

A DIVISÃO DE RESPONSABILIDADES PELO ENSINO NO BRASIL E O IMPACTO DAS MUDANÇAS RECENTES NA LEGISLAÇÃO*

José Marcelino de Rezende Pinto**

RESUMO

Este estudo busca fazer um levantamento da situação atual da divisão de responsabilidades pelo oferecimento do ensino no Brasil, confrontando-a com as disponibilidades de recursos financeiros dos níveis de governo. Finalmente, é feita uma análise das implicações da Emenda Constitucional nº 14/96 que cria o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, assim como das propostas recentes de municipalização do ensino fundamental.

INTRODUÇÃO

Em um país como o Brasil que, com muita boa vontade, gasta algo em torno de 3,5% do PIB em recursos públicos para educação e onde, com os recursos financeiros destinados ao ensino, o milagre dos peixes acontece às avessas; 50 transmutam-se em 5, falar de mecanismos de integração entre os sistemas de ensino, significa dizer quem fica com o mico. Hoje, a ordem é: livre-se do mico ! O governo federal através da Emenda Constitucional nº 14 de 13 de Setembro de 1996 regulamentada pela Lei nº 9.424 de 24 de Dezembro de 1996, busca desobrigar-se do ensino fundamental. Os governos estaduais através das propostas de municipalização deste nível de ensino seguem o mesmo caminho. E isto, num momento em que os discursos sobre a importância da educação surgem com uma unanimidade que, como o santo da esmola e como Nelson Rodrigues, nos faz desconfiar. Nunca Governos e empresários, esta perigosa parceria, falaram tanto sobre a importância do ensino para a formação de um povo apto à modernidade e à globalização e, não obstante, em nenhum momento de nossa história se formulou de forma tão consciente um projeto de desobrigação por parte do Estado de seus compromissos com a garantia de uma escola pública de qualidade para toda a população. O discurso, ampliado à exaustão pela mídia, serve para ocultar os fatos. E os fatos são estes: os empresários, num momento em que a revolução da informática e da robótica eliminou milhares de

* Este artigo é uma adaptação de um trabalho apresentado no I CONED, em 1996.

** Professor do Depto. de Psicologia e Educação da FFCLRP-USP

empregos e criou um exército industrial de reserva com razoável qualificação, estão pouco preocupados com um sistema de educação de massa; a transformação das escolas técnicas em “Senais Públicos” como aponta o Decreto nº 2.208 de 17 de Abril de 1997 que regulamenta os artigos da LDB (Lei nº 9.394 de 20 de Dezembro de 1996) referentes ao ensino técnico e à formação profissional, resolve sua demanda imediata e imediatista. Do lado dos poderes públicos, boa parte dos atuais dirigentes da nação, distribuídos no legislativo e executivo, sabem que só estão onde estão graças aos vergonhosos indicadores educacionais da população. No Brasil, o que define o perfil do eleitor de um candidato progressista (com toda a ambigüidade que este adjetivo carrega) não é sua classe social mas seu nível de escolaridade, conforme indicam as pesquisas eleitorais. Globalização? Remonta aos romanos e persas. Parcerias? Pedro II era fã delas. Essa é a modernidade neoliberal.

É dentro deste pano de fundo que vamos enfrentar o tema deste trabalho, sabendo que a batalha ideológica no momento está perdida, o governo conseguiu nos desqualificar perante a opinião pública enquanto interlocutores. Apesar de, acredito, defendermos interesses que são os da maioria da população, esta maioria já não reage às nossas ponderações. Trazemos bandeiras que defendem seus interesses mas não a temos junto de nós. Este é o nosso enigma e é nossa tarefa tentar decifrá-lo.

Frente à tarefa da universalização da educação básica, que envolve a educação infantil (0 a 6 anos), o ensino fundamental (7 a 14 anos) e o ensino médio (15 a 17 anos) por parte dos sistemas de ensino, a pergunta que se levanta é a seguinte : O que é melhor, do ponto de vista da eficiência, da equidade e da justiça social na alocação dos recursos? Um sistema único? Três sistemas atuando independentemente, como ocorre hoje? A municipalização? A criação de fundos estaduais como determina a EC 14/96? O meu ponto de vista é que não deve haver uma posição de princípio sobre qual é a dependência administrativa mais indicada para gerir a educação. Mesmo porque não estamos saindo do zero, o Brasil possui três sistemas de ensino, o federal, o estadual e o municipal que, embora convivam como desconhecidos, são sistemas amplos e complexos, que apresentam grandes diferenças entre si e no interior de cada sistema. O passo inicial, portanto, é conhecer melhor o sistema de educação brasileiro cujos principais indicadores são apresentados a seguir.

Quadro 1
Educação Brasileira
Distribuição do alunado por Dependência Administrativa (1972-82-92)

Nível de ensino		Federal (%)	Estadual (%)	Municipal (%)	Particular (%)	Total (x 1.000)
Pré-escola	1972	0,5	39,7	17,8	42,0	461
	1982	2,0	26,0	31,0	41,0	1.867
	1992	0,2	24,9	48,1	26,7	3.795
1º grau	1972	0,7	59,3	26,8	13,2	18.371
	1982	0,4	54,9	31,5	13,2	23.564
	1992	0,1	57,8	30,5	11,6	30.106
2º grau	1972	4,4	48,7	4,5	42,7	1.300
	1982	3,4	51,2	4,4	41,0	2.875
	1992	2,5	68,9	5,1	23,5	4.086
3º grau	1972	23,8	10,4	4,6	61,2	688
	1982	22,7	9,1	5,6	62,6	1.203
	1992	21,9	14,0	5,7	58,4	1.661

Fonte: Anuários do IBGE

Os dados apresentados no Quadro 1 indicam que, na prática, já existe uma divisão informal de responsabilidades entre as dependências administrativas. Na esfera pública, constata-se que os municípios progressivamente vêm assumindo a pré-escola (não conseguimos obter os dados para as creches, mas neste segmento, com certeza, onde há oferecimento de vagas pelo poder público, ele é municipal) respondendo em 1992 por 2/3 das matrículas na rede pública. Já os segmentos do ensino fundamental e médio estão nas mãos dos governos estaduais que responderam, em 1992, respectivamente por 65% e 90% das matrículas da rede pública. O governo federal, por sua vez, fica com o filé, o ensino superior, respondendo por 52,6% das matrículas na rede pública apesar de se notar um sensível avanço dos Estados e Municípios sobre este nível de ensino, talvez pelo seu maior status. Quanto à rede privada, o que se constata é que seu controle continua firme sobre o ensino superior e que progressivamente ela tem cedido espaço para o poder público nos segmentos de pré-escola e 2º grau, fato que decorre menos da redução de sua rede e mais da ampliação da oferta na rede pública decorrente das pressões da população. A se comentar ainda, a grande expansão no período do alunado da pré-escola (aumento de 723 %) e do 2º grau (aumento de 214 %) decorrente como, será visto mais adiante, de uma demanda reprimida e ainda não satisfeita.

A principal conclusão que podemos tirar do Quadro 1 é, portanto, que

deve-se tomar um certo cuidado com soluções simplistas que buscam homogeneizar um sistema de ensino que é extremamente complexo. Em particular, preocupa-nos as propostas de municipalização do ensino fundamental uma vez que, conforme mostram os dados, elas implicariam na assunção por parte dos municípios de um alunado três vezes superior àquele que se encontra atualmente sob sua responsabilidade. Estes dados nos ajudam a entender também o porquê do grande interesse dos governos estaduais na municipalização do ensino fundamental. Afinal de contas, são eles que estão com o mico na mão. Ninguém quer o 1º grau porque ele responde por 76% do total de matrículas do país

Outra informação básica para compor o nosso perfil é a distribuição do alunado das diferentes redes entre as diversas regiões do país.

Quadro 2
Educação Brasileira de 1º e 2º Graus
Distribuição do Alunado por Região e Dep. Adm. (1992)

Região.	Federal %	Estadual %	Municipal %	Particular %
Norte	1º grau 0,2	60,7	32,9	6,2
	2º grau 3,2	81,8	1,5	13,5
Nordeste	1º grau 0,1	40,4	46,3	13,2
	2º grau 4,1	58,5	12,2	25,2
Sudeste	1º grau 0,1	68,7	18,8	12,4
	2º grau 1,4	68,5	4,3	25,8
Sul	1º grau 0,1	56,0	34,5	9,5
	2º grau 3,3	75,2	1,1	20,4
Centro-Oeste	1º grau 0,2	66,9	22,9	10,0
	2º grau 2,5	78,5	1,9	17,1

Fonte: Anuários do IBGE e Sinopses Estatísticas do MEC

O que o Quadro 2 aponta é que, longe de ser uma característica das regiões mais ricas do país, o ensino municipal viceja nos Estados mais pobres da Federação, sendo o Nordeste a única região do país onde as matrículas da rede municipal de 1º grau superam as das demais redes. Além disto, é a rede que apresenta, na média, os piores indicadores de qualidade de ensino, salários e eficiência na gestão dos recursos (Pinto, 1989). A escola municipal típica não é aquela escola vitrine de uma cidade do Estado de São Paulo (onde a rede municipal responde por menos de 10% das matrículas) mas a escola do Maranhão (onde a rede municipal responde por 63% das matrículas no 1º grau) que funciona na casa da professora, a qual não concluiu o 1º grau, que recebe menos de - 1/10 do salário mínimo por intermédio de um vereador (Revista Nova Escola, 1988).

Vejam agora como se distribuem as matrículas de 1º e 2º graus entre as regiões, comparadas com a distribuição da população na faixa etária correspondente à educação básica (0 a 17 anos).

Quadro 3
Distribuição do alunado de 1º e 2º graus por região -1992

Região	1º grau %	2º grau %	Pop. 0 a 17 anos %
Norte	8,0	5,7	8,3
Nordeste	29,6	21,3	32,9
Sudeste	41,1	50,4	38,5
Sul	14,0	15,5	13,8
Centro-Oeste	7,3	7,1	6,6

Fonte: Anuário do IBGE

Os dados indicam que enquanto no 1º grau as matrículas acompanham a distribuição da população, no caso do 2º grau a distribuição privilegia as regiões mais ricas do país o que decorre, como veremos a seguir, da baixa cobertura alcançada por este nível de ensino.

Para completar nosso cenário do sistema educacional brasileiro vejamos agora como se encontra a distribuição das matrículas frente à população na faixa etária correspondente.

Quadro 4
Educação Básica

Alunado por nível de ensino e população na faixa etária correspondente-1992

Nível de Ensino	Matrículas (x 1.000)	Faixa etária correspondente (anos)	População na faixa etária (x 1.000)*
Pré-escola	3.795	4-6	10.500
1º grau	30.106	7-14	28.200
2º grau	4.086	15-17	9.450

Fonte: Anuário do IBGE e Sinopses Estatísticas do MEC

* Estimada com base na distribuição da população por faixa etária

Este quadro nos indica, numa primeira aproximação, qual seria a

demanda mínima, supondo um fluxo escolar perfeito (sem retenção ou evasão). Nesta situação ideal, o 1º grau já teria superado a sua demanda, a pré-escola atenderia cerca de 36% de sua demanda e o 2º grau, 43%. Considerando o mandamento constitucional (art. 208) de obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental e progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio (que foi retirada do texto Constitucional pela EC nº 14, mas resgatada pela LDB, art 4º), até que os dados apresentados não são, em princípio desalentadores. O problema contudo é que a nossa situação está longe do padrão ideal e nosso fluxo escolar é o mais lento do planeta. E o mesmo artigo da Constituição Federal determinava que fosse garantido o ensino fundamental inclusive para aqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria, diga-se de passagem, o mínimo que se espera de um país civilizado. Este artigo foi também modificado pela EC nº 14, mas teve seu texto original também recuperado pela LDB, talvez num descuido do pessoal do MEC que assessorou o Senador Darcy Ribeiro no seu substitutivo. Ora, quando se constata pelo Anuário da UNESCO (1994) que, da população de 25 anos, ou mais, em 1989, 75% não possuíam escolaridade, ou possuíam o 1º grau incompleto, percebe-se a dimensão do problema que estamos discutindo aqui. Quanto ao fluxo escolar, basta dizer que segundo a mesma Unesco (1994) a 1ª série do 1º grau no Brasil (1991) responde por 28% do total de matrículas neste nível de ensino quando o ideal seria 12,5% para um ciclo de 8 anos. Para os EUA (1990) estes números são 14%, para o ideal de 12,5% e, na Argentina (81), 19%, para um ideal de 14,3%. E no final do ciclo a situação se inverte, 5% /12,5% para o Brasil, 12%/12,5% para os EUA e 10%/14,3% para a Argentina. A pedagogia da repetência trava o fluxo escolar, fazendo com que 71% dos alunos matriculados no 1º grau concentrem-se até a 4º série. Isto é decorrência do fato de que, em média, o aluno brasileiro leva 1,5 anos para avançar uma série escolar (Castro e Fletcher, 1985). Neste ritmo, muito embora as gerações mais novas fiquem 8 anos na escola; chegando aos 14 anos de idade, a maioria evade sem ter concluído o ensino fundamental. Segundo o IBGE (1994) o número médio de séries escolares concluídas pela população na faixa de 15-19 anos foi de 5,3 séries, em 1992. Outro indicador preciso do efeito da repetência é a idade média dos alunos. Assim, segundo o MEC (1990) a idade média de um aluno da 1ª série do 1º grau era, em 1987, de 9,87 anos e a de um aluno da 8ª série era de 17,52 anos. Quando constatamos que a nova LDB (art. 38) já permite àqueles estudantes maiores de 15 anos (antes, o limite era de 18 anos) prestar os exames supletivos ao nível do ensino fundamental podemos concluir que o objetivo do governo é promover a desescolarização dos jovens e adultos.

O fato que queremos ressaltar após a apresentação destes números

absolutamente vergonhosos é o de que a solução do problema quantitativo da educação básica passa pelo enfrentamento da questão qualitativa dos sistemas de ensino. Enquanto um aluno levar, em média, 12 anos para concluir o ensino fundamental não há como garantir vaga para todo mundo neste nível de ensino. Assim é que, muito embora com vimos, em 1992, as matrículas neste nível de ensino superassem em quase 2 milhões a população de 7 a 14 anos, nós ainda tínhamos cerca de 3,5 milhões de crianças nesta faixa etária fora da escola. Ou enfrentamos com coragem o mito da reprovação como um estímulo aos estudos que ainda domina no senso comum do brasileiro, ou não saímos deste atoleiro. Países como Japão, Suécia e Reino Unido adotam a aprovação automática e, até onde se sabe, seus alunos não deixam de estudar por isso.

Pois bem, o cenário está composto, os números, uns mais, outros menos fidedignos estão à disposição. Resta-nos então a análise das beberagens lançadas na praça que prometem transformar o nosso caipira que causa tantos dissabores à erudição de nosso Presidente em cidadão pós-moderno. Feita esta análise, ousaremos escarafunchar em de nosso *Chernoviz* alguma garrafada para ver se arriba o doente.

O que tem nessa botica

A divisão de responsabilidades pela educação básica nos termos da nova LDB tem como marca característica a ambiguidade. Assim, a título de exemplo podemos citar o inciso VI do Art. 10 que estabelece que os Estados incumbir-se-ão de “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio”. Quem decifrar a lógica deste inciso, por favor envie a solução com urgência para este obtuso autor. Outra característica desta lei é o fato dela dar grande autonomia para os sistemas de ensino articularem-se da forma que lhes parecer mais adequada. E é isto que o executivo federal assim como seus congêneres estaduais, que são mais adeptos das beberragens alopáticas do receituário neoliberal, estão buscando fazer, através de todos os meios ao seu alcance. Em especial, as propostas de maior impacto são aquelas relativas à EC nº 14, de iniciativa do governo federal e as propostas de municipalização do ensino fundamental defendidas pelos governos estaduais, que vamos analisar a seguir.

Em poucas palavras, pode-se dizer que o princípio que permeou a Emenda Constitucional 14/96 (ex-PEC nº 233/95) foi o seguinte: A União faz cortesia com o chapéu dos Estados e Municípios. Em primeiro lugar cabe denunciar a retirada do princípio constitucional da progressiva extensão da

obrigatoriedade do ensino médio assim como do ensino fundamental para aqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria (art. 2º, I e II). O art. 3º da mesma Emenda, introduz o princípio de se estabelecer um padrão mínimo de qualidade de ensino e define como nível prioritário de atuação dos Estados e DF o ensino fundamental e médio, enquanto os municípios deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. As mudanças mais substanciais aparecem contudo no art. 5º da EC que altera o famoso art. 60 do Ato das Disposições Transitórias da Carta Magna em vigor. Este artigo, na forma original, estabelecia que, nos dez primeiros anos que se seguissem à promulgação da Constituição, o Poder Público deveria aplicar, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos destinados constitucionalmente à educação, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Ora, esta redação provocava pouco impacto sobre a estrutura dos gastos com ensino dos Estados e Municípios que já aplicam a maioria de seus recursos no ensino fundamental, inclusive pelo perfil de sua clientela. A coisa contudo mudava de figura no que se refere à União que aplica a maioria de seus recursos destinados constitucionalmente à educação com o ensino superior. Conforme levantamento que efetuamos (Pinto, 1993), a União deixava de aplicar, em média, 1 bilhão de dólares/ano para os fins definidos no art. 60 das DT. O argumento que era usado pelo governo federal, retirado dos alfarrábios do Conselheiro Acácio para fugir do dever constitucional era o seguinte: o artigo 60 falava de poderes públicos, *como um todo* e que, portanto, a responsabilidade da União só poderia se aferida após a apuração dos gastos dos outros níveis de governo. Como este levantamento não existe, o art. 60 da DT virou letra morta pois 50% para Estados e Municípios é pouco e o único alento adviria dos novos recursos da União. Além disto, a União chegava a contabilizar como gastos seu com o ensino fundamental o montante global dos recursos do salário educação, bem como o percentual de 25% aplicado sobre os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (Pinto, 1989). Era um autêntico festival de malandragem...

Pois bem, como não cumpria a Carta Magna, qual foi a solução encontrada pelo Governo? Ora, simples, muda-se a Constituição! Na versão aprovada ficou estabelecido que Estado, Distrito Federal e Municípios aplicarão pelos menos 60% dos recursos vinculados constitucionalmente à educação com o ensino fundamental e erradicação do analfabetismo ficando a à União com o dever de complementar os recursos do Fundo quando o valor por aluno em algum Estado da Federação for inferior a R\$ 300,00/aluno-ano para o ano de 1997 (art. 6º da Lei 9.424/96). Estes recursos vão se consubstanciar no tão propagandeado **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Este fundo, de natureza contábil

e de âmbito estadual, com 10 anos de duração e compulsório a partir de 1998, será composto por, pelo menos, 15% dos Recursos do FPE (Fundo de Participação dos Estados), do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços de transporte e comunicação) de quota do IPI (Imposto de Produtos Industrializados) e transferências em virtude da compensação de perda de receita decorrente da desoneração das exportações. Estabelece ainda que, no mínimo, 60% dos recursos do Fundo serão destinados ao pagamento dos profissionais do magistério do ensino fundamental em efetivo exercício. À União, como vimos, caberá complementar os recursos do Fundo visando garantir um valor mínimo de recursos por aluno (R\$ 300/aluno-ano para 1997). A Lei nº 9.424 determina também que, no âmbito da União e de cada Estado e Município, deve ser criado até 30 de Junho de 1997 um Conselho de Acompanhamento Social e de Controle sobre a repartição e aplicação dos recursos do Fundo cuja composição mínima é definida pela artigo 4º da referida lei.

Não é objetivo deste artigo fazer uma análise global deste Fundo mas tão somente fazer uma avaliação inicial de seu impacto na forma de divisão de responsabilidades entre os sistemas de ensino. De qualquer forma três alertas gerais devem ser feitos :

I- Este Fundo não acrescenta recurso novo ao financiamento da educação no Brasil e o potencial de recursos disponíveis hoje (mas não aplicados) para o ensino público da ordem de 4,4 % do PIB (Negri, sd-a) está muito aquém dos países desenvolvidos (média de 6% do PIB) e de países que já tiveram indicadores educacionais como os nossos e conseguiram sair desta situação a custa de um esforço educacional da ordem de 10 % do PIB como Coréia e Japão;

II- Este fundo representa concretamente, ao contrário do discurso, a desobrigação da União para com o ensino fundamental. Senão, vejamos : levando-se em conta as estimativas de receita feita pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Negri, sd-b) com dados de 1995, a complementação da União para se atingir o patamar de R\$ 300,00/aluno-ano definido na lei seria de aproximadamente R\$ 695 milhões, o equivalente a apenas 7,2 % dos recursos alocados ao fundo pelos Estados e Municípios, ou 0,1% do PIB ! Este é o comprometimento do governo federal com único nível de ensino a que tem acesso a maioria da população brasileira e que responde por 80% das matrículas públicas do país : **0,1 % do PIB**. E, o que é mais grave, com o veto de FHC ao artigo da Lei 9.424/96 (Parágrafo 5º do Art. 6º) que vedava à União valer-se dos recursos do Salário-Educação para integralizar a sua parte e, como a quota federal desta contribuição era, também em 1995, da ordem de R\$ 792 milhões (Negri, sd-a), o esforço fiscal que este nível de governo

terá de fazer para contribuir com o Fundo será nulo.

III- O Brasil tem um longo histórico de criação de fundos que geralmente dão com os burros n'água. Ou eles são fundos sem fundos como o FGTS, ou transformam-se em sacos sem fundo como o PROER. O fundo mais importante em vigor no campo da educação é o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) com recursos da contribuição social do salário-educação, que gerencia recursos da ordem de 2,4 Bilhões de reais (1/3 fica com a União que repassa, pelo menos, 25% para os Municípios e 2/3 ficam com os Estados) destinados ao ensino fundamental público. Apesar do montante dos recursos envolvidos e de sua importância para o ensino fundamental, ele apresenta sérios problemas operacionais de arrecadação e repasse, bem como de ingerências político partidárias. Basta dizer que os Estados têm recebido apenas 60% dos valores que legalmente lhes pertencem (MEC,1990a). Portanto, uma operacionalização ágil deste fundo e a formação de Conselhos de Controle e Fiscalização que realmente representem a comunidade escolar são condições básicas para que se garanta que, ao menos, esses (parcos) recursos cheguem efetivamente às escolas de ensino fundamental. Da forma como está proposto no art. 4º da Lei 9.424/96, estes conselhos são meros apêndices do poder executivo. Cabe portanto lutar para ampliar a participação popular em sua composição nos Estados e Municípios como, aliás, permite a lei federal.

Feitas estas considerações gerais, vejamos agora quais devem ser as consequências da implantação do Fundo nos sistemas de ensino. Talvez o impacto mais marcante do Fundo seja uma maior equalização dos recursos disponíveis por aluno no âmbito de cada Estado. Assim, naqueles estados, como os da região Nordeste onde ocorre um predomínio da rede municipal deve ocorrer uma transferência de recursos estaduais para os governos municipais. Por outro lado, na região Sudeste, onde é claro o predomínio da rede estadual, deve ocorrer uma transferência de recursos municipais para as redes estaduais de ensino. Uma segunda característica do Fundo é que ele deve provocar uma redistribuição de recursos entre os Municípios (e não entre Estados) de tal forma que os municípios mais ricos terão parte de sua receita transferida, seja para a rede estadual, seja para os municípios mais pobres. Estes dois efeitos, a nosso ver representam aspectos positivos do fundo. Para se ter uma idéia, segundo levantamento do FNDE (Negri, sd-b, tabela 8), em 1995 um aluno da rede estadual de ensino fundamental de Alagoas receberia (considerando uma vinculação de 15% de sua receita para este nível de ensino) o equivalente a R\$ 531/ano, enquanto seu colega da rede municipal receberia R\$ 128. Por outro

lado, enquanto um aluno da rede estadual paulista receberia, nas mesmas condições acima, R\$ 395/ano, seu colega da rede municipal receberia o equivalente a R\$ 1.276. Ou seja, dois cidadãos do mesmo Estado e do mesmo nível de ensino são tratados de formas absolutamente distintas, o que é inaceitável. Estas aberrações, o Fundo, no período de sua vigência (10 anos) deve reduzir.

Contudo uma outra consequência de forte impacto sobre a distribuição de responsabilidades que deve advir com Fundo é a pressão pró-municipalização naqueles Estados onde a rede municipal é bem inferior à rede estadual (ver quadro 2). Isto em decorrência da provável transferência, como vimos, de recursos tributários municipais para o sistema estadual de ensino. Os governadores que sempre sonharam em ficar livres do ensino fundamental têm agora um argumento de peso para apresentar para os prefeitos: ou estes assumem a municipalização, ou vão perder parte substancial de sua receita. Convenhamos, é um argumento convincente. Passaremos então agora, a analisar as dúvidas e problemas suscitados pela municipalização do ensino fundamental, enfocando, em especial, o caso do Estado de São Paulo.

No que se refere às propostas de municipalização do ensino fundamental que, como as estações do ano sempre vão e voltam no cenário educacional brasileiro, em especial, quando mudam os executivos estaduais, e cujo exemplo mais recente talvez seja o implementado pelo Estado de São Paulo (Dec. 40.673/96), o padrão seguido é sempre o mesmo: Iniciativa do governo estadual, adesão voluntária via convênios assinados individualmente (Estado-Município), orientação técnica e pedagógica a cargo do Estado e repasse dos recursos financeiros definido de forma absolutamente ambígua sem garantia de um fluxo estável de recursos. No caso de São Paulo, na tentativa de viabilizar a municipalização, a Secretaria Estadual de Educação chegou a quebrar a unicidade da escola de 1º grau, separando, em escolas diferentes, os alunos de 1ª a 4ª série, de seus colegas das séries seguintes, sob o questionável argumento (que na verdade mascarava o intento da municipalização) de que o problema mais sério do ensino brasileiro é o convívio da criança com o adolescente. Durma-se com um barulho destes....

Acreditamos que o grave problema das propostas de municipalização que estão sendo implementadas é que elas configuram-se tão somente como uma tentativa dos governos estaduais (que respondem por 2/3 das matrículas no setor público) de se desobrigarem com o ensino fundamental. Do ponto de vista operacional o problema mais sério é o seguinte: Onde os municípios já possuem uma estrutura administrativa acostuada a trabalhar com uma rede que atende a maioria da população que é o caso do Nordeste, os indicadores de

qualidade são vexatórios e portanto municipalizar significa generalizar estes indicadores; por outro lado, onde a rede municipal pratica um ensino de relativa qualidade, como é caso dos Estados do Sul e Sudeste, esta rede não está adaptada a receber o conjunto do alunado do ensino fundamental. Para citar um exemplo, a municipalização da rede pública paulista implicaria em multiplicar por um fator nove as matrículas sob responsabilidade do município. Os efeitos traumáticos desta mudança são evidentes. Municipalização séria, compromissada com a qualidade do ensino, não se faz mediante convênios suscetíveis de interferências político partidárias, onde o poder de barganha do executivo municipal é mínimo e onde o preço da municipalização acaba sendo a construção de uma ponte, ou o asfaltamento de uma avenida pelo governo estadual. E a municipalização, uma vez estabelecida, é irreversível. Qualquer proposta séria de municipalização da rede estadual deve-se dar mediante projeto de lei votado pelo legislativo no qual se assegure a transferência automática de recursos do Estado para os Municípios. Fora disto, o que há são artimanhas para passar o mico adiante.

Por outro lado, o argumento mais forte a favor da municipalização que era a necessidade de equalizar o serviço oferecido, com a implantação do Fundo perdeu o sentido visto que ele cumpre este papel. No caso de São Paulo, por exemplo, se não for implantada a municipalização, o Fundo carreará para as escolas da rede Estadual cerca de R\$ 600 milhões o que implicará em um incremento de cerca de 25% dos recursos disponíveis por aluno atualmente. Não é muito mas é uma possibilidade concreta de melhorar a rede. Em sentido contrário, a Secretaria Estadual, com o autoritarismo de sempre, acena com R\$ 700/aluno-ano para prefeitos que nunca administraram uma escola de ensino fundamental e que, portanto não sabem que um bom ensino custa caro. Com esta municipalização a fórceps, o provável é que todo o incremento na equalização de recursos advindo com o Fundo vá para o ralo. E, o que é mais grave, a proposta que se tenta implantar no Estado de São Paulo, de municipalização das escolas de 1ª à 4ª série vai levar à situação absurda de que um aluno para completar o ensino obrigatório tenha que percorrer duas redes distintas as quais, dada a grande autonomia propiciada pela nova LDB aos sistemas de ensino, poderão ter estrutura e organização completamente diferentes. Seria simplesmente risível, não fosse o impacto desta política obtusa sobre a qualidade do ensino e o fluxo escolar.

Por fim, o que muitos prefeitos enleados no canto de sereia da municipalização ainda não perceberam é que depois de 10 anos o Fundo acaba e aí..... Além disto é importante esclarecer que é falso o argumento que afirma

que o município que não possui rede municipal perde dinheiro para o fundo e que a única forma dele receber este dinheiro de volta seria com a municipalização. Na verdade, o dinheiro que virá para o município independe se a rede é estadual ou municipalizada, já que ele é calculado através da multiplicação do número de alunos no ensino fundamental pelo valor custo/aluno-ano definido para o Estado em questão (para São Paulo, a título de exemplo, R\$ 600 em valores de 1996). O que pode ocorrer é uma redução de recursos nas mãos da prefeitura. Não se pode confundir município (que engloba as redes estadual e municipal) com prefeitura. O dinheiro que virá, para o município do fundo é exatamente o mesmo em qualquer situação.

Pois bem, se o fundo não é a salvação que o governo federal tanto propalou e se municipalização é empulhação, o que propõe então este escrevinhador? O postulado geral para mim é claro e simples:

- dinheiro na escola;
- autonomia da comunidade escolar para decidir democraticamente sobre sua aplicação;
- muita cobrança.

Isto pode ocorrer independentemente da escola ser estadual, municipal, ou federal. A chave é transformar a escola estatal em escola pública. Aliás, como já dizia o velho Marx:

Isso de educação popular a cargo do Estado é completamente inadmissível. Uma coisa é determinar, por meio de uma lei geral, os recursos para as escolas públicas, as condições de capacitação do pessoal docente, as matérias do ensino, etc e velar pelo cumprimento destas prescrições legais mediante inspetores do Estado, como se faz nos Estados Unidos, e outra coisa completamente diferente é designar o Estado como educador do povo! Longe disto, o que deve ser feito é subtrair a escola de toda a influência por parte do governo e da igreja (...) [Na verdade], é o Estado quem necessita receber do povo uma educação muito severa (Marx e Engels, 1975, p.241).

Como vimos ao longo deste trabalho, do ponto de vista quantitativo, considerando a população na faixa etária correspondente, não é uma utopia pensarmos na universalização do ensino fundamental e médio. Há contudo uma série de problemas :

- O conjunto de alunos que não teve acesso à conclusão do ensino

fundamental e médio é assustador (para o 1º grau, algo em torno de 70% da população de 15 anos ou mais);

- A educação infantil (creche e pré-escola) ainda atinge uma parcela pequena da população na faixa etária corresponde;

- Já se consolidou no país um gerenciamento de educação básica que envolve 3 sistemas independentes (federal, estadual e municipal)

- Os índices constitucionais de recursos vinculados ao ensino não são, em um número significativo de casos, respeitados pela três instâncias do poder público;

- Há uma grande heterogeneidade na qualidade do ensino que é oferecido pelas diferentes escolas públicas do país, ocorrendo grandes discrepâncias entre diferentes redes e regiões, bem como no interior de uma mesma rede, ou de uma mesma cidade;

- A escola pública brasileira, na média é ineficiente em cumprir seus objetivos; apesar do aluno permanecer cerca de oito anos no seu interior, ela é incapaz de garantir-lhe um fluxo estável que lhe permita atingir a 8ª série do nível fundamental. Após uma série de repetências o aluno desiste e abandona a escola;

- A escola brasileira (pública e particular) é autoritária e, salvo raras exceções, fecha-se a compartilhar o poder de decisão com pais e alunos;

- Os salários pagos pela maioria das escolas públicas inviabilizam o seu funcionamento com um mínimo de qualidade.

A partir destas considerações e tendo por base os postulados iniciais, apresentamos para discussão duas propostas básicas:

I- Deve haver um incremento dos recursos públicos para o ensino no Brasil. Estabelecendo como parâmetro um custo/aluno-ano de R\$ 1.000, 00 que é o valor gasto por municípios que oferecem um ensino de qualidade. Este valor de custo/aluno propiciaria o pagamento de um salário médio ao professor de R\$ 1.000,00 para uma jornada em sala de aula de 20 horas/semana (40 semanas/ano). Considerando uma estrutura de carreira onde o salário final atinja, no máximo, duas vezes o salário inicial, este valor médio, propiciaria um piso salarial profissional em torno de R\$ 700,00 para a mesma jornada. Pois bem, tomando como parâmetro o ano de 1995, e um PIB de R\$ 650 Bilhões, vejamos a demanda de recursos públicos para o ensino.

• Parcela 1 (permanente): Recursos para assegurar as vagas existentes na rede pública de pré-escola até o segundo grau (34 milhões de alunos) ao padrão de R\$ 1.000,00/aluno-ano e do ensino superior público (700 mil

alunos) ao padrão de R\$ 7.000,00/aluno-ano: 6,0 % do PIB;

- Parcela 2 (transitória) : Recursos para assegurar as matrículas da população acima de 10 anos que não sabe ler ou escrever (aproximadamente 25 milhões de pessoas) ao padrão de R\$ 1.000,00/aluno-ano: 3,8% do PIB.

Ou seja, o Brasil deveria, nos próximos dez anos, considerados a década da educação, fazer um esforço da ordem de 10% do PIB com a manutenção e desenvolvimento do ensino se desejar, de fato, reverter os atuais indicadores. Trata-se de um esforço grande (já que hoje o gasto efetivo é da ordem de 3,5% do PIB) mas não impossível. Segundo estudo do IPEA (Mussi, Ohana e Guedes, 1992) a arrecadação bruta dos três níveis de governo atingiu em 1990, cerca de 29,22% do PIB. Como, com o plano real e o fim da perda inflacionária, houve uma melhoria geral nas receitas dos poderes públicos, é provável que este valor hoje seja inclusive superior. Assim, 10% do PIB, corresponde a um terço do Bolo Fiscal brasileiro, que é sabidamente baixo em virtude da sonegação e da péssima distribuição de renda. Quando se considera que nos últimos 12 meses o governo tem sustentado um déficit em conta corrente de US\$ 31 Bilhões apenas para manter sua política monetária (Batista Jr, 1997), conclui-se que o valor requerido para a introdução de um ensino decente no país é factível desde que haja um esforço nacional como houve, por exemplo, por ocasião do plano real.

II- Há que se democratizar, de fato, a administração do sistema educacional brasileiro. O que existe hoje, na área, desde de o âmbito da escola até o sistema federal, é um conjunto de conselhos de fancaria, totalmente emasculados pelo executivo correspondente. Os conselhos de educação, assim como os conselhos de escola para terem eficácia, devem ser deliberativos e assegurar, em sua composição, a hegemonia da representação da sociedade civil.

Bem esta é a beberagem final que temos certeza, como dizem todos os carimbambas à vespera da morte do medicado, irá melhorar o ânimo do doente. O problema é que o papel aceita qualquer receita. Viabilizá-la, embora tecnicamente viável, é difícil porque ela tem por base a retirada do poder da mão de quem o tem hoje e isto não é fácil. Um caminho possível para implantar um projeto deste é aquele apontado pela luta ecológica, através da criação de ONGs (Organizações Não Governamentais) educacionais e do estabelecimento de uma luta de guerrilha onde aqueles (pequenos) grupos envolvidos na batalha por interesses que são coletivos mas que não conseguem mais aglutinar em ações de massa a maioria amortecida e administrada, cavam suas trincheiras com amor e humor e comemoram, com a alegria das crianças, as pequenas vitórias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, U. (1997) *A revolução do ensino fundamental*. Brasília, Câmara dos Deputados.
- BATISTA, P. N. (1997). Endividamento externo financia consumo. *Jornal Folha de São Paulo*, p. 2-2, 19/06/97.
- BRASIL (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.
- BRASIL. Câmara dos Deputados (1996) *Proposta de Emenda à Constituição nº 233-C*. Brasília.
- BRASIL (1996) Leis nº 9.394/96, nº 9.424/96 e Emenda Constitucional nº 14/96. Brasília.
- BRASIL (1997) Decreto nº 2.208/97. Brasília.
- BRASIL. FNDE-MEC (1995) *Estudo sobre gastos com o ensino fundamental e valorização do magistério*. (mimeo)
- BRASIL. MEC (1990) *A educação no Brasil na década de 80*. Brasília.
- BRASIL. MEC (1990a) *Salário Educação: Séries Históricas*. Brasília.
- BRASIL. MEC (1994) *Sinopse estatística da educação fundamental*. Brasília.
- BRASIL. MEC (1994) *Sinopse estatística da educação média*. Brasília.
- BRASIL. IBGE *Anuário estatístico do Brasil* 1974, 1984, 1994. Rio de Janeiro.
- BRASIL. Câmara dos Deputados (1996) *Proposta de Emenda à Constituição nº 233-C*. Brasília.
- CASTRO, C. M e FLETCHER, P. (1985) *Os mitos, as estratégias e as prioridades para o ensino de 1º grau*. Brasília, IPEA-CNRH. (mimeo)
- MARX, K e ENGELS, F. (1975) *Crítica ao programa de Gotha*. São Paulo, Global.
- DUHRAM, E. R. (sd). *Proposta de diretrizes nacionais para a carreira e a remuneração do magistério público*. Brasília, MEC. (mimeo)
- MUSSI, Carlos; OHANA, E. F.; GUEDES, J. R. M. (1992). *Análise da estrutura funcional do gasto público no Brasil: 1985-1990*. Brasília, IPEA, texto para discussão nº 249.
- NEGRI, B. (sd-a) *O financiamento da Educação no Brasil*. Brasília (mimeo)
- NEGRI, B. (sd-b) *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília. (mimeo)
- PINTO, JMR (1989) *As implicações financeiras da municipalização do ensino de 1º grau*. Campinas, Faculdade de Educação da UNICAMP. (dissertação de mestrado)
- PINTO, JMR (1993) *A quem interessa a municipalização do ensino fundamental?* *Revista da Ande*, São Paulo, Cortez Editora, 12 (19) 51:60.

Revista Nova Escola (1988). São Paulo, 21: 12-17, Maio/88.
UNESCO *Statistical Yearbook 1994*. Maxéville, France.

ABSTRACT

This study intends to analyse the present situation of the division of responsibilities with the offering of schools in Brazil and at the same time to confront this with the resources the Federal Gouvernement gives to Education. Finally it is done one analyses of the Constitutional Law number 14/96 .

Key words: *Constitutional Law, Education, Resources*

Palavras Chave: *Emenda Constitucional , Educação , Recursos financeiros*

