

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO DE 1.º GRAU: TESE CONTROVERTIDA *

Elba Siqueira de Sá BARRETTO **

Lisete Regina Gomes ARELARO ***

RESUMO: O artigo discute a questão da municipalização do ensino de 1.º e 2.º graus no Brasil, analisando, historicamente, as atribuições do município, tanto no que se refere às funções educacionais em textos legais, quanto as suas reais condições financeiras de execução da escola básica de 8 anos. Analisa ainda a problemática que a municipalização coloca, quando se considera a transformação de todo o ensino de 1.º grau municipal, bem como a tendência atual de consideração do município como a instância mais próxima da comunidade, e como tal, tradutora mais legítima dos seus anseios.

PALAVRAS-CHAVE: Municipalização do Ensino. Ensino de 1.º e 2.º Graus. Descentralização.

O momento histórico atual expressa um esforço de ampliação dos espaços de liberdade e de maior participação popular nos diferentes níveis da organização social.

No bojo do processo de democratização da sociedade o discurso sobre a importância estratégica da municipalização do ensino vem ganhando ênfase e propostas para concretizá-la começam a ser feitas. Atente-se, no entanto, para o fato de que a municipalização do ensino, nos últimos anos, tem sido defendida tanto por grupos políticos progressistas como conservadores, o que chega a ser preocupante porque, ao que parece, nem a primeira tendência, nem a segunda, conseguem explicitar com clareza e objetividade onde querem chegar com a proposta, quando mais não seja, até pela falta de informações e debate mais aprofundado sobre o assunto.

Se na década de 50 era possível registrar uma discussão entusiástica sobre o tema, em alguns Estados pelo menos, após a promulgação da Lei n.º 4.024/61, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o assunto parece ter caído no esquecimento no meio dos administradores e intelectuais for-

* Artigo divulgado por "Em Aberto", Brasília, INEP-MEC, n.º 29, jan./mar. 86.

** Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas.

*** Professora Assistente do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação. Faculdade de Educação. USP.

jadores do pensamento educacional do país, vindo apenas recentemente a reaparecer em cena e não necessariamente por iniciativa dos educadores, mas principalmente das áreas políticas.

Uma breve retrospectiva acerca da competência legal dos municípios em relação ao ensino fundamental ao longo do tempo, demonstra, como bem recorda Mascaro,¹ que nas antigas constituições, bem como na legislação educacional e nos costumes, a responsabilidade pelo ensino primário foi sempre atribuída quase que com exclusividade aos Estados, na República, e às Províncias, no Império. Ao poder central praticamente nunca coube iniciativa no gênero, conservando-se os Municípios geralmente ausentes dessa tarefa, via de regra pela omissão em relação a um papel que eles eventualmente poderiam desempenhar.

A Constituição de 1934, atribui à União competência privativa para traçar diretrizes para a educação nacional e é a primeira a lhe conferir igualmente competência para elaborar um plano nacional de educação que abranja o ensino de todos os graus e ramos. Nela, e posteriormente na de 1946 que a restaurará em grande parte, é fixada a responsabilidade explícita por parte dos Estados e Distrito Federal de organizar e manter os respectivos sistemas educativos, respeitadas as diretrizes da União, ao mesmo tempo em que são estabelecidas porcentagens mínimas a serem aplicadas na educação pelos poderes públicos nas três esferas administrativas. A parcela de responsabilidade que cabe aos Municípios nessa mesma incumbência aparece tão-somente na vinculação de recursos estipulada pela lei. Em 1946 "retoma-se a fórmula de cooperação no financiamento da educação expressa em 1934", segundo a qual "a União aplicará nunca menos de 10% e os Estados, Distrito Federal e Municípios, nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino".²

Entre essas duas Constituições, vige, no período do Estado Novo, a Constituição de 1937, que traduz outras diretrizes ideológicas e políticas. Embora nela tenha sido omitida a vinculação de verbas, o governo federal, nesse período através da criação do Fundo Nacional do Ensino Primário, em 1942, estabelece formas de cooperação financeira das três instâncias administrativas em benefício do ensino, de modo a restaurar o emprego de recursos financeiros próprios a partir de quotas que tendem a se ampliar anualmente nos Estados, partindo de 16% até 20% e, nos Municípios, de 10% a 15% até 1949.

A Lei n.º 4.024/61, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada no período em que o planejamento passa a ser considerado elemento organizatório por excelência da sociedade, é a primeira legislação na área que leva à unificação do sistema escolar ao nível nacional

1. MASCARO, C. C. Município e Ensino no Estado de São Paulo, *Boletim da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras*, São Paulo, (242), 1958.

2. *Op. cit.* p. 22.

facultando sua articulação através de um processo de descentralização. Esse processo se traduz não só pela criação dos Conselhos Federal e Estaduais de Educação, para os quais é deslocada a atribuição de elaborar os planos nacional e estaduais de educação, como também pela criação de sistemas estaduais de ensino ao lado de um sistema federal.³

Entendendo o planejamento educacional como articulado ao planejamento econômico global, procura a lei explicitar a política financeira das diferentes instâncias administrativas com relação aos sistemas de ensino, submetendo-a à elaboração e execução dos referidos planos de educação no nível federal, estadual e municipal, entre si articulados. Reiterando a vinculação das verbas orçamentárias definida pela Constituição de 1946, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) aumenta todavia a quota federal de recursos para a educação alterando os 10% previstos anteriormente para 12% do orçamento da União, e mantém os 20% correspondentes às dotações na área, feitas pelos Estados e Municípios. Nessa última instância torna-se mais clara a obrigação: a verba deve ser aplicada exclusivamente no ensino primário e os Municípios que não cumprirem a prescrição não poderão receber auxílio das demais instâncias.

Não obstante a declarada intenção descentralizadora da Lei de Diretrizes e Bases, de acordo com Melchior "a omissão das Secretarias Estaduais de Educação e/ou sua incapacidade para assumir efetivamente suas funções (com exceções raras ao caso), tiveram como resultado na prática, a reprodução das propostas e orientações do governo federal, de sorte que o sistema de ensino continuou praticamente unificado no país. A idéia da municipalização do ensino, potencialmente contida na lei, e agora a cargo dos sistemas estaduais de ensino, teria se deteriorado tendo em vista a incapacidade das administrações estaduais para formularem dentro de sua área de autonomia, diretrizes próprias que afirmassem seus próprios sistemas de ensino, configurando dentro deles as responsabilidades e recursos para os sistemas municipais". Ainda segundo Melchior, "nos anos que se seguiram à institucionalização da LDB/61, o máximo que os Estados fizeram foi a montagem de estruturas legais de descentralização, mas não de recursos financeiros e incentivos. Propôs-se a criação de Conselhos Municipais de Educação, que quando instalados, em geral ficaram sem funções, entre outros motivos, pelas deficiências da delegação de competências por parte dos Conselhos Estaduais". Os convênios Estados-Municípios também não funcionaram a contento, tendo os primeiros investido maciçamente nas suas próprias redes.⁴

3. Cf. ARELARO, L. R. G. *A descentralização na Lei n.º 5692/71: coerência ou contradição?* São Paulo, USP/Faculdade de Educação, 1980, p. 122. Dissertação de Mestrado.

4. MELCHIOR, J. C. de A. *apud Campos et alii. A descentralização da administração pública da educação em São Paulo.* São Paulo, Fundação Escola de Sociologia e Política, 1985, p. 50, mimeo.

A Constituição de 1967, promulgada na fase mais autoritária do regime que instalou, a partir de 1964, a tecnoburocracia militar no poder, retoma o dispositivo constitucional de 1934 que atribui à União a competência para elaborar os planos nacionais de educação além de executá-los, despojando o Conselho Federal de Educação de sua mais importante função. Nessa ocasião são desvinculadas da obrigatoriedade de aplicação de percentuais fixos na educação, tanto a instância federal como a estadual, sendo que apenas a esfera municipal deve continuar aplicando no ensino fundamental 20% de sua renda resultante de impostos.

A Lei n. 5.692/71, de Reforma do Ensino de 1.º e 2.º Graus, mantém várias das propostas assentadas ao nível de sistema pela Lei de Diretrizes e Bases de 1961, e conserva o tom liberal, bem como a tônica descentralizadora que esta pretendia assegurar. A descentralização, porém, passará a ser entendida no período a partir das alterações constitucionais de 1967 e 1969, que adotam como princípio a centralização das decisões e a descentralização da execução como forma de atingir maior racionalização e eficiência da máquina administrativa, expresso claramente no Decreto-lei n.º 200/67, que fundamentou a Reforma Administrativa no país.

Quanto às atribuições de cada uma das instâncias públicas, a nova legislação, reafirma o caráter supletivo da União em termos de organização dos sistemas federais do ensino de 1.º e 2.º graus, mantendo a responsabilidade básica de provimento dos sistemas de ensino a cargo dos Estados e Municípios, sendo que os primeiros deverão estabelecer, em legislação própria, as responsabilidades como Estado, bem como as de seus Municípios nos diferentes graus de ensino. Tais medidas visam, segundo o Artigo 58, "à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1.º grau, que, pela sua natureza, possam ser mais satisfatoriamente realizados pelas administrações locais". Determina também que a legislação estadual supletiva deverá definir as responsabilidades do Estado e de seus Municípios, dispondo sobre medidas que disciplinem a aplicação dos recursos na área.

Quanto ao financiamento do ensino de 1.º e 2.º graus, o grupo-tarefa que se ocupou da elaboração da Lei n.º 5.692/71 dá por suposto que ele já foi em boa parte resolvido em 1968 por ocasião da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que, devendo tratar do financiamento do ensino em todos os níveis, propõe para tanto algumas novas fontes de recurso. Com isso faz a lei proposta sobretudo modesta, tão simplesmente ampliando o rol de instituições que contribuem com o salário-educação, especialmente destinado ao ensino fundamental.

No que tange à distribuição desses recursos, a Lei n.º 5.692 refere-se à concessão de auxílio federal aos sistemas estaduais de ensino e ao Distrito Federal, visando a corrigir as diferenças regionais quanto ao desenvolvimento sócio-econômico e estipulando que esse auxílio deverá ser feito mediante planos e projetos aprovados pelos Conselhos de Educação. O

auxílio federal poderá também atingir os Municípios através de programas municipais de educação integrados nos planos estaduais.

A década de 70 conhece crescente concentração de recursos na esfera federal como resultado de política econômica que privilegia grandes empreendimentos estatais voltados para obras de infra-estrutura em detrimento das áreas sociais. Estados e Municípios vêm-se paulatina e crescentemente esvaziados das respectivas verbas.

As novas fontes de recursos previstas para a educação a partir de 1968 não serão, todavia, capazes de repor a perda que ocorrerá em função do decréscimo, em termos absolutos, dos investimentos na área. No concerto internacional, o Brasil passa a ser um dos países do mundo que menos investe em educação. Por sua vez, ainda que os Estados continuassem aplicando os 20% anteriormente previstos como obrigatórios na área da educação, o que nem sempre ocorreu, esse percentual passa a significar uma quantia muito menor do que no período anterior, dada a concentração da renda tributária ao nível da União.⁵

Nesse quadro, o salário-educação, criado em 1964 para suplementar as despesas públicas com o ensino elementar passa a representar uma das principais fontes de financiamento do ensino no país. Previsto para ser parcialmente aplicado no próprio Estado onde é arrecadado e, em parte repassado ao governo federal que o redistribui pelo território nacional, no entanto, as regulamentações, tanto a nível federal quanto a estadual, permitem que, direta ou indiretamente, parte substancial de seus recursos seja desviada para financiar o ensino privado.

Os Municípios, aos quais se destinava pouco mais de 10% da receita pública ao final da década de 60, visto tratar-se da instância menos aquinhoadada, passam a ter receitas ainda menores em relação às demais instâncias, perdendo quase que totalmente a capacidade de gerar recursos próprios.

Aumenta por sua vez a ingerência do governo federal no tocante às decisões sobre despesas ao nível das demais instâncias administrativas. Os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, criados pela Reforma Tributária de 1967 com o objetivo de compensá-los pela perda de receita própria, vinculam a liberação de recursos a aplicações e montantes previamente estabelecidos pelo governo central.

Embora mais recentemente os Municípios tenham sido desobrigados de algumas exigências como a apresentação de plano de aplicação para recebimento de transferências tendo a fiscalização da aplicação de recursos sido atribuída ao Tribunal de Contas dos Estados e Municípios, estes mais ainda do que os Estados, vêm sofrendo contínua perda de autonomia. De outro lado, a prévia destinação de 20% do Fundo de Participação dos

5. MELCHIOR, J. C. de A. Aplicação de recursos financeiros em educação. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo. (25):5-15, jun. 1978.

Municípios ao ensino primário passando a poder ser aplicada em educação e cultura e modo geral, deixa de oferecer qualquer garantia de que esses recursos sejam empenhados nas necessidades prioritárias dos sistemas de ensino.⁶

Desse modo, verifica-se que o que se destinou em termos financeiros ao ensino de 1.º grau e em especial ao ensino público, foi muito pouco, sendo que esse montante não se alterou substancialmente ainda quando se consideram os auxílios da União através de projetos especiais de fomento.

Os dados do Censo Demográfico de 1980 dão prova da derrocada dessa política educacional ao indicarem uma taxa de 67,4% de escolarização na faixa da escolaridade obrigatória, apontando em torno de 7 milhões de crianças de 7 a 14 anos ainda fora da escola e 32% de analfabetos nessa idade. Mostram o produto de um ensino básico que não conseguiu superar as gritantes diferenças de atendimento entre as diversas regiões do país, entre a cidade e o campo, entre as redes estaduais e municipais de ensino.

No início dos anos 80, com o processo de reabertura política, evidenciava-se o reconhecimento unânime, de que as verbas destinadas à educação no nível nacional, são insuficientes. Em resposta a um problema por todos considerado básico no momento de recomposição das forças políticas do país, é aprovada a Emenda Calmon,⁷ com o objetivo de garantir, através de alteração na Constituição Federal, fontes de custeio indispensáveis à oferta dos serviços educacionais pelos poderes públicos. A intenção da Emenda é de recuperar a prioridade da educação como área social, totalmente esvaziada em período anterior, determinando que "a União aplicará nunca menos de 13% e os Estados, Distrito Federal e Municípios 25% no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

No decorrer das mudanças políticas que põem fim ao governo militar em 1983, reaparece com bastante força a reivindicação da recomposição do Município como instância decisória, bem como da revalorização do poder local, em face do eminente processo de descentralização que se encaminha no sentido de recompor e ampliar a capacidade de decisão e autonomia relativa de Estados e Municípios na gestão da coisa pública. Três fatores colaboram para reforçar propostas que visam à municipalização de vários serviços públicos, e entre eles, a de municipalização do ensino: as discussões referentes à Assembléia Nacional Constituinte, à Reforma Tributária e à Emenda Calmon.

A própria regulamentação desta última, em 1985, tem gerado uma aceleração nas discussões, fazendo emergir proposições das mais diversas,

6. CAMPOS *et alii*, *op. cit.* p. 88.

7. Cf. Parecer da Consultoria Geral da República sobre anteprojeto de lei para execução da Emenda Constitucional 24/83 (Emenda Calmon). Brasília, D.F., Documenta, n.º 285, set. 1984, Parecer n.º R-001 de 3/8/1984.

provenientes de variados grupos da sociedade civil, em consequência mesmo desse processo.

De acordo com os dispositivos legais⁸ prescritos para a execução da Emenda Calmon, nos Estados e Municípios, os recursos financeiros serão aqueles que as respectivas instâncias venham a arrecadar através da receita de impostos, bem como os transferidos pela União, no caso dos primeiros, e, pela União e Estado, no caso dos segundos.

Não obstante, a regulamentação da Emenda abre flancos em relação ao financiamento do ensino fundamental. Os recursos que destina à manutenção do ensino, apesar de preferencialmente visarem a assegurar o cumprimento do preceito da escolarização obrigatória, e de em princípio deverem ser aplicados em proporções crescentes nesse nível de ensino, em nenhuma instância, e portanto, nem mais no Município, devem ser necessária e exclusivamente destinados ao ensino básico, podendo ser aplicados em qualquer grau. ↪

Assim, a despeito dos dispositivos legais terem aberto a possibilidade de que se assegure o suprimento das necessidades mais prementes do sistema escolar brasileiro, sem o que qualquer atribuição de responsabilidade ao nível das diferentes instâncias torna-se letra morta, apenas as pressões dos segmentos mais representativos da sociedade, voltadas para o atendimento dos interesses majoritários da população terão condições de assegurar que a parte mais substantiva desses recursos seja efetivamente aplicada no ensino de 1.º grau, o único que atende de forma mais significativa ao conjunto da população.

Mais do que isso. Os efeitos da Emenda Calmon em relação aos Municípios, nas palavras de seu próprio autor, seriam mínimos, até porque segundo ele “não se considera educação apenas a construção de escolas e pagamento de professores, mas ela abrange os recursos para merenda escolar, assistência médica e transporte para estudantes, construção de ginásios de esporte em escolas e outras atividades paralelas ao ensino”.⁹ Essas observações decididamente indicam a intenção de que não se rompa a tradição firmada sobretudo a partir de meados dos anos 70 dentro da estratégia de implementação de uma política de bem-estar social, que consagrou o emprego de verbas, destinadas em princípio ao ensino, a atividades de tipo assistencial como a merenda e a saúde escolar. ↪

Esse abrandamento permitido pela interpretação da lei à qual se refere a “ensino” *lato senso*, pode representar uma contemporização com aqueles Municípios (via de regra com maiores recursos e para os quais 25% da receita de impostos constituem um montante considerável) que mostram

8. BRASIL, Leis e Decretos. Lei n.º 7.348 de 34/7/1935 [que regulamenta a Emenda Calmon].

9. MEC pretende punir quem não cumprir a Emenda Calmon. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 25 fev. 1986, p. 14.

resistência ao cumprimento da Emenda. Argumentam estes que a aplicação de um quarto de sua receita de impostos no ensino poderá onerar muito a execução de outras políticas públicas com as quais a administração local está crescentemente chamada a se comprometer, tais como habitação popular, atendimento de saúde e transportes.

Todavia, com essa interpretação ampla e a possibilidade de aplicar os recursos em outros graus de ensino, certamente os Municípios não lograrão alterar muita coisa no panorama educacional. E é provável ainda, se o Estado não cuidar de estabelecer prontamente critérios de prioridade para sua aplicação, que comecem a surgir, dentre outras distorções, unidades de ensino superior onde menos se espera.

PARTICIPAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS NA OFERTA DE ENSINO DE 1.º GRAU

Embora não muito grande, a participação dos sistemas municipais na oferta de ensino de 1.º grau, representa importante contribuição ao ensino público. O percentual de matrículas em suas escolas da década de 30 para cá, tem girado em torno de 20% a 30%, registrando-se nesse intervalo períodos de maior incremento como entre 1935 e 1956, e, na década de 70. Tais períodos têm sido interrompidos por fatores ainda não claramente explicitados e que podem significar, desde mero erro de estatísticas educacionais, a alterações mais substantivas decorrentes da implementação de políticas públicas diversificadas.

De 1981 a 1983, intervalo mais recente sobre o qual se dispõe de informações para o país, a participação do ensino municipal tem se estabilizado em torno de 31%, enquanto a presença dos Estados fica na casa dos 55%, e a dos particulares na dos 13%.

O grau de participação das redes municipais, porém, varia bastante em relação às diferentes regiões do país. É no nordeste que se concentra a maior proporção de matrículas nas redes municipais chegando a suprir praticamente a metade da oferta de vagas (48%). Na região norte, elas representam 35,5% da oferta; no centro-oeste atendem a 25% da clientela; e na sul, 31%.

Na região sudeste, onde se concentram 40% das matrículas do ensino de 1.º grau no Brasil, encontra-se a menor participação dos municípios: 19%.¹⁰ São Paulo, entre os seus Estados, conta com a menor rede de ensino municipal, não só da região, como do próprio país, constituindo uma situação atípica de cobertura maciça da rede estadual, inclusive nas áreas rurais.

10. Os percentuais mencionados nesta página foram obtidos a partir das seguintes fontes: TEIXEIRA, A. A municipalização do ensino primário. *R.B.E.P.*, 28(66):33; IBGE. Anuário Estatístico do Brasil.

O ensino municipal, por sua vez, também se distribui diferentemente segundo as zonas urbana e rural. Principais mantenedores da rede pública urbana, os Estados registram apenas 10% de suas matrículas nas áreas rurais, ao passo que os Municípios nelas concentram mais da metade (55%) de seu alunado.¹¹ Em anos, que não estão distantes, a proporção de matrículas nas escolas municipais rurais era ainda bem maior, chegando, em 1979, à casa dos 70%, o que indica um recente processo de urbanização das redes locais.

O ensino municipal, ao atender sobretudo os segmentos mais marginalizados da sociedade, em particular os residentes nas áreas rurais, constitui a mais pobre e precária das redes de ensino no país. A maioria de suas escolas é de professor único, com classe multisseriada funcionando na casa do professor ou em dependência cedida pela comunidade. De tão pobres que são, essas redes de ensino costumam não ter sequer rede física. Assim, das 139.415 unidades escolares de uma sala só, existentes no Brasil, em 1979, 107.649 (77%) pertenciam às redes municipais.

A oferta de séries nessas escolas, poucas vezes ultrapassa a terceira, sendo que entre as primeiras e segundas séries estão concentrados mais de 2/3 das matrículas, agravando-se a situação nas regiões com menores recursos. No nordeste, por exemplo, no final da década de 70, mais de 70% dos alunos das escolas municipais rurais estavam matriculados na 1.ª série, caindo para cerca de 16% os que freqüentavam a 2.ª, e para em torno de 3,6% os que se encontravam na 4.ª série.

Quando se considera o desempenho das redes municipais urbanas, os resultados são um pouco mais animadores, embora continuem bem abaixo dos das redes estaduais quanto à distribuição de matrículas por série.¹²

As escolas municipais operam com grande contingente de professores leigos. Em 1983, enquanto havia apenas 7,4% deles nas redes estaduais, encontravam-se 49% nas municipais, sendo que desses, 32% tinham 1.º grau incompleto. Se se toma as redes municipais rurais, esse percentual eleva-se ainda mais; no fim dos anos 70, os professores leigos ultrapassavam a casa dos 80% de seu corpo docente, a maioria deles sem ter concluído o 1.º grau.

Pagando salários muito inferiores aos salários mínimos oficiais, com precários contratos de trabalho e condições de trabalho não melhores, as escolas municipais, em geral e especialmente as rurais, não atraem os professores formados de seus próprios municípios, onde os há; e, até mesmo

11. BRASIL, MEC. Sinopse Estatística da Educação Básica — 1981, 1982, 1983. Brasília, SEEC/MEC.

12. FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. *Educação e Seletividade Social*: subprojeto 1; A escola básica de 8 anos: da proposta às vicissitudes de sua implantação. São Paulo, 1984.

aqueles que, através de treinamento em serviço, logram adquirir maior proficiência, são tentados a procurarem melhores empregos na cidade.

Inteiramente dependentes dos chefes políticos locais, não é raro também que escolas, e, até mesmo redes de escolas municipais, desapareçam em função das alterações nos poderes públicos. Seus administradores costumam ser pessoas de prestígio, nada ou pouco tendo a ver com a área, e a contratação de professores ocorre basicamente através da indicação dos mandantes na região, não lhes oferecendo qualquer estabilidade ou garantia.

A respeito das redes de ensino municipal urbano, embora haja alguns estudos avulsos, não existem análises de cunho mais abrangente, que permitam de imediato generalizações em termos do país. Algumas capitais, ou cidades de grande porte, com expressivas redes de escolas, mantêm uma tradição de ensino tido como de boa qualidade. Não é por acaso, por isso mesmo, que as melhores redes se localizam nos Municípios com maiores recursos humanos, materiais e financeiros.

Vale a pena também trazer para reflexão a experiência de Municípios que implantaram escolas que trabalham em condições bastante especiais, como por exemplo: turno integral para os alunos; assessoria direta de universidade, em alguns casos; maior assistência e melhor remuneração aos professores. São pequenas redes de "elite", ainda que por vezes atendam crianças ditas carentes, cujo funcionamento discrepa muito em relação às condições em que é ministrado o ensino estadual no próprio Município, que costuma enfrentar problemas de superlotação, falta de pessoal administrativo, e outros sobejamente conhecidos.

Em ambos os casos, ainda que possam variar substancialmente as estratégias de atendimento à população, e as motivações políticas que a sustentam, um desempenho bom ou razoável destas redes tem sido conseguido com base no fato de que há uma porcentagem relativamente pequena de escolas face ao total das existentes no Município e, ou, de população escolar a ser atendida.

Como situação atípica é preciso ainda considerar a do Município do Rio de Janeiro que, tendo sido Distrito Federal, e, por um período, cidade-estado (o antigo Estado da Guanabara), continua como principal mantenedor da rede pública de ensino, exceção feita ao 3.º grau.

A ESCOLA BÁSICA DE 8 ANOS E O ENSINO MUNICIPAL

O novo modelo de ensino fundamental proposto para a escola de 8 anos é o modelo de uma escola cara face aos recursos materiais e humanos existentes no país. Além de dobrar o número de anos de escolarização obrigatória implica em admitir professores formados em nível superior para as 5.^{as} e 8.^{as} séries, as quais demandam, por sua vez, maior número de docentes para um mesmo conjunto de alunos, e, ainda, com qualificação

diversificada. Ele se viabilizará, por isso, quase que tão somente nos espaços urbanos, em especial no das áreas mais desenvolvidas, para onde são efetivamente carreados os escassos recursos dos Estados visando à implantação do ensino de 1.º grau completo.

A proposta do ensino de 1.º grau assim posta em prática concorre para acentuar as diferenças entre os dois sistemas públicos e paralelos de ensino na década de 70: o urbano, estadual, aspirante a realizador da escola completa de 8 anos, e o municipal, predominantemente rural.

Em 1975, o II Plano Setorial de Educação e Cultura dá margem à formulação de projetos de iniciativa do governo central visando a neutralizar as grandes discrepâncias verificadas ao nível das regiões, das áreas urbanas e rurais e das diferentes instâncias administrativas quanto ao desempenho relativo ao ensino, e, em particular, ao de 1.º grau. Por aí se canalizará a primeira iniciativa de auxílio sistemático da esfera federal dirigida em larga escala aos poderes locais.

Como instrumento dessa política, cria-se o Pró-município, projeto que tem início em 1975, a partir da constatação de que um dos principais pontos de estrangulamento do ensino de 1.º grau era a precária situação do ensino municipal.¹³

Tendo como objetivo deflagrar um processo de articulação entre os Estados e seus Municípios com vistas ao aperfeiçoamento do ensino municipal, o Pró-município se propõe a concentrar sua atuação nos aspectos de infra-estrutura, visando à criação, ampliação ou reestruturação dos Órgãos Municipais de Ensino — os OMEs — integrantes da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal.

Sua atuação no período de 1975 a 1981 atingiu 22 Estados, 1 Território e o Distrito Federal, através dos quais foram beneficiados cerca de 1.709 municípios, entre os 3.990 pertencentes às unidades federadas.¹⁴

De abrangência limitada, o Pró-município procura criar condições mínimas que viabilizem a melhoria do atendimento escolar, em especial nas áreas rurais. Essas condições passam pelo apoio à contratação de pessoal técnico e administrativo e ao equipamento dos órgãos municipais a fim de que eles possam desincumbir-se das suas funções, sobretudo no que se refere ao planejamento e controle administrativo das escolas. Passam ainda pela expansão, manutenção e equipamento da rede física e distribuição de material didático. O projeto supre, em alguma medida, carências na área de capacitação de pessoal técnico e docente.

13. BRASIL, MEC. Coordenação e Assistência ao Ensino Municipal — *Pró-município. Relatório Final*, 1977, e, BRASIL, SEPLAN, IPEA — Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal — *Pró-município*.

14. Cf. BRASIL, MEC, SEPS, Subsecretaria de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino/Coordenadoria de Organização e Funcionamento de Agências Educativas — *Pró-município*.

O apoio prestado por esse projeto à mais precária das redes de ensino do país constitui, entretanto, um esforço sobretudo modesto diante das dimensões apresentadas pelos seus problemas estruturais.

Esse estilo de atuação do poder central junto aos Municípios, exatamente no momento em que estes, assim como os Estados, devem repassar a maior parte de seus recursos à esfera federal, redefine um esquema conhecido de dependência política mascarado pelo critério técnico que justifica que não só este, mas um grande número de projetos federais atuando de forma bastante desarticulada, seja carreado para as regiões menos desenvolvidas. Lá, onde a dependência em relação ao governo federal é maior, costumam ser mais favorecidas com recursos as partes cujos grupos dominantes estão mais afinados com o poder central. Da mesma forma, para que os Municípios sejam beneficiados com esses tipos de projetos, é freqüente que haja acordos políticos no âmbito do governo do Estado que tendem a preservar o mesmo sistema de dominação.¹⁵

Mantém-se, pois, a velha fórmula do poder central que se fortalece através das oligarquias locais, preservando-as no arcaico, ao mesmo tempo em que logra fazer com que por elas seja legitimado o projeto de modernização que interessa aos setores hegemônicos, os quais não conseguiram transformar o seu próprio projeto em projeto nacional.¹⁶

QUESTÕES POSTAS PELA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NOS DIAS ATUAIS

1. *Transformar todo o ensino de 1.º grau em municipal?*

A mudança no quadro político brasileiro no início da década de 80 significou um esforço de rompimento com o esquema tradicional de sustentação do poder central. No processo de redemocratização do país, a descentralização passa a ser uma bandeira, exatamente por implicar na luta pela incorporação de espectros mais amplos dos segmentos sociais nas decisões de caráter político em todas as esferas do poder.

Nesse contexto é preciso indagar, se o pressuposto democrático a partir do qual é defendida a descentralização realmente terá condições de realizar-se na prática através da defesa da municipalização do ensino, freqüentemente evocada como decorrência da necessidade de atribuir encargos ao Município que justifiquem o poder, os recursos e a autonomia que para ele estão sendo pleiteados. O argumento de que os sistemas estaduais de ensino são ineficientes, dada a morosidade da máquina administrativa em função do seu gigantismo, reforça também essa mesma tese.

15. BARRETTO, E. S. de S. Política educacional e educação das populações rurais. In Madeira & Mello. *Educação na América Latina*. Os modelos teóricos e a realidade social. São Paulo. Cortez, 1985, p. 115-150.

16. Cf. LESSA, C. O dilema: centralização versus descentralização do ensino. (Simposio). In *Anais da II Conferência Brasileira de Educação*. Belo Horizonte, 1982.

Subjacente a essas questões coloca-se a necessidade de uma análise mais aprofundada acerca das condições que as diferentes instâncias administrativas têm no plano nacional, para fazer cumprir, na prática, o preceito constitucional da obrigatoriedade e universalidade da escola de 8 anos, princípio primeiro de democratização, razão política que deve informar as alterações administrativas que vêm sendo discutidas.

Nesse caso, antes de tentar transformar o mais precário sistema de ensino em modelo a ser erigido como o desejável em termos de funcionamento do ensino do país, é preciso lembrar que as possibilidades de descentralização dos sistemas estaduais — os que melhor têm servido à população brasileira no seu conjunto — foram até agora muito pouco exploradas. Experiências recentes de administrações estaduais empenhadas em maior participação popular são indicadoras de que esta descentralização não só tem condições de corrigir eventuais deformações que o excessivo crescimento dessas redes têm acarretado, como de oferecer maiores garantias de participação democrática dos agentes educacionais e da população à qual devem servir os serviços públicos.

É bem verdade que a reforma tributária que se anuncia, ao recuperar a importância relativa de Estados e Municípios, poderá fazê-lo para além da que eles tinham antes das alterações constitucionais dos anos 60. Não obstante, na boa tradição do regime federativo segundo a qual os Estados são as unidades políticas básicas em torno das quais se fundamenta a tessitura nacional — calcada numa relativa autonomia dessas instâncias, que tomam a si os principais encargos e responsabilidades quanto à gestão da coisa pública — os Municípios continuarão como instâncias às quais deverá caber parcela sempre mais modesta em termos de responsabilidades e recursos.

Essa questão torna-se mais complexa quando se considera que a média de escolarização da população brasileira é de 3 anos, o desempenho dos sistemas educacionais bastante insatisfatório no seu conjunto, o nível de investimento necessário para que a escola básica de 8 anos se torne realidade neste país está ainda bem acima daqueles prescritos pelas mais recentes alterações dos dispositivos legais para o seu financiamento.

Atente-se, no entanto, que nos países desenvolvidos onde as políticas públicas se realizam através de um modelo descentralizado, o ponto de partida é um patamar de atendimento muito mais elevado que o nosso, com o suprimento das necessidades fundamentais assegurado a toda a população. A partir daí, é possível que uma diversificação via descentralização dê margem a um incremento significativo da qualidade dos serviços prestados.

No Brasil, onde decidadamente as necessidades educacionais básicas da população estão longe de ser atendidas ainda que num nível mínimo, a perspectiva de municipalizar o ensino em larga escala poderá implicar, mesmo não se pretendendo, em socializar a pobreza junto aos pobres —

que em matéria de municípios continuam sendo a grande maioria — tendo aqueles mais ricos e com economia mais estável, a concentrar, provavelmente ainda mais do que agora, os melhores serviços. Disso têm trazido evidência, por exemplo, as recentes análises que mostram o agravamento das diferenças interregionais no Estado de São Paulo.¹⁷

No estágio atual de atendimento às necessidades educacionais do país é importante não perder de vista a tarefa equalizadora por excelência que os Estados têm exercido e que, deverão continuar a exercer, no sentido de permitir que as deficiências locais sejam suprimidas por meio de maiores recursos disponíveis no seu âmbito de atuação.

O papel equalizador do Estado não se esgota porém apenas no nível dos recursos financeiros e materiais. Não se comparam, por exemplo, os recursos humanos com que contam os sistemas públicos estaduais com os existentes nos Municípios em seu conjunto. Observe-se que em torno de 82% deles, como indica o Censo Demográfico de 1980, possuíam menos de 20.000 habitantes, e, como agravante, registre-se o fato de que 1/3 da população total do país concentrava-se somente em 30 cidades na ocasião.¹⁸ Com essa distribuição da população fica evidente por que muitos dos Municípios não contam com pessoas sequer com formação de 2.º grau completo para assumir tarefas de coordenação ou orientação técnica que cabe às redes de ensino desempenhar. Lembremo-nos que a universalização do ensino básico de 8 anos demanda, em contrapartida, um corpo docente com nível universitário para atender, no mínimo, as séries de 5.ª a 8.ª...

Ora, do mesmo modo que quando se trata de recursos financeiros e materiais, se o aproveitamento dos recursos humanos fica restrito às condições locais, o que se pode esperar é que os professores melhor qualificados se concentrem ainda mais uma vez nos Municípios e áreas urbanas mais ricas.

A questão da universalização do ensino de 1.º grau não se resolve pois através de uma reforma tributária que assegure maiores recursos financeiros à localidade. O concurso dos Estados sobretudo quando se toca no pessoal docente parece imprescindível ao seu encaminhamento satisfatório. Em vão têm sido até agora as advertências dos dirigentes, as ameaças de sanções, as declaradas pressões para que os Municípios regulamentem a carreira do magistério. Sempre que lhes faltarem as condições objetivas para tanto, esse problema continuará sem a resposta adequada, e não por culpa deles.

Para a realização dessa tarefa de tão grande porte os recursos federais são também indispensáveis, sobretudo para fazer face às profundas dife-

17. CAMPOS *et alii*, *op. cit.*

18. Cf. FARIA, V. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos 30 anos. In *Sociedade e Política no Brasil pós-64*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1983, p. 133.

renças regionais e à extrema desigualdade de atendimento entre campo e cidade encontrada no país. É no âmbito da União que primeiro deve se dar corpo à vontade política de estender efetivamente o primeiro grau a todos os brasileiros. E quando uma nação quer, de fato, universalizar seu ensino fundamental, certamente terá que aí concentrar o principal de seus recursos materiais, financeiros e humanos. Consequência natural dessa postura deve ser a revisão dos atuais percentuais de dotação do Ministério da Educação aos diferentes graus de ensino, uma vez que, ao carrear a maior parte das arrecadações federais para o ensino superior, não vem confirmando, na prática, a declarada prioridade ao ensino básico.

Somente à medida em que se somem os esforços da União, Estado e Município, criar-se-ão as condições objetivas para que o país logre o que os outros da América Latina, mais pobres e menos desenvolvidos, têm conseguido há muito tempo.

2. *O Município estando mais próximo da comunidade, detectaria melhor seus anseios e necessidades*

A experiência de ensino municipal vivenciada no país tem demonstrado que, mais do que as necessidades e interesses da comunidade, este tem a ver com as necessidades e interesses dos donos do poder local. A política de clientela, ainda que esteja presente em todas as instâncias de poder, tem sido a regra quando se trata da localidade.

Mesmo nas capitais, onde em geral prevalecem formas mais democráticas de prática política, as redes de escolas municipais que têm presença efetiva estão muito mais diretamente sujeitas a interferências de caráter político do que as estaduais, mesmo quando adotam (e são poucas!) mecanismos formais e burocratizados de tratamento de pessoal. Nestas últimas o nível de formalização e burocratização das funções dilui significativamente tais marcas, deslocando-se o jogo de interesses pessoais para a manipulação dos cargos diretivos, que no Estado pode ser tão ou mais intensa que no nível local, mas passa necessariamente por uma negociação que envolve maior gama de grupos e tendências.

A favor da maior representatividade das esferas locais posicionam-se grupos progressistas que admitem que através das entidades da sociedade civil haveria um caminho para neutralizar o poder discricionário dos dirigentes municipais. Sabe-se, entretanto, que o nível de organização da sociedade civil e sua capacidade de articulação em termos mais amplos é ainda incipiente. No atual estágio em que se encontram essas entidades e os movimentos sociais organizados, o peso que eles têm tende a favorecer mais os interesses dos grupos melhor situados do ponto de vista social e econômico do que os do conjunto da população.

A defesa da responsabilidade do ensino pelas comunidades, em última análise, passa, também, por um outro crivo teórico. Se entendemos comunidade na perspectiva weberiana, que a considera como "constituída pelas

relações tradicionais de serviço e defesa mútuos, prestados por membros de um mesmo grupo cuja solidariedade funda-se na família, na tribo, no clã, na religião etc.", ou se a tomamos na ótica de Marx, que analisando comunidades pré-capitalistas destaca como suas determinações fundamentais o uso comunitário da terra e dos instrumentos de trabalho, é de se perguntar, como faz Chauí: "O que está sendo silenciado quando se fala sobre comunidade numa sociedade de classes onde as condições objetivas da vida comunitária não podem existir?"¹⁹ A dificuldade encontra-se desde a propriedade da utilização do termo comunidade quando a referência é a cidade, uma área metropolitana, ou o pequeno Município de 3 mil habitantes, onde haverá maior contradição do que convergência entre os interesses do fazendeiro, chefe político local, e os dos lavradores.

E mais. Em um país cujo aparelho de estado tem passado por profundas transformações em função do intenso processo de internacionalização de sua economia, a proposta de transferir a execução das políticas públicas às esferas menos decisivas da vida nacional, ao mesmo tempo em que as medidas em outros domínios da vida pública têm largas repercussões no *modus vivendi* da população em seu conjunto, implica em correr o sério risco de que a prioridade à educação seja preconizada apenas pró-forma. Quando grande parte da vida na localidade é condicionada por determinantes que se definem em um âmbito extremamente complexo e exterior a ela, seria perigoso circunscrever o ensino aos seus estreitos limites,²⁰ embora seja fundamental o processo político que tende a incorporar o que ela tem a contribuir a respeito das coisas que também lhe concernem.

3. *Como contemplar a perspectiva de crescimento da participação municipal?*

Se o preceito da lei maior da educação, que induz à passagem gradativa da responsabilidade pelo ensino de 1.º grau dos Estados para os Municípios pode ser contestado atualmente como princípio universal, é preciso convir que historicamente os dois sistemas conviveram sem atritos muito sérios, certamente porque nunca houve interesse das partes envolvidas em delimitar com precisão as suas próprias atribuições.

As alterações propostas ou anunciadas pelas reformas previstas abrem novas perspectivas de atuação das duas instâncias, e, a partir da reconhecida necessidade de disciplinar essas questões, não têm faltado sugestões visando ao estabelecimento de normas que assegurem maior racionalização das medidas a serem adotadas.

19. *Apud* CHAUI, M. Ideologia e Educação. *Educação e Sociedade*. São Paulo, (5):30, jan. 1980.

20. Não é por outro motivo que os educadores de redes estaduais que possuem influentes entidades de classe colocam sob suspeita a proposta de municipalização do ensino, que pode ser interpretada também como tentativa de desmobilização da categoria.

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal, na figura de seu dirigente, propõe uma estratégia gradualista de transferência de atribuições e recursos ao Município que privilegia a elaboração de um plano de municipalização ao ensino cuja execução deve estar a cargo de órgão específico da Secretaria de Educação do Estado.²¹ Através desse plano procura-se estabelecer padrões mínimos de organização, funcionamento e desempenho, incluindo os referentes ao magistério e à assistência técnica, que visem a assegurar o preenchimento de condições básicas para a assunção da responsabilidade em relação ao ensino.

Antecede, porém, qualquer tentativa de estabelecimento de normas e parâmetros, a necessidade de uma explicitação acerca do compromisso político que as informa. A ausência de uma política claramente definida ao nível do Estado, obedecendo a diretriz nacional mais ampla, que estabeleça prioridades e estratégias para o atendimento da população no que se refere ao ensino fundamental, aí incluindo não só o primeiro grau regular, mas o ensino de adolescentes e adultos, pode dar margem à adoção de planos locais ou regionais de municipalização de redes ou serviços que levem à extrema dispersão de recursos pela falta de referencial que permita aos poderes locais melhor situar sua participação no quadro geral da demanda e da oferta educativa.

É essa definição política que pode criar ou não condições para o cumprimento de quaisquer normas que porventura venham a ser estabelecidas, visto que a questão não é de caráter meramente técnico ou administrativo. É ela que também terá de dar conta dos casos em que, a despeito de esforços feitos, os Municípios não tiverem condições de atingir padrões mínimos de desempenho.

Uma outra linha de orientação da descentralização do ensino, tem discutido a conveniência e possibilidade de municipalizar vários dos serviços envolvidos nas redes escolares, ou de regulamentar aqueles que já vem sendo prestados em função de acordos mútuos entre Estados e Municípios. Nesse caso incluem-se a merenda, a construção e manutenção dos prédios escolares, o provimento do equipamento escolar e material de consumo, os serviços médico-odontológicos e a contratação de pessoal de apoio administrativo (secretários, escriturários, inspetores de alunos, serventes).²² Ela tampouco dispensa uma explicação da política educacional do Estado.

Pela falta de um compromisso explícito com a oferta dos serviços de ensino de 1.º grau que atenda mais e melhor do que vem atendendo aos

21. Cf. MELLO, L. de. Medidas para a municipalização do ensino de 1.º grau. IBAM. In São Paulo (Estado). Secretaria Extraordinária de Descentralização e Participação; Documento de Estudo SEDP/ME-03, s/d., mimeo.

22. SÃO PAULO (Estado). Secretaria Extraordinária de Descentralização e Participação. *Municipalização da Educação: Prós e Contras*. S/d., mimeo. [Reunião de Estudos].

grupos majoritários da população, têm-se justificado, ao longo de largos períodos, acordos entre Estados e Municípios em função dos quais adotou-se um "passa-moleque" na legislação que estipulava a aplicação de percentuais fixos nesse nível de ensino, de modo a poder empregá-los na criação ou implementação das pré-escolas municipais.

Isso ocorreu não só onde o atendimento estadual ao 1.º grau era considerado relativamente satisfatório, pelo menos quanto ao ensino regular, mas também em Estados absolutamente deficitários em relação ao ensino básico. Esse é o caso do Piauí, por exemplo, que paradoxalmente, investiu mais recentemente seus maiores esforços e escassos recursos no atendimento pré-escolar, em detrimento do ensino de 1.º grau, concentrado nesse Estado quase que exclusivamente nas séries iniciais.

Se a criação da pré-escola responde a uma demanda igualmente legítima da população é preciso ter claro que não se pode desviar os mesmos e poucos recursos, não só financeiros, que estão faltando ao suprimento do ensino básico à população mais pobre naquilo que consiste um de seus direitos fundamentais: o acesso à escola e a permanência no ensino de 1.º grau de 8 anos.

ABSTRACT: The article examines the question of the 1st and 2nd level of teaching under Districtal Administration in Brazil. It analyses historically the responsibility of the District regarding to required educational functions present in legal texts as well as regarding to the actual financial conditions to be done by the basic school of 8 years. It also analyses the problematic that the *Districtal Administration* raises when one considers the transformation of the 1st level of teaching into the Districtal Teaching, and the today's real trend of considering the district as the closest community's instance and hence the most legitimated representative of community's ideals.

KEY-WORDS: 1st and 2nd level of Teaching Districtal Administration.
