

Democratizar é Preciso, Municipalizar não é Preciso

José Marcelino de Rezende Pinto

FFCLRP - USP

Resumo:

Neste artigo pretendemos apresentar um modelo de gestão dos recursos financeiros no ensino fundamental, construído a partir de uma crítica às atuais propostas de municipalização e de um diagnóstico das principais falhas e pontos de estrangulamento do modelo de gestão em vigor.

Buscaremos apresentar neste trabalho uma proposta de administração do ensino fundamental que seja uma alternativa concreta à municipalização deste nível de ensino que está sendo implementada a toque de caixa pelos executivos estaduais à revelia dos seus colegas municipais (como exemplo, basta dizer que 30% dos municípios paulistas já assinaram convênios de municipalização) o que, a nosso ver, levará à degradação completa do único grau de ensino a que a maioria da população tem acesso.

Em primeiro lugar, vamos indicar os principais motivos que nos levam à crítica da municipalização.

A Rede de Ensino Municipal

A rede municipal brasileira, longe de ser um exemplo de força dos municípios mais fortes e ricos da federação, é antes de tudo um sintoma de fraqueza de estados mais pobres que, pelo seu descompromisso com o ensino, obrigam seus paupérrimos municípios a assumí-lo. Assim, a rede municipal de primeiro grau que, a nível de Brasil, responde por 1/3 do total de matrículas, participa no Nordeste com a metade das vagas neste grau de ensino, enquanto no Sudeste sua participação é de apenas 1/4. Particularmente no Estado de São Paulo, o mais rico da federação, ela representa apenas 1/10 do total de vagas. Ademais, é uma rede essencialmente rural (74% da matrículas neste meio) e feita em estabelecimentos de uma sala (77% do total). Quanto à qualidade do ensino oferecido, basta dizer que o nível de formação da metade dos seus professores não vai além do 1º grau completo (32%, 1º grau incompleto, no Ne, 50%). A rede municipal apresenta ainda os piores indicadores de evasão escolar, repetência, relação professor/aluno e distorção série-idade. Quanto aos salários, 73% dos municípios pagam até 1 salário-mínimo (56% pagam menos que 1 SM), não sendo difícil encontrarmos salários equivalentes a 1/10 do mínimo legal. Deve-se ainda acrescentar que a maioria dos municípios não realizam concurso público para o preenchimento dos cargos de sua rede e os planos de carreira, quando existentes, são descumpridos.

As Finanças Municipais

Vejamos agora como se encontram as finanças municipais. Apesar da reforma tributária efetuada pela nova Constituição Federal, o município ainda é o nível de governo mais desguarnecido de recursos. De maneira geral, as projeções indicam que, na melhor das hipóteses, os municípios deverão ficar com 24% do bolo fiscal, contra 42% para os estados e 34% para a união. Para podermos aquilatar o impacto financeiro da municipalização do ensino de 1º grau, basta dizer que os recursos atualmente mobilizados por este nível de ensino representam o equivalente a 70% da receita líquida de impostos dos municípios, ou 2 vezes sua receita tributária e a 5 vezes os seus gastos com educação. Assim, mesmo supondo a transferência de recursos dos níveis superiores de governo (que, como a história tem seguidamente mostrado, não sói ocorrer e, quando ocorre, se dá apenas no 1º ano de implantação dos convênios como foi o caso da merenda escolar) a municipalização se mostra inviável do ponto de vista administrativo dado o montante elevado de recursos que prefeituras que, em sua maioria, nem possuem secretarias de educação, deverão administrar. Nunca é demais lembrar que 78% dos municípios brasileiros possuem menos de 25.000 habitantes, e 97% menos de 100.000 hab. Por sua vez, a alternativa híbrida de que os estados estão se valendo (municipaliza-se apenas parte dos serviços educacionais, dependendo do grau de aquiescência da administração municipal) é, a nosso ver, a pior de todas pois mascara as responsabilidades e transforma um problema global em casos individuais, na medida em que os contratos são firmados pelos estados, município a município. Isto sem falar no estímulo inestimável que estes contratos abrem para o clientelismo político. Alguém tem a ilusão de que o governo estadual vai repassar recursos na quantia e no tempo necessários para um prefeito da oposição? Para concluir esta linha de argumentos, é importante que fique claro o seguinte: **NENHUM** município brasileiro, rico ou pobre, tem condições financeiras de assumir toda a rede de ensino fundamental.

É com base nestes fatos e argumentos que temos a plena convicção de que, quem oferece os piores serviços em educação e é o mais pobre dos níveis de governo, não tem a menor condição de assumir um grau de ensino que responde por 76,5% das matrículas, o equivalente a 27,6 milhões de brasileiros.

O DESPÉRDÍCIO DE RECURSOS

Um segundo aspecto que logo salta aos olhos quando se analisa a administração da educação pública no Brasil é a constatação de seguidos desperdícios de recursos aliados a uma total falta de prioridades na sua aplicação. Vamos a alguns exemplos:

— Apesar da Constituição Federal determinar que pelos menos a metade dos recursos destinados pelos poderes públicos à educação deve ser aplicada no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo nos primeiros 10 anos após a sua promulgação, o orçamento do União para o ano de 1990 (que foi "discutido" e aprovado em menos de 1 hora pelo mesmo congresso que

elaborou a Constituição) destinou apenas 12,7% dos recursos da educação para este nível de ensino;

– Segundo estudos do Banco Mundial de cada 100 dólares destinados ao Nordeste, apenas a metade chega à sala de aula;

– A FAE (Fundação de Amparo ao Estudante) responsável pela compra e distribuição da merenda e material didático, não sai do noticiário, constantemente envolvida em denúncias de fraudes, dando um trabalho imenso ao TCU;

– De uma maneira geral, quanto mais rico um município, menor tem sido a participação da rede municipal no total de matrículas, ao contrário do que seria mais desejável e justo;

– A relação *Pessoal Docente/Pessoal Não Docente* é próxima de 1 na maioria dos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Além disso, não é difícil encontrarmos em redes municipais ou estaduais, estabelecimentos de ensino de 1 sala, onde os gastos com pessoal não docente são superiores àqueles com pessoal docente;

– Os estados dos Nordeste gastam em suas redes de segundo grau o mesmo volume de recursos dos estados do Sudeste apesar de possuírem menos da metade do número de alunos e, proporcionalmente, gastam 2,5 vezes mais recursos com "Administração";

– Usando uma série de artifícios contábeis a União, os estados e municípios acabam por aplicar efetivamente em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino índices muito inferiores àqueles definidos constitucionalmente;

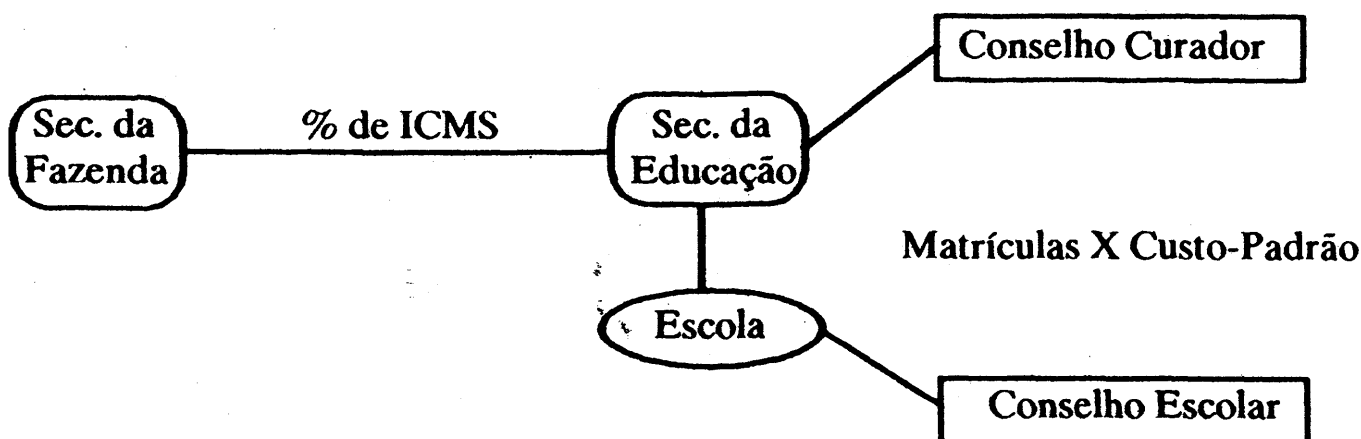
– Aplicando-se os percentuais definidos pela Constituição Federal e priorizando-se o ensino fundamental é plenamente possível garantir-se uma remuneração média de 5 Salários-Mínimos por uma jornada semanal de 20 horas para todos os professores de 1º grau do país, valor muito superior ao atualmente praticado.

Frente a estes rápidos mas significativos exemplos que são uma gota num oceano de inépcia e incúria administrativa, é que somos tentados a desenvolver um modelo que ataque de frente a irracionalidade que é a existência simultânea de três redes públicas diferentes para um mesmo grau de ensino, com a conseqüente dispersão dos recursos, sem contudo destruirmos o pouco que resta de qualidade do ensino, que seria a conseqüência natural da municipalização. Vamos então à proposta.

Partindo, da constatação da necessidade de integração das redes existentes, tomaremos contudo como base de referência a rede estadual, ao contrário da municipal, na medida em que ela responde por 2/3 dos alunos das escolas públicas de 1º grau e apresenta padrões razoáveis de qualidade, além de

já dispor de todo o aparato técnico e de pessoal para o gerenciamento deste nível de ensino. Assim as unidades de gerenciamento do ensino fundamental (e médio, se for o caso) seriam as **DIVISÕES REGIONAIS DE ENSINO** (ou equivalentes) que *obrigatoriamente* se transformariam em autarquias (estaduais ou federais, com preferência para estas últimas como forma de comprometer a União com este grau de ensino) como as universidades e seriam responsáveis por todos os alunos e estabelecimentos da região sob sua competência territorial. Teriam então autonomia administrativa e financeira , sendo os recursos, advindos dos 3 níveis de governo, recebidos na proporção do número de alunos matriculados, com base em padrões de custo-aluno para os diferentes tipos de escolas atendidas, em valores atualizados monetariamente. Estas unidades gozariam ainda de capacidade jurídica para executar o nível de governo inadimplente e, *o mais importante*, seriam controladas por um conselho diretor eleito pela comunidade escolar. Concomitantemente haveria um plano de carreira para os trabalhadores do ensino nacionalmente unificado, com regime jurídico único (a exemplo das universidades federais) e piso salarial fixado através de lei votada pelo congresso nacional. Um primeiro passo no sentido de testar a implantação desta proposta seria a transformação das atuais Secretarias de Educação em autarquias com repasse automático de recursos conforme o modelo a seguir :

ESQUEMA



Estes são, em síntese, os pontos principais do modelo, que, acreditamos, pode abrir um campo novo nos debates que se travam em torno da questão da administração do ensino, superando a polarização maniqueísta em cima da municipalização. Por outro lado, temos plena consciência que, antes de técnica, esta é uma questão política, pois envolve o poder de nomear ou demitir milhares de pessoas e de (pensa-se) manipular a cabeça dos futuros eleitores. Contudo, se a saída do atual impasse em que se encontra a educação é política e passa pela conscientização dos cidadãos de que, em educação, o que importa não é só quantidade, mas esta aliada à qualidade, é fundamental apontar-se uma dimensão técnica que permita que o anseio geral de eficiência e equidade na

gestão da coisa pública, se coadune com os preceitos democráticos nas tomadas de decisão. É neste contexto que nossa proposta se insere.

Bibliografia Básica :

- DAVIES, Nicholas. **Municipalização do Ensino : Caminho para Democratização** *Revista Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, 20 (101): 36-47, Jul/Ago, 1991.
- MAIA, Eny Marisa. **A Municipalização do Ensino em Processo: A Experiência do Estado de São Paulo.** *Revista ANDE*, São Paulo, 16: 10-16, 1990.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Financiamento da Educação: Gestão Democrática dos Recursos Financeiros Públicos em Educação. In Ensino Médio como Educação Básica.** São Paulo, Cortez-SENEB, 1991.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. **As Implicações Financeiras da Municipalização do Ensino de Primeiro Grau.** Campinas, 1989, 204 p. Dissertação (mestrado). Faculdade de Educação da UNICAMP.
- ROMÃO, José Eustáquio. **O Financiamento da Educação Fundamental no Município.** *Revista Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, 20 (101) 36-47, Jul/Ago, 1991.
- VELLOSO, Jacques. **O Público e o Privado no Projeto de LDB: Organização, Gestão e Recursos do Ensino. In Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** São Paulo, Cortez-ANDE, 1990.

ABSTRACT

Democracy is necessary, local run of education is not

It's our aim to present in this paper, a management model of Brazilian elementary education resources. The management model was based on a critic review of current approaches to local run of elementary school, and also based on a diagnosis of the main problems of present educational resources management.