

Municipalização do Ensino Fundamental: Quem Paga a Conta?

*José Marcelino de Rezende Pinto**

Introdução

Volta e meia, no cenário político nacional, a bandeira da municipalização do ensino fundamental é apresentada como a panacéia definitiva para os males da educação. Os argumentos utilizados apontam no sentido do ganho de eficiência e maior democratização dos sistemas que tal opção propiciaria. Afinal, dizem seus defensores, o que pode ser feito pelo nível local não cabe ao poder central executar, e vice-versa. Assim, como não compete ao Município a defesa externa do país, não teria sentido a União e os Estados administrarem um grau de ensino que se dá essencialmente em nível local.

Outro fato interessante é que, longe de se apresentar como um debate acadêmico, de especialistas em administração do ensino, a municipalização se apresenta como uma questão essencialmente prática, geralmente implementada por decisão dos governantes estaduais apenas. É nessa perspectiva que surgem os convênios entre os Estados e Municípios, onde se aceita qualquer negócio, municipaliza-se a merenda, ou a rede física, ou o pessoal administrativo, os contratados, ou toda a rede, dependendo do grau de aquiescência do prefeito. Torna-se, inclusive, um instrumento de barganha política, havendo o caso de um Município de Minas Gerais onde o prefeito aceitou a

municipalização em troca de uma ponte.

O que pretendemos mostrar neste artigo são os condicionantes financeiros da municipalização, assim como o porquê do grande interesse dos governos estaduais na sua efetivação e o impacto de sua implantação nos sistemas de ensino. Finalmente, buscamos apontar para uma proposta integradora de gerenciamento do ensino fundamental que garanta eficiência e equidade na gestão dos recursos e uma maior democracia na tomada de decisões.

Em primeiro lugar, analisaremos as finanças dos três níveis de governo, com especial destaque para os municípios.

A distribuição das receitas públicas entre os três níveis de governo

O Quadro 1 a seguir nos dá uma idéia da repartição do bolo fiscal entre os três níveis do governo e indica a estimativa dos efeitos da nova Constituição Federal (CF).

* Professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, *campus* de Ribeirão Preto.

QUADRO 1
Brasil: distribuição da receita pública.

	União	Estados	Municípios
Receita tributária (83)	57,8	37,0	5,2
Receita disponível (83)	45,1	39,6	15,3
Receita disponível (93)*	34,0	41,6	24,4

Fonte: Pinto, J. M. R. As Implicações Financeiras da Municipalização do Ensino de 1º Grau. Tese de Mestrado. Campinas, Faculdade de Educação da UNICAMP, 1989.

* Estimativa.

Do quadro, o que primeiro salta aos olhos é a participação ínfima da receita tributária própria nas finanças municipais. Isso se dá pelo tipo de impostos que foram deixados à alçada municipal. São eles o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), o ISS (Imposto sobre Serviços) e, mais recentemente, introduzidos pela nova CF, o Imposto de Transmissão Intervivos, por ato oneroso, e o Imposto Sobre Vendas a Varejo de Combustíveis líquidos e gasosos, exceto o diesel (CF, art. 156), que são impostos e que, pela sua própria natureza, só apresentam valores significativos em burgos maiores e com elevado grau de urbanização. E qual é a realidade de nossos Municípios? Segundo o IBGE, em 1980 a distribuição demográfica dos municípios brasileiros era a seguinte:

— 44% dos Municípios têm menos de 10.000 habitantes;

— 80% dos Municípios têm menos de 25.000 habitantes;

— 91% dos Municípios têm menos de 50.000 habitantes;

— 97,6% dos Municípios têm menos de 100.000 habitantes.

É por isso que São Paulo e Rio de Janeiro, duas cidades que somam apenas 12% da população brasileira, respondem por 54% da receita própria dos Municípios brasileiros. Ou seja, montaram uma estrutura tributária de

Nova Iorque em um país cheio de corruelas (Mahar, 1983).

Assim sendo, o que se observa é uma total dependência das receitas municipais frente às transferências dos Estados e da União, pois na “receita disponível” levam-se em conta as transferências recebidas e efetuadas por cada nível de governo em cumprimento aos preceitos constitucionais. Pelo quadro, vê-se que, para um dado ano, quando se consideram essas transferências recebidas pelos Municípios, sua receita praticamente triplica. Por ser o menor nível de governo, o Município não transfere recursos para nenhum outro. A primeira das transferências recebidas pelos Municípios se origina da União e corresponde ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que, hoje (1992), é formado por 22,0% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (esse percentual de participação vai subir gradualmente até atingir 22,5% em 1993). Essas transferências, que representam 40% do total recebido pelos Municípios, são distribuídas segundo critérios que levam em conta a população e a renda *per capita* (esta última apenas para as capitais, que ficam com 10% do FPM), o que garante uma repartição equânime dos recursos. Já as transferências estaduais, que somam 60% do total e se

constituem basicamente em 25% do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS), adotam um critério de repartição que privilegia o Município onde o imposto foi recolhido. Tal sistemática acaba beneficiando os Municípios maiores e mais industrializados (Versano, 1981), já que 70% da receita do ICMS vem do setor industrial, em detrimento da maioria. Além disto, ela é injusta por ser o ICMS um tributo indireto efetivamente pago pelo consumidor final do produto taxado, que não reside necessariamente no Município onde ele foi recolhido. Neste sentido, um critério *per capita* seria muito mais justo e de fácil controle.

A última linha do Quadro 1 nos dá uma previsão da repartição da receita global levando-se em conta os efeitos da nova CF. Por ela se vê que os Municípios, apesar de apresentarem sensível melhora frente à situação de 1983 (60%), ainda serão os primos pobres na festa do bolo fiscal, ficando com cerca de 1/4 do total.

Assim, em uma primeira abordagem, do ponto de vista estritamente financeiro, soa preocupante passar à esfera municipal, a mais pobre de todas, um nível de ensino que responde por 80% do alunado brasileiro, ou seja, algo em torno de 27 milhões de estudantes. Adiantando um pouco a discussão, os recursos que este nível de ensino mobiliza hoje, correspondem a 70% das receitas disponíveis dos Municípios e duas vezes e meia suas receitas tributárias (Pinto, 1989).

Outro aspecto a se salientar na estrutura das receitas públicas do Brasil é o alto peso dos tributos indiretos que são aqueles que, como vimos, por terem seu valor repassado para o preço final dos produtos, são pagos efetivamente

pelo consumidor e não pelo empresário que os recolhe. Pois bem, enquanto nos países desenvolvidos estes impostos (cujos exemplos mais claros no Brasil, seriam o IPI e o ICMS) respondem por 32% do total arrecadado, no Brasil esta participação é de 70%. O que é injusto neste tipo de tributação é que ele taxa igualmente pessoas com capacidade contributiva distinta, penalizando as mais pobres (Rezende, 1974). Assim, devemos ter a clara consciência de que quem está financiando os gastos públicos no Brasil, e a educação em especial, não é a classe média e a alta (que alegam pagar impostos em demasia), e sim o pobre, subempregado, analfabeto que só tem dinheiro para o feijão (ICMS: 18%), o fubá (ICMS: 18%), o leite (ICMS: 18%), o cigarro (IPI: mais de 500%) e a pinga (IPI: 260%) que ele toma para seguir vivendo, já que nenhum desses recursos retorna para ele sob a forma de benefícios.

Vejamos, a seguir, qual a situação do financiamento do ensino fundamental.

Principais fontes de financiamento do ensino fundamental no Brasil

Em primeiro lugar, vejamos como está o comportamento dos três níveis de governo frente às suas obrigações constitucionais. A atual CF determina que a União, os Estados e os Municípios devem aplicar, respectivamente, nunca menos de 18%, 25% e 25% de sua receita líquida de impostos (levando-se em conta as transferências recebidas ou efetuadas) na manutenção e desenvolvimento do ensino. Na CF anterior, a partir da Emenda Calmon, em 1983,

os índices eram os mesmos, à exceção da União, cuja vinculação era de 13%. Apesar da vinculação constitucional de recursos desde 1983, o que se observava na prática era sua pouca eficácia, uma vez que a falta de uma maior explicitação do que fossem “receita líquida de impostos”, ou “despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino” permitia uma grande manipulação dos números por parte dos níveis de governo. É isto o que mostra o Quadro 2 a seguir, onde vemos que, em 1985, já em plena vigência da Emenda Calmon, somente os Estados se enquadravam no dever constitucional quando se considerava o gasto efetivo com manutenção e desenvolvimento do ensino (1ª coluna do quadro). Por outro lado, ao se considerar o critério de “função educação e cultura”, os números sofrem um inchaço, em especial por parte da União, que de 6% salta para 16% (aumento de 167%), e dos Municípios.

Outro fato importante do Quadro 2 é o diferente comportamento frente à obrigação constitucional dos Municípios do interior e das capitais. Esse fato pode ser explicado pelo maior nível de consciência e organização das popula-

ções das capitais no sentido de cobrar os seus direitos. Outra prática muito comum dos Municípios é a utilização dos recursos da rubrica educação na construção de ginásios cobertos, de que se faz propaganda em época de eleições.

Do ponto de vista da legislação, esta situação teve fim com a promulgação da Lei 7.348/85, que estabeleceu claramente os conceitos de “receita líquida de impostos” e gastos com “manutenção e desenvolvimento do ensino”. Assim, nestes não se incluem os gastos com cultura, desportos, merenda, formação de quadros para a administração pública, entre outros, além de estabelecer que não podem ser computados para efeito de cumprimento dos índices constitucionais os recursos oriundos das contribuições, em especial aqueles do salário-educação e do FINSOCIAL. Este último preceito foi de capital importância, pois era muito comum a duplicação e até a triplicação na contagem desses recursos que, por sua vez, não se originam da receita de impostos. A CF de 1988 veio no sentido de reforçar estes princípios. O arcabouço legal está aí, cabe aos cidadãos cobrarem o seu cumprimento e aos Tribunais de

QUADRO 2
Recursos aplicados em educação pelos três níveis de governo (%), em 1985.

Níveis de governo	Gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino	Gastos com a função educação e cultura
	+ Receita líquida de impostos	+ Receita líquida de impostos
União	6,0	16,6
Estados	27,0	30,0
Municípios*	15,0	20,0

Fonte: A mesma do Quadro 1.

* 1984 — Obs.: Municípios do interior: 14,0%; Municípios das capitais: 24,0%.

QUADRO 3

Fontes básicas de financiamento do ensino de 1º grau (média 78-85) (%).

União	Estados	Municípios	Salário-educação
10	50	20	20

Fonte: A mesma do Quadro 1.

Conta fiscalizarem, pois União e Municípios continuam fazendo do preceito constitucional letra morta.

Localizados os grandes vilões do financiamento público da educação, passemos agora a analisar as principais fontes que irrigam o ensino fundamental no Brasil.

Os dados indicam que os principais financiadores do ensino fundamental são os Estados que respondem, em média, pela metade dos recursos aplicados. Esse dado, aliado àquele do Quadro 3 que mostra que os Estados são o único nível de governo que aplica, em ensino, valores superiores ao mínimo constitucional, é que explica o grande interesse dos governos estaduais pela municipalização do ensino fundamental, não por um declarado interesse na maior democratização dos sistemas de ensino, mas pura e simplesmente como uma forma de reduzir uma despesa que, hoje, é praticamente inelástica. Já os Municípios arcam com 1/5 do total gasto no ensino fundamental, o que significa que a municipalização deste nível de ensino os levaria a trabalhar com recursos cinco vezes superiores aos atualmente praticados, o que traria um impacto de proporções imprevisíveis.

O salário-educação, com uma participação média de também 1/5 do total, é uma contribuição social recolhida pelas empresas, tendo sido criado pela lei 4.440/64, com o objetivo de dar uma alternativa às empresas que não forneciam escola própria para os seus empregados, ou filhos destes, conforme determinava a CF de 1946 (Art. 168,

Inc. III), e tornou-se uma das principais fontes, não-ordinárias, de financiamento do ensino fundamental. Atualmente a alíquota é de 2,5% incidentes sobre a folha de contribuição das empresas. Ele se subdivide em duas contas, uma de 2/3 destinada aos Estados na proporção de sua arrecadação (cota estadual), e outra, de 1/3, destinada à União (cota federal), da qual 25% são destinados aos Municípios e o restante aos Estados segundo critérios que levam em conta a população e o inverso da arrecadação como forma de atenuar as desigualdades regionais. Este instrumento de financiamento da educação básica, dada a sua importância, merece algumas considerações críticas sobre a sua estrutura e financiamento (Melchior, 1987, 1984 e 1979; Souza, s/d; Castro, 1983):

— como todo tributo indireto, ele penaliza os setores mais pobres da população;

— durante muitos anos, devido às aberturas da legislação, ele se viu utilizado como fonte de financiamento do ensino privado e não do ensino público, como o justo, visto que, como tributo indireto, o ônus de sua cobrança recai sobre toda a população e a ela deve retornar. Este escape de recursos para a rede privada se dava através do Sistema de Manutenção do Ensino (SME) (Velloso, 1985) que permitia às empresas utilizarem os recursos destinados ao salário-educação na aquisição de vagas na rede privada para os seus empregados, ou filhos destes, assim como, pelo sistema de compensação, para

qualquer adulto ou criança (Dec. 87.043/82, Art. 9, b). Para barrar a grande sangria de recursos que passou a ocorrer em direção à rede privada, surgiu o Decreto 88.374/83, que limitou a aquisição de vagas apenas à primeira opção do decreto anterior, o que, de qualquer forma, constitui um equívoco, já que não é a empresa, ou apenas os seus empregados, que pagam o tributo;

— a arrecadação tem caído constantemente em termos reais em decorrência do não-recolhimento da contribuição pelas empresas e da sistemática de apuração que facilita as fraudes;

— o setor rural, que responde por 13,4% do PIB e 24% das matrículas do 1º grau, está isento da contribuição;

— a sistemática de transferência dos recursos adotada pela Previdência Social (que administra o sistema) não leva em conta o valor efetivamente arrecadado, mas um valor estimado com base na arrecadação do ano anterior, o que, em tempos de espiral inflacionária, leva à total corrosão dos valores reais da contribuição, cujos recursos ficam retidos nas mãos do INSS;

— a sistemática de cobrança, que leva em conta a folha de contribuição à Previdência, como ocorre, aliás, com a maioria das contribuições destinadas ao setor social (salário-educação, FGTS, Previdência), exceção feita ao FINSOCIAL, além de não atingir os salários mais altos (acima de 20 salários mínimos), uma vez que se baseia apenas no fator trabalho, mostra-se sensível às oscilações das atividades econômicas, e com efeito regressivo. Assim, nos períodos de recessão e crise, quando os seus recursos mais se tornam necessários, sua arrecadação cai em virtude do desemprego. Outro problema desta metodologia é que ela penaliza as empresas com aplicação mais intensa de mão-de-obra (setores mais tradicionais da economia), em benefí-

cio daqueles de investimento intensivo em capital e que correspondem exatamente aos setores mais dinâmicos da economia. Tal fato pode comprometer, a longo prazo, a arrecadação do instituto (Velloso, 1985).

Por último, como fonte de financiamento do ensino fundamental vem, vergonhosamente, a União, respondendo com apenas 1/10 do total. Isso se deve basicamente ao fato (que tem suas origens no Ato Adicional de 1834, que passou a responsabilidade do ensino médio e fundamental para as Províncias) de a União só se responsabilizar diretamente pelo ensino de 1º grau nos Territórios, atuando apenas supletivamente nos Estados e Municípios (Arts. 52 e 55 da Lei 5.692/71). Como, para o administrador público brasileiro, atuar “supletivamente” é sinônimo de “não atuar”, nós temos que, no orçamento da União de 1990, foram destinados ao 3º grau 81% dos recursos e, para o ensino fundamental, apenas 7% do total (*Folha de S. Paulo*, 3/5/90). Ora, na medida em que o Art. 60 das Disposições Transitórias da CF, em boa hora estabelece que nos 10 primeiros anos da promulgação da mesma, pelo menos a metade dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino deve ser dirigida à erradicação do analfabetismo e à universalização do ensino fundamental, este orçamento é inconstitucional, como argüiram os Secretários Estaduais de Educação junto ao Procurador Geral da República (*Folha de S. Paulo*, 9/5/90). O grande artifício utilizado pela União para “engordar” seus gastos com o 1º grau era computar como seus os recursos transferidos aos Estados por mandamento constitucional, assim como aqueles oriundos do salário-educação e FINSOCIAL, o que, como vimos, agora é proibido.

Desta forma, pode-se dizer que o ensino de 1º grau é, hoje, sustentado basicamente pelos Estados, cabendo aos Municípios e ao salário-educação uma participação menor, embora muito superior à da União, a grande inadimplente do sistema. A grande dúvida que fica é se, a exemplo do que ocorreu com a União quando do ato adicional de 1834, a proposta de municipalização do ensino fundamental não será o canto de saída dos Estados deste grau de ensino.

Veremos, a seguir, como tem sido em termos de qualidade, alunado, docentes e salários, tem sido o ensino oferecido pela rede municipal, comparado com as demais. Afinal, se pretendemos passar a este nível do governo a responsabilidade pela administração de todo o ensino fundamental, é preciso conhecer o tipo de ensino que ele está oferecendo.

Ensino de 1º grau: a triste face do real

A nossa primeira expectativa quando partimos para a análise do tipo de ensino oferecido pelas redes municipais, e acreditamos que ela seja compartilhada por outros educadores, era de que iríamos encontrar o maior contingente de alunos da rede municipal exatamente nas regiões mais ricas do país. Como nessas regiões se encontram os burgos mais

ricos e a população mais conscientizada e organizada, natural seria a existência de uma rede municipal mais ampla. Portanto, grande foi nosso espanto ao nos depararmos com a situação mostrada pelo Quadro 4, a seguir.

QUADRO 4

Brasil: participação da rede municipal no total de matrículas em 30/04/87, por região (%).

Região	Matrículas na rede municipal (% do total)
Norte	39,2
Nordeste	44,7
Sudeste	17,7
Sul	29,7
Centro-Oeste	21,9

Fonte: Retrato do Brasil. MEC, 1985.

Pelo Quadro 4 vemos que, longe de ser característica de Municípios ricos, a rede municipal é filha dileta de Estados pobres que, por não investirem em educação, obrigam os Municípios a fazê-lo. Assim, enquanto no Nordeste quase a metade da rede está nas mãos dos Municípios, no Sudeste encontramos menos de 1/5. No Estado mais rico da federação, São Paulo, as matrículas na rede municipal respondem por apenas 1/10 do total. Portanto, primeira constatação: o ensino municipal no Brasil é característica das regiões mais pobres.

QUADRO 5

Distribuição do alunado e tipo de escola por dependência administrativa (%) — 1º grau.

	Dependência administrativa			
	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Total do alunado (83)	0,6	54,9	31,3	13,2
Alunado rural (83)	0,6	23,5	73,5	2,4
Estabelecimento de uma sala (80)	1,0	20,7	77,1	1,2

Fonte: Revista Nova Escola nº 21.

Vejamos, a seguir, como o alunado brasileiro se divide em relação às diversas redes:

Os dados do Quadro 5 nos auxiliam a levantar mais algumas características da rede municipal. Assim, ela responde por aproximadamente 1/3 do alunado de 1º grau, é essencialmente rural e dominada pelos estabelecimentos de uma sala. Ou seja, é aquela típica escola rural, onde as quatro primeiras séries do 1º grau são dadas simultaneamente (salas multisseriadas), em um prédio que pode ser uma casa de colono (geralmente de propriedade do fazendeiro no caso do Sudeste e que, também, às vezes, fornece o leite) ou a própria casa do professor, que não recebe nenhum aluguel por isso (*Nova Escola*, nº 21). Assim, o único ônus para o Município é o salário dos profes-

sores, que, como veremos, é baixo. Em seguida analisaremos (Quadros 6, 7 e 8) o comportamento das redes frente a alguns parâmetros qualitativos.

Pode-se dizer que a rede municipal é aquela que apresenta os piores indicadores qualitativos: a metade dos professores de 1º grau não possui formação além deste grau de ensino, os salários são os piores possíveis, os concursos públicos para ingressos à carreira jamais ocorrem e os Estatutos do Magistério (que hoje são obrigatórios para os Municípios que desejam receber a parcela de 25% da cota federal do salário-educação, fato que explica o súbito aparecimento dos mesmos) só existem no papel.

Após todas essas informações, fica a pergunta: um nível de governo que administra a *sua* educação desta maneira, tem condição de assumir toda a

QUADRO 6
Parâmetros de qualidade do ensino de 1º grau por dependência administrativa — 1982.

Parâmetros	Dependência administrativa			
	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Razão aluno/docente	24	24	26	22
Taxa de aprovação (%)	73	75	72	86
Alunos rept./matric. (%)	16	22	22	9
Taxa de evasão imediata (%)	12	11	11	7
Distorção série/idade (%)	76	75	82	69

Fonte: Retrato do Brasil. MEC, 1985.

QUADRO 7
Ensino de 1º grau: nível de formação dos docentes por dependência administrativa — 1982.

Formação	Dependência administrativa			
	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1º grau incompleto	7,2	2,8	32,0	1,1
1º grau completo	9,8	4,6	17,3	3,3
2º grau	52,7	48,7	33,6	50,8
3º grau	30,3	43,9	17,1	43,7

Fonte: Retrato do Brasil. MEC, 1985.

QUADRO 8
Salários dos professores da rede municipal comparados
com o salário mínimo.

Menos que o salário mínimo (%)	Igual ao salário mínimo (%)	Mais que o salário mínimo (%)	Não inf. (%)	Total de municípios pesquisados
56	17	24	3	2.726

Fonte: MEC-SEB, 1987.

rede? Acreditamos que, em face do exposto, nossa resposta só pode ser um sonoro NÃO. Por todos os dados apresentados fica evidente ser o Município aquele nível de governo que menos condições tem de assumir o ensino fundamental e isso independentemente de haver, ou não, transferência de recursos dos níveis superiores de governo, já que se trata de um problema de capacitação e de competência.

Pois bem, esperamos ter mostrado que a saída não é municipalizar. Por outro lado, algo de urgente precisa ser feito, pois a situação está crítica e, como mostrou recente estudo do Banco Mundial (*Folha de S. Paulo*, 29/4/90), no nível em que anda o desperdício, de pouco adiantará um rápido incremento de recursos. É sobre esse problema que trataremos a seguir.

A outra face da moeda

Vejamos agora uma série de dados que nos permitem aquilatar a disfuncionalidade do atual sistema de gerenciamento dos recursos para a educação:

— segundo estudo feito pelo Banco Mundial, de cada 100 dólares destinados ao setor de educação do Nordeste, apenas 52% chegam à sala de aula (*Folha de S. Paulo*, 16/4/88);

— em um levantamento feito em 1981 pela Fundação Carlos Chagas nas escolas da rede estadual paulista, para um custo aluno/ano médio de

Cr\$ 14.572,00 (crus 1. Segundo estudo que está sendo desenvolvido pela Fundação João Pinheiro — MG.

6.571,00 a Cr\$ 41.420,00, o que é um evidente sinal de que algo anda errado, ainda mais por se tratar de escolas de uma mesma rede e de um mesmo Estado;

— são os seguintes os percentuais destinados ao ensino de 1º grau, pelos Estados, comparados com o total de seus gastos em educação, considerando-se as diversas regiões: Norte, 26%; Nordeste, 52%; Sudeste, 61%; Centro-Oeste, 42% e Sul, 67%. Ora, aqui temos a prova cabal do descalabro administrativo, já que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste praticamente não possuem redes estaduais de 2º e 3º graus, o que as obrigaria a aplicar a quase totalidade de seus recursos no ensino fundamental, o que não ocorre. Como contraste, basta dizer que o Estado de São Paulo, que responde por 32% das matrículas da rede estadual do país e por 70% dos gastos estaduais com ensino superior, aplica, no 1º grau, 70% de suas despesas na função educação e cultura (Pinto, 1989);

— ao alocar seus recursos entre os diversos Municípios que os compõem, observa-se que os governos estaduais privilegiam aqueles mais ricos, em detrimento de um critério mais justo¹;

— a relação “gastos com pessoal docente/gastos com pessoal não-docente”

nos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste assume, em muitas escolas, valores próximos à unidade, havendo casos de estabelecimentos rurais de uma sala onde esta razão é, inclusive, inferior à unidade, o que é uma vergonha. Isso significa que existem pessoas que estão ganhando sem trabalhar (e, aí, qualquer salário é alto), enquanto aqueles que trabalham devem se contentar com salários de 1/30 do salário mínimo (*Nova Escola*, nº 21);

— se, na situação tributária de 1989, os três níveis de governo aplicassem os mínimos constitucionais e destinassem ao 1º grau, como percentagem dos seus gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, respectivamente, 50% para a União, 70% para os Estados e 90% para os Municípios, ter-se-ia o equivalente a US\$ 227.00 por aluno/ano, que seriam suficientes para o pagamento de um salário médio para todos os professores de 1º grau equivalente a 6 salários mínimos. Como se sabe que a média hoje gira em torno de 1 salário mínimo, fica claro o nível do desperdício e do desrespeito à legislação (Pinto, 1989);

— segundo dados do relatório UNESCO-1981, enquanto EUA, URSS e Canadá gastaram, respectivamente, 6,3%, 7,4% e 8,1% de seu PNB com educação, o Brasil aplicou 3,8%. E, o que é mais grave, se, destes recursos, os EUA destinaram 70% para o ensino fundamental, no Brasil este índice foi de apenas 30%.

Todos estes exemplos levantados, que apenas mostram um tênue retrato do conjunto de inépcias, irregularidades e descabimentos administrativos na área da educação, acreditamos, já são plenamente suficientes para demonstrar a necessidade premente de se ado-

tar um modelo administrativo de gerenciamento dos recursos para a educação, mais justo e eficiente.

Em busca de um modelo

Em face do exposto, partamos então para o delineamento dos pontos que, entendemos, deverão ser contemplados na construção de um modelo que coadune eficiência, equidade e democracia. Vamos a eles:

— o ensino de 1º grau, pela universalidade que busca e pela importância que assume por representar o único e sutil contato com a educação formal da imensa maioria da população brasileira não pode ser responsabilidade exclusiva de uma única esfera de poder, em particular a municipal, que continua sendo a mais pobre de todas, mas deve ser fruto do esforço integrado dos três níveis de governo;

— das redes públicas atualmente existentes, excluída a federal pela sua inexpressividade, a rede estadual é a que oferece os melhores padrões de qualidade e, por abranger a maioria do alunado (2/3), deve servir como ponto de partida de qualquer proposta que busque integrá-las;

— uma estrutura alternativa de administração poderia se embasar nos recursos físicos e humanos das atuais divisões regionais de ensino (que existem em praticamente todos os Estados), que se transformariam em autarquias (federais ou estaduais), assumindo a responsabilidade pelo gerenciamento de todas as escolas públicas de nível fundamental, na área de sua competência;

— estas entidades gozariam de autonomia administrativa e financeira e seriam submetidas ao controle de um Conselho Diretor eleito pela comunidade;

— os recursos dos três níveis de governo seriam a elas carregados na proporção do número de alunos por elas atendidos com base em padrões de custo-aluno relativos aos tipos de escola e atualizados monetariamente. Estas autarquias (ou equivalentes) teriam capacidade jurídica para executar o nível de governo inadimplente (através do confisco de rendas, por exemplo).

São esses, em síntese, os pontos que, acreditamos, devem nortear a constru-

ção de um modelo integrado de administração financeira (e não apenas esta) do ensino fundamental. Não temos, contudo, a ilusão de pensar que o mal maior da política de gerenciamento adotada para a educação decorra da falta de um modelo administrativo competente. O problema é essencialmente político e, se não houver, por parte da população, uma constante cobrança do poder público, qualquer solução técnica em pouco tempo se torna mais um instrumento de evasão de recursos para as mãos de uns poucos e de manipulação política.

Referências bibliográficas

- BRASIL, MEC-FNDE. *Salário-Educação. Séries Históricas*. Brasília, MEC-FNDE, set. 1990.
- BRASIL, MEC-SAG. *A Educação no Brasil na Década de 80*. Brasília, MEC-SAG, 1990.
- BRASIL, MEC-SEEC. *Sinopse de Dados Financeiros. Educação, Cultura e Desporto*. Brasília, MEC-SEEC, 1988.
- CASTRO, L. F. M. Fundamentos do salário-educação. *Revista Fórum Educacional*. out./dez. 1983.
- DAVIES, N. Municipalização do ensino: caminho para democratização? *Revista Tecnologia Educacional*. (101): 36-47, jul./ago. 1991.
- MAHAR, D. J. O financiamento dos governos estaduais e municipais no Brasil: tendências e questões recentes. *Revista da Fundação João Pinheiro*. nº 13, 1983.
- MAIA, E. M. A municipalização do ensino em processo: a experiência do Estado de São Paulo. *Revista Ande*. (16): 10-16, 1990.
- MELCHIOR, J. C. de A. *O Financiamento da Educação no Brasil*. São Paulo, EPU, 1987.
- _____. Financiamento da educação: gestão democrática dos recursos financeiros públicos em educação. In: *Ensino Médio como Educação Básica*. São Paulo, Cortez-SENEB MEC, 1991. Cadernos SENE B 4.
- PINTO, J. M. de R. *As Implicações Financeiras da Municipalização do Ensino de 1º Grau*. Dissertação de mestrado. Campinas, Faculdade de Educação da UNICAMP, 1989.
- _____. Em busca de um padrão mínimo de recursos por aluno no ensino de 1º grau. *Cadernos Paidéia*. (1): 61-67, ago. 1991.
- REZENDE, F. *O Imposto de Renda e a Justiça Fiscal*. Rio de Janeiro, IPEA-INPES, 1974.
- ROMÃO, J. E. O financiamento da educação fundamental no município. *Revista Tecnologia Educacional*. 20 (101): 36-47, jul./ago. 1991.

- SOUZA, A. M. *Transferências Educacionais: Salário-Educação e Fundos de Participação*. Brasília, MEC-SEPS, s/d (mimeografada).
- VELLOSO, F. & SILVA, J. F. *Salário-Educação: Inadimplência das Empresas Optantes pelo Sistema de Manutenção do Ensino*. Rio de Janeiro, FGV-IESAE, dez. 1985 (mimeografada).
- VELLOSO, J. O financiamento da educação na transição democrática. In: NAMO DE MELLO, G. et alii. *Educação e Transição Democrática*. São Paulo, Cortez, 1985.
- _____. 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.
- VERSANO, R. *O Sistema Tributário de 1967: Adequado ao Brasil de 80?* Rio de Janeiro, PPE, abr. 1981.
- XAVIER, A. C. & MARQUES, A. A. S. *Custo Direto de Funcionamento das Escolas Públicas de 1º Grau*. Brasília, MEC, 1987.

Resumo Este trabalho busca apontar o impacto financeiro da municipalização do ensino de 1º grau no Brasil. Primeiramente, são analisadas as receitas públicas dos três níveis de governo, assim como os efeitos da nova Constituição Federal sobre os mesmos. Em segundo lugar, estuda-se o financiamento público da educação. São apontadas as principais fontes, com especial destaque para aquelas destinadas ao 1º grau. Com base nestes dados é então avaliado o impacto da municipalização. A conclusão a que se chega é que esta medida trará graves consequências, já que o Município é o nível de governo mais pobre e o que oferece os piores serviços educacionais. Finalmente, apresenta-se um modelo integrado de gerenciamento dos recursos financeiros para o ensino, tendo em vista sanar os principais problemas atuais, em especial o desperdício e a iniquidade.

Palavras-chaves: Municipalização da educação; administração financeira da escola financiamento da educação; descentralização da educação.

Abstract The purpose of this paper is to show the financial impact of municipalization of Brazilian primary education. Firstly, we analyze the public revenues by level of government as well as the financial effects of the new Brazilian federal constitution. Secondly, we study the public finance of education. The main sources are indicated, especially those related to the primary school level. Based on these data, we reveal the impact of the transfer of responsibility of primary school to the municipality. We conclude by saying that this policy could have serious negative effects since this government level is the poorest one and offers the worst educational services. Finally, we recommend a new model of financial administration of public schools based on the integration of the levels of government. Through this integrated view we could solve the present problems of waste and inequity.

Descriptors: Municipalization of education; financial administration of schools; financing of education; school decentralization.