pobre, continuam dependendo quase que totalmente das transferências automáticas (ou constitucionais), particularmente, das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Os instrumentos para a efetiva realização de sua autonomia, bem como os limites impostos à atuação dos Municípios, decorrem dos princípios e dos preceitos da Carta Magna (artigos 29 e 29-A) e, ainda, da observância da Constituição do Estado. Sua autonomia em relação aos Estados é reforçada ao estabelecer-se, como uma das exceções à regra da não-intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal, a necessidade de assegurar a observância de determinados princípios constitucionais, dentre eles a autonomia municipal (art. 34, inciso VII, alínea c).

Os Municípios não estão mais sujeitos ao controle direto e contínuo central, e sim à Câmara Municipal, responsável pelo controle interno dos atos do prefeito, e aos Tribunais de Contas, que realizam o controle externo das contas municipais.

Souza e Blumm (1999) argumentam que a autonomia municipal no Brasil é, na realidade, relativa. Embora tenha importância como instituição política e sua relativa autonomia, nem todos os Municípios brasileiros possuem condições econômicas capazes de prover, minimamente, as condições de sobrevivência de suas populações, necessitando, assim, de ajuda financeira externa, o que obviamente, limita a autonomia política propriamente dita.

Nesse campo contraditório, com atuação tensionada por elementos estruturais e conjunturais, o certo é que o Município entrou em cena como um dos responsáveis pela garantia de direitos por meio de políticas públicas, como a educação, para a qual logra autonomia para organizar seu sistema próprio de ensino/educação.

A este respeito, Cury, Lagares e Gonçalves (2021, p. 1) reiteram as vicissitudes: “Esses entes enfrentam desafios de natureza conceitual, cultural, política, administrativa, financeira, pedagógica e relativa ao regime de colaboração” e alertam: “[...] cabe cautela para evitar uma precária solução, a de sistemas nominais [sistemas municipais de ensino], criados legalmente, mas sem atuação real e efetiva”, considerando, então, que “o debate da autonomia municipal na área constitui-se em uma guerra de posições” (p. 10), que, na realidade, ultrapassa o campo da educação.

Educação municipal no Brasil nos anos 1980: alterações estruturais e conjunturais

Em se tratando da atuação/situação dos Municípios no campo educação, nos anos 1960, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 4.024 (Brasil, 1961), a despeito de várias críticas, representou um avanço na tentativa da institucionalização da unificação do sistema escolar nacional e de sua descentralização. Os Municípios, trabalhando em consonância com os Estados, passaram a ter mais

responsabilidades administrativas e financeiras com a educação, especialmente, a responsabilidade sobre as matrículas na escola primária, para crianças com sete anos de idade; com o ensino primário na área rural e com a manutenção financeira (artigos 29 e 92).

Do ponto de vista da legislação, a atuação do Município ganhou destaque na Lei nº 5.692 (Brasil, 1971), em seus artigos 58, que tratou sobre o poder do Estado para estabelecer as responsabilidades dos Municípios no campo da educação; e 71, abordando sobre a delegação de parte das atribuições dos Conselhos Estaduais de Educação para Conselhos de Educação organizados nos Municípios com condições.

A partir de 1986 foram marcantes os debates e vários os mecanismos legais e institucionais e de políticas indutores da organização e de práticas da educação em âmbito municipal. Nos debates, sobressaíram ideias básicas, como do movimento neoliberal e/ou neoconservador, com a tese da falência do Estado e da liberdade de escolha dos indivíduos, e o movimento municipalista, mais forte e organizado em nível nacional.

Desde os anos 1980 houve profundas alterações no cenário da educação municipal (Sousa; Cardozo, 2019, p. 201), sobretudo com a promulgação da Constituição de 1988 (Brasil, 1988) e a aprovação da LDB nº 9.394 (Brasil, 1996), estabelecendo a legalidade dos sistemas municipais de ensino; assim como de planos, programas, projetos e ações no início dos anos 1990, como consequência de um movimento mais amplo e global, o da reforma e da descentralização do Estado e da ressignificação do poder local.

Com a democratização, ocorreram eleições que contribuíram para esvaziar a representatividade do regime militar e contrárias à histórica e excessiva relação hierarquizada e à centralização política, administrativa e financeira. Em 1982, o partido da oposição ao regime elegeu governadores dos Estados de maior peso político e, em 1985, ocorreram eleições para prefeitos. Em âmbito mundial, as limitações dos sistemas de educação centralizados e os discursos de seu esgotamento (nos moldes em que funcionavam), tanto no âmbito oficial e político quanto no acadêmico,

canalizaram as esperanças de setores mais democráticos latino-americanos para as promessas da descentralização.

Para Casassus (1995) e Winkler (1994 apud Martins, 2001) essas promessas enfatizam, dentre outras questões, os acréscimos nos mecanismos democráticos da sociedade relacionados não mais à igualdade, porém, à possibilidade de maior participação e representação da diversidade e da diferença.

Outros argumentos pesaram na defesa dos processos de descentralização, como a conquista de mais recursos (uma vez que as instâncias locais poderiam gerenciá-los diretamente), a necessidade de desburocratização do aparelho estatal e a conquista de melhoria na qualidade dos serviços prestados.

Martins (2001) destaca que, no âmbito latino-americano, a tendência descentralizadora pode ser verificada desde os anos 1980, quando os ministros da educação da América Latina, reunidos em Bogotá, firmaram o consenso de regionalizar e municipalizar seus sistemas de ensino, implementando, desde então, políticas de descentralização, com base em orientações e modelos indicados pelos países desenvolvidos (Estados Unidos da América, Canadá, Holanda e Grã-Bretanha), com a justificativa de que os baixos índices de aprendizagem expressavam a ineficiência e a ineficácia dos sistemas de ensino.

A autora ressalta, ainda, que a cultura política latino-americana moldou os processos de descentralização que não expressavam decisões técnicas de governo, mas constituíram intrincados processos de negociação político-partidária em que diferentes interesses se chocavam entre bolsões corporativos, que agiam no interior do próprio Estado e a sociedade civil, com suas próprias demandas sociais e instâncias locais que negociavam esferas de influência. Também, foram significativos e indutores da defesa da maior atuação dos Municípios no campo da educação experiências de gestões educacionais democráticas, em Estados e Municípios; estudos e pesquisas acadêmicas; e a criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), em 1986, com as teses da atuação dos Municípios no

ensino de primeiro grau (ensino fundamental) e na administração dos recursos financeiros da alimentação escolar (merenda), que estimularam o debate e influenciaram as propostas para a Assembleia Constituinte de 1988 (Martins, 2001).

Presentes nos documentos oficiais e no discurso de alguns intelectuais, os argumentos em defesa da descentralização na educação aos Municípios podem ser assim sintetizados: custos dos empreendimentos municipais, inferiores aos do Estado ou União; flexibilidade e autonomia curricular para o sistema municipal de ensino; maior proximidade da administração municipal em relação às reivindicações da população; maior racionalidade administrativa, o que dispensaria uma cara e, muitas vezes, incompetente burocracia; carência econômica e falta de conhecimento das potencialidades e possibilidades culturais da população o que poderia, em parte, serem supridas mediante soluções locais; facilidade na criação de maiores condições de participação e controle social; combate à parceria do Estado com interesses econômicos privados; revalorização do espaço ocupado pelos funcionários da periferia do sistema (Martins, 2001).

Segundo Oliveira (1992), a tendência de questionamento da centralização do Estado, especialmente, nos aspectos econômico, financeiro, administrativo e em relação ao estabelecimento de políticas públicas, proposições de atuação das municipalidades entraram na ordem do dia, em nível internacional, marcadamente, a partir dos anos 1960, diante da crise econômica, da mundialização do capital, do refluxo de regimes autoritários, das reivindicações por democracia e maior participação social.

Na educação, a descentralização foi recomendada por organismos internacionais ligados à educação e a economia, e vinha ocorrendo em quase todos os países latino-americanos, implantada tanto por governos democráticos quanto por ditaduras militares.

No Brasil, a partir dos anos 1980, as discussões quanto à descentralização podem ser distinguidas em duas linhas básicas de pensamento. De um lado, a de que o poder público estatal cuidava mais de transferência de tarefas de uma instância central a outras do que da partição de decisões, sendo esta

uma proposta que se inseria no movimento mais amplo da reforma do Estado brasileiro.

Na perspectiva de Huet (1992), os partidários das doutrinas neoliberais receitavam estratégias de modernização, derivadas desta proposta, por meio da privatização e descentralização. Defendiam o Estado mínimo, e, em uma perspectiva funcionalista, consideravam o sistema político como equilibrado, tendo na mera descentralização a garantia de participação dos indivíduos em nível local, garantindo assim a eficiência e a eficácia do sistema ou dos serviços. Nesta concepção, a descentralização é identificada com democracia.

De outro lado, no âmbito dos movimentos dos professores e outros profissionais da educação, a descentralização, por si só, como caminho para a democratização da sociedade, era percebida como um equívoco, sobretudo observando a conjuntura do discurso.

No contexto de democratização do país, a Constituição de 1988, instituiu a organização plurissistêmica da educação, com atribuições não-concorrentes e trabalho de forma cooperada.

A permissão constitucional da organização de sistemas de ensino próprios e autônomos pelos Municípios ressaltou a defesa da opção pelo processo de institucionalização dos sistemas municipais de ensino, mas, conforme Duarte (2003), um processo construído sobre a herança político-administrativa do ciclo autoritário-desenvolvimentista, com um alto grau de desigualdade material e institucional existente entre os Municípios e Estados.

Educação municipal a partir dos anos 1990: práticas de desconcentração

A partir dos anos 1990, a maior atuação municipal passou a ser defendida ou como princípio democrático ou como princípio de engenharia administrativa, objetivando a construção da eficiência na prestação do setor público. Essas ideias constituem o núcleo de sustentação do consenso sobre a tese do neomunicipalismo.

A este respeito, Mello (1999) aborda a contradição em torno do discurso do municipalismo no país e defende que a discussão “escamoteia um

dissenso muito profundo”, e advoga que “o neomunicipalismo brasileiro ou o nelocalismo, como discurso recorrente, há de ser apreendido segundo conotações que lhe emprestam os núcleos filosóficos subjacentes, os quais, por sua vez, se inscrevem em genealogias intelectuais distintas”.

Nesta seara, o Município foi, sensivelmente, afetado pelo marcante fenômeno de complexificação social que impôs a densificação de demandas e relações em âmbito local e pela tendência globalizante da economia e da cultura (Pires, 1999).

Novas políticas voltadas para a atuação municipal foram adotadas, embora suas motivações fossem diversas das que prevaleceram no processo constituinte que se aproximavam mais da defesa da democratização da gestão e da ampliação do controle social (Souza, 2004). Passou a vivenciar-se um período de transição entre uma cultura integrada, ou de subsistema, ou de delegação, para uma cultura de autonomia e de colaboração, pelo menos formalmente.

A descentralização apareceu como parte do processo de reforma do Estado, como assinala Pereira (2001). As políticas educacionais foram profundamente afetadas pelo esgotamento do projeto desenvolvimentista e modernizador implementado de 1920 a 1970/1980, e pela globalização da economia, que levou à reforma do Estado.

Então, a descentralização promovida nos anos 1990 não correspondeu às demandas de ampliação das práticas democráticas e de maior autonomia, como a expectativa das forças progressistas dos anos 1980. Os processos de municipalização intensificados no período, como parte das políticas de descentralização, caracterizaram-se mais como práticas de desconcentração.

A partir dos anos 2000, as teses da autonomia municipal continuam sendo reiteradas, marcadamente, com a ênfase e orientação para a institucionalização de sistemas municipais de ensino. Nesse sentido, a reforma nas estruturas e aparato de funcionamento do Estado tem sido inevitáveis, e os Municípios se envolvem mais com a instituição de seus sistemas, o que não

significa necessariamente o processo efetivo de institucionalização (Lagares, 2008).

Bordignon (2005, p. 45) escreve, também, a respeito de dissensos nesse movimento:

A criação dos sistemas de ensino se insere profundamente no processo político da construção da democracia e consolidação do regime federativo, pela gradativa afirmação da autonomia [...] das unidades federadas. Esse processo vem carregado de tensões e movimentos entre centralização e descentralização, questões que afetam diretamente a estrutura e a gestão dos sistemas de ensino [...].

Como visto, na história brasileira, o conteúdo da autonomia municipal não se mantém uniforme, nem contrário aos interesses da Coroa e às vicissitudes dos regimes, nem aos caprichos dos ditadores ou tecnocratas (Pires, 1999). É, assim, um fenômeno que exige mais investigação.

Considerações finais

Captar as vicissitudes que envolvem o Município no Brasil e repercussões na educação, analisar seu movimento, rastrear as conexões entre os fenômenos que as determinam e que as envolvem são intenções presentes neste texto.

A partir de reflexão teórico-prática, o intuito consistiu em colocar as realidades aparentes do Município e da educação municipal em análise, para a plena compreensão, tornando-se realidades concretas, pensadas, interpretadas em seus mais diversos e contraditórios aspectos, tendo em vista suas transformações.

Considerando o papel municipal na garantia do direito à educação, com seus dissensos, torna-se primordial reconhecer a história e a importância destes entes no país, se a intenção for compreender as tendências da educação municipal.

Com este sentido, tematizando o Município brasileiro como unidade federativa e sua atuação no campo da educação, foram apreendidas questões estruturais e tensões conjunturais, considerando que a defesa da

autonomia municipal é um movimento construído sobre a herança político-administrativa autoritária e desenvolvimentista, retomado no contexto neoliberal e em um cenário de alto grau de desigualdade material e político-institucional existente entre os Municípios.

Referências

BORDIGNON, G. Natureza dos Conselhos de Educação. In: BRASIL. *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho*: guia de consulta. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica (MEC/SEB), 2005.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Fixa Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus. Brasília, 1971. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Constituição Federal**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mai. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2023.

CASASSUS, J. **Tarefas da educação**. Campinas: Autores Associados, 1995.

CURY, C. R. J.; LAGARES, R.; GONÇALVES, I. B. P. Autonomia federativa, sistemas municipais de ensino/educação: impactos para a educação no Tocantins. **Revista Brasileira de Educação do Campo**. RBEC Tocantinópolis/Brasil v. 6. DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/uff.rbec.e13425> e13425 10.20873/uff.rbec.e13425 2021 ISSN: 2525-4863.

DUARTE, M. R. T. **Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais**: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. 2003. Tese de Doutorado (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense/Faculdade de Educação (UFF/FE), Niterói.

GRAMSCI, A. **A concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.



HUET, B. **Tentativas de municipalização no ensino pelo governo de São Paulo – 1983 a 1990**. 1992. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC), São Paulo.

LAGARES, R. Educação municipal no Tocantins: entre as redes e os sistemas. In: SANTOS, Jocyléia Santana dos. **Educação e pluralidades culturais** (org.). São Paulo: Xamã, 2008.

MARTINS, Â. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 77, p. 28-48, dez. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/>. Acesso em: 10 abr. 2023.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, D. L. de. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 79-96, mar./abr. 2001. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap>. Acesso em: 10 abr. 2023.

MELLO, M. A. B. C. de. O município na federação brasileira e a questão da autonomia. In: **SUBSIDIARIEDADE e fortalecimento do poder local**. São Paulo: Konrad-AdenauerStiftung, Centro de Estudos, 1999.

NASCIMENTO, G. C.; GROSSI JUNIOR, G.; PEREIRA, J. M. Planos municipais de educação - perfil dos municípios que não possuíam plano municipal de educação no segundo ano de vigência da lei n. 13.005/14. **Revista Exitus**, Santarém/Pará Vol. 7, Nº 1, p. 108-130, Jan/Abr 2017. DOI: 10.24065/20177ID187 ISSN 2237-9460. Disponível em [file:///C:/Users/46002200991/Downloads/187-Texto%20do%20artigo-373-2-10-20170515%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/46002200991/Downloads/187-Texto%20do%20artigo-373-2-10-20170515%20(2).pdf)

OLIVEIRA, C. de. **Estado, município e educação**: análise da descentralização do ensino no estado de São Paulo (1983-1990). 1992. Tese (Doutorado) – Unicamp/Faculdade de Educação, Campinas.

PEREIRA, L. C. B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 21-38.

PIRES, M. C. S. O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. **Cad. Esc. Legisl.**, Belo Horizonte, v. 8, n. 13, p. 55-84, jan./dez. 2005.



PIRES, M. C. S. Autonomia municipal no Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 36, nº 142, abr./jun. 1999, p. 143-165. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/rii>. Acesso em: 15 mai. 2023.

SOUSA, K. C. S.; CARDOZO, M. J. P. B. Planejamento municipal: uma análise a partir do plano de ações articuladas (PAR) no Estado do Maranhão. **Revista Exitus**. Santarém/PA, vol. 9, nº3. P.197-222. JUL/SET 2019. DOI: 10.24065/2237-9460.2019v9n311D920 ISSN 2237-9460. Disponível em <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/920/478>

SOUZA, C.; BLUMM, M. Autonomia Política local: uma revisão da literatura. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, BIB**. Rio de Janeiro, n. 48, 2º semestre de 1999. s.p. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista>. Acesso em: 27 abr. 2023.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 18, nº 2, p. 27-41, abr./jun. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/> Acesso em: 27 abr. 2023

VÁSQUEZ, A. S. **Filosofia da Práxis**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 4. ed. 1977.

Recebido em: 05 de junho de 2023.
Aprovado em: 17 de novembro de 2023.
Publicado em: 02 de janeiro de 2024.

