

# PONTOS DE VISTA

## MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO; SOLUÇÃO OU ENGODO?

Prof. André Haguette

A situação do ensino de primeiro e segundo graus no Estado é, historicamente, catastrófica. Sucessivos governos prometeram mundos e fundos mas a realidade, até o momento, ficou inalterada.

O Governo Estadual, através de seu Secretário de Planejamento e Coordenação, propõe a municipalização do ensino de primeiro grau como mecanismo capaz de reverter um quadro desolador. Infelizmente, ainda, não foram tornados públicos nem o significado, nem o **modus faciendi** da municipalização pretendida.

A minguada de informações e com o legítimo intuito de participar, todos nós temos o direito e o dever de perguntar: de que se trata? A municipalização representa uma solução ou um engodo? Ou, formulando a interrogação de outra forma, a municipalização do ensino é viável e representa efetivamente o caminho adequado ao resgate e à universalização da escola no Ceará?

A idéia da municipalização do ensino de primeiro grau, isto é, a idéia da transferência da responsabilidade deste setor de ensino ao município, baseia-se, na realidade, na aceitação do princípio de que o ensino de primeiro grau deve ser da competência administrativa do município. Em si, este princípio não é nem bom nem mau; nem verdadeiro, nem falso. Tudo depende das possibilidades reais de atendimento às necessidades educacionais. O ensino de primeiro grau para se tornar universal e de boa qualidade possui requerimentos próprios que preci-

sam ser atendidos, tais como: desvinculação total do sistema a qualquer interesse político particular; participação e comprometimento da população com a coisa educacional; profissionalização completa e competência técnica, com salários adequados, dos professores, técnicos e funcionários; administração rigorosa e competente; escolas adequadamente localizadas, construídas, mantidas e equipadas; material escolar e didático suficientes; crianças alimentadas, motivadas e acompanhadas pelos pais; presença de uma política e de uma pedagogia educacionais corretas que animem, motivem e orientem o dia a dia da prática do ensino e da aprendizagem.

A única questão importante somente pode ser a seguinte: quem melhor pode satisfazer esses requerimentos numa determinada conjuntura? Se o Governo Federal, se o Governo Estadual, se o Município ou se a articulação das três esferas? Colocar a municipalização **a priori**, como princípio, é um erro. Tudo depende, repito, das condições concretas de viabilidade.

A experiência de outros países parece indicar," escreve Guiomar Namó de Mello", que o fato da responsabilidade nominal pela escolaridade obrigatória ser do município, dos governos estaduais ou do governo federal, não parece ser decisivo para a democratização e boa qualidade da escola básica.

França e Itália possuem sistemas de ensino para todos, de boa qualidade, e sua administração é centralizada a nível nacional. Na Alemanha, Inglaterra e Estados Unidos a escola fundamental tem vocação local ou municipal, e também permite o acesso de todos a uma boa qualidade". O Canadá francês criou uma administração regional própria e autônoma, diretamente eleita pela população e financiada pelo governo estadual. "A formação histórica desses países levou à adoção de diferentes alternativas, quanto à esfera governamental responsável pelo ensino básico. O que há de comum nesses países é uma **real e eficaz** participação da população nas decisões

educacionais e, sobretudo, uma contínua fiscalização e controle do serviço público prestado pela escola". (1)

No fundo, ao povo pouco interessa quem administra a escola: se a União, se o Governo Estadual ou o Município. Importa saber se a unidade escolar possui os recursos administrativos, humanos e financeiros necessários e a vontade política para abrir espaços à participação e ao controle por parte da sociedade. É o resultado que conta. Crucial, portanto, é saber quem pode administrar bem a escola de primeiro grau.

Após ter citado outros países, caberia perguntar sobre o caso do Brasil: a formação histórica do país levou qual esfera governamental a se responsabilizar pelo ensino de primeiro grau?

A resposta a esta pergunta é embaraçosa: "as primeiras leis que procuraram organizar o ensino básico a nível nacional apareceram apenas na década de 40 deste século, mais de quatrocentos anos após a descoberta do país! Em 1946 a Nova Constituição determinou que a União deveria legislar sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, mas só em 1961 a LDB/4024 foi promulgada" (Idem). Até 1946, as "primeiras letras" pouco ou nenhuma atenção receberam. Eram deixadas à mercê da filantropia e dos interesses catequéticos das ordens religiosas. A omissão da Coroa, do poder imperial e mesmo da República impediu que o país tivesse um projeto de educação que contemplasse a diversidade social e regional bem como a necessidade de manter a unidade nacional.

De 1946 a 1961, a União manteve o ensino público superior e os Estados passaram a ser a principal instância responsável pelo oferecimento da educação pública e gratuita à maioria da população.

O modelo econômico consolidado pelo regime instalado em 1964 exigiu um plano educacional caracterizado, entre outras coisas, por uma expansão do ensino fundamental, uma profissionalização compulsória do 2º e a privatização da Universidade. As

leis 5.540/71 e 5.692/71 propõem que os municípios deveriam assumir a gestão do ensino de primeiro grau. Desta forma, a idéia da municipalização do primeiro grau é recente e coincide com uma violenta centralização tributária nas mãos da União. Ao mesmo tempo em que se enfraquece política e financeiramente o município, a ele se entrega a gigantesca e custosa tarefa da educação fundamental, em mais um ato de desprezo a que ela sempre foi submetida.

Convém destacar que a municipalização não veio sozinha. Ela se fez acompanhar de um agudo movimento de privatização: a chegada das camadas populares à escola pública provocou a fuga das camadas médias e altas para escolas privadas, digo melhor, para empresas escolares, direta ou indiretamente subvencionadas pelo poder público.

Finalmente, a partir do início de 80, "o MEC desenvolveu ações e programas de primeiro grau diretamente junto aos municípios por meio de convênios, tendo, inclusive, separado parte da quota federal do Salário Educação para financiar programas municipais numa ação direta MEC-Municípios.

Essa estratégia tinha dois aspectos importantes: reforçava o discurso municipalista e buscava uma relação direta com o Município, passando por cima das Secretarias Estaduais, atrelando estas últimas a projetos específicos, sem uma política de conjunto. Pior ainda, criando nas Secretarias de Estado forte dependência dos repasses federais para alimentar os grupos que cuidavam dos diferentes programas. Na verdade foi um esforço sistemático para fortalecer as bases políticas de sustentação do governo federal junto aos governos municipais". (Idem).

Como se vê, o Brasil nunca teve uma política sistemática para o primeiro grau, nem uma definição clara da instância político-administrativa responsável por seu desenvolvimento. O município entrou como Pilatos no Credo, na hora errada e por decisão de cima; jamais por vontade própria e com condições financeiras de levar a bom termo o empreendimento.

Mesmo assim, "a municipalização não ocorreu, ou ocorreu em aspectos muito específicos, nos Estados cujo sistema de ensino eram mais consolidados, onde o magistério tinha um nível de organização que já levava a conquistas importantes, como os concursos públicos para ingresso, carreiras ou estatutos que estabeleciam normas objetivas de promoção. Sem esquecer que nesses Estados os municípios dispunham de mais poder político para não assumir tão grande encargo num momento de descarada concentração tributária na União" (Idem).

A primeira conclusão, é que é caótica a situação no Brasil quanto à competência das esferas de governo na administração do ensino. Via de regra, os municípios - sobretudo em Estados mais ricos (São Paulo, por exemplo) - têm concentrado seus esforços no atendimento infantil: creches e pré-escolas.

A segunda conclusão, é que a municipalização - quando ocorreu - foi uma imposição de cima muito mais do que uma solução genuína ao impasse do ensino de primeiro grau. Ao em vez de salvar o ensino ela teve, seja o propósito de desafogar financeiramente a União, seja o objetivo de uma ação política clientelista, trazendo no seu rastro a privatização. Como então, hoje, vê-la como solução sem temor nem tremor?

O Ceará, obviamente, como Estado periférico e dependente, acompanhou os movimentos desenhados na Capital do país. Mas, em particular, como absorveu as decisões municipalistas da Lei 5.692/71 e da "política de sustentação do governo federal" dos anos 80?

Ao longo dos anos, aos trancos e barrancos, consolidou-se, no Ceará, uma divisão das tarefas educacionais de primeiro e segundo graus bastante nítida, embora deixando grandes buracos negros e apresentando um elevado grau de perversidade. A estrutura pode ser descrita da seguinte forma: o setor privado cuida das classes média e alta urbanas - sobretudo na Capital - do pré-escolar até o se-

gundo grau, passando pela educação especial (portadores de deficiência física e mental) e o poder público se ocupa com as classes subalternas. Vale dizer que o setor privado cobre razoavelmente bem toda sua clientela; o poder público, não, como veremos abaixo.

Tomando por base a matrícula inicial segundo dados estimados da Secretaria de Educação do Estado, temos a seguinte repartição sincrônica entre as esferas governamentais e particular:

A situação estática do 1º grau adquire maior significado quando se distingue a zona urbana, Fortaleza e a zona rural:

Assim se encontra claramente definida a responsabilidade de cada esfera administrativa: o município tende a se ocupar do pré-escolar e do primeiro grau rural, o Estado tende a trabalhar com o primeiro e o segundo graus urbanos e o particular investe no pré-escolar, no primeiro e no segundo graus urbanos e, sobretudo, na Capital, onde vive majoritariamente a classe endinheirada.

A participação da União parece, à primeira vista, insignificante. Não se pode esquecer, entretanto, que transferências do governo federal, incluindo aqui as verbas do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, mantém quase que integralmente os sistemas municipal e estadual que somente arcam com as despesas de pessoal. A rede privada de ensino também se beneficia da generosidade da União sob várias formas amplamente conhecidas (dedução de imposto, bolsas, verbas para construção...etc.).

A evolução da matrícula nos últimos anos manifesta um constante reforço do quadro apresentado: a participação do município vem aumentando no pré-escolar e no primeiro grau rural; a do Estado cresce no primeiro grau urbano e se consolida no segundo grau que é quase que exclusivamente urbano.

Como fica, então, a Municipalização?

Creemos que os dados acima demonstram por si só a absoluta inviabilidade, a curto como a médio prazo, da municipalização entendida como transferência

das responsabilidades do ensino de primeiro grau para a esfera municipal. Jamais, mesmo com a recente reforma tributária, os municípios poderiam assumir tamanho encargo. Forçar a situação seria reduzir a educação básica a pó.

A conclusão se torna ainda mais inevitável quando são lembrados os buracos negros de nosso atual sistema educacional. Primeiro, o tamanho do déficit escolar: em torno de 60% para crianças de 4 a 6 anos; 27,1% das crianças entre 7 e 14 anos - 30% na zona rural e 23,3% na zona urbana; 92% dos adolescentes em idade de cursar o 2º grau. Somente 1% das crianças portadoras de deficiências físicas ou mentais são atendidas nas escolas. Segundo, a extremamente baixa produtividade do ensino ministrado resultante dos fenômenos de evasão, repetência e reprovação. Considerando a geração 1976/1983, somente 5,14% dos alunos da zona rural atingiram a 4ª série e 0,31%, a 8ª série. Na zona urbana, os índices chegaram, respectivamente, a 44,7% e 20,9%. Terceiro, o baixo nível de escolarização do corpo docente. Em 1986, 19,7% dos professores da rede municipal tinham completado o primeiro grau; 9,3%, o segundo grau; 0,8%, o quarto normal e 0,3%, o terceiro grau. Quarto, a falta de profissionalização do professorado e os aviltantes salários que recebem. A maioria dos professores municipais não chega a receber mensalmente a décima parte do salário mínimo! Quinto, a precariedade dos equipamentos escolares e do material didático. (Os dados acima são da Secretaria de Educação).

A intenção aqui não é relembrar todos os problemas da nossa escola, mas demonstrar a absoluta falta de viabilidade de uma operação de municipalização diante do gigantismo dos problemas. Já que, ao longo dos anos, houve uma progressiva consolidação de divisão das tarefas escolares entre as esferas governamentais, mas que nenhuma desta esfera conseguiu ainda preencher satisfatoriamente suas tarefas, a prudência e o simples bom senso recomendam uma operação de colaboração mútua no sentido de

aperfeiçoar o trabalho iniciado antes de pensar numa transformação radical. A transferência aos municípios das responsabilidades acumuladas pelo Estado poderia certamente desafogar seu erário e, possivelmente, granjear imediatos benefícios eleitorais, mas não poderia beneficiar a Educação.

Mais indicado, portanto, seria esquecer, senão para sempre, mas, pelo menos, por um longo tempo, a temática da municipalização e iniciar União, Estado e Município, um laborioso e competente trabalho de planejamento conjunto em cada municipalidade. De posse de um rigoroso mapeamento escolar, de um exaustivo levantamento das disponibilidades financeiras, de uma política educacional elaborada com a participação da população e dos educadores e de uma vontade política comum; ai, sim, poder-se-ia iniciar um processo de salvação da educação de acordo com a competência e as possibilidades de cada esfera político-administrativa. Muito antes de uma municipalização, o Ceará precisa de um trabalho articulado e planejado e, provavelmente, executado via descentralização, reforçando os órgãos regionais competentes (ou tornados competentes!).

Dentro desta problemática de co-responsabilidade e de planejamento realmente integrado das esferas administrativas para com a educação de primeiro e segundo graus, se encontra a reforma tributária. Com esta reforma, Municípios e Estados adquiriram maior autonomia para equacionar de vez a educação básica, isto, obviamente, se aplicarem em quantidade suficiente e devidamente os recursos financeiros. Coisa certa, é que não poderão mais fazer educação mendigando recursos federais. Eles terão de arcar com os custos da educação de primeiro e segundo graus.

O caminho da co-responsabilidade e não o da municipalização foi, aliás, o caminho escolhido pela nova Constituição. "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar." Art. 211.

Como bem diz Guiomar Namó de Mello, "atuar prioritariamente não pode ser entendido como responsabilidade nominal e legal. Sugere muito mais a parceria e a responsabilidade concorrente". A Constituição não adota a idéia da municipalização do ensino de primeiro grau e propõe a co-responsabilidade. Felizmente, ao estabelecer este caminho, ela fortalece a distribuição das tarefas já implantada no Ceará. Resta adotar de verdade um planejamento conjunto realmente científico entre Estado e Municípios e não medir os meios para, finalmente, promover a universalização de um ensino básico de boa qualidade.

1. Mello, Guiomar Namó de, "Sobre a Municipalização do Ensino de 1º Grau" in ANDE, 1988, nº 7.