

É PRECISO DAR UM CONTEÚDO CONCRETO AO DEBATE SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO DE 1^o GRAU

Guiomar Namó de Mello*

O ensino de 1^o grau, por fornecer instrumentos indispensáveis à participação cultural e política dos cidadãos, é um direito que a Constituição garante a todo brasileiro e um pré-requisito da sociedade democrática. Todavia, embora sucessivos governos tenham proclamado a prioridade do primeiro grau, até agora não se enfrentou com sucesso a tarefa gigantesca de universalizá-lo, com garantia de acesso e de permanência bem-sucedida na escola para todas as crianças. Os números são sobejamente conhecidos: temos 33 milhões de analfabetos; sete milhões de crianças entre 7 e 14 anos estão fora da escola; quase 50% dos alunos são reprovados ou se evadem logo na passagem da primeira para a segunda série; apenas 20 de cada 100 alunos matriculados na primeira série chegam à 8^a, e, ainda assim, nem todos os que conseguem ultrapassar todas as barreiras de uma escola pública seletiva e discriminatória dominam bem os conteúdos necessários a uma melhor compreensão do mundo e da sociedade em que vivem.

Diante desse quadro desalentador que configura a realidade do ensino de 1^o grau brasileiro, pode-se afirmar que um dos grandes desafios para a construção de um Estado democrático, entre nós, é vencer os impasses e estrangulamentos que impedem a expansão ampla, geral e irrestrita desse ensino no País. É um desafio tão gigantesco quanto inadiável, na medida em que a própria história tem mostrado que a consolidação das sociedades democráticas

pressupõe a existência de um sistema de ensino básico que possua pelo menos duas características: em primeiro lugar, que seja de fato acessível a todos, respeitando o princípio da igualdade de oportunidades; em segundo lugar, que seja internamente eficaz, adequado às características e necessidades dos vários segmentos sociais, a fim de dar a todos condições equivalentes para a aquisição da formação básica da cidadania. Em outras palavras, a garantia efetiva da igualdade de oportunidades passa pelo reconhecimento de que as desigualdades sociais trazem para a escola básica alunos com diferentes condições de desempenho e de que a esta instituição cabe a tarefa política e técnica de atenuar essas diferenças, no que diz respeito à aquisição dos conhecimentos e habilidades indispensáveis ao exercício de uma cidadania plena.

Um desafio dessa magnitude não pode ser enfrentado com medidas isoladas, nem com projetos articulados, mas envolve inúmeras intervenções diferentes, tanto políticas quanto administrativas, entre as quais cabe citar a formação do professor, a construção de mais salas de aula, o investimento a longo prazo, o custeio das atividades de todo o dia, a reformulação pedagógica, a racionalização da máquina administrativa, a redefinição do papel social da escola e uma política de recrutamento do magistério que elimine o favoritismo e o clientelismo. Envolve, enfim, uma política educacional global, com etapas encadeadas a médio e longo prazos e, principalmente, adequada às realidades regionais contrastantes deste País de dimensão continental.

É este desafio que constitui o pano de fundo contra o qual deve ser discutida a questão da municipalização do ensino de 1^o grau. A municipalização será valiosa ou não na medida em que de fato possa contribuir para democratizar o acesso e a permanência na escola pública, nos termos acima expostos. Sendo assim, a municipaliza-

* Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas; Ex-Secretária Municipal de Educação de São Paulo.

ção não pode ser tomada como um valor em si mesmo. E sobretudo não pode ser decidida fora de um quadro articulado de outras medidas necessárias à democratização do ensino básico.

É certo que, nos últimos anos, o governo federal concentrou tantos poderes que praticamente eliminou a autonomia e a vitalidade dos demais setores da vida nacional. Isto não significa, entretanto, que seja possível associar automaticamente o conceito de centralização ao de autoritarismo. Tampouco a descentralização corresponde necessariamente a um fortalecimento da democracia. No que diz respeito à educação, por exemplo, o princípio da descentralização em torno do qual se elaborou a Lei nº 5.692/71, que previa até mesmo currículos elaborados pelas próprias escolas, de acordo com as necessidades e peculiaridades da clientela, não resultou em democratização do ensino de 1º grau, com ampliação das oportunidades de oferta de ensino e maior permanência dos alunos na escola. Pelo contrário, ao pulverizar os conteúdos e desarticular práticas existentes, essa Lei reforçou as desigualdades regionais e aumentou ainda mais a incompetência da escola pública que é a única acessível às camadas desfavorecidas.

É interessante notar que a **abertura** apregoada na legislação do ensino, em 1971, ocorre numa época em que a vida política brasileira sofria um progressivo fechamento. O Estado, cuja força no período pós-64 tornara-se quase absoluta, não utilizou seu poder para atender, com mais verbas, as carências do ensino de primeiro grau, mas usou o discurso da descentralização como disfarce do autoritarismo. As verbas públicas federais para a educação diminuíram vertiginosamente, sem nenhuma compensação aos estados e municípios. Num contexto como esse, propor a municipalização do ensino de primeiro grau era o mesmo que ratificar o descompromisso do governo federal para com a educação básica, abandonando-a a seu próprio destino. Estas colocações apontam para um primeiro requisito sem o qual a municipalização pode tornar-se um desastre para a democratização da escola básica obrigatória: a garantia da existência de recursos.

De acordo com o censo de 1970, dos três mil, novecentos e cinqüenta e dois municípios brasileiros, 72% tinham menos de 5 mil habitantes na sede. Essa porcentagem deve ter aumentado nos últimos anos, com a concentração populacional nos grandes centros urbanos e o crescente esvaziamento dos municípios médios e pequenos. As cotas do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) representam a quase totalidade da receita de algumas cidades, e, em geral, ficam retidas para o pagamento de dívidas. Como delegar a municípios cada vez mais pobres a responsabilidade pela educação mais cara, a primeira que a ninguém poderia ser negada? A descentralização administrativa, sem alocação de verbas necessárias ao custeio dos diferentes projetos educativos, só pode ser encarada como uma estratégia desarticuladora, para manter a prioridade do 1º grau apenas a nível de declaração. Assim, a condição fundamental, para que o município possa assumir plenamente a responsabilidade pela educação básica, é uma reforma tributária que promova a redistribuição dos recursos públicos existentes. Além disso, o governo federal e os governos estaduais deveriam continuar atuando supletivamente no sentido de dar suporte material e técnico para equalizar a oferta de escola pública nacional a todos os cidadãos do País.

É indispensável cumprir, no espírito e na letra, a Emenda Calmon, parágrafo 4 do artigo 176 da Constituição, que fixa um percentual de não menos que 13% da receita de impostos a serem aplicados pela União e não menos que 25% a serem aplicados pelos estados e municípios, exclusivamente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, sem incluir, nas despesas de educação, aquelas realizadas com cultura, desporto, assistência hospitalar e assistência social. Embora esta emenda tenha sido aprovada pelo Congresso em dezembro de 1983, não foi fácil garantir que fosse realmente aplicada. Só com a sua regulamentação, pela Lei nº 7.348, de 24/07/85 - conquista da Nova República -, é que alguns critérios elementares foram estabelecidos: o Salário Educação, por ser uma contribuição vinculada e portanto obrigatoriamente aplicado no ensino básico, foi excluído dos 13%, o mesmo acontecendo com os recursos do FINSOCIAL - o que aumentou substancialmente o montante. As despesas com ensino foram definidas como aquelas destinadas à educação sistemática, re-

guiar ou supletiva, que acontece nos sistemas de ensino federal, estaduais ou municipais, evitando que as verbas garantidas pela Emenda Calmon fossem pulverizadas em orçamentos de outros Ministérios ou Secretarias que, embora desenvolvam programas educacionais *lato sensu*, não são responsáveis pela **expansão e desenvolvimento do ensino**.

Ainda assim, mesmo levando em conta a importância da Emenda Calmon e da Lei nº 7.348/85, os recursos continuarão insuficientes para enfrentar as necessidades, e a nova Lei pode até mesmo ter um efeito perverso, se os municípios empobrecidos, que não têm recursos para enfrentar as carências de transporte, limpeza pública, pavimentação e tantas outras - forem obrigados a alocar 25% para a educação. A matemática mais elementar mostra que 25% dos poucos tributos que permanecem ou são transferidos aos governos municipais pela esfera federal ou estadual estarão longe de serem suficientes para fazer frente à enormidade dos recursos necessários para investimento e custeio do ensino de 1º grau, porque este serviço é obrigatório para a **totalidade** da população, e os equipamentos escolares funcionam praticamente em capacidade plena durante o ano todo.

Tomemos como exemplo o município de São Paulo, o mais rico desta Nação. Na execução orçamentária do ano de 1985, a maior cidade da América Latina colocou na área de educação, via Secretaria Municipal de Educação, mais de 25% de sua receita de impostos, aí incluídas as transferências governamentais federais e estaduais. O Quadro 1 especifica a composição das receitas e despesas até agosto de 1985, e observe-se que **não** estão incluídas a manutenção dos programas de Educação de Adultos e Orientação Sócio-Educativa de Menores, locados na Secretaria Municipal da Família e do Bem-Estar Social da Prefeitura paulistana.

Mesmo colocando esse montante de receita de impostos na educação, cumprindo portanto sua obrigação constitucional, a Prefeitura de São Paulo contribui com apenas 27% das matrículas do 1º grau desta imensa cidade. Essa percentagem aumenta significativamente

Quadro 1 — Receitas e Despesas Relativas à Educação no Município de São Paulo jan./ago. 1985

Em Cr\$ 1000		Em Cr\$ 1000	
Receita de Impostos (orçada)		Despesas até agosto de 1985	
Imposto municipal	1.371.435.000	Pessoal	558.467.290
Transferências governamentais	1.398.035.000	Merenda	100.789.024
		Operação e manutenção da rede, apoio técnico e assistência médico-odontológica	22.116.160
		Projetos	70.298.043
TOTAL:	2.769.470.000		751.670.517

no caso das matrículas pré-escolares, hoje atendidas em 60% pela Prefeitura. Mesmo assim, mais de 70% do ensino de 1º grau das crianças paulistanas é realizado com recursos estaduais. A cidade possui cerca de 1.200 escolas públicas de 1º grau, das quais 294 são municipais. Esses números dão uma idéia do montante de receitas que o poder público municipal teria que dispor para que 25% delas fossem suficientes para o atendimento de 100% da demanda somente do ensino de 1º grau, não considerando as creches, pré-escolas, educação de adultos e outros serviços que, embora não sejam obrigatórios como o 1º grau, constituem hoje prioridade social da maior importância.

Se olharmos a questão do ângulo da distribuição tributária, teremos o Quadro 2, montado com base nos dados de 1983, mas cujas proporções não foram ainda substancialmente alteradas.

O exame desses dados indica que embora a União tenha arrecadado no Município de São Paulo Cr\$ 2.588,5 bilhões em 1983, o que representa mais de 20% do **total** dos tributos federais do País, bem menos de 1% desse montante - 10,9 bilhões - foi transferido de volta para a cidade. Resulta, se observarmos a linha do total de impostos federais, estaduais e municipais pagos pelos municípios paulistanos, que

**Quadro 2 — Tributos no Município de São Paulo — 1983
(Bilhões)**

Origem	Arrecadação	Participação	%
Federal	2.588,5	10,9	0,42
Estadual	1.076,1	168,1	15,62
Municipal	225,4	225,4	100,00
TOTAL	3.890,0	404,4	10,40

Fonte: Secretaria das Finanças do Município de São Paulo

de cada cem cruzeiros arrecadados a Prefeitura dispõe de apenas dez cruzeiros e quarenta centavos para custear os serviços pelos quais é responsável.

Esta é a situação perversa que se criou com a concentração de recursos e poder a nível federal e que certamente deverá ser reequacionada no horizonte da Nova República, por meio de medidas emergenciais, que já vêm sendo estudadas a curto prazo, bem como, por meio de uma reforma tributária de conjunto a ser examinada pela Constituinte. Essa reforma terá que levar em conta as enormes disparidades existentes entre os municípios brasileiros de modo a corrigir desigualdades e dar a todos eles condições concretas para o exercício de sua autonomia política.

A autonomia econômica e política dos municípios, todavia, ainda não é suficiente para que a municipalidade tenha êxito no que se refere ao ensino de primeiro grau. Atribuir recursos aos municípios para que sejam utilizados às vezes ao sabor dos interesses locais é correr o risco da fragmentação e do clientelismo a serviço de minorias. Para que os interesses da maioria sejam atendidos, em todos os municípios brasileiros, independentemente de seu grau de desenvolvimento e riqueza, é preciso que se consolide uma política educacional de âmbito nacional.

Isto não significa centralismo nem padronização autoritária, uma vez

que a União deverá definir as diretrizes mais amplas da educação num processo democrático que envolverá a participação dos municípios e dos setores da sociedade civil. A implementação de uma política nacional de educação que garanta a todos os brasileiros acesso e permanência numa escola de 1^o grau de boa qualidade deve basear-se, assim, no princípio de representação política nas instâncias normativas da educação nacional, dos estados, municípios, entidades de classe, organizações da sociedade e dos profissionais do ensino. Só esta representatividade política pode garantir que o município não venha a ser mero executor de diretrizes traçadas, sem contemplar as necessidades e peculiaridades de cada região ou localidade. Faz enorme diferença adequar às características locais uma política nacional de educação cujas normas mais gerais foram delineadas com ampla participação, ou executar pacotes educacionais cujo significado ou finalidade dificilmente ficam claros às instâncias da ponta do sistema: o município e a própria escola.

Diretrizes nacionais de educação democraticamente elaboradas podem assegurar a formação básica comum a todos os cidadãos brasileiros. Elas constituirão um instrumento para combater as desigualdades educacionais entre estados e municípios, entre áreas rurais e urbanas, entre municípios mais desenvolvidos e menos desenvolvidos. Isto ocorrerá na medida em que se estabeleçam para todo o território nacional os mínimos curriculares e suas respectivas cargas horárias mínimas, as bases de formação, carreira e estatuto do magistério, os critérios de qualidade de livros didáticos e cartilhas, os critérios para escolha de áreas prioritárias para construção de prédios escolares. A omissão dos órgãos centrais nestas questões, em nome da autonomia dos municípios, poderia deixar a critério das lideranças locais, cujo compromisso com a maioria não está previamente garantido, decisões que afetam de maneira especial a população desprivilegiada, cujo poder de organização e pressão é ainda débil.

Cabem aqui alguns esclarecimentos. Parece que ninguém coloca em dúvida a necessidade de uma política nacional quanto à formação, carreira e estatuto do magistério. Sabe-se que, no Nordeste, por

exemplo, o contingente de professores que não completaram o primeiro grau é superior aos habilitados ao magistério das 4 primeiras séries do 1º grau. O professor de 1º grau não pode permanecer leigo, mal preparado, recebendo salários indignos e ingressando na carreira através de "apadrinhamentos". Com isto todos concordam. O mesmo consenso talvez não exista quando se trata da definição dos mínimos curriculares ou do material didático a ser utilizado.

Certas correntes educacionais acreditam que a regionalização dos conteúdos escolares resultaria num currículo mais adequado às vivências das classes populares. O equívoco consiste em não perceber que, se o ponto de partida do processo de aprendizagem deve ser a realidade local e concreta do aluno, o ponto de chegada é a aquisição de conhecimentos comuns e universais, que podem se transformar em pré-requisitos para a oposição dos indivíduos à sua situação desfavorecida. Partindo do próximo para o distante, do concreto para o abstrato, do simples para o complexo, é possível enriquecer o universo de conhecimentos dos alunos dos setores populares e não limitá-los a conteúdos que eles já têm oportunidade de adquirir fora da escola, no convívio social direto de sua comunidade.

A escola básica, por sua própria constituição histórica, destina-se a ser a mediadora entre a cultura local e o saber mais amplo. A apropriação de conhecimentos universais não pode e não deve resultar no desprezo ou no desconhecimento da cultura popular e regional. Ao contrário, deverá dar ao educando uma dimensão mais ampla do conhecimento, uma perspectiva de nacionalidade e universalidade na qual ele consiga situar e valorizar seu município e sua região, com sua cultura, saberes, práticas e problemas. Mais ainda, uma perspectiva que lhe ofereça instrumentos para **criticar** esses saberes, práticas e problemas, os quais, como todo produto humano, são passíveis de transformações.

Uma política educacional dessa natureza deve repercutir na produção de livros didáticos que, ao abordarem temática excessivamente regionalista, podem contribuir para limitar os horizontes dos alunos. Por outro lado, os critérios para orientar a seleção de material didáti-

co-pedagógico pode constituir-se num processo educativo aos professores, boa parte dos quais não possui qualificação para resolver com total independência o que é melhor para seus alunos. Uma absoluta autonomia para escolher livros, cartilhas e programas, sem nenhum critério, acaba se dando em prejuízo das crianças dos municípios e áreas mais pobres, onde escolas isoladas e professores leigos ou mal formados poderão fazer opções nem sempre adequadas ao tipo de clientela que abrigam.

Nossas colocações tiveram como objetivo fazer com que a discussão sobre municipalização ganhasse conteúdo concreto. Considerado em abstrato, o princípio é inatacável - ninguém discorda que "o que deve ser feito pelo Estado não deve ser feito pela União e o que pode ser feito pelo Município não deve ser feito nem pela União nem pelo Estado". Entretanto, se quisermos que a municipalização do ensino básico resulte em democratização desse ensino, em termos de acesso e permanência, é necessário levar em conta a formação histórica e concreta da maioria dos municípios do País.

Não é por acaso que, com algumas exceções, apenas as grandes capitais possuem redes próprias de ensino e foram, nestes últimos anos, os pólos da oposição ao regime autoritário da Velha República. A municipalização implica não só reforma tributária, como participação **política** na definição das diretrizes nacionais - uma tarefa nada simples, dadas as enormes defasagens econômicas e culturais existentes no País. Isso supõe uma sociedade civil forte e organizada, que saiba cobrar e fiscalizar o poder local no atendimento dos interesses majoritários. Esta é a questão política envolvida na descentralização administrativa: a municipalização dos serviços educacionais só contribuirá para a democratização do ensino, se o município for forte. Isto significa, além da descentralização, desconcentração do poder, o qual, por sua vez, para ser exercido com legitimidade, deve apoiar-se numa base autenticamente popular.

Num momento em que o debate pré-Constituinte apresenta à sociedade brasileira as inúmeras e complexas questões imbricadas na reordenação político-institucional do País, torna-se não só oportuno

como indispensável a discussão das relações entre as esferas governamentais - seu peso político e suas competências administrativas - no atendimento das demandas sociais. Esse processo é por si só importante na medida em que serve de instrumento de informação e organização dos diferentes segmentos da sociedade.

A municipalização do ensino básico poderá ser, no bojo desse debate, produto da própria democratização da sociedade. Assim, estreitamente vinculada à democracia, a municipalização poderá ser um avanço. O poder local é mais próximo, mais sensível e mais vulnerável aos apelos da população. Se a esfera municipal for representativa dos interesses populares e dispuser de poder de decisão e recursos, a interação povo-governo tornar-se-á mais ágil, menos burocratizada, mais participativa.

É no âmbito do município que a participação direta da população na escola básica pode acontecer de fato. Desde que essa participação não seja entendida como mero sucedâneo do exercício político da cidadania no seu sentido mais pleno e mais nobre, mas, ao contrário, esteja articulada organicamente a este, pode ser a base da construção de uma nova escola, democrática no acesso e na permanência do aluno, aberta às aspirações e valores dos seus usuários. Uma escola que sirva de fato como elo mediador entre a cultura e a realidade regionais do município e a realidade e a cultura nacionais, numa perspectiva realmente crítica tanto de uma quanto de outra.