



GT05 - Estado e Política Educacional – Trabalho 159

MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL E IMAGINÁRIO DE DEMOCRACIA (1985-1990)

Ariel Feldman – PPGEDUC / UFPA

Resumo

Objetiva-se analisar o imaginário social de democracia (CASTORIADIS, 1982) da segunda metade da década de 1980, percebendo de que forma ele influenciou as bases constitucionais que pavimentaram o processo de municipalização do Ensino Fundamental no Brasil. Tem-se como objetivo, ainda, verificar de que forma o municipalismo educacional dos anos 1980 ajudou a construir um consenso segundo o qual instituições políticas localizadas contribuiriam para o aperfeiçoamento da democratização da sociedade, pois aproximariam os gestores públicos da população e estimulariam a participação popular e comunitária. Foram analisados os debates veiculados nas instituições estruturantes da esfera pública (HABERMAS, 1984), notadamente imprensa e parlamento. Concluiu-se que o imaginário de democracia que sustentou o municipalismo educacional durante o processo de abertura política era fluído o suficiente para influenciar grupos de tonalidades políticas as mais diversas, tendo sido, dessa forma, decisivo para lançar as bases constitucionais de um amplo processo de reforma educacional que só iria ser consolidado na década de 1990.

Palavras-Chave: Municipalização; Ensino Fundamental; Democracia; Imaginário.

Este texto objetiva analisar o imaginário social (CASTORIADIS, 1982)¹ de democracia que sustentou o movimento em prol da municipalização do Ensino Fundamental (EF) no Brasil entre 1985 e 1990. Sugere-se que o imaginário social de democracia foi determinante para a aprovação das bases constitucionais que impulsionaram tal processo de reforma educacional, que seria consolidada apenas na década seguinte, já sob a lógica da eficiência e gestão gerencial.²

O movimento pela municipalização ganhou força na segunda metade da década de 1980, momento de efervescência social por conta da abertura política. Nesse contexto,

¹ Para Castoriadis (1982, p. 154), o imaginário é “a capacidade [oriunda dos símbolos] elementar e irredutível de evocar uma imagem”. Segundo o autor, as instituições não existem apenas para servir a interesses econômicos, mas também imaginários. Dessa forma, para “além da atividade consciente de institucionalização, as instituições encontraram sua fonte no imaginário social”.

² Durante toda a década de 1980 até 1996, os municípios ofereceram cerca de 30% das matrículas do ensino fundamental no Brasil. Em 2003, ofereciam 51,87% (ARAÚJO, 2005, p. 43-47). Em 2014, já ofereciam 65,87% (CRUZ e MONTEIRO, 2016, p. 26).

a descentralização das políticas sociais era vista como condição para o aperfeiçoamento das instituições democráticas, porque aproximaria os legisladores e gestores públicos da população. Os cidadãos, segundo essa concepção, estariam próximos dos centros decisórios e poderiam exercer uma participação política efetiva (ARRETICHE, 2000; SOUZA, 2001; ABRUCIO, 1998).

Tendo como sustentação a ideia de aperfeiçoamento da democracia, a constituição de 1988 estabeleceu o federalismo como cláusula pétrea e elevou os municípios à condição de ente subnacional, formando um arranjo federativo bastante peculiar. No bojo dessas reformas federalistas, a constituição de 1998 estabeleceu que os entes federados atuarão em regime de colaboração para organizar seus sistemas de ensino, sendo que “(...)os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar” (BRASIL, 1988).

Arretche (1996) observa a agregação de uma série de correntes políticas distintas em torno da concepção de descentralização como meio necessário para democratização das relações políticas. Casassus (1990, p. 12), analisando a América Latina, indica tratar-se de “consenso utópico”, que fazia com que, no contexto em que escrevia, houvesse uma associação hegemônica entre descentralização e democratização. Esse texto tem como objetivo contribuir na compreensão de tal fenômeno, focando sua análise no imaginário social que sustentou o municipalismo educacional da segunda metade da década de 1980. Analisar-se-á, portanto, um movimento de ampla capilaridade social, que teve atores sociais de diversas tonalidades ideológicas, tanto da nova esquerda como liberais.

Que imagens acadêmicos, lideranças políticas, deputados constituintes e a sociedade civil projetavam do pleno funcionamento das instituições democráticas? Que importância esses agentes históricos conferiam à descentralização política municipalista para tal funcionamento? Onde provinha a imagem de que aproximar o povo dos centros decisórios aperfeiçoaria o funcionamento da democracia? Para responder a tais perguntas, analisar-se-á os debates transcorridos nas duas instituições estruturantes da esfera pública moderna, a imprensa e o parlamento (HABERMAS, 1984). Assim, foi realizada análise de documentação jornalística – tanto a grande imprensa quanto a acadêmica – e da documentação parlamentar, isto é, os *Anais da Assembleia Nacional Constituinte* (1987-1988), notadamente os debates da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes (SECE). Também foram consideradas memórias escritas *a posteriori*, mas por atores sociais de relevância no municipalismo dos anos oitenta, bem como obras anteriores a essa década que foram apropriadas por esses atores sociais.

Primeiramente, apresenta-se reflexão sobre a periodização do municipalismo educacional brasileiro entre a ditadura militar e o fim do século XX, distinguindo a municipalização democrática da neoliberal. Em seguida, analisa-se o imaginário social em torno da democracia norte-americana e sua influência no movimento municipalista brasileiro. Depois, a análise volta-se ao imaginário social municipalista da nova esquerda, que se constituiu durante o processo de abertura política. Por fim, realizam-se breves considerações finais.

Municipalização autoritária, democrática e neoliberal

É necessário periodizar o processo de municipalização³ do EF em dois momentos. O primeiro, aqui analisado, teve o imaginário social de democracia como base de sustentação do movimento municipalista. O segundo, iniciado em meados da década de 1990 e concretizado com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1996, pautou-se na agenda neoliberal de reforma do Estado, induzida em partes por agências internacionais de financiamento, que associavam a descentralização da gestão educacional à redução do gasto público e à eficiência (SOUZA e FARIA, 2014; KRAWCZYK e VIEIRA, 2007).

É preciso, pois, diferenciar a descentralização educacional neoliberal, cujo objetivo é delegar funções para esvaziar a responsabilidade do Estado, diminuir gastos e aumentar a oferta, promover o livre-mercado e adotar eficientes mecanismos de *accountabilty*, da descentralização democrática, que tem como escopo a consolidação da democracia, a equidade de condições, a participação comunitária e o empoderamento local (EDWARDS JR. e DEMATTEWS, 2014).

Entende-se que, no Brasil, esses dois movimentos – a descentralização democrática e a neoliberal – estiveram presentes desde os anos 1980, sendo possível encontrar na documentação analisada ambos os discursos. Contudo, defendemos a tese de que na segunda metade da década de 1980 o movimento municipalista brasileiro pautou-se predominantemente na imagem que vincula democracia a instituições altamente localizadas. Ou seja, nesse quadrante histórico, o discurso em prol da eficiência

³ A municipalização da educação básica aqui é entendida como um processo extremamente amplo, que inclui tanto o debate público em torno dessa ideia, a adoção de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, a criação de redes municipais de ensino outrora inexistentes, bem como a transferência da rede estadual para a alçada do município.

esteve sempre subordinado às aspirações democráticas de um país que almejava sair de uma ditadura militar de duas décadas.

Existe uma série de estudos (cf. SOUZA e FARIA, 2014; KRAWCZYK e VIEIRA, 2007) analisando a legislação infraconstitucional dos anos 1990 que, em conjunto com políticas nacionais indutoras a partir do financiamento público, sustentou a municipalização sob a lógica neoliberal. Existem, também, várias análises sobre a aplicação, a partir de 1996, dessa legislação infraconstitucional através de convênios entre estados e municípios, que contaram com pouca ou nenhuma participação popular (cf. GUTIERRES, 2012; ALBUQUERQUE, 2005). A presente pesquisa, por sua vez, pretende contribuir para o entendimento do momento em que foram lançadas as bases constitucionais de tal processo.

É preciso ressaltar, por fim, que a ditadura civil-militar (1964-1985) já havia realizado tentativas de transferir o ensino de 1º grau para o município, a partir da LDB de 1971. Sem ignorar tal municipalismo, que já se vinculava às exigências de agências financeiras internacionais e teve significativa importância para pequenos e pobres municípios da região Norte e Nordeste, ele não será escopo dessa análise por ser de natureza distinta do movimento político e social surgido nos anos 1980. A ideia de democratização da educação através da municipalização se mostrava ausente ou foi secundária no discurso dos tecnocratas que sustentaram tal governo (ROSAR, 1995).

O imaginário social da democracia norte-americana

Em abril de 1985, o recém empossado ministro da educação, Marco Maciel, do Partido da Frente Liberal (PFL), após receber documento redigido pelos secretários municipais de educação das capitais, declara apoio à municipalização da educação básica (*Jornal do Brasil*, n. 9 1985, p 6). Em outubro deste ano, dirigentes reunidos em Brasília no 1ª Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, redigem e aprovam o estatuto da União Nacional de Dirigentes Municipais da Educação (Undime) (JUNGMANN, 1988), principal articuladora do movimento em defesa da municipalização do EF no Brasil. Entre 1988 e 1990 circulou a *Revista Educação Municipal (REM)*, financiada pela Undime e tendo como compromisso declarado o “de defesa da escola pública e de uma educação democrática e popular” (*REM*, n. 1, 1988, p 3).

Tendo em vista a posição política de esquerda da Undime, associações entre democracia e Estados Unidos poderiam ser mal interpretadas. A análise do imaginário da democracia norte-americana, portanto, se torna mais complexa, sendo necessário buscar o dito através do não-dito, numa digressão histórica capaz de seguir o “fio e os rastros” (GUINZBURG, 2007).

Temos como pressuposto histórico que *o movimento em prol da municipalização do EF no Brasil inspirou-se fortemente, desde suas origens, na década de 1940, no sistema educacional norte-americano*. Observam-se dois momentos de efervescência nas discussões sobre educação pública no Brasil, com a municipalização do EF colocada como importante pauta de debate em ambos. O primeiro momento foi o período democrático iniciado como fim do Estado Novo, em 1945, durando até o golpe de 1964 (ARAÚJO, 2005). O segundo remete ao recorte cronológico dessa pesquisa. Tais momentos carregam algumas similaridades, pois pretendiam a superação de um regime autoritário e de um Estado centralizado.

É necessária, portanto, a retomada do pensamento do principal formulador do movimento municipalista, Anísio Teixeira.

Teixeira foi um profundo admirador da cultura escolar e da sociedade norte-americana (WARDE, 2006). Na década de 1920, realiza duas viagens aos Estados Unidos e publica duas obras a partir disto. Segundo ele, da “tradição americana, o que há de ficar com a lição desse povo, como sua contribuição característica para humanidade, não é puramente o industrialismo moderno, mas o espírito de sua democracia” (TEIXEIRA, 1934, s.p.). Teixeira (1928, p. 139) acreditava, que “a escola secundária aqui [nos Estados Unidos] está penetrada da mesma ideia de educação popular que reveste totalmente a ideia de educação primária”.

O pensamento municipalista de Teixeira, incubado desde suas primeiras viagens aos Estados Unidos, é sistematizado de forma mais amadurecida em tese apresentada por ele no Congresso Nacional de Municipalidades, em 1957 (TEIXEIRA, 1989). O sistema educacional sugerido nesse documento contém muitas semelhanças com o sistema distrital norte-americano, admirado por ele desde sua primeira viagem, quando descreveu diversos distritos educacionais norte-americanos, urbanos e rurais (TEIXEIRA, 1928). Ele concluía sua tese de 1957 dessa forma:

Dizem que não temos espírito de comunidade. Como poderíamos tê-lo, se as instituições, que formam esse espírito, são todas instituições consulares, ligadas aos poderes centrais e distantes do Governo Federal e do Governo Estadual, olímpicas e remotas, e em rigor alienadas do espírito local, do gênio local e do interesse local? [...] A municipalização do ensino primário não é

uma reforma administrativa nem pedagógica, embora seja tudo isso; é, principalmente, uma reforma política e o reconhecimento definitivo da maioria de nossas comunidades municipais (TEIXEIRA, 1988, p. 136).

Teixeira foi um leitor de Tocqueville, tendo traduzido *Democracia na América* no final de sua vida (WARDE, 2007). O que se observa na tese municipalista de Teixeira de 1957 é que ele inverte a leitura de Tocqueville realizada por jornalistas brasileiros na década de 1830 (FELDMAN, 2006). Se, para os periodistas oitocentistas o povo Brasileiro não era propenso a um excesso de instituições eletivas, sendo recomendável restringir os processos eleitorais, para o educador baiano era preciso cultivar hábitos democráticos criando instituições que permitissem essa transformação nos costumes do povo. Para Teixeira (1988, p. 136), “confiar no Brasil é confiar nos Municípios, onde se está a processar a mais nova revolução democrática da vida brasileira”. Teixeira ressignifica Tocqueville, entendendo ser preciso modificar as instituições para que o espírito democrático seja localmente cultivado.

Após essa breve análise do discurso de Teixeira, o qual faleceu em 1971, é importante destacar que seu pensamento é onipresente no movimento municipalista da década de 1980. No primeiro número da *REM*, de junho de 1988, é publicado um verbete com a vida e a obra do educador baiano. No quinto número da *REM* é republicada, na seção *Memórias da Educação*, a citada tese apresentada por Teixeira em 1957, tendo o editor da revista afirmado que sua contribuição “é ainda muito atual” (TEIXEIRA, 1989, p. 121).

Em outra edição da revista, é publicado perfil intitulado *Mestre Anísio*, escrito por Darcy Ribeiro (1988), que afirmava ter sido grandemente influenciado por Teixeira.

[...] esta questão só foi posta para mim porque Anísio a colocou. Sem Anísio eu nunca a teria percebido. Refiro-me à ideia de que a educação deva ser comunitária. Ele acreditava que era preciso conceder ao governo estadual, e, menos que ao estadual, ao municipal, o poder e a obrigação de educar, para que um dia a própria comunidade tomasse em suas mãos a educação de seus membros, porque só assim a instrução pública encontraria uma base na realidade para se firmar e difundir-se a todos (RIBEIRO, 1988, p. 60).

É preciso indicar que as asserções que associavam a participação comunitária em nível local como condição para o desenvolvimento da democracia parecem remeter a uma imagem dos distritos escolares estadunidenses. Entre as nações adotam o sistema federativo, a ampla maioria não possui jurisdições educacionais altamente localizadas. Tendo como referência as principais federações dos cinco continentes, aparece uma divisão de competências educacionais entre províncias (ou estados) e governo federal (união). Além do Brasil, apenas Estados Unidos e Canadá detêm jurisdições educacionais locais responsáveis pela educação pública da pré-escola ao ensino médio

(MORDUCHOWICZ e ARANGO, 2010). Nesses dois países, os organismos locais têm origem no processo de colonização, efetuado por diversas seitas protestantes que, tradicionalmente, estabeleciam escolas comunitárias (KARNAL, 2010). Já no Brasil, as secretarias municipais de educação detendo considerável autonomia tem origem jurídica e institucional na constituição de 1988.

Nos Estados Unidos, ainda que a educação fundamental seja de responsabilidade dos estados, a maioria deles delegou grande liberdade de decisão, em diferentes graus, a jurisdições educacionais altamente localizadas. Os distritos educacionais, historicamente, tiveram grande autonomia do governo federal, tanto fiscal como administrativa. Originalmente, inclusive, diversos distritos estabeleciam e recolhiam impostos para a educação básica de forma independente (PINTO, 2005; ARRETCHE, 2002; FISCHER, 2009).

A força do imaginário de democracia norte-americano, que atrela a participação comunitária ao aperfeiçoamento da democracia, talvez ajude a explicar um paradoxo ocorrido na Assembleia Constituinte. Durante os trabalhos da SECE (cf. BRASIL, 1987, p. 46-47), especialistas, representantes de associações de pesquisa em educação e deputados alertaram reiteradamente para os perigos da municipalização do EF, argumentando que a estrutura fiscal do Brasil era centralizada no governo federal e chamando atenção para ausência de mão-de-obra qualificada nos municípios capaz de organizar a gestão educacional (cf. ARAÚJO, 2010).

Apesar dessa argumentação crítica em relação à municipalização do EF no Brasil, que foi marcante na SECE, o texto constitucional aprovado foi indutor da transferência dessa etapa de ensino para o município, estabelecendo que “atuarão prioritariamente no EF e pré-escolar” (BRASIL, 1988). Como explicar esse paradoxo? A atuação de João Calmon, relator da SECE, ajuda a entender esse dilema, havendo indícios de que o imaginário da democracia norte-americana teve relevância em sua atuação. Célebre por conta da Emenda Calmon, de 1983, que vinculou compulsoriamente receitas orçamentárias à educação, trata-se de um político historicamente ligado ao partido de sustentação da ditadura, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA).

Desde 1962 como parlamentar, Calmon teve, ao que tudo indica, atuação decisiva para que o texto aprovado na SECE sobrevivesse na Comissão Temática, na Comissão de Sistematização e fosse aprovado no plenário da Constituinte sem grandes alterações (CALMON, 1991). Ressalte-se que, tanto o primeiro relatório da SECE como o seu substitutivo, isto é, dois textos redigidos por Calmon, eram mais municipalistas que o

documento final. Dois parágrafos, redigidos por Calmon, que só foram suprimidos por conta da oposição da maioria dos constituintes da SECE, estabeleciam que a passagem da responsabilidade dos estados aos municípios aconteceria sempre que houvessem condições técnicas e financeiras e que os municípios só poderiam atuar em outras etapas quanto as necessidades relativas ao EF estivessem atendidas de modo satisfatório (BRASIL, 1987, p. 473-474, 512 e 541-543).

Quando foram lidos os parágrafos acima citados no texto do substitutivo, tendo em vista que eles já haviam recebido duras críticas na discussão do primeiro relatório, o constituinte Octávio Elísio, se dirigindo ao relator, reclamou da insistência de Calmon.

Portanto, se há da parte de V. Ex.^a, que tenho certeza que sim, uma ideia de que a democratização passará por decisões mais próximas da comunidade, me parece extremamente perigoso que esta Subcomissão adote, sob dispositivo constitucional, o compromisso com a municipalização do ensino (BRASIL, 1987, p. 518).

A definição que Octávio Elísio fez de Calmon não poderia ser mais precisa: um crente na “ideia de que a democratização passará por decisões mais próximas da comunidade”.

Outros indícios apontam para uma emulação, realizada por Calmon, do imaginário de democracia norte-americano. O relatório original de Calmon teve outros dois parágrafos suprimidos no texto final. Segundo proposta de Calmon, municípios com mais de 50.000 habitantes teriam de organizar Conselhos de Educação cujos membros seriam eleitos ao mesmo tempo que os vereadores (BRASIL, 1987, p. 473-474 e 512). Trata-se de proposta semelhante à de diversos distritos escolares estadunidenses, governados por um conselho escolar (*School Board*), na maioria das vezes eleitos pela comunidade (PINTO, 2005; FISCHER, 2009). Quando, no final dos trabalhos da SECE, Calmon se surpreende com a supressão de tal proposta, declara que essa ideia de conselhos municipais de educação não partiu de sua imaginação, “mas sim da experiência de numerosos países que os possuem com extraordinário êxito, porque permitem a fiscalização da atuação de professores, de diretores de escolas nos três níveis” (BRASIL, 1987, p. 568). A referência à numerosos países parece uma tentativa de ressignificar a emulação do modelo norte-americano.⁴

⁴ Historicamente, existem e existiram distritos escolares nos Estados Unidos de diversos tamanhos, sendo muito comum, inclusive, distritos com menos de 50 mil habitantes. Atualmente, há uma tendência de consolidação de distritos, isto é, fusão de um ou mais distritos, com a justificativa de que unidades educacionais maiores são geridas de modo mais eficaz (HOWLEY *et. alii.*, 2011).

Analisado o potencial de interferência do imaginário da democracia norte-americana - o qual, repita-se, atrela a participação comunitária ao aperfeiçoamento da democracia - na luta política concreta do municipalismo educacional dos anos oitenta, passemos à análise do pensamento de esquerda.

O imaginário social de democracia da esquerda

Ponderando sobre os movimentos sociais e a participação política entre as décadas de 1970 e 1980, Doimo (1995, p. 75) afirma que “nunca como neste período as ideias de *povo* e de *participação popular* ganharam tanta significação positiva no pensamento sociológico da esquerda”. No contexto em que o ecumenismo católico revaloriza o trabalho de base comunitária, o povo é resgatado enquanto sujeito histórico, em interação entre setores da Igreja Católica e da intelectualidade com o que é chamado de nova esquerda. Busca-se um resgate da capacidade ativa da população, valorizando comunidades capazes de formular demandas e reivindicações.

Já em relação ao pensamento educacional brasileiro da década de 1980, é possível afirmar a existência de consenso teórico-metodológico em torno de um marxismo eclético, articulado em redes de sociabilidade urdidas nos programas de pós-graduação em educação e numa série de eventos acadêmicos-militantes, organizados sobretudo na região sudeste (SANTOS, 2010).

Nesse contexto, a base marxista do municipalismo educacional, que era o núcleo duro do movimento, vinculou a ideia de participação popular à participação comunitária em pequena escala, a única capaz de promover a auto-gestão do povo pelo povo. Se for possível realizar uma síntese do complexo e multifacetado pensamento municipalista de esquerda dos anos oitenta, essa síntese seria a *crença na sociedade civil como um contraponto ao Estado centralizador e antipopular e a noção de que as conquistas populares se processam através de movimentos sociais de base comunitária*.

Na última seção do primeiro número da *REM*, refletindo sobre a atuação da Undime na constituinte, o redator anônimo entendia a descentralização da década de 1980 como uma conquista popular, diferente da “nossa triste história ‘central-unitarista’”, pois por “ingenuidade, ou, no limite, por má fé, fala-se muito na descentralização resultante da iniciativa do governo, como uma espécie de favor decorrente da boa vontade de governantes iluminados(...)”. “Não é demais repetir” – prosseguia o redator – “que a transição democrática foi oportunizada pelas conquistas populares”. Para ele, no bojo da mobilização mais geral, nasceu em março de 1986 o movimento dos dirigentes

municipais de educação, diferenciando uma descentralização concedida da linha de atuação da Undime, uma autêntica manifestação da vontade popular. Sugeria, por fim, findado processo constituinte, a realização de um Congresso Nacional da Educação Básica, que abriria a todas as comunidades a participação na formulação de políticas públicas incorporando a experiência popular. Esse Congresso, trabalharia “para a municipalização do ensino básico, a partir da influência municipal na sua formulação inicial” (*REM*, n. 1, 1988, p. 114-116).

No segundo número da revista, cujo título foi “Escola pública popular”, o editorial, escrito por Waldyr Amaral Bedê (1988, p. 3), então presidente da Undime, afirma que esta edição pretendia contribuir com a “construção de uma escola com outro caráter social, que definimos como popular”. Esta escola, não seria uma extensão da escola pública burguesa, mas “um modelo de instituição de ensino participativa”.

Moacir Gadotti, figura de destaque tanto no pensamento educacional brasileiro como no municipalismo educacional, sendo editor da *REM*, defendia a “escola pública estatal mas com controle social, tendendo à autogestão escolar”. Em declarada alusão às ideias de Gramsci, defendia “uma escola pública criada e mantida pelo Estado, mas sob o controle da sociedade civil, portanto, uma escola autogovernada; em outras palavras: uma escola única popular”. Gadotti, entendia que “a escola pública, popular e democrática, só pode ser uma conquista da população organizada, jamais uma doação do Estado capitalista”. Para ele, “o problema da escola pública é, em grande parte, o problema de tornar popular o ‘público’, de elevar o popular ao nacional. [...] Anuncia uma nova vontade política que recoloca o Estado a serviço da população, e não o contrário” (GADOTTI, 1988, p. 9).

Gadotti esteve presente na constituinte, na SECE, junto com Paulo Freire, defendendo a eleição, a partir dos municípios, de Conselhos Populares de Educação (BRASIL, 1987, p. 482). Ele tinha o entendimento que um programa de educação popular deve envolver os pais e a comunidade e, necessariamente, “incluir formas de participação como, por exemplo, os Conselhos de Escola, com caráter deliberativo, e os Conselhos Municipais de Educação”, pois só assim será possível uma escola “autônoma, isto é, sob a hegemonia da população” (GADOTTI, 1988, p. 8).

Reinaldo Matias Fleuri (1988, p. 22-24), professor da Universidade Federal de Uberlândia, realizava contraponto, notadamente influenciado pelas ideias de Althusser e Gramsci, teóricos marxistas que mais influenciaram o pensamento educacional brasileiro dos anos oitenta (YAMAMOTO, 1997). De um lado, uma escola patrocinada pelo Estado

para “consolidar o controle ideológico sobre as classes subalternas”. De outro, a educação popular, na qual “a direção permanece sob o controle dos movimentos gestados pelas classes populares”.

Carlos Pereira de Carvalho e Silva (1988, p. 31), então presidente da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), numa associação comum à época entre municipalismo, democracia e participação comunitária, entendia que “a revitalização do poder decisório local, expresso no seu núcleo principal – o município – passa necessariamente pela abertura de um canal de participação popular (...)”. No seu entendimento, “o município deve ser entendido como um ambiente preferencial de implementação de políticas pública(...)”.

Os exemplos são diversos, mas fundamentalmente apontam para um imaginário social de democracia do municipalismo educacional de esquerda que vincula participação popular à participação comunitária em pequena escala. Enaltece-se a auto-gestão do povo, bem como expressa a crença na sociedade civil como contraponto ao Estado centralizador e antipopular, defendendo que conquistas populares se processam através de movimentos sociais de base comunitária.

Por fim, é interessante observar que, apesar de muito distinto do imaginário social de democracia analisado no subtítulo anterior, que é uma ressignificação de um olhar voltado à democracia norte-americana, a esquerda brasileira municipalista da década de 1980 também tinha como pedra angular um *projeto pedagogizante*.

Celso Daniel, que havia sido candidato a prefeito pelo PT de Santo André (SP) em 1982, entendia que “a descentralização da gestão local pode ser condição para o fortalecimento da participação popular” (DANIEL, 1988, p. 6). Daniel entendia que no estágio atual a população ainda era desprovida “da necessária experiência acumulada” na condução de conselhos populares, sendo importante pensar a intervenção do poder político local, o qual “tem condições de favorecer a participação dos movimentos sociais” (DANIEL, 1988, p. 1).

Dowbor (1988, p. 16), entendendo não haver modelo para a organização da participação comunitária, sugeria que uma variável a ser observada seria “o nível de conscientização já atingido pela população”. Para Dowbor (1988, p. 20), “trata-se, sem dúvida, de um problema de maturidade política: somos um país sem cultura participativa e a transformação do nível de consciência é lenta”. Gadotti (1988, p. 15), por sua vez, pensando a escola pública popular, entendia que “só uma sólida formação política evitará

reinvidicações corporativistas”. Já Silva (1988, p. 32), acreditava que “é no município que se forma o cidadão”.

Se por um lado havia uma crença de que os movimentos sociais de base comunitárias eram uma expressão autêntica e por vezes espontânea do espírito popular, por outro lado entendia-se que era preciso realizar um amplo esforço de formação política da população, sendo a municipalização da educação básica um importante instrumento para o aperfeiçoamento dessa ainda frágil democracia.

Considerações finais

A ideia de municipalizar a educação básica para aperfeiçoar a democracia, comum no imaginário social pautado num marxismo eclético e também naquele volta seu olhar aos Estados Unidos, demonstra que o imaginário social aqui analisado não é compartimentado. Esse texto foi dividido em dois subtítulos – o imaginário social da democracia norte-americana e o da esquerda – por uma questão de clareza na exposição dos argumentos. Contudo, na imaginação social da década de 1980, uma imaginação criativa e não mera cópia de modelos exógenos, tudo o que foi analisado nos dois subtítulos poderia se fundir. Darcy Ribeiro implementou, com os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs),⁵ uma experiência popular de esquerda ou, por conta da influência de Anísio Teixeira, uma experiência liberal? Gaddoti (1992, p. 31), por sua vez, notadamente um pensador marxista, cita como exemplos de autonomia escolar no Brasil tanto a Escola-Parque de Anísio Teixeira, como os CIEPs de Darcy Ribeiro. São referências a experiências liberais ou populares de esquerda?

É exatamente a fluidez desse imaginário social que o tornou tão forte. O imaginário social de que a municipalização da educação básica seria capaz de aperfeiçoar a democracia era fluido o bastante para influenciar transformações históricas oriundas de agrupamentos políticos de diferentes tonalidades ideológicas, tanto liberais como da nova esquerda. Na década de 1990 a lógica neoliberal e gerencial torna-se hegemônica para justificar o empreendimento de políticas públicas municipalizadoras da educação básica. Contudo, não se pode desprezar a base – tanto constitucional como imaginária – que havia sedimentado esse processo.

⁵ Maria Yedda Linhares, Secretária Municipal de Educação do Rio de Janeiro entre 1983 e 1987, convidada por Darcy Ribeiro (vice-governador), coordenou a construção de centenas de CIEPs, unidades escolares de base comunitária. Linhares foi signatária da carta dirigida ao Ministro da Educação em prol da municipalização do EF (*Jornal do Brasil*, n. 9 1985, p 6).

Referências

- ABRUCIO, F. L. *Os Barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo : Hucitec, 1998.
- ALBUQUERQUE, F. C. A. Estado e municipalização do ensino no Ceará: entre o regime de colaboração e a lógica do ajuste estrutural. *O público e o privado*, Fortaleza: UECE, n. 5, jan./jun. 2005, p. 43-59.
- ARAÚJO, G. C. de. *Município, Federação e Educação: História das Instituições e das Ideias Políticas no Brasil*. São Paulo : USP, 2005. 332 f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo.
- _____. Constituição, Federação e Propostas para o Novo Plano Nacional de Educação: Análise das Propostas de Organização Nacional de Educação Brasileira a partir do Regime de Colaboração. *Educação e Sociedade*, Campinas: UNICAMP, v. 31, n. 112, jul./set. 2010, p. 749-768.
- ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo: ANPOCS, v. 11, n. 31, 1996, p. 44-66.
- _____. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro/São Paulo, Editora Revan/FAPESP, 2000.
- _____. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, Campinas: v. 23, n. 80, set. 2002, p. 25-48.
- BEDÊ, W. A. Editorial. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, ano 1, n. 2, set. 1988, p. 3.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. *Atas de Comissões*. Brasília, DF, 1987. 570 f.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 1988.
- CALMON, J. *João Calmon*. Memória viva da educação brasileira. Brasília: INEP, 1991.
- CASASSUS, J. Descentralização e Desconcentração Educacional na América Latina: Fundamentos e Crítica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 74, ago.1990, p. 11-19.
- CASTORIADIS, C. *A Instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- CRUZ, P; MONTEIRO, L (orgs.). *Anuário Brasileiro da Educação Básica*. São Paulo, Moderna, 2016.

- DANIEL, C. Participação Popular. *Revista Teoria e Debate*, n.2, março de 1988, p. 1-8.
Disponível em:
<<http://www.teoriaedebate.org.br/index.php?q=materias/sociedade/participacaopopular>>. Acesso em 22 jan. 2017.
- DOIMO, A M. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- DOWBOR, L. Participação Comunitária. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, ano 1, n. 1, jun. 1988, p. 16-23.
- EDITORIAL. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, ano 1, n. 1, jun. 1988.
- EDWARDS JR., D. B.; DEMATTHEWS, D E. Historical Trends in Educational Decentralization in the United States and Developing Countries: A Periodization and Comparison in the Post-WWII Context. *Education Policy Analysis Archives*, Arizona State University, v. 22, n. 40, jun. 2014, p. 1-39.
- FELDMAN, A. Uma crítica às Instituições representativas do período das regências (1832-1840). *Almanack Braziliense*, São Paulo: USP, n. 4, nov. 2006, p. 65-82.
- FISCHEL, W. A. *Making the Grade: The Economic Evolution of American School Districts*. Chicago : University of Chicago Press, 2009.
- FLEURI, R. M. As diferentes Faces da Educação Popular. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, ano 1, n. 2, set. 1988, p. 22-24. .
- GADOTTI, M. *A escola cidadã*. São Paulo: Cortez, 1992.
- _____. Escola Pública Popular. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, ano 1, n. 2, set. 1988, p. 5-17.
- GINZBURG, C. *O fio e os rastros. Verdadeiro, falso, fictício*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GUTIERRES, D. V. G. A municipalização do ensino e a democratização educacional no município de Altamira (PA). *Educação em Foco*, Maringá: Universidade Estadual de Maringá, v. 15, dez. 2012, p. 123-144.
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da Esfera Pública*. Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HOWLEY, C.; JOHNSON, J.; PETRIE, J.. *Consolidation of Schools and Districts: What the Research Says and What It Means*. Boulder, CO: National Education Policy Center, 2011.
- JUNGMANN, R. Elementos para uma História da UNDIME. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, ano 1, n. 1, jun. 1988, p. 111-113.

- KARNAL, L. *História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI*. São Paulo: Contexto, 2010.
- KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L.. Homogeneidade e Heterogeneidade nos Sistemas Educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. *Cadernos de Pesquisa*, Rio de Janeiro: Fundação Carlos Chagas, v. 36, n. 129, set./dez. 2006, p. 673-704.
- MORDUCHOWICZ, A.; ARANGO, A. Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010.
- MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA TEM APOIO DE MACIEL. *Jornal do Brasil*, n. 9, 17 de abril de 1985, p 6.
- PINTO, J. M. de R. Uma Análise do Financiamento da Educação no Estado da Califórnia, EUA. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, v. 35, n. 126, set./dez. 2005, p. 699-722.
- RIBEIRO, D. Mestre Anísio. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, ano 1, n. 2, jun. 1988, p. 57-64.
- ROSAR, M. de F. F. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. In: OLIVEIRA, D. (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- SANTOS, L. de A. *Entre a utopia e o labirinto: democracia e autoritarismo no pensamento educacional brasileiro dos anos 1980*. Rio de Janeiro : UERJ, 2010. 259 f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- SILVA, C. P. de C e. Educação Comunitária e Descentralização. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, ano 1, n. 2, set. 1988, p. 31-33.
- SOUZA, C. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: UERJ, vol. 44, nº 3, 2001, p. 513-560.
- SOUZA, D. B. de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro: CESGRANRIO, v.12, n.45, out./dez. 2004, p. 925-944.
- TEIXEIRA, A. A municipalização do ensino primário. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, ano 2, n. 5, nov. 1989, p. 121-136.

_____. *Em marcha para a democracia*. À margem dos Estados Unidos. Rio de Janeiro : Editora Guanabara, s. d. [data provável de 1934].

_____. *Aspectos americanos de educação*. Salvador: Tip. De São Francisco, 1928.

TOCQUEVILLE, A de. *Democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrática*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ÚLTIMA SEÇÃO. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, ano 1, n. 1, jun. 1988, p. 114-119.

UMA PROPOSTA PARA A EDUCAÇÃO. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, ano 1, n. 1, jun. 1988, p. 88-95.

WARDE, M. J. Encantamentos e desencantamentos com a América: os Estados Unidos em escritas de Anísio Teixeira. *Projeto História*, São Paulo, n. 32, jun. 2006, p. 171-189.

YAMAMOTO, O. H. Educação e tradição marxista no Brasil. *Comunicação & Sociedade*, São Paulo: Universidade Metodista de São Paulo, n. 10, set.-dez. 1997, p. 33-43.