

DIRETRIZES PARA A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO DE 1º GRAU NA BAHIA*

Luiz Navarro de Britto

O Sistema federativo brasileiro jamais distribuiu ou articulou, de modo explícito, a prestação de serviços públicos entre a União, os Estados e Municípios.

Enquanto os textos constitucionais se apuram na delimitação de esferas próprias de imposição tributária, ao contrário, a iniciativa e execução dos encargos coletivos se diluem no silêncio dos textos e se repetem, se disputam ou se sobrepõem na prática administrativa.

De um lado torna-se impossível estabelecer um equilíbrio entre as disponibilidades financeiras e um contexto indefinido de competências. De outro lado, os recursos se atomizam, os custos se elevam, a eficácia dos serviços se atrofia e as responsabilidades inevitavelmente se atropelam.

É o que historicamente ocorre no setor educação. Poder central, Estados e Municípios se ocupam concorrentemente, do ensino, em todos os graus. Este é o mandamento do parágrafo 1º do artigo 176 da Constituição da República: "O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos".

A Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 19 e 29 graus (Lei nº 5.692/71) repetiu no seu artigo 41 este

Este artigo foi originalmente publicado pelo CENTRO DE RECURSOS HUMANOS-UFBA. Aspectos da municipalização do ensino do primeiro grau. Salvador, 1975. p. 7-21 .

mo principio e quase a mesma redação.

Mas em seus artigos 52 e 58, a nova Lei de Diretrizes e Bases regulamentou a matéria e inovou no sentido de uma distribuição mais racional das responsabilidades educativas:

"Art. 52 - A União prestara assistência financeira aos Estados e ao Distrito Federal para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e organizara o sistema federal que terá caráter supletivo e se estendera por todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

Art. 58 - A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficientes a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Parágrafo Único - As providências de que se trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais".

Segundo estes dispositivos e ainda que a Lei 5.692 se reporte apenas a ensino de 1.º e 2.º graus, é de se inferir que o legislador também pretendeu abranger o ensino superior no "sistema federal, que terá caráter supletivo".

De todo modo porém a responsabilidade nuclear do ensino foi deferida aos Estados-membros.

Além disso, tornou-se um imperativo legal a progressiva passagem para a responsabilidade municipal dos encar-

gos e serviços da educação, especialmente de 1º grau".

Por este motivo, o "Plano estadual de implantação do ensino de 1º e 2º graus" previu o seguinte:

"instituição de uma legislação supletiva visando definir as áreas de responsabilidade Estado/Município com vistas a obtenção de um maior incremento da produtividade do sistema e à extensão progressiva da escolaridade alcançando, gradativamente, a municipalização do 1º grau. O escalonamento inicial indica: Prioridade 1 - Salvador, Capital do Estado Prioridade 2 - Municípios com população superior a 50.000 habitantes: Feira de Santana, Itabuna, Vitória da Conquista, Jequié, Ilhéus e Alagoinhas. Prioridade 3 - Outros municípios que venham a ser relacionados através dos critérios instituídos na legislação proposta"¹.

Mas a execução deste projeto ainda não foi processada na Bahia. Ela pressupõe um planejamento cuidadoso, que deverá emergir da realidade educativa baiana e sobretudo da avaliação dos indicadores que agenciarão a responsabilidade dos Municípios. Somente portanto depois de um conhecimento prévio da capacidade de absorção das comunas, será possível estruturar um plano para a municipalização do ensino de 1º grau. ESTAS duas tarefas complementares serão aqui apenas esboçadas, utilizando referências que deverão obviamente ser mais tarde enriquecidas.

I. PARA UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR

Em verdade, a municipalização do ensino de 1º grau

¹ Bahia, Secretaria de Educação e Cultura 1972, p. 113.

se vem processando há vários anos, de forma desordenada.

Na Bahia, em 1966, os Municípios já possuíam 70% das unidades escolares de nível primário, enquanto o Estado administrava 22%. Sete anos mais tarde, em 1973, as unidades municipais representam 77,4% e as estatais apenas 13,8%.

QUADRO N° 1 UNIDADES
ESCOLARES - 1° GRAU

Dependência	1965 (*)		1971 (**)		1973 (***)	
	n°		n°		n°	
Estaduais	2.507	22,4	2.417	16,4	2.426	13,8
Municipais	7.861	70,3	11.672	79,2	13.614	77,4
Particulares	790	7,0	626	4,2	1.508	8,6
Federais	12	0,1	14	0,1	38	0,2

FONTES: (*) Plano Integral de Educação e Cultura, Bahia, Secretaria de Educação e Cultura, 1969, vol. 1.

(**) Anuário Estatístico do Brasil, IBGE, 1973.

(***) PROCARTA, 1974.

Claro que estes números refletem em parte a política de melhoria física da rede estadual, com a substituição de imóveis inadequados e extinção de pequenas escolas ou de várias escolas funcionando em um mesmo imóvel, bem assim a proliferação das escolas unitárias municipais.

Mas, o Município também dispõe progressivamente de um maior número de salas de aula.

Em 1965, o Estado contava com 4.859 salas de aula e a rede municipal 9.253.

Em 1971 e 1972 a hegemonia municipal, no particular, é substancialmente mais sensível.

QUADRO Nº 2 SALAS DE
AULA - PRIMÁRIO

Dependência	1965 (*)		1971 (**)		1972 (**)	
	nº	%	nº	%	nº	%
Estaduais	4.859	30,4	6,180	30,1	7.122	29,3
Municipais	9.253	58,0	12.830	62,6	15.472	63,7
Particulares	1.851	11,6	1.471	7,2	1.676	6,9
Federais	-	-	34	0,1	44	0,1

FONTES: (*) Plano Integral de Educação e Cultura, Bahia, Secretaria de Educação e Cultura, 1969, vol.1.

(**) Anuário Estatístico do Brasil, IBGE, 1973.

Além disso, há mais de dez anos a matrícula do ensino primário municipal é superior a oferecida pelo Estado, e, em 1965, ela corresponde a mais de 50% de toda a matrícula registrada. Ao contrario, a participação do Estado decresce a partir de 1971 e, o que é mais grave, a sua matrícula diminui em números absolutos em 1972, tal como ocorreu também entre 1962 e 1966.

QUADRO N° 3 MATRÍCULA
DO ENSINO PRIMÁRIO

Dependência	1965		1971		1972	
	n°	%	n°	%	n°	%
Estadual	211	.730	35,035	9,38,	356.652	36,7
Municipal	306.288		53,2518.3	55, 5	564.189	58,0
Particular	57.662		10,0	5,7	46.868	4,8
Federal			53.313	0,1	1.997	0,2
		860	0,1	1.751		

FONTE: IBGE, 1967 e 1973.

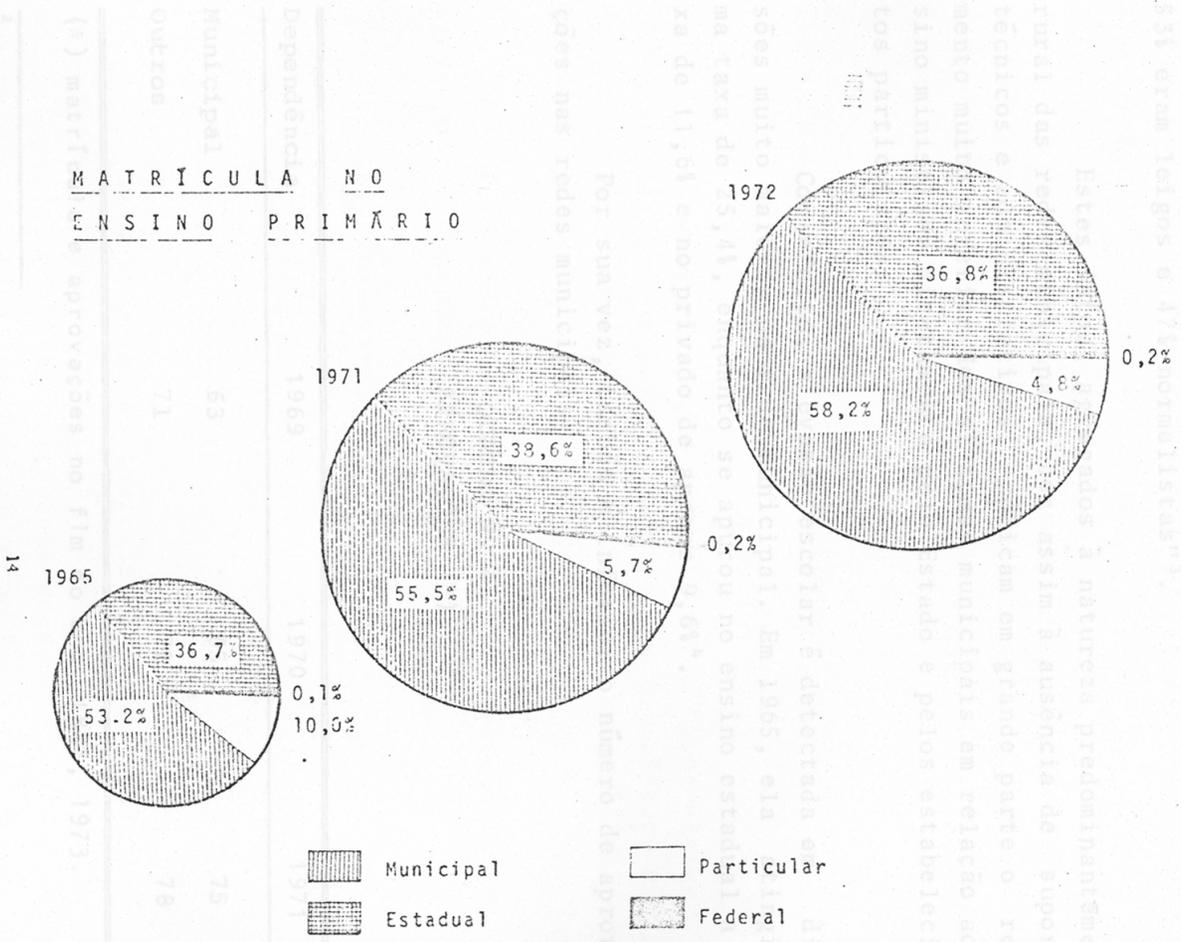
Sendo assim, não constitue exagero afirmar-se que a municipalização do ensino de 1° grau se vem processando há vários anos.

Trata-se entretanto de um processo desordenado com resultados discutíveis.

Em 1966, das 7.861 unidades escolares municipais, 6.997 eram escolas unitárias, isto é, 89%. Em 1971, até mesmo em Salvador, a rede municipal de ensino possuía 11,7% de escolas isoladas. O município de Camaçari, integrando a Região Metropolitana de Salvador, abrigava 67% da sua matrícula de 1° grau em escolas isoladas.

Alem disso, predomina em toda a rede municipal o magistério não titulado. Estes "professores leigos" eram 9.318 em 1964 e 11.000 em 1967. Segundo o Plano Integral de Educação e Cultura (1969), o "magistério não titulado na Bahia tem aumentado a uma taxa anual de 10%" e, "dos regentes em exercí-

MATRÍCULA NO
ENSINO PRIMÁRIO



Op. cit. vol. I, p. 284.
Plano Estadual de Implantação do ensino de 1ª e 2ª graus, op. cit. 104.
Fonte: Estudo Preliminar do Plano de Desenvolvimento de Ações Metodológicas de Salvador, 1970, vol. I, p. 940.

cio, 8.347 têm apenas curso primário sendo que a grande maioria incompleto"². Em 1969, "de um total de 23.496 professores, 53% eram leigos e 47% normalistas"³.

Estes fatos, agregados à natureza predominantemente rural das redes municipais, bem assim a ausência de suportes técnicos e administrativos, explicam em grande parte o rendimento muito inferior dos sistemas municipais em relação ao ensino ministrado diretamente pelo Estado e pelos estabelecimentos particulares.

Com efeito, a evasão escolar é detectada em dimensões muito maiores na rede municipal. Em 1965, ela atingiu uma taxa de 25,4%, enquanto se apurou no ensino estadual a taxa de 11,6% e no privado de apenas 9,6%⁴.

Por sua vez, também é inferior o número de aprovações nas redes municipais:

QUADRO Nº 4
APROVAÇÕES (*)

Dependência	1969	1970	1971
Municipal	63	65	75
Outros	71	71	78

(*) matrícula e aprovações no fim do ano, IBGE, 1973.

2

Op. cit. vol. I, p. 164.

³ Plano Estadual de implantação do ensino de 1º e 2º graus, op. cit. 104.

⁴ Fonte: Estudo Preliminar do Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Salvador, 1970, vol. 1, p. 340.

Em suma, constata-se uma tendência de crescimento progressivo do ensino municipal e, concomitantemente, também se verifica a produtividade ainda superior das redes estadual e privada.

Ora, verificando desta forma o fenômeno de municipalização crescente do ensino de 1º grau no Estado, que diretrizes adotar para o cumprimento do parágrafo único do artigo 58 da Lei de Diretrizes e Bases?

II. ALGUMAS DIRETRIZES PARA UM PLANO

A municipalização "gradativa" ou "progressiva" supõe uma política que envolva cada um dos Municípios, de acordo com as suas respectivas capacidades de absorção de todo o ensino de 1º grau.

Para aferir esta capacidade de absorção creio imprescindível considerar 3 indicadores:

- a) financeiro;
- b) oferta disponível e demanda escolarizável;
- c) técnico-administrativo.

a) Pelo primeiro indicador responde a receita municipal. Com os 336 municípios existentes no Estado, é possível elaborar o seguinte quadro, agrupando as comarcas em 6 categorias, segundo as respectivas capacidades financeiras:

QUADRO Nº 5 RECEITA
MUNICIPAL - 1971

Cr\$ 1.000	Municípios
151 .693	Salvador
De 10 a 15 .000	Ilhéus e Feira
De 5 a 10.000	Simões Filho, Conquista, Itabuna, S.Francisco do Conde, Candeias, Santo Amaro, Jequié.
De 1 a 5.000	42 municípios
De 200 a 1.000	148 municípios
Inferior a 200	136 municípios

FONTES: Anuário Estatístico do Brasil 1973 e Plano Estadual de
Implantação do Ensino de 19 e 29 graus 1972.

Por este Quadro, observa-se que a aplicação de 20% da receita municipal nos serviços de educação, importaria em uma disponibilidade mensal superior a Cr\$ 100.000,00 somente em 9 municípios. Do mesmo modo, em 145 municípios a disponibilidade mensal seria inferior a Cr\$ 16.000,00 e em 136 ela não alcançaria Cr\$ 4.000,00.

b) Não disponho de dados para calcular a oferta disponível e a demanda escolarizável em cada Município. As informações constantes do PIEC estão seguramente defasadas. Mas estes dados atualizados serão fundamentais, inclusive para avaliar a efetiva capacidade de absorção das Comunas.

c) Excetuando-se Salvador, muito poucos Municípios como Feira de Santana, Itabuna e Ilhéus possuem incipientes

Secretarias de Educação. A ausência de corpos técnicos-administrativos deve ser explicitada em parte pela escassez dos recursos financeiros e, na maioria dos casos, também de recursos humanos. Mas é preciso igualmente considerar a natureza artesanal dos serviços públicos como uma consequência do paternalismo que manipula a vida sócio-política das Comunas. Ainda hoje, por exemplo, uma grande parte das nomeações de professores leigos se deve a imperativos eleitoreiros. Com a mesma quantidade de recursos financeiros é possível admitir um maior número de docentes sem preparo e assim satisfazer e aumentar prodigamente as clientelas políticas. Ainda mesmo em relação ao magistério estadual do interior, as interferências paternalistas são altamente danosas.

De um lado, elas desestimulam a formação de técnicos e o aperfeiçoamento dos docentes sob a ameaça "natural" das remoções injustificadas e de preterições partidárias. De outro lado, é o rendimento do sistema que se avilta com a cessão frequente de professores a outros serviços, inclusive a instituições particulares. Em Relatório do Secretário de Educação e Cultura ao Governador do Estado, descreve-se a seguinte situação encontrada em 1967, em 3 municípios.

QUADRO Nº 6

<i>MUNICÍPIOS</i>	<i>Número</i> de professores	capacidade de matrícula	Alunos de idade existentes	Salas dispo níveis	Capacidade População matrícula escolar	
Feira de Santana	931	31.985	17.452	324	22.680	31.631
Itabuna	446	15.610	8.653	245	17.150	19.132
Juazeiro	334	11.690	5.416	159	11.130	9.661

No caso de Feira de Santana, o numero de professores era muito superior tanto em relação às necessidades da matrícula existente como à capacidade física da rede. Em Itabuna, ao contrário, as salas de aula disponíveis comportariam um número mais elevado de professores e uma população escolar 100% maior do que a existente. Em Juazeiro, por sua vez, o numero de professores e de salas de aulas eram mais que suficientes para atender toda a população em idade escolar.

Claro que estes dados devem ser ponderados com a incidência de peculiaridades espaciais e vários aspectos administrativos. Mas, ainda assim, elas confirmam o sub-aproveitamento de recursos humanos e físicos existentes, manipulados pelo clientelismo político.

Ora, somente o confronto dos 3 indicadores acima mencionados - financeiro, oferta e demanda, técnico-administrativo - poderá sugerir a real capacidade de absorção do ensino de 1º grau, em cada um dos municípios. Por certo outros indicadores deverão ser também necessariamente considerados em um estudo mais amplo.

Mas, o processo de municipalização constatado e os dados disponíveis (embora desatualizados) permitem desde já que se antecipe a formulação de algumas diretrizes básicas para um Planejamento Global a ser desenvolvido.

Em primeiro lugar creio necessário distinguir duas etapas portadoras de duas políticas distintas: uma 1ª a médio prazo (5 anos) e a 2ª a longo prazo (10 anos).

1ª etapa - A médio prazo, realizar-se-ia uma política de racionalização e extensão da rede municipal existente, observando-se os seguintes princípios:

a) constituição e implantação imediata de um Grupo de Trabalho na Secretaria de Educação e Cultura para a elaboração do Plano Geral de Municipalização e dos Projetos Municipais;

b) seleção de 10 municípios, considerando os indicadores supramencionados e sobretudo o Quadro nº 5 (atualizado) para a implementação gradativa da primeira etapa da municipalização, com os seguintes objetivos:

- I- criação ou reestruturação de órgãos técnicos e administrativos municipais para o setor educacional;
- II- incremento controlado da rede municipal para absorver, cada ano, 20% da demanda ainda não escolarizada;
- III- manutenção "ótima" da rede municipal existente (recuperação de imóveis, conservação, equipamentos e pessoal auxiliar);
- IV- titulação de todos os professores leigos existentes;
- V- eventual responsabilidade municipal na recuperação dos imóveis da rede estadual.

c) classificação dos demais municípios em diferentes estágios, segundo os indicadores já mencionados e, conforme o estágio, prever a consecução a médio prazo de um ou de alguns dos objetivos citados na letra (b). Na aplicação do Item (II) da letra (b) a estes municípios, deve-se examinar a conveniência de, a médio prazo, proceder a extensão da rede municipal somente no 1º nível de 1ª a 4ª séries);

d) a elaboração do Projeto de Lei regulamentando o Plano de Municipalização "gradativa" bem assim o disposto na

letra (b) do parágrafo do artigo 15 da Constituição Federal e inciso VI do artigo 101 da Constituição do Estado (intervenção nos Municípios).

2ª etapa - A política a longo prazo resultaria da experiência e avaliações realizadas durante os 5 primeiros anos da municipalização controlada. No fim deste período, o Grupo de Trabalho da SEC estaria em condições de sugerir providências definitivas e permanentes para a municipalização. Em princípio, duas opções deverão ser dimensionadas:

a) a "passagem para a responsabilidade municipal " de todos os "encargos e serviços" relativos a educação de 1º grau;

b) divisão de responsabilidades entre o Estado e os Municípios, segundo a natureza dos encargos e serviços e/ou a capacidade de absorção dos Municípios.

CONCLUSÃO

A municipalização do ensino de 1º grau é uma exigência de Lei. Além disso, é possível que o incremento da demanda, em todos os graus, torne o Estado financeiramente incapaz de provê-la, mesmo a curto prazo, na medida de suas responsabilidades atuais.

Por outro lado, independentemente das disposições legais, a municipalização já se vem processando na Bahia, há vários anos, de forma difusa e precária. A discriminação de rendas vigente elasteceu a capacidade financeira municipal enquanto prevalece ainda, no setor educativo, uma gestão artesanal e paternalista dos seus recursos disponíveis.

Sendo assim, a municipalização do ensino do 1º grau

é inevitável. Mas, atentando para as condições e pressupostos conhecidos, creio que a demarcação do processo deve ser prudente e altamente racionalizada. Daí a sugestão aqui esboçada de um Plano Global que se deve desdobrar em duas fases bem nítidas e distintas, a médio e a longo prazos.