

UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO BÁSICO COM QUALIDADE - UM DIREITO SOCIAL*

Maria das Graças Corrêa de Oliveira"

No contexto da Assembléia Nacional Constituinte, de composição nitidamente conservadora, a intensa mobilização de segmentos organizados da sociedade civil, particularmente aquelas instituições integrantes do Fórum da Educação na Constituinte — ANPEd, ANDE, ANDES, ANPAE, CPB, CEDES, FASUBRA, SBPC, UBES, UNE, CGT, SEAF e CUT, logrou avanços de algumas propostas, dentre as quais se destacam: a valorização dos profissionais do ensino, pela determinação do seu ingresso no setor público "exclusivamente por concurso público de provas e títulos"; a superação da discriminação de idade para ingresso no ensino fundamental; o entendimento do acesso ao ensino obrigatório, como "um direito público subjetivo" e a extensão da obrigatoriedade e da gratuidade, progressivamente, ao ensino médio.

De outra parte, contudo, não foi possível àquelas entidades saírem vitoriosas na sua luta pela destinação de verbas públicas exclusivamente para os "sistemas de ensino criados e mantidos pela União, Estados e Municípios", como também limitaram-se a assistir a Assembléia Nacional Constituinte consagrar a tese da municipalização como instrumento capaz de promover a democratização do ensino fundamental no país.

* Texto (revisto e ampliado) apresentado no Simpósio sobre Implicações da Municipalização no Ensino Fundamental, realizado por ocasião da V Conferência Brasileira de Educação, em Brasília, no dia 5 de agosto de 1988.

** Diretora de Coordenação da Secretaria de Educação de Pernambuco, professora da Universidade Federal de Pernambuco e técnica em planejamento educacional da SUDENE.

Neste sentido, o texto constitucional não apenas abre a possibilidade dos municípios organizarem os seus sistemas de ensino, como, embora de maneira ambígua, delega-lhes a competência da oferta do ensino fundamental, ao determinar que a sua atuação se faça, prioritariamente, neste nível de ensino e no pré-escolar.

A vitória da tese municipalista reflete, com nitidez, o traço conservador da Constituinte, encarregada de conduzir a regulação jurídico-institucional do processo de transição da sociedade brasileira em direção a sua redemocratização, confirmando a opinião de O'Donnell (1987) sobre "o estilo de se fazer política no país", a seu ver, anacrônico (clientelista) e contrastante com o nível de desenvolvimento das forças produtivas aqui reinantes.

O conhecimento da maneira como se articulam, contraditoriamente, no cenário nacional, as dimensões conservadorismo/modernização, é imprescindível para a compreensão das determinações que presidem a definição das políticas públicas no país, em especial, das políticas educacionais. É no vértice de tal articulação que se situa a vitória da municipalização da educação fundamental na Constituinte.

Na verdade, a tese municipalista configurou-se, desde o início das mobilizações em torno da educação na nova Carta, um ponto polêmico, cujas raízes de discordância parecem se situar na defesa que os grupos progressistas dela fizeram, durante o período de regime autoritário, por compreenderem que a municipalização das ações governamentais constituía, à época, uma via privilegiada para enfrontamento do extremo centralismo do poder executivo a nível federal. Assim, a descentralização administrativa passou a significar a possibilidade de desconcentração do poder e, em consequência, de democratização política.

Foi, entretanto, a partir dos resultados das eleições para Governador, em 1986, com a vitória generalizada dos candidatos do PMDB, partido então emblematizador do avanço das conquistas democráticas, que a tese da municipalização do ensino básico ganhou força e dimensão nacional, impulsionada, sobretudo, pelas forças mais conservadoras presentes na Constituinte, que nela viam um caminho aberto para a sua reaglutinação e, mais que isso, a possibilidade de recobrem as condições objetivas para o exercício do patronato político, base sobre a qual têm, historicamente, se fundamentado as suas relações com o poder local.

A esse respeito, não constitui segredo o uso político-partidário das estruturas educacionais no país, em especial, no Nordeste, prática que explica a ausência quase generalizada de concurso público no setor e o número excessivo e crescente de professores leigos, sobretudo na esfera municipal. Contraditoriamente, os cursos de habilitação para o magistério — LOGOS II — têm funcionado como estímulo à contratação de novos professores leigos, na medida em que as secretarias estaduais de educação comprometem-se a suplementar os salários dos habilitados por aquele Programa, independente de contrapartidas municipais quanto à regularização funcional dos mesmos, ao seu exercício profissional ou a medidas restritivas de contratações de docentes não habilitados.

Em Pernambuco, por exemplo, mais de 6 mil professores municipais habilitados pelo LOGOS II vinham recebendo, sistematicamente, suplementação salarial da Secretaria de Educação, através do Programa de Desenvolvimento da Educação Rural (PRODERU), sem exigências explícitas nos acordos firmados com as prefeituras, além daquelas que garantiam a regularidade do fluxo de recursos da esfera estadual para a municipal.

Ao mudar a correlação de forças políticas naquele Estado, após os resultados das eleições de 1986, numerosas denúncias subscritas por professores integrantes do Proderu, encaminhadas à Secretaria de Educação, alertavam para as suas precárias condições de trabalho, traduzidas na subremuneração, reduzida apenas à complementação conveniada (1/3 do salário formalmente estipulado

no acordo) e na falta de garantias trabalhistas, devido às "contratações" irregulares que, em alguns casos, já duram 23 anos, ou a contratos episódicos, acertados ou desfeitos ao influxo de conveniências políticas momentâneas. Estas, aliás, determinam, muitas vezes, a contratação de dois ou mais professores para um mesmo povoado, cujo contingente em idade escolar não alcança vinte crianças. Nestes casos, a formação de duas escolas unidocentes, com classes multisseriadas é reveladora do descompromisso com a educação pública e viabiliza a acomodação das pressões políticas locais.

Ainda que o padrão clientelista de ação envolva, em geral, outras esferas governamentais (em Pernambuco, o recadastramento de pessoal, promovido pelo atual Governo, revelou que 70% dos professores estaduais ingressaram sem concurso público), o poder local encontra-se sempre no vértice de todas as articulações político-clientelistas.

Assim, não é de estranhar que, nos últimos vinte anos e ainda nos dias atuais, apesar do extremo centralismo com que as políticas públicas, sobretudo as da área social, vêm sendo executadas pelo Governo Federal, seja a instância municipal a grande destinatária dos grandes programas nacionais, alguns dos quais financiados com recursos internacionais, como é o caso do Edurural, do Polo-nordeste e do Projeto Monhangara, entre outros.

Essa perspectiva balizará a análise que, em seguida, se fará de algumas teses municipalistas, as quais tem gerado controvérsias, equívocos e inquietações, estas últimas justificadas, face à necessidade de fazer avançar a compreensão político-ideológica dos prováveis desdobramentos que o novo legado constitucional produzirá, tendo em vista a elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Analisando três teses municipalistas:

1. *A municipalização constitui o instrumento capaz de viabilizar, simultaneamente, a universalização do ensino fundamental no país e a melhoria da qualidade da educação pública.*

A criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação no Município (PROMUNICÍPIO), em 1970, constitui um marco significativo da municipalização da ação federal na área de educação, a qual se inscreve no processo de crescente centralismo do poder executivo, forma através da qual o estado autoritário buscou ampliar a sua base política de sustentação e de legitimação.

O conjunto dos chamados Projetos Especiais, implantados nos anos 70, gestados e geridos pela instância federal, com a intermediação política e administrativa das secretarias de educação, constituíram um poderoso instrumento tanto de implementação de políticas educacionais voltadas para o meio rural, cuja rede de ensino é, em quase todos os estados, da alçada municipal, como de fortalecimento de alianças políticas entre as três instâncias governamentais.

O programa Educação para Todos¹, criado em 1983, após as eleições de 1982, configurou-se o veículo privilegiado através do qual o MEC aprofundou a sua ingerência junto à esfera municipal, uma vez que, dispondo de consideráveis recursos financeiros oriundos da quota-federal do salário-educação, criou mecanismos para transferência e controle dos mesmos, ficando a instância estadual reduzida a mera repassadora de informações puramente formais, restritas a uma declaração quanto à adequação dos projetos municipais aos planos estaduais de educação, e cujo flagrante objetivo é legitimar, pela via burocrática, as transferências efetivadas.

Descrevendo o trajeto **projetos municipais-liberação de recursos**, Sobrinho (1988) esclarece que "os projetos são encaminhados pelos municípios à Coordenadoria de Apoio a Instituições (CAP) da Secretaria de Educação Básica do MEC, que analisa, aprova e define os recursos para cada projeto" e "a comunicação da liberação dos recursos é feita ao prefeito pelo Ministro da Edu-

Criado pelo Decreto nº 88 374/83, o Programa passou a destinar 25% da quota federal do salário-educação aos municípios.

cação", após o que as secretarias estaduais são comunicadas sobre os municípios contemplados e o total de recursos transferidos para os mesmos.

Ao se referir ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação no Município em 1986, o Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), da SEPLAN, através do citado trabalho de Sobrinho (1988), anota que o mesmo não apenas "representa um redirecionamento na forma do MEC se relacionar com os municípios", "com mais desenvoltura" e sem a intermediação das secretarias estaduais de educação, como informa que enquanto as transferências aos municípios cresceram em 40% passando a representar 25,7% do total das despesas com educação básica, as administrações estaduais tiveram suas transferências reduzidas de 31,8% para 13,6%

Velloso (1988), no âmbito das discussões sobre a nova Lei de Diretrizes e Bases, aludindo aos financiamentos da educação, além de analisar o significado político do montante de recursos que representa os 25% da quota federal do salário-educação, alerta para a forma direta através da qual tais transferências são realizadas pela União (MEC) às municipalidades, o que, no seu entender, "viola os princípios federativos e servem como poderoso instrumento de clientelismo".

Embora o objetivo aqui não seja, fundamentalmente, analisar o aprofundamento das relações diretas MEC/municípios, vale registrá-las, na medida em que as mesmas expressam um componente político significativo na estratégia da municipalização da educação básica no país.

Dessa estratégia também participam as secretarias de educação que, movendo-se em faixa própria, desenvolvem programas de apoio às esferas municipais, às quais vêm repassando, por seu turno, não só expressivos recursos financeiros como vêm emprestando seu consenso em termos de cedência de pessoal técnico e docente.

Neves & Oliveira (1987), ao analisarem o Programa de Assistência Técnica e Financeira aos Municípios (PROAM), em Pernambuco, evidenciam a sua funcionalidade no reforço às bases partidárias situacionistas e, em especial, às bases interioranas da própria carreira política de secretários de educação, como também ressaltam a expressividade do Programa em termos de volume de recursos repassados às municipalidades para a expansão do seu parque escolar e à remuneração do pessoal docente.

Todo esse estímulo direto à educação municipal parece não vir produzindo modificações substantivas na qualidade do ensino ofertado, conforme reconhece o próprio MEC em relatório de 1987 sobre o salário-educação/quota federal, no qual, após serem analisados 2.770 projetos municipais e 12 Projetos intermunicipais, no valor total de 9,4 milhões de cruzados, chega-se às seguintes constatações: a análise dos dados dos projetos, referentes à produtividade do ensino municipal de 1º grau "revela que a mesma foi baixa no país"; observando-se a concentração de matrículas na 1ª série, em 2.711 municípios, "pode-se concluir que também nesse caso deve ter ocorrido algum problema que, em última análise, prejudicou a produtividade do ensino"; em 29% (ou 797) dos municípios referidos, o maior salário pago aos seus professores não ultrapassou o salário mínimo vigente; o total de vagas teoricamente "criadas com as ações aprovadas" representa o atendimento de apenas 18% do déficit do país, estimado em 4,7 milhões.

Ao lado desses indicadores altamente significativos do desempenho da gestão municipal da educação, é importante ainda lembrar as condições precárias em que se processa o ensino sob a responsabilidade dos municípios. Na verdade, das 139.000 unidades escolares de uma única sala existentes no país (1979), 107.000 ou 77% eram municipais, unidocentes, constituídas de classes multisseriadas e, na sua grande maioria, localizadas na casa da professora ou em dependências inadequadas. Além de desassistidas, do ponto de vista técnico-pedagógico, são conduzidas por professores leigos, cujo nível de instrução muitas vezes não chega ao 1º

grau completo (dos 86.000 professores leigos existentes no país, 91% pertencem à rede municipal)².

As estatísticas oficiais disponíveis, dessa forma, não autorizam expectativas positivas a respeito da melhoria da educação municipal, a curto prazo, sobretudo quando, ao tomar o Nordeste como referência, por exemplo, observa-se um crescimento constante na contratação de professores leigos com 1º grau incompleto: 1973, 51.550 professores; 1978, 56.776 e 1985, 58.076.

A qualidade do ensino ofertado pelo poder municipal, sobretudo nas áreas rurais, vem sendo alvo de críticas dos próprios trabalhadores rurais, manifestadas, no caso de Pernambuco, reiteradamente, nos vários Fóruns Itinerantes de Debate, promovidos em todo o estado pela Secretaria de Educação e em encontros com sindicatos rurais, em especial, com pequenos produtores, recentemente reasentados pelo Projeto de Itaparica, no Sertão do São Francisco, onde o Polosindical e a Federação dos Trabalhadores de Pernambuco (FETAPE) exigiram que a administração das escolas das agrovilas ali criadas pela Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) ficassem sob a responsabilidade do governo estadual.

Sem desconhecer, por outro lado, o êxito das administrações municipais das capitais e das áreas metropolitanas com referência à melhoria da educação básica, deve-se ter claro que o seu desempenho, efetuado sob condições político-sociais e econômicas bastante específicas, não pode servir de argumento para um projeto de municipalização geral da educação no país³.

2. *O ensino fundamental já se encontra municipalizado.*

Contrariamente a essa afirmação, os dados são eloquentes e confirmam o ditado popular segundo o qual "tamanho não é docu-

²Dados do SEEC/MEC, 1985.

Na cidade do Recife, a rede municipal representa apenas 17% da oferta de ensino básico, enquanto a rede particular cobre 43% e a estadual 40%.

mento", pois, apesar de possuir, no conjunto do país, mais de 1 22 mil estabelecimentos de ensino (leia-se, locais de ensino) ou 65% dos mesmos, contra pouco mais de 53 mil da rede estadual (28,7%), os municípios atendem apenas a 30% da população - 7.480.000 escolares - enquanto a rede estadual atende 57% (14.178.000 escolares).

Na Região Nordeste, os dados são exemplares: com 66.673 (82%) estabelecimentos, contra 9.499 estaduais (11%), a matrícula da rede municipal é análoga a desta última, sem considerar ainda o fato de que a mesma se concentra na oferta de ensino de 1ª a 4ª série do 1º grau.

3. *A proximidade física entre população e poder (local) propicia a criação de condições favoráveis às pressões dos movimentos populares, no que diz respeito à orientação das políticas públicas.*

Essa tese, além de conter em seu bojo a fetichização do espaço geográfico — União e Estado seriam meras abstrações — encobre, por isso mesmo, a historicidade dos processos político-sociais. Ou seja, na perspectiva política de querer encarar a instância local, de *per si*, em *locus* fundamental das ações sociais transformadoras, a tese, impregnada de idealismo, invoca virtualidades da dimensão localista que não encontra respaldo na concretude histórica da ação política do país.

Muito pelo contrário, os processos vivenciados têm mostrado que a proximidade física, espacial ou geográfica, como se queira denominar, entre poder e povo, implicou, no caso brasileiro, o favorecimento da hipertrofia do poder local. Esse foi o contexto no qual foi gerado o fenômeno do coronelismo, no tempo do Império, cujos atores principais — os coronéis — isto é, os grandes proprietários de terra, materializavam, simultaneamente, o poder político e o poder econômico, poder que se calcava em padrões interpessoais de relacionamento e troca mútua de favores, tanto entre os **coronéis** e a administração imperial, como entre os mesmos e a população. Na Primeira República, formou-se a base do poder oli-

gárquico, que, em 1930, se opôs às reformas da revolução burguesa no país.

E, ainda que o coronelismo tenha se atualizado na versão patrimonialista, pela utilização dos recursos públicos como favor em troca de apoio político e, ainda que isso tenha gerado, por consequência, o aparecimento de **novos coronéis**, os *cohite co/ors* encastelados na tecnoburocracia, é na instância local — no município — que se materializam os compromissos políticos, com a manutenção de práticas conservadoras, na maioria das vezes, de caráter clientelista.

Na área educacional, essa dimensão aflora, com nitidez, quer pelos processos utilizados para ingresso de docentes, quer pela apropriação e redirecionamento de programas governamentais para fins eleitoreiros (no caso do Nordeste, em especial, o Polonordeste e o Edurural).

Da tese municipalista enunciada restaria analisar a outra dimensão nela contida, ou seja, o virtual poder de pressão dos movimentos populares junto ao poder local, no bojo do que se processariam as reorientações das políticas públicas e do próprio poder instituído.

Tudo indica que, pelo menos ao nível das áreas metropolitanas e das cidades maiores, vem pontificando um processo de organização da sociedade, sobretudo das camadas populares, aglutinadas em torno de associações e de federações de bairros, sustentado na ideologia da ampliação coletiva da cidadania, com o que lutam por melhores condições de vida, explicitadas na busca da ampliação e melhoria dos chamados serviços sociais públicos — escola, saúde, habitação, etc.

Isso tem gerado, da parte do poder local dito comprometido com as causas populares, a criação de mecanismos de auscultação direta dos anseios da **comunidade**, do tipo conselhos governo-comunidade, governo-povo, no âmbito dos quais, no entanto, parece vir se forjando um novo padrão populista de atuação governamen-

tal e, em conseqüência, de modernização dos conteúdos clientelistas.

No limite, pode-se-ia dizer que o atendimento às reivindicações pontuais das organizações comunitárias pelo poder local as colocam extremamente dependentes deste. Isso, ao que tudo indica, ao contrário de produzir modificações substantivas na estrutura de poder, fortalece-a exatamente naquilo que tem de mais conservadora — a sua face clientelista, desmobilizadora, inclusive, das organizações da sociedade civil.

O conjunto dessas questões leva a que se deva remeter a municipalização do ensino básico para o seu entendimento enquanto processo político-social amplo e também para as diferenciações e articulações locais/regionais/nacionais, no âmbito do que vai delineando a própria história do Brasil. E essa história indica que é preciso recobrar e fortalecer o espírito federativo, no qual se apóia a estrutura jurídico-administrativa do país, que os governos militares insistiram em desconhecer, pelo reconhecimento de que é a partir disso que se congregam, efetivamente, as energias sociais capazes de impulsionar as transformações reclamadas pelos segmentos majoritários da sociedade.

Tratar a questão da universalização do ensino fundamental sem considerar a constelação de fatores que interferem nas definições e nos encaminhamentos da política educacional poderá contribuir para a manutenção do *status quo*, sob a roupagem de uma modernização conservadora.

Bibliografia

- ARRAES, M. A questão do Estado. **Folha de São Paulo**, A-3, 11 out. 1988.
- AZEVEDO, J.M.L de. **Relações do poder e políticas de educação no Nordeste**. Campinas, UNICAMP, 1988. mimeo.
- BARRETO, E. de S. Política educacional e educação das popu-

lações rurais. In: MADEIRA, F. & MELLO, G.N. de. **Educação na América Latina**; os modelos teóricos e a realidade social. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1985.

- ____ & ARELARO, L. Amunicipalização do ensino de 1º grau: tese controversa. **Em Aberto**, Brasília, 5(29):1-13, jan./mar. 1986.
- BURSZTYN, M. **O poder dos donos**: planejamento e clientelismo político no Nordeste. Petrópolis, Vozes, 1984.
- BRASIL Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Básico. **Salário-educação/quota federal**; Relatório 1987. Brasília, 1987.
- CARDOSO, R.C.L. Movimentos sociais na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 3(1):27-37. 1987.
- FAORO, R. **Os donos do poder**: a formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre, Globo, 1976.
- GOMES, L.F. conselhos governo-comunidade acabam com clientelismo. **Jornal do Brasil**, 22 nov. 1987.
- KOVARICK, L. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 3(1):38-50, 1987.
- MARTINS, P.H. Coronelismo, poder burguês e movimentos populares. **Presença**, São Paulo (1):139-47, dez./jan. 1985.
- MELLO, G.N. de. Sobre a municipalização do ensino de 1º grau. **Revista da ANDE**. São Paulo, 7(13):14-21, 1988.
- NASCIMENTO, E.P. Movimentos sociais urbanos no Nordeste: menos que um balanço crítico, mais que uma resenha. In: NASCIMENTO, E.P. et alii. **Movimentos sociais para além da dicotomia rural urbana**. Recife, Líder, 1985.

OLIVEIRA, M.G.C. **A prática do planejamento ou o planejamento na prática**; um estudo sobre educação e clientelismo político. Recife, UFPE, 1988. Dissertação (mestrado)

_____ & NEVES, L.W. Planejamento educacional e clientelismo político. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo (56):4-10, fev. 1986.

_____ & _____. **Planejamento educacional e clientelismo político no Nordeste**. Recife, INEP/UFPE, 1987. (Relatório de Pesquisa)

PAIVA, V. & PAIVA, C. A questão da municipalização do ensino. **Em Aberto**, Brasília, 5(29):1 5-29, jan./mar., 1986.

ROSENBERG, L et alii. Municipalização do ensino. **Revista da ANDE**, São Paulo, 4(8):5-7, 1984.

SOBRINHO, J.A. **O programa de apoio ao desenvolvimento da educação no município**. Brasília, IPES/SEPLAN, 1988. mimeo.

VELLOSO, J. **A nova lei de diretrizes e bases da educação e o financiamento do ensino**: pontos de partida. Brasília, 1988. mimeo. Documento apresentado na XI Reunião Anual da ANPEd.

WEFFORT, F.C. O fecho de ouro da transição conservadora. **Folha de São Paulo**, 26 mar. 1988.