

MUNICÍPIO, FEDERAÇÃO E EDUCAÇÃO: INSTITUIÇÕES E IDÉIAS POLÍTICAS NO BRASIL

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. – USP / UFES – gilda.vix@terra.com.br

GT: Estado e Política Educacional / n. 05

Agência Financiadora: CAPES

Foi-se vendo que pouco a pouco – e até hoje o vemos ainda com surpresa, por vezes – que o Brasil se formara às avessas começando pelo fim. Tivera Coroa antes de ter povo. Tivera parlamentarismo antes de ter eleições. Tivera escolas superiores antes de ter alfabetismo. Tivera bancos antes de ter economias. Tivera salões antes de ter educação popular. Tivera artistas antes de ter arte. Tivera conceito exterior antes de ter consciência interna. Fizera empréstimo antes de ter riqueza consolidada. Aspirara a potência mundial antes de ter a paz e a força exterior. Começara em quase tudo pelo fim. Fôra uma obra de inversão (Alceu Amoroso Lima).

Introdução

Obra de inversão, eterno mal das origens, idéias fora do lugar... É muito difícil uma análise retrospectiva das instituições e das idéias políticas brasileiras sem evocar uma trajetória particularíssima com resultados também muito específicos para a atualidade.

Talvez o caminho a seguir nesse trabalho¹ devesse enfatizar a nossa formação histórica às avessas. Conduzir essa reflexão com base na teoria da inversão como elemento basilar do eterno mal das origens seria legítimo e incontestável, mas também óbvio.

Dessa forma, para escapar dessa obviedade, partiremos das perspectivas com que essa inversão e/ou exotismo constitui (em) as contradições e a complexidade da formação do Estado brasileiro e, conseqüentemente, da organização da educação no País.

O fenômeno de municipalização das matrículas na etapa elementar de escolarização é uma dessas complexidades. Em menos de uma década, a tendência estadualista da oferta de instrução elementar, com mais de um século de vigência, foi invertida, conforme o Gráfico 1 e a Tabela 1.

¹ Resultado de tese apresentada e defendida na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

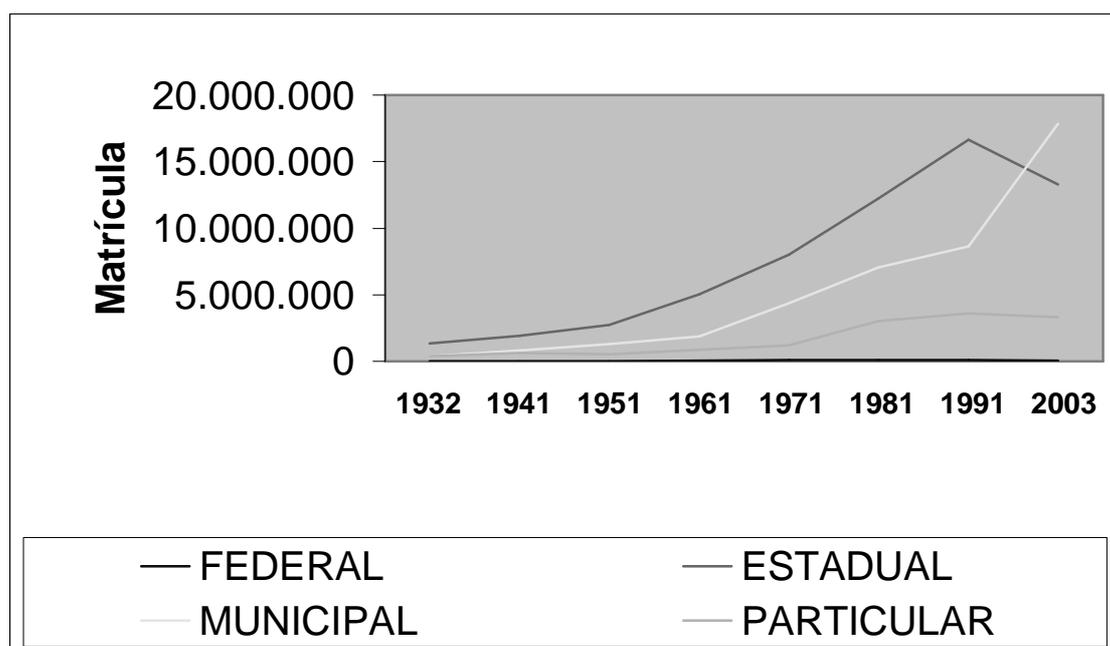


Gráfico 1 - Matrícula no ensino obrigatório por dependência administrativa - 1932-2003.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro, 2003. 1 CD-ROM

Tabela 1 - Matrículas no ensino obrigatório por dependência administrativa - 1932 - 2003.

ANO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	TOTAL
1932	2.250	1.332.898	355.527	380.762	2.071.437
1941	3.905	1.897.098	813.919	632.720	3.347.642
1951	360	2.702.823	1.292.012	516.859	4.512.054
1961	40.174	5.007.816	1.877.332	873.410	7.798.732
1971	86.872	8.013.471	4.339.009	1.184.036	13.623.388
1981	104.023	12.234.740	7.063.692	3.000.655	22.403.110
1991	96.728	16.637.040	8.620.351	3.594.147	28.948.266
2003	25.997	13.272.739	17.863.888	3.278.125	33.687.780

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro, 2003. 1 CD-ROM.

Evidentemente essa inversão tem estreita relação com a descentralização propugnada pelo movimento Reforma do Estado brasileiro. Os organismos multilaterais de financiamento indicavam, na década 1990, o ajuste fiscal duradouro, as reformas econômicas orientadas para o mercado e a inovação dos instrumentos de política social como mecanismos relevantes para garantir e ampliar a governança do Estado nacional. A descentralização das políticas sociais no Brasil, como muitos trabalhos indicam (GENTILI, 1994, PERONI, 1990, ROSAR, 1995, TIRAMONTI, 1997, entre outros), integra-se nesse quadro de novos padrões de regulação estatal.

Todavia, essa explicação não é suficiente para o debate sobre a descentralização do ensino no Brasil nas últimas décadas, que se traduziu na municipalização. Não é suficiente, exatamente por desconsiderar toda a história de (con) formação do Estado brasileiro e da organização da educação e por desconsiderar que uma engenharia institucional complexa como a descentralização de perfil municipalista não pode ser explicada apenas a partir dos determinantes mais atuais da globalização.

A municipalização do ensino

As propostas de municipalização do ensino remontam à década de 1920, com a atuação da Associação Brasileira de Educação (ABE), foram sistematizadas por Anísio Teixeira nas décadas seguintes e refutadas por Carlos Correa Mascaro entre as décadas de 1950 e 1960.

A questão restringiu-se a considerar a municipalização do ensino como algo específico da área; portanto, não dialogou com uma longa tradição de pensamento político que articulava o debate sobre a organização do Estado brasileiro com o debate sobre a organização da educação nacional. Também desprezou uma análise da formação de nossas instituições políticas municipais e federativas, como se essas fossem a-históricas e não construídas social e politicamente.

A retomada do debate sobre a municipalização do ensino na década de 1980 também incorreu no mesmo reducionismo, com a configuração de três tendências marcantes de análise ² que não se articularam com a questão da organização do Estado brasileiro e

² Denominadas em nosso trabalho de: 1) **participacionista**, ou seja, artigos, dissertações e teses que defendiam a associação do poder local com o poder popular ou da descentralização com a democracia, entre os representantes dessa tendência podemos citar GADOTTI (1989, 1993), ROMÃO (1990, 1992), BORDIGNON (1989, 1993), JACOBI (1990); 2) **pragmática** com trabalhos definindo a descentralização que enfatizasse a delegação, recursos e resultados, entre as autoras que mais traduziram essa tendência podem ser citadas MELLO (1986,1990), MAIA (1989, 1990, 1995), BARRETO (1990, 1992, 1995) e; 3) **político-ideológica** com argumentos que denunciavam a exploração política sobre o tema da municipalização do ensino e da falta de consistência doutrinária das propostas, representada pelos trabalhos de CUNHA(1991), AZANHA (1995) e ARELARO (1980, 1989).

muito menos dialogaram com a tradição do pensamento político brasileiro. Disso resultou, como enfatizam estudiosos do tema, a predominância de abordagens ou muito ideologizadas, ou muito concretas, faltando estudos que tivessem um enfoque mais teórico e conceitual.

Federalismo e poder local

Foi nessa ausência que nos pautamos para a definição das três categorias deste trabalho: município, federação e educação. O pressuposto foi tornar a organização do Estado brasileiro e suas instituições municipais e federativas um problema de política educacional. Procedendo dessa forma, buscamos nos clássicos da Ciência Política Os fundamentos para as três categorias do trabalho.

Assim, definimos o federalismo como um pacto pelo qual várias unidades territoriais se obrigam mutuamente de forma voluntária. Todavia, o modelo de federalismo erigido nos Estados Unidos não surgiu para reforçar a democracia e o poder local. Ao contrário, foi concebido a partir da necessidade de diminuir o poder local, o igualitarismo político e a democracia direta, com o fortalecimento do poder central e do sistema representativo (GARGARELLA, 2002, MADISON, HAMILTON, JAY, 1993). Em decorrência disso, uma primeira conclusão importante que chegamos com a análise dos “Artigos federalistas” é que a associação que normalmente é feita entre os conceitos de federalismo, descentralização e democratização carece de sustentação histórica e conceitual.

Tocqueville (2001), com sua análise da igualdade e da democracia na América, e Proudhon (2001), com sua defesa de um sistema federal total, viam o modelo de federação erigido nos Estados Unidos como um artifício. O primeiro, pelo fato de o federalismo desconsiderar a pujança do poder local; o segundo, por associar o federalismo com o centralismo, visto que teria atribuído poderes demasiados à União.

Instituições Políticas: federalismo e municipalismo

No Brasil, a descentralização desde muito cedo foi assumindo contornos federalistas e depois municipalistas. Adotou-se como idéia corrente a fórmula que identifica o federalismo com maior democracia e maior descentralização e, no geral, referimo-nos a esses aspectos como componentes essenciais de qualquer federação. Constatamos que essa fórmula precisa ser bastante relativizada, na medida em que, como tributária da idéia de contrato social, a idéia de federação (ou o contrato federativo) pode estar vinculada a uma lógica de perfil bastante centralizador e até mesmo antidemocrático.

Quanto ao município, desde a sua origem, em Roma, nunca esteve associado aos princípios de autonomia local, uma vez que surgiu como estratégia do Estado romano para coordenar a ação política nos territórios conquistados, depois serviu de instrumento relevante para a configuração do Estado absolutista português e, por fim, como mecanismo do reino português para colonização das terras brasileiras, no que diz respeito ao controle da aristocracia colonial e da arrecadação de tributos e rendas. Nesse sentido, ao contrário das comunas européias, que consolidaram pactos com o poder central para fazer frente às prerrogativas da nobreza, os municípios foram configurados apenas como braço político da estratégia de centralização do poder (D'AQUINO, 1940, HERCULANO, 1916, ZENHA, 1962, FAORO, 2000, LEAL, 1993).

Em decorrência dessa associação entre o município e os interesses centralizadores, a configuração das instituições federativas no Brasil não levou em conta o municipalismo, uma vez que as idéias federalistas surgiram como contraposição à excessiva centralização monárquica. Não havia sequer, nas demandas federalistas, os clamores republicanos, visto que o liberalismo brasileiro, antes mesmo de propugnar as liberdades civis, tomou para si a bandeira da descentralização como forma de adaptação política às novas necessidades econômicas advindas do fim do tráfico de escravos e da mudança do eixo econômico do Nordeste para o Sudeste (CARVALHO, 1993, 1998, TORRES, 1967).

Se nos Estados Unidos o federalismo surgiu como alternativa às tendências centrífugas das 13 Colônias, no Brasil surgiu como alternativa à centralização política e administrativa do período colonial e imperial. O mote era pôr fim ao poder central nas eleições locais e acomodar as elites regionais nos postos de comando. Assim, se na própria idéia original de federação não encontramos sustentação teórica para associá-la

à descentralização e à democratização do poder político, tampouco poderemos encontrar essa associação no Brasil, porquanto fora o regionalismo a base para a defesa da organização federativa. Por isso, nos primeiros tempos de implantação do federalismo, após a Proclamação da República, a descentralização caracterizou-se pela feição estadualista, com a restrição significativa da autonomia municipal, embora o município se tenha integrado de forma subordinada como peça importante na engrenagem da Política dos Governadores (TORRES, 1967, ABRUCIO, 1998, NUNES, 1920).

A crise na Bolsa de Nova York, de 1929, teve conseqüências para a economia cafeeira e, conseqüentemente, trouxe instabilidade política para as oligarquias rurais, atingindo o pacto oligárquico que sustentava a federação erigida em 1891. A Revolução Constitucionalista de 1932 assinalou o último dos conflitos em torno da federação, que ficou, por muito tempo, secundarizada ou mesmo esquecida como se houvesse um consenso em torno de sua pertinência.

Foi justamente num momento em que o intervencionismo estatal se expressou como tendência no cenário político e institucional que o municipalismo se configurou como uma nova expressão das demandas por autonomia local. Todavia, somente em meados da década de 1940, com o processo de abertura política após o Estado Novo, é que o municipalismo ganhou contornos mais nítidos, como movimento reivindicatório que conseguiu assegurar, na Carta de 1946, dispositivos que previam a repartição de rendas e de competências para os municípios.

Esses dispositivos foram resultados da pressão exercida pela campanha municipalista liderada por Rafael Xavier, em que encontramos argumentos altamente reveladores da natureza ideológica e idealista desse movimento. Na verdade, a análise da campanha municipalista no Brasil, em qualquer época, revela que os únicos que lutaram pelos municípios e defenderam a autonomia municipal foram os municipalistas (XAVIER, 1948, NUNES, 1957). Nem liberais, nem positivistas, nem separatistas, nem autoritários, simplesmente municipalistas. Dessa forma, a federação tridimensional que começou a configurar-se a partir dessa campanha não foi obra política de nenhuma tradição de pensamento político isoladamente.

A campanha municipalista, com a conseqüente fundação da Associação Brasileira de Municípios (ABM), foi originada de grandes equívocos históricos e conceituais e, ainda

assim, sobrepujou o debate sobre o federalismo como forma de organização nacional. O federalismo, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1946, não só deixou de ser tema de reflexão - mesmo considerando as estruturais desigualdades entre estados e regiões - como foi ampliado, com uma interpretação de autonomia municipal tão alargada que conferia ao município “*status*” de membros da federação.

No período de redemocratização do País, após o Regime Militar, a campanha municipalista foi retomada com a atuação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), tributário do movimento da década de 1940. Essa retomada também foi perpassada por um viés ideológico e idealista, ao inserir formalmente, na Constituição Federal de 1988, o município como ente federado. Essa inserção não levou em consideração nem os impactos políticos, nem os impactos financeiros, e acirrou ainda mais os conflitos federativos, ao adotar os mecanismos de competências comuns num contexto histórico marcado por um federalismo altamente predatório.

Todavia, a inscrição do município como ente federado e a constituição dos sistemas municipais de ensino no Texto Constitucional de 1988 - em que pese ao engajamento de muitos educadores na retomada da temática da municipalização do ensino - não foram defendidas pelas entidades da área de educação que se fizeram presentes no debate constituinte. Ao contrário, essas entidades foram bastante cautelosas quanto às teses municipalistas na organização do ensino brasileiro. Foi a atuação do IBAM, na “Subcomissão de municípios e regiões”, que consolidou a inscrição de uma federação tridimensional no Texto Constitucional de 1988, representando o ponto de convergência entre o municipalismo e o federalismo, como instituições políticas, e a organização da educação brasileira, convergência tecida por equívocos conceituais e históricos que reduziram a democracia à descentralização municipalista (BRASIL, 1987a, 1987b, 1987c).

Além de desconsiderar as questões técnicas de repartição de rendas e de competências e a questão sociopolítica das profundas desigualdades entre regiões, estados e municípios (SOUZA, 2001), o debate constituinte desprezou toda uma tradição de pensamento político brasileiro com sólida reflexão sobre a relação entre município, federação e educação, que resgatamos, em parte, neste trabalho, a fim de problematizar a atual organização do Estado e da educação nacional.

Município, federação e educação: idéias políticas

Tavares Bastos pode ser considerado um dos primeiros formuladores da idéia de federação no Brasil. Considerava que a essência das reformas liberais no país era a garantia da autonomia das províncias e propunha como modelo de organização nacional uma monarquia federativa com educação política que reforçasse as “virtudes cívicas” (BASTOS,1975).

Assim, o alicerce de sua defesa de uma descentralização federativa era a província e não o município. Quanto à organização da educação no país, sua proposta consistia na criação de uma taxa escolar que não confrontasse com o princípio da gratuidade do ensino, sendo que a província teria papel preponderante na disseminação da instrução elementar com a colaboração do Governo Central para as pequenas províncias (com menor capacidade orçamentária).

Assim como Tavares Bastos, Rui Barbosa foi outro personagem emblemático no debate da configuração histórica das idéias de federalismo e educação no País. Os Pareceres de 1882 destacavam a necessidade de uma organização nacional do ensino, pois uma reforma radical do ensino público seria a primeira de todas as necessidades da pátria. Também traziam a proposta do estabelecimento de um fundo escolar mediante a cobrança de taxa, tal qual o modelo de Tavares Bastos. Esse fundo escolar não deveria ser uma instituição provincial, tal qual defendia Tavares Bastos, mas sim nacional e o Governo Central deveria colaborar com governos locais com a criação de novos aportes financeiros (BARBOSA, 1946).

Contudo, a posição de Rui Barbosa quanto ao necessário equilíbrio entre um projeto nacional de educação e a autonomia local foi negligenciada no processo de implantação da federação brasileira, processo do qual foi um dos protagonistas. Ainda observa-se uma grande contradição no pensamento de Rui Barbosa quanto à oferta de instrução elementar no período entre os pareceres e a Proclamação da República, pois no projeto constitucional de sua lavra a educação não era colocada como um projeto nacional, como constava nos Pareceres de 1882 (BARBOSA, 1947).

Mas fica evidente que Rui Barbosa defendia, como Tavares Bastos, a preponderância das províncias sobre as municipalidades no seu projeto de federação. E como político e intelectual engajado ao liberalismo de seu tempo, também acentuava a precedência da federação sobre o conjunto de todas as medidas da reforma liberal.

Não é recente o mito da superioridade paulista em relação às demais províncias/estados da federação. A imagem de uma locomotiva puxando 20 vagões, presente durante os embates da Revolução Constitucionalista de 1932, foi construída muito antes, ao final do Império, com o movimento separatista liderado por João Alberto Sales. Em sua obra “A pátria paulista”, defendia o regime republicano nos moldes norte-americanos, assegurando “liberdades” aos proprietários rurais paulistas. Para Sales (1983), o Separatismo seria um elemento de “progresso” político que deveria preceder a federação. Além disso, seria um poderoso mecanismo para Garantir da autonomia do ensino na província de São Paulo.

Júlio de Castilhos (2003) ganhou notoriedade na província do Rio Grande do Sul mediante o exercício do jornalismo político. Desde a sua passagem pela Faculdade de Direito de São Paulo, onde escreveu para os periódicos estudantis “A Evolução” e “A República”, vinha aprimorando as suas qualidades de jornalista político que incitava polêmicas. Porém, foi como editor de “A Federação”, órgão do Partido Republicano Rio-Grandense, a partir de 1884, que ficou conhecido pela sua pregação do positivismo comteano, sua crítica ácida à monarquia e a defesa intransigente da abolição da escravatura.

Assim, a Monocracia comteana foi a base do “castilhismo” (forma de governo republicana e ditatorial). Castilhos participou do processo constituinte de 1890 defendendo interpretação radical do federalismo e, no Rio Grande do Sul, redigiu praticamente sozinho um projeto constitucional de feições marcadamente monocráticas. No Rio Grande do Sul, pode-se afirmar que o castilhismo significou a submissão dos municípios gaúchos e também valorização do ensino, pois colocou a educação pública no topo das despesas do estado.

Alberto Torres, escritor e político que representa o pensamento autoritário brasileiro, integrou o grupo dos críticos da Constituição de 1891. Para Torres (1982), a federação

teria se transformado em estadualismo. Nesse sentido, propunha uma organização do Estado cujos elementos fossem o nacionalismo e as corporações. Denunciava a desorganização das instituições em decorrência da implantação de modelos estranhos à nossa realidade, pois as autonomias estaduais e municipais seriam os “nervos mais sensíveis da nossa política”. Assim, defendia a necessidade de reforço dos poderes federais, visto que a ênfase nos poderes estaduais representava ampliação dos antagonismos e dos conflitos. Em sua proposta de projeto constitucional, o poder central deveria intervir nos estados para garantir educação.

Antônio Paim (1987), ao comentar a vida e a obra de Oliveira Vianna, destaca que, na Primeira República, o País teve um arcabouço constitucional que diferia flagrantemente da atuação dos governantes e que, nesse contexto, várias formas de autoritarismo foram elaboradas, sendo a primeira delas o castilhismo de inspiração comteana que desprezava solenemente o liberalismo. Para Paim (1987), foi exatamente a elite castilhistaborgista que chegou ao poder com o Movimento de 1930 e o Estado Vargasista.

Porém, outras doutrinas autoritárias estiveram presentes no cenário político brasileiro, como a de Jackson Figueiredo, que fundamentaria o integralismo, a de Francisco Campos e de Azevedo de Amaral, entre outros. Oliveira Vianna, foi colaborador de Vargas,³ mas, segundo Paim, sua teoria tinha algo a ver com o autoritarismo, todavia não se reduzia a isso.

Oliveira Vianna teria, mais do que defendido uma outra teoria autoritária, desenhado uma proposta inteiramente original, ao destacar que a modernização do País deveria abranger o plano das instituições políticas, como pretendiam os liberais desde a independência, mas essa modernização só poderia ser levada a termo pelo Estado, o que Wanderley Guilherme dos Santos (1998) chamou de “autoritarismo instrumental”, ou seja, a idéia de que o autoritarismo seria um instrumento transitório para ser utilizado num país com grande diferenciação política, social, territorial, cultural e econômica, a fim de se chegar à implementação de instituições liberais autênticas. Assim, só o Estado teria condições de romper com as tradições dos clãs e instituir, de fato, um liberalismo político (VIANNA, 1938, 1987, 2003).

³ Depois da Revolução de 30, tornou-se Consultor da Justiça do Trabalho.

Para Vianna os verdadeiros construtores da nacionalidade procuravam mecanismos de reforço do poder central, enquanto os liberais lutavam pelo municipalismo, pelo federalismo, pela democracia como sinônimos do progresso político, o que seria um equívoco visto que a organização municipal foi anterior à organização social e por ato de delegação do poder central. Daí, segundo Oliveira Vianna, o idealismo e a inadequação da instituição municipal no Brasil. O autor designa esse fenômeno como “marginalismo das elites políticas”, principalmente no que se refere às idéias homogêneas calcadas no modelo norte-americano de Tavares Bastos e Rui Barbosa. O mal do federalismo não estaria da descentralização, mas sim na sua uniformidade. Os defensores do federalismo no Brasil não levavam em consideração o despreparo para a autonomia local das antigas províncias, e acabaram uniformizando aquilo que pretendiam diversificar. Exemplificando essa crítica, cita Oliveira Vianna que, se alguém se dispusesse a procurar a originalidade de tipos de governo local nas vinte constituições estaduais, promulgadas após 1891, se depararia com absoluta semelhança entre elas, com a única exceção do Rio Grande do Sul, embora as realidades sociais, econômicas, políticas e culturais de cada estado da federação fossem muito distintas: “O estudo dos textos das suas Constituições, na sua abstração verbal, é de secundária importância para o historiador, como para o sociólogo” (VIANNA, 1938, p. 328).

Assim, coerentemente com sua defesa de um Estado unitário e desconcentrado, Oliveira Vianna defende o dirigismo estatal em matéria educacional, não se limitando aos primeiros anos de escolarização e atingindo até o ensino superior, visto que nesse nível era formada a elite dirigente do País e era realizada a alta cultura nacional.

Do IV Congresso Nacional dos Municípios, organizado pela ABM no bojo da campanha municipalista, em 1957, participou também Anísio Teixeira, que, representando oficialmente o Ministério da Educação e Cultura, elaborou e relatou a tese oficial da ABM, intitulada “Municipalização do ensino primário”. Nesse documento, podemos vislumbrar algumas idéias que se tornaram caras aos defensores da municipalização nas décadas seguintes. Percebemos também que, a partir desse momento, o debate sobre a organização da educação nacional foi deslocado do campo mais amplo dos intelectuais e políticos- que não eram educadores- para o campo mais específico dos profissionais da educação. A tese da municipalização do ensino no contexto da federação brasileira assumiu, com estes últimos, contornos mais nítidos.

Anísio Teixeira evoca, na famosa tese (NUNES, 1957), o princípio constitucional da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino primário, destacando que a Carta de 1946 distribuiu as competências relativas à oferta da etapa elementar entre os Municípios, os Estados e a União, estendendo-se a todo o território nacional nos estritos limites das deficiências locais.

Anísio Teixeira identifica descentralização, federação e democracia como dimensões indissociáveis de uma política educacional que levasse em conta a unidade na diversidade. Com esses argumentos, Anísio Teixeira parece intencional colocar uma pedra sobre as questões relativas à federação, ao poder local e à articulação de ambos ao tema da organização da educação nacional, visto que sumariamente associa federação à democracia, desqualificando, portanto, os opositores da descentralização ao tachá-los de antidemocráticos (TEIXEIRA, 1956).

Essa posição de Anísio Teixeira pode guardar relação com a sua oposição à política educacional centralizadora desenvolvida a partir de 1930, pois defendia que o governo central deveria definir apenas as normas gerais da educação. Os currículos, os métodos, as práticas didáticas e tudo o que dizia respeito à ordem política e didático-pedagógica deveria ficar no campo da autonomia profissional dos professores. De toda forma, a maneira taxativa como situa o problema da descentralização está evada de idealismo ou de marginalismo, ao desconsiderar, segundo o debate dos autores que ele chama de “unitaristas”, as condições objetivas dos municípios e os aspectos histórico-culturais do povo brasileiro.

Ao que parece, Anísio Teixeira tinha consciência do potencial de iniquidade de sua proposta, mas a possibilidade de ampliação do sistema sobrepujava a questão da igualdade de condições de oferta: “Com efeito, as escolas passariam a ser locais e, desse modo, a ser mantidas em condições desiguais, segundo os recursos dos municípios, mas, por isso mesmo, a serem mais numerosas, pois umas custariam menos que as outras” (TEIXEIRA, 1956, p. 174).

Enquanto Anísio Teixeira pode ser considerado um idealista no que se refere ao seu modelo de organização nacional pautado nas tradições clássicas do liberalismo de Tavares Bastos e de Rui Barbosa, o professor da Universidade de São Paulo, Carlos

Correa Mascaro, pode ser considerado um realista ou um objetivista no que se refere à questão da municipalização do ensino.

Pouco depois da divulgação da tese sobre a municipalização do ensino, de Anísio Teixeira, no IV Congresso das Municipalidades, Carlos Correa Mascaro publicou, no ano de 1960, o livro “O município de São Paulo e o ensino primário”, originalmente uma monografia para o concurso de livre docência na cadeira de “Administração Escolar e Educação Comparada” da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo.

Nessa obra, o autor começa enunciando que o municipalismo estaria ganhando um número cada vez maior de adeptos entre aqueles que viam na descentralização uma das chaves para a solução de vários problemas ligados ao subdesenvolvimento do País e também entre aqueles que invariavelmente adotavam novidades para não serem acusados de anacronismo.

Para o autor, a municipalização, mais do que transferência ou ampliação de atribuições administrativas, significava responsabilidades relativas ao financiamento da obra a ser realizada. Esse seria para o autor o nó górdio do debate sobre a municipalização do ensino. O autor indica que o desinteresse dos poderes locais pelo ensino talvez decorresse da escassez de recursos financeiros, uma vez que os municípios brasileiros sempre foram os menos dotados de rendas públicas. Mas também sugere que o desinteresse pela expansão do ensino teria causas ligadas aos interesses dos chefes políticos locais de não perderem “braços” no trato da lavoura (MASCARO, 1960).

Carlos Correa Mascaro, com esse estudo, contrapunha-se ao fôlego que as teses municipalistas ganhavam na década de 1940, situando a questão nos marcos histórico-culturais da formação social brasileira e na realidade da administração pública da capital paulista. Foi justamente a partir da polarização entre seus argumentos e os de Anísio Teixeira que o debate sobre a municipalização do ensino ressurgiu, na década de 1980. Mas esse debate não mais considerava a questão federativa como inerente às propostas em disputa. Nada do que formou essa longa tradição de debate político sobre a organização nacional foi retomado, restando apenas os argumentos circunscritos às especificidades educacionais e ligado ao participacionismo, ao pragmatismo ou mesmo

à denúncia do mandonismo local como impedimento para a municipalização, mas sem o resguardo do que a teoria política nacional havia formulado sobre o tema. Nessa ambiência é que a descentralização de perfil municipalista foi inscrita na Constituição Federal de 1988, e sobre os equívocos dessa inscrição, apontados a partir dessa trajetória institucional e das idéias políticas discutidas neste trabalho, é que recairão as nossas conclusões.

Conclusões

Podemos afirmar que a tradição de pensamento liberal no Brasil não foi municipalista, apesar de considerar relevante a organização municipal nos moldes equivocadamente comunais. A descentralização federativa defendida por Tavares Bastos e Rui Barbosa era provincial, visto que se baseava na federação dual dos Estados Unidos.

Outra questão relevante é que a tradição de pensamento liberal não foi essencialmente republicana. Foi federalista antes de qualquer coisa, associando descentralização com autonomia provincial e não municipal, em decorrência, talvez, da estreita relação, no Brasil, entre o municipalismo e o centralismo.

O “não-republicanismo” com federalismo da tradição liberal brasileira foi algo que perdurou na nossa trajetória institucional, haja vista que, por ocasião da reforma constitucional, tivemos um plebiscito sobre a forma de governo (República ou Monarquia Constitucional) e o sistema de governo (Parlamentarismo ou Presidencialismo), mas não sobre o regime federativo, considerado cláusula pétrea no Texto Constitucional.

Isso, apesar de o federalismo ter assumido o significado de regionalismos que, no passado, foram intensificados pelas teorias e movimentos separatistas e que hoje permanecem, de certa forma, no jogo político-institucional, sob a forma predatória de relação entre os entes federados brasileiros, com reflexos, inclusive, na organização da educação nacional, que não assegura quantitativa e qualitativamente recursos, infraestrutura e insumos de forma equânime para todos os brasileiros.

Nesse quadro, parece-nos que a tradição de pensamento nacionalista (classificada de autoritária, com certa razão) deu uma contribuição importante ao debate sobre a organização do Estado e do ensino, contribuição que talvez tenha sido desprezada pelos equívocos e preconceitos relacionados às idéias de federação, município, descentralização e democratização.

Assim, fica a questão da necessidade de desnaturalizar a federação, principalmente a federação tridimensional, e de retomar o debate, talvez, a partir de políticas educacionais que permitam constituir um sistema verdadeiramente **nacional** de educação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: HUCITEC, 1998.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **A descentralização na Lei 5.692/71**: coerência ou contradição? 1980. 204 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.

_____. A municipalização do ensino e o poder local. **ANDE**, São Paulo, v. 8, n. 14, p. 22-26, 1989.

AZANHA, José Mario Pires. Uma idéia sobre a municipalização do ensino. In: _____. **Educação**: temas polêmicos. São Paulo: Martins Fontes, 1995. p.105 - 115.

BARBOSA, Rui. **Obras completas**: reforma do ensino primário e várias instituições complementares da instrução pública. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, v. 10, 1946. (Tomos 1-4).

_____. **Obras completas**: queda do império. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, v. 16, 1947. (Tomo 3)

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. A universalização do ensino fundamental e o papel dos municípios – contribuição à sua redefinição. **ANDE**, São Paulo, v. 9, n. 16, p. 20-25, 1990.

_____. Onde se quer chegar com a municipalização do ensino fundamental? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 80, p. 51-55, fev. 1992.

_____. Descentralizar e redistribuir nos sistemas de ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 95, p. 73-78, nov. 1995.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. **A província**: estudo sobre a descentralização no Brasil. 3. ed. São Paulo: Nacional, 1975.

BORDIGNON, Genuíno. A escola cidadã: uma utopia municipalista. **Educação**

Municipal, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 5.

_____. Gestão democrática do sistema municipal de educação. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Org.). **Município e educação**. São Paulo: Cortez, 1993. p. 135

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Organização do Estado. Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. **Relatório e anteprojeto**. Brasília, 1987a. 33 f.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. **Relatório**. 1987c. 49 f.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Organização do Estado. Subcomissão de Municípios e Regiões. **Relatório**. Brasília, 1987b. 43 f.

CARVALHO, José Murilo de. Federalismo y centralización en el imperio brasileño: historia y argumento. In: CARMAGNANI, Marcelo (Coord.). **Federalismos latinoamericanos**: México, Brasil, Argentina. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 51-80.

_____. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

CASTILHOS, Júlio de. **O pensamento político de Júlio de Castilhos**. Porto Alegre: Martins Livreiro, 2003.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

D'AQUINO, Ivo. **O município**: sua conceituação histórica e jurídico-constitucional. Florianópolis: [s.n.], 1940.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. 2 v. (Grandes nomes do pensamento brasileiro).

GADOTTI, Moacir. Educação municipal e poder popular. **Educação municipal**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 60

_____. Sistema municipal de educação. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Org.). **Município e educação**. São Paulo: Cortez, 1993. p. 71

GARGARELLA, Roberto. En nombre de la constitución: el legado federalista dos siglos después. In: BORÓN, Atílio (Org.). **La filosofía política moderna**: de Hobbes a Marx. Buenos Aires: CLACSO, 2002. CD-ROM.

GENTILI, Pablo. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 1994.

HAMILTON, Alexander, JAY, John, MADISON, James. **Os artigos federalistas**. Rio

de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

HERCULANO, Alexandre. **História de Portugal**: desde o começo da monarchia até o fim do reinado de Afonso III. 7. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1916. (Tomos 6-8).

IGLÉSIAS, Francisco. Apresentação. In: TORRES, Alberto. **A organização nacional. Primeira parte**: a Constituição. 4. ed. São Paulo: Nacional, 1982.

JACOBI, Pedro. Administração municipal, descentralização e participação. **Educação Municipal**, São Paulo, v. 3, n. 6, p. 7-19, jun. 1990.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo. São Paulo: Alfa-Omega, 1993.

MAIA, Eny Marisa. **A descentralização do ensino no estado de São Paulo (1970-1987)**: democratização ou descompromisso? 1989. 309 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

_____. A municipalização do ensino em processo: a experiência do Estado de São Paulo. **ANDE**, São Paulo, v. 9, n. 16, p. 10-16, 1990.

_____. **Descentralização e democratização do ensino**: dois estudos. Os estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. 1995. 305 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

MASCARO, Carlos Correa. **O município de São Paulo e o ensino primário**: ensaio de administração escolar. São Paulo: FAFIC/USP, 1960.

MELLO, Guiomar Namó de. É preciso dar um conteúdo concreto ao debate sobre a municipalização do ensino de 1.º grau. **Em aberto**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 19-24, jan./mar.1986.

_____. A municipalização e a questão do papel do Estado na sociedade brasileira. **ANDE**, São Paulo, v. 9, n. 16, p. 5-9, 1990.

NUNES, José Castro. **Do estado federado e sua organização municipal**: história, doutrina, jurisprudência e direito comparado. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro e Maurillo, 1920.

NUNES, Osório (Org.). O clamor dos municípios. In: CONGRESSO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 4., 1957, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Ersol, 1957.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do princípio federativo**. São Paulo: Imaginário/Nu-Sol, 2001.

ROMÃO, José Eustáquio. Administração municipal da educação. **Educação**

Municipal, São Paulo, v. 3, n. 6, p. 37-52, jun. 1990.

ROMÃO. **Poder local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. **Globalização e descentralização**: o processo de desconstrução do sistema educacional pela via da municipalização. 1995. 348 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1995.

SALES, Alberto. **A pátria paulista**. Brasília: EdUNB, 1983.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, local, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

TEIXEIRA, Anísio. **A educação e a crise brasileira**. São Paulo: Nacional, 1956.

TIRAMONTI, Guillermina. Los imperativos de las políticas educativas de los 90. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 23, n.1-2, jan./dez. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>>. Acesso em: 20 ago. 2004.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 2001. (Livro 1).

TORRES, Alberto. **A organização nacional** - Primeira parte: a constituição. 4. ed. São Paulo: Nacional, 1982.

TORRES, José Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo brasileiro**. São Paulo: Nacional, 1967.

VIANNA, Oliveira. **Evolução política do povo brasileiro**. São Paulo: Nacional, 1938.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. São Paulo: EDUSP, v. 2, 1987.

VIANNA, Oliveira. Populações meridionais do Brasil: populações meridionais do centro-sul. In: SANTIAGO, Silviano (Coord.). **Intérpretes do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, v. 1, 2002. p. 919-1.188.

XAVIER, Rafael. **Pela revitalização do município brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 1948.

ZENHA, Edmundo. **O município no Brasil**: 1532-1700. São Paulo: Instituto Progresso, 1962.