

"MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO – UMA EXIGÊNCIA DA REALIDADE?"^b

ZENITE TEREZINHA RIBAS CESAR^a

"...a educação não é uma propriedade individual, mas pertence por essência à comunidade".

Werner Jaeger

RESUMO

A constante crise da educação brasileira exige tomadas de posições que venham resolvê-la. Neste artigo procura-se a solução da questão, indicando uma política de educação condizente com as exigências da realidade brasileira. A conclusão é fruto de análise de extensa pesquisa bibliográfica e de opinião, sobre o assunto, além de análises de dados estatísticos. Constatou-se que a participação da Rede Municipal tem se caracterizado pela sua atuação crescente no ensino básico do Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Escola; Ensino de 1o. grau; Ensino primário; Escolarização básica; Municipalização; Município.

1 – INTRODUÇÃO

No quadro das crises em que a Nação Brasileira tem se envolvido uma das mais complexas e graves é a da Educação, pelas suas repercussões na sociedade, a curto, médio e longo prazo.

A necessidade de sobrevivência e perpetuidade do grupo social fazem surgir as normas, os ideais, os valores e os modos de vida que levam ao ajustamento dos imaturos ao mundo dos adultos.

Em toda sociedade se encontra um sistema formativo das novas gerações, o que pode ser verificado desde as sociedades primitivas até as sociedades civilizadas com estrutura social complexa.

No Brasil a educação escolarizada nasceu sob a égide da Igreja católica que com a missão de converter os gentios para a fé católica, impôs através da escola valores e modos de vida, forçando o povo que aqui vivia a adquirir uma cultura estranha a sua realidade.

Este fato deixou marcas profundas em nosso sistema escolar, considerado ineficiente até hoje.

Uma das causas desse problema é a falta de concordância ou conformidade da educação dada nas escolas com os valores autênticos da comunidade e dessa forma condizentes com suas necessidades.

Desta forma o sistema escolar brasileiro tem estado permanentemente em xeque e constantemente são levantadas suas principais deficiências.

Os dados arrolados no "manifesto dos Educadores", da IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em Goiânia, em 1986, demonstram nossa convivência com problemas nesta área:

- mais de 50% de alunos repetentes excluídos ao longo da 1a. série do ensino de 1o. grau;
- cerca de 30% de crianças e jovens na faixa dos 07 aos 14 anos fora da escola;
- 30% de analfabetos adultos e numeroso contingente de jovens e adultos sem acesso à escolarização básica;
- 22% de professores leigos;
- precária formação e aperfeiçoamento profissional em serviço de professores de todo o país;
- salários aviltados em todos os graus de ensino, particularmente da zona rural".

As necessidades da realidade brasileira já foram verificadas, através de levantamentos, pesquisas, debates e reflexões; o que é preciso, é solucionar os problemas que tais necessidades geram. Até hoje, não foi executada uma política educacional nacional voltada realmente para as necessidades da escolarização básica do povo brasileiro.

Escolarização básica ou fundamental é o tipo de educação existente entre os povos civilizados, que possibilita a pessoa tornar-se cidadão. Para isto instrumentalizá-lo com o domínio das letras, dos cálculos e os instrumentos de explicação científica.

Esses ensinamentos lhe darão possibilidade de expressar seus interesses, seus pontos de vista e assim participar dos destinos do país.

A importância da escolarização básica é proclamada e constatada, não só pelos educadores como por grande parcela da população brasileira que vê na sua não efetivação um dos problemas mais sérios do país.

Entre as propostas que têm sido apresentadas para solucionar tão importante questão a da "Municipalização do Ensino de Primeiro Grau" tem conseguido um grande

a. Departamento de Educação – CECA/Universidade Estadual de Londrina.

b. Este artigo apresenta resultados parciais de pesquisa realizada com recursos financeiros da CPG/Universidade Estadual de Londrina.

número de adesões, considerando-a como a melhor.

Esta se baseia na tese da descentralização do poder e na idéia de que são os Municípios a esfera governamental que pode dar soluções mais apropriadas ao problema da escolarização, pois estes têm melhores possibilidades de verificar as necessidades comunitárias.

2 – EVOLUÇÃO DOS DEBATES SOBRE O TEMA

O tema têm sido debatido com grande entusiasmo nos últimos anos, mas a tese da Municipalização do Ensino no Brasil tem estado em voga há mais de três décadas, podendo-se estabelecer picos em sua discussão.

Um dos corifeus foi Sud Menucci, apresentando-a em sua obra "A crise brasileira da educação", em 1930, sendo premiado pela Academia Brasileira de Letras.

Anísio Teixeira, grande educador, considerado profeta da educação brasileira, defendeu esta tese com infatigável ardor durante toda sua vida. Pode-se destacar em sua atuação neste sentido na 10a. Conferência Nacional de Educação, realizada em Curitiba, em 1954 e no Congresso Nacional de Municipalidades realizado em Petrópolis, em 1957.

Em 1961 e 1971 as leis 4024 e 5692 respectivamente, ratificaram a existência dos sistemas de ensino estaduais e municipais.

A década de 70 foi rica em iniciativas do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) com promoção de cursos e pesquisa sobre o tema. Em 1975, foi criado o Projeto de Coordenação e Assistência Técnica do Ensino Municipal (PRÔMUNICÍPIO) com o objetivo de criar condições técnicas, administrativas e físicas para a Municipalização do Ensino.

Em 1982 o MEC realizou dois encontros com o objetivo específico de discutir a tese. E em 1984 a Fundação Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para a Formação Profissional (CENAFOR) promoveu importante Seminário sobre o tema. Em 1986, foram realizados três encontros nacionais e um encontro em cada estado dos Dirigentes Municipais da Educação, para se definir a área de atuação do município, referente à Educação e reivindicar condições para o exercício de suas responsabilidades, que deveriam estar expressas na próxima Constituição.

Esta trajetória das discussões mostra perfeitamente que toda a questão tem origem no problema do exercício do poder, que é uma questão maior, já que envolve a descentralização de decisões, aspecto fundamental do desenvolvimento da sociedade brasileira.

BRASILEIRO¹, em pesquisa realizada sobre "Municipalização – Saúde e Educação", afirma que na questão da municipalização "aparece sempre um aspecto particular de uma questão maior, a saber, o do maior ou menor grau de centralização das decisões que são tomadas em nome da sociedade".

FAORO², em importante estudo sobre as origens do poder no Brasil, confere ao Estado brasileiro enorme poder cada vez mais centralizador; e mostra que a inaugura-

ção desta tendência se deu com a instalação do Governo Geral em 1548.

BARANDA³ em sua dissertação de mestrado afirma que a história política e constitucional do Brasil independente caracteriza-se por uma falta de definição formal de um papel para o município como instrumento eficaz de ação governamental.

A elaboração do novo texto constitucional, é o momento adequado para se caracterizar esse papel.

3 – CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ALTERAÇÕES PROVENIENTES DA MUNICIPALIZAÇÃO

O primeiro objetivo da municipalização é o bem comum pela melhor distribuição ou divisão do trabalho científico-administrativo.

Os objetivos do Estado são transmitidos aos Municípios para que estes consigam dentro de suas atividades peculiares atingir o conforto, o bem estar e o interesse público.

Muitas vezes os governos estaduais agem despoticamente sobre os assuntos municipais com o argumento de que as iniciativas locais são muito pobres.

Dentro da estrutura educacional que vigora no Brasil, o município não tem sido considerado um parceiro de igual condição e importância para junto com o Estado e o Governo Federal, escolher o que melhor convém a seus municípios em matéria de educação e escolarização.

Conforme as regras do jogo vigente, não resta muito espaço à Rede Municipal de Ensino senão a tarefa de realizar da melhor maneira que lhe for possível aquilo que as outras esferas lhe impõe; e muitas vezes estas imposições não são as soluções mais acertadas para suas necessidades.

Para poder discutir com os outros poderes e encontrar a melhor forma para os destinos da educação é necessário além da descentralização administrativa, e da reforma tributária, a desconcentração do poder, o equilíbrio de forças, a autoridade compartilhada, com clara especificação de direitos e deveres.

Como argumenta LOPES⁴ "...no jogo das relações há que serem revistos papéis, normas, condutas. Altera-se o modus vivendi, revê-se o modus operandi. Começam, deste modo, a desaparecer as figuras de órgão dirigente e órgãos dirigidos, de alguém que manda e de outros que obedecem. É buscada a administração participativa, capaz de redimensionar a educação e de estabelecer procedimentos capazes de revalorizar a educação pública, sem que com isso haja menosprezo à educação privada. Há que se jogar claro, aberto, franco, permitindo ao município encontrar seu próprio caminho, buscar respostas às suas dificuldades, com o apoio dos órgãos maiores, não com o paternalismo, que, ao invés de ajudar, na verdade o mantém subordinado".

MELLO⁶ coloca muito bem a complexidade da idéia quando escreve "...a municipalização implica não só reforma tributária, como participação política na definição de diretrizes nacionais, uma tarefa nada simples, dadas as enormes defasagens econômicas e culturais existentes no País. Isso supõe uma sociedade civil forte e organi-

zada, que saiba cobrar e fiscalizar o poder local no atendimento dos interesses majoritários. Esta é a questão política envolvida na descentralização administrativa: a municipalização dos serviços educacionais só contribuirá para a democratização do ensino, se o município for forte. Isto significa, além da descentralização, desconcentração do poder o qual, por sua vez, para ser exercido com legitimidade, deve apoiar-se numa base autenticamente popular”.

Partindo das idéias de que os problemas básicos da nação têm sua gênese no município e nesta instância são mais fáceis de serem solucionados e que a educação escolar é direito da pessoa e uma exigência da sociedade, a escola deve ser a ação consciente para a conquista que a juízo da comunidade lhe parecer melhor.

Para que isto seja conseguido é necessário que os planos dos serviços de ensino contenham as idéias básicas que norteiam a vida do grupo social a que se destinam as ações educativas, respondendo aos anseios e expectativas da comunidade.

A participação direta da população na escola fundamental pode acontecer com maior facilidade no ambiente do município, onde o poder local é mais próximo, mais sensível e mais vulnerável aos apelos da população.

No Brasil, os liberais trouxeram a idéia de que a escola deve ser mais dirigida à vida de todo dia e estendida a todas as pessoas. É um bem de todos, que o Estado assume a responsabilidade de distribuição em nome de todos.

Porém, o que acontece é que as pessoas a quem a educação serve não são consultadas.

LIMA⁵ discutindo a municipalização do ensino como uma condição de fornecimento de educação popular mostra como cada vez mais uma elite condutora da educação se norteia por padrões e normas impessoais fechadas. Desta maneira a antiga idéia de transmissão cultural está se desligando da escola. A cultura transmitida pela escola não é a do grupo que a está recebendo e se caracteriza por “imposição cultural”. O contexto onde o indivíduo ainda é uma pessoa concreta, onde pode, ou deveria poder agir e participar é na pequena comunidade. Dêsse modo, considera que, o município, centralizando a educação elementar, teria condições de fazê-la um processo de herança cultural.

A maneira da população se relacionar com a escola mostra como estão distantes uma da outra. A população de um bairro, por exemplo, faz um movimento para que esse bairro tenha uma escola pública. Muitos esforços são dispendidos para esse intento ser conseguido; mas logo depois, não participa mais da vida da escola, não se compromete com ela porque não acha espaço para sua ação e assim vai participar de outras atividades comunitárias como a Igreja ou o Bloco do Bairro. A escola é tratada como sendo do governo e nela não há lugar para a interferência popular, a comunidade não a trata como alguma coisa sua, de seu mundo. A escola pertence a uma esfera de poder quase que inacessível a maioria da população, então esta se afasta, e o saber dado na escola passa a ser muito distante da solução de seus problemas.

O caminho para que a escola pertença realmente a comunidade é o da descentralização do poder que neste

caso pode se dar através da administração municipal.

O grande entrave identificado na municipalização é o medo da perda do poder, já que significa transferir para um canal local decisões que estão num poder centralizador.

A Municipalização tira das mãos do governo do estado (executivo e legislativo) o poder como poder e também o poder da barganha.

“Alguns autores na análise das administrações municipais consideradas feudos familiares têm chegado à conclusão de que frequentemente sobra nos chefes da política municipal em vocação patrimonialista o quanto lhes falta em consciência de administradores públicos.

...mas parece-nos chegado o tempo de buscarmos implantar na administração pública, em todos os escalões, a ação eficaz que a tecnologia moderna permite, sem prejuízo das cautelas recomendadas para que não ocorra o que muitos temem como risco eventual de qualquer ditadura tecnocrática...”⁷

A municipalização envolve pessoas: professores, especialistas de educação, alunos e famílias.

A maioria dos problemas sociais depende deste investimento, não se está lidando com prédios e equipamentos.

O processo de administração democrática supõe que o assunto seja bem discutido e fundamentado.

As condições de desenvolvimento dos municípios são bastante diversas. Alguns têm recursos bem melhores, tanto humanos, quanto materiais e metodológicos. Por isso, o processo deve ser de acordo com as características de cada localidade. Não deve ser indistinto, mas deve ser diferenciado pelas peculiaridades.

Em relatos de depoimentos de administradores e pais de alunos registram-se razões diversas para preferirem a escola municipal como:

“Nós não deixamos faltar professores em escolas. Se sai um professor, automaticamente tem um substituto. A nível de Estado, chega a passar um ano, porque não tem gente para substituir e, em outras escolas, tem gente sobrando”.

“É preferível errar com os prefeitos, com os secretários municipais, do que tentar acertar com um gabinete, achando que são os donos da verdade, mas que não conhecem a realidade”.

“Prefiro colocar meu filho na escola da Prefeitura porque lá ele tem aula. Quando não tem eu vou reclamar para o Prefeito”.

“As professoras das escolas da Prefeitura são mais amigas da gente”.

A questão proposta neste artigo é se a Municipalização do Ensino é uma exigência da realidade.

Além das análises anteriores a evolução de algumas variáveis dos serviços de ensino evidenciaram essa exigência.

A constatação de que a participação da Rede Municipal tem se caracterizado pela atuação crescente no Ensino Fundamental vem das análises realizadas nos Anuários Estatísticos do Brasil em um período de aproximadamente 50 anos.

Foram analisados dados referentes a: rede física, corpo docente, corpo discente e rendimento escolar.

REDE FÍSICA

Uma das variáveis observadas foi o crescimento da rede física das diversas dependências administrativas que estão afetadas as escolas de ensino básico, ou seja as quatro primeiras séries do primeiro grau, antigamente denominada de ensino primário.

A importância desta variável está no fato de que ela só demonstra desenvolvimento quando é exigido pela população. Não se constroem prédios escolares onde não há necessidade, isto é, onde não existe criança necessitando frequentar escola. Via de regra um prédio destinado a fins escolares, só é construído quando há pressionamento da comunidade. Pois, ao invés de se construir um prédio escolar, os poderes públicos constroem estradas, armazéns, de tanta necessidade para o armazenamento de grãos, hospitais ou mesmos clubes comunitários, que dão possibilidades de mais votos nas eleições.

A criação de estabelecimentos escolares, nos centros mais adiantados, geralmente, se dá através de um planejamento do órgão estadual que cuida da educação (Secretarias de Educação), movido na maioria das vezes por motivos eleitoreiros. Como estas Secretarias não têm capacidade para executar os serviços de verificação prévia para atender a demanda escolar nas zonas de difícil acesso e mais carentes, a criação de estabelecimentos escolares nesses locais fica a cargo dos governos municipais.

Os estabelecimentos escolares municipais são criados por ato expresso da Câmara Municipal ou do Poder Executivo.

As unidades escolares, sempre são criadas para atender as populações que as outras esferas administrativas deixam de atender. A distribuição e localização das unidades escolares é feita via de regra por insistência das comunidades e geralmente faltam às prefeituras recursos para assumir despesas dessa natureza.

A grande maioria das escolas municipais, é de professor único, com classe multisseriada, funcionando junto a casa do professor ou em dependência cedida pela comunidade. Esta situação é ocasionada, principalmente, pela dificuldade apresentada pelos locais onde estão localizadas e por falta de verbas.

As escolas municipais situadas na zona urbana, na sua quase totalidade, encontram-se nos bairros periféricos. Estas já apresentam condições físicas melhores que as rurais. Geralmente, os prédios são estaduais, cedidos para as Prefeituras por convênios.

Dificilmente, encontram-se municípios com uma rede física de escolas bem equipada e com serviço de conservação. Os poucos casos desta situação que se conhecem são excessões dentro do panorama nacional.

É importante, que se chame a atenção que para o encargo dos municípios tem ficado, historicamente, o ônus do atendimento das zonas de mais difícil acesso e mais carentes. As outras esferas governamentais e os particulares não têm tomado para si essa responsabilidade. Este fato

deve pesar de maneira ponderável na avaliação do Ensino Municipal no Brasil.

O gráfico 1.2.G.03 MEC/SG. mostra a distribuição de Estabelecimentos de Ensino de 1o. grau segundo a Região, Localização e Dependência Administrativa no ano de 1983.

Nos dados apresentados verifica-se que a participação de município só não é maior na região sudeste, que é a mais adiantada do país. Mesmo nesta região, a sua participação na zona rural é quase total. Isto reforça a afirmação que é o município que arca com a escolarização das partes de mais difícil acesso do país.

Na maior parte do território brasileiro a zona rural apresenta-se ainda pouco explorada, com grandes dificuldades nos meios de transportes e comunicação. Além disso, os padrões de higiene e conforto nessas áreas são precários, sendo difícil e mais dispendioso para a administração escolar atuar na melhoria de nível de vida da população que deve atender.

O quadro 1 mostra a participação de cada dependência administrativa no número de estabelecimentos de Ensino de 1o. grau.

Neste quadro podem ser verificados os seguintes resultados:

- A participação da rede federal foi sempre desprezível, não chegando a 1%;
- A participação da rede particular sofreu uma redução muito grande, de 25,38% em 1932 foi para 5,43% em 1984;
- A participação da rede estadual foi reduzida de 57,7% para 28,2%;
- A participação da rede municipal que era de 18,8% em 1932 passou para 66% em 1984.

O quadro 2 apresenta os aumentos percentuais a partir de 1932.

Analisando-se tais dados percebe-se que:

- O ensino federal foi o que mais cresceu percentualmente, 4,082%, continuando, entretanto, insignificante em números totais, das 190.000 escolas participa apenas com 700 unidades;
- O ensino particular apesar de ter diminuído a sua participação percentual é 47% maior do que em 1932;
- O ensino estadual que participa com um grande número de estabelecimentos cresceu menos que a média brasileira (590%), atingindo 249% de crescimento do número de estabelecimentos. A interpretação deste fato é que na apresentação dos dados estatísticos, isto pode ter aparecido, devido a formação de Complexos Escolares, que com um só nome agrupam mais de um estabelecimento escolar;
- O ensino municipal foi o que mais cresceu em número de estabelecimentos, atingindo a marca de 2.316% de crescimento, ou seja, 3,9 vezes mais que a média e ainda diferentemente do ensino federal, pois, participa com grande número de escolas: 126.000 num total de 190.000. Este fato pode estar ligado a obrigatoriedade do Município criar e manter pequenas escolas, para servir populações que vivem em zonas de difícil acesso, como já foi comentado.

No **quadro 3** são apresentadas as porcentagens de crescimento médio anual em períodos de aproximadamente 5 anos, a partir de 1932.

Nestes períodos, verifica-se que o número de estabelecimentos no total sofreu crescimentos muito variáveis. Por exemplo, no período 1940/45 o crescimento chegou a ser negativo e isto foi causado pela redução no número de estabelecimentos de ensino na rede particular.

A partir da década de 30, percebe-se maior participação dos poderes públicos na educação escolar, que passa a ser encarada pela população como uma obrigação do Estado.

Uma das causas da diminuição de escolas da rede particular foram as conseqüências da Segunda Guerra Mundial que levou a uma campanha de nacionalização das escolas, ocasionando o fechamento de várias escolas estrangeiras, que eram particulares.

Os dados ainda permitem perceber que o ensino estadual teve seu período áureo de crescimento na década de 60, e que teve um decréscimo na década de 80.

Durante todo o período estudado, 1932 a 1984, o ensino municipal foi o que mais cresceu com maior regularidade, tendo seu índice de crescimento anual, quase sempre bem maior que os demais.

Observando o crescimento do ensino como um todo, observa-se que nos anos 80, o crescimento anual tem sido muito pequeno.

As grandes variações percentuais foram no ensino federal que, entretanto, não tem significado quantitativo.

O gráfico 1.2.G 02 MEC/S.G. mostra a distribuição dos estabelecimentos escolares por dependência administrativa no ano de 1983.

Fica aqui evidente a superioridade porcentual do ensino municipal.

Interpreta-se que este fato tem acontecido como conseqüência de uma exigência da realidade brasileira. Cada vez mais o Município tem sido chamado e pressionado pela população para assumir suas necessidades de educação fundamental.

Levantamentos efetuados nos Anuários Estatísticos do I.B.G.E. possibilitaram a construção dos Gráficos 01 e 02. No Gráfico 01 visualiza-se o crescimento das unidades escolares por dependência administrativa e verifica-se a posição de destaque da Rede Municipal em relação as demais. No Gráfico 02, que apresenta o crescimento porcentual das unidades escolares vê-se claramente quanto o Ensino Municipal cresceu mais porcentualmente em relação aos demais e ao próprio crescimento total.

O período analisado nos Gráfico é de 1932 a 1984.

CORPO DOCENTE

Uma atividade social para ser bem desenvolvida precisa estar amparada em recursos humanos bem preparados, isto é, a qualidade da competência profissional, de todos que exercem funções naquela atividade. Isto é de fundamental importância quando se trata de uma atividade altamente complexa como é o caso de formação de crianças, função primordial do Ensino Básico.

A importância que se dá em se analisar a evolução do corpo docente da Rede Municipal, está ligada à concepção de ensinar como processo central do ato educativo e de que o ator principal deste ato é o professor.

Um professor permanece ativo muitos anos, porém os efeitos de sua ação só se fazem sentir muitos anos mais tarde.

No Brasil, desde a sua organização, o Ensino Básico foi entregue e para pessoas que não têm preparo específico e via de regra o consideram um sacerdócio. Esta idéia, possivelmente, tem suas origens na ligação dos primeiros mestres-escolas do Brasil com a Igreja Católica, através da ação dos jesuítas.

Desta forma, o que se presencia, através da História da Educação Brasileira, é que o professor primário ou do Ensino Básico sempre foi mal remunerado e nunca obteve um alto status entre os demais profissionais.

Apesar da existência das Escolas Normais no Brasil datar do século passado (a primeira em 1830, em Niterói), até hoje há falta de pessoas formadas, nos quadros do Magistério de 1o. grau.

Para o município, a situação se complica, porque é difícil encontrar boas condições materiais de trabalho nas Redes Municipais de Ensino, somando-se aos baixos salários. Muitos municípios não oferecem nem o salário mínimo regional para seus docentes. Tais condições fazem com que haja carência de professores habilitados dispostos a trabalharem nas Redes Municipais.

Apesar desta situação tem-se verificado um esforço significativo por parte dos municípios na Educação Básica. Confrontando o esforço das administrações municipais com as demais dependências administrativas têm-se que reconhecer que estas têm desenvolvido um esforço honroso, a despeito de suas dificuldades.

A **tabela 01** apresenta a evolução do número de professores entre 1932 e 1983.

Em 51 anos houve, um aumento total de 56.000 para 967.000 professores.

A grande variação porcentual de professores por dependência administrativa é mostrada no **Quadro 3**. Este mostra que o Ensino Municipal, que em 1932, participava com 15,28% do total do corpo docente, passou a 30,5% em 1983.

Nesse mesmo período, o Ensino Estadual pouco mudou sua participação, que foi reduzida de 64% para 57,5%.

Enquanto isso, o Ensino Particular reduziu sua participação para quase a metade, de 25,67% foi para 13,8%.

A situação acima assinalada mostra que o Ensino Municipal foi o que mais cresceu porcentualmente, quanto ao número de professores (ver gráfico 3). Ainda deve ser salientado que o Ensino Municipal foi o que apresentou maior regularidade de crescimento anual, do número de docentes (**quadro 4**).

O gráfico 1.2.G.07 MEC/S.G. mostra a distribuição de professores na zona urbana e zona rural, em 1983 e como esta é diferenciada. A grande concentração da Rede Municipal está na zona rural.

Quanto a formação do professorado da Rede Municipal, apesar deste trabalho não ter realizado análises quan-

titativas a respeito, pode-se concluir que pelas dificuldades de acesso às escolas rurais, pela falta de conforto e pelo aspecto salarial do professor, a Rede Municipal ainda não consta na maioria dos municípios com pessoal formado. Este fato necessariamente vai influir na qualidade de ensino.

CORPO DISCENTE

A razão de existir a instituição escola são os alunos. Desta forma não há sentido em se estudar um sistema de ensino e propor mudanças sem conhecer e analisar as características da clientela escolar, pois esta é a destinatária de toda reforma ou mudança no sistema escolar.

O sistema de ensino, nas sociedades civilizadas, deve atender às exigências da pluralidade de grupos sociais com interesses, valores, ideais, status e estilo de vida diferentes.

Neste trabalho faz-se indispensável uma análise da maneira como se tem comportado a evolução da clientela escolar no Brasil.

De acordo com a Lei n. 5692/71 os antigos níveis primários (4 a 5 anos de duração) e ginásial (4 anos) foram reunidos no ensino de 1o. grau, que compreende uma escolaridade contínua de 8 séries, destinada a jovens de 7 a 14 anos de idade.

A universalização do ensino é prevista pela lei, meta não alcançada, até hoje. Os censos do I.B.G.E. mostram que em números absolutos o total de analfabetos acima de 15 anos cresceu entre 1960 e 1980 (veja tabela 2). Em números percentuais encontra-se uma diminuição, mas em 1980 ainda encontra-se 1/4 da população analfabeta.

Quando os políticos e governantes analisam a realidade brasileira chegam a conclusão que o Brasil é um país de grandes potencialidades, que está destinado a ser um dos países líderes do mundo mas que todo o processo de desenvolvimento tem sido comprometido pelas "desigualdades entre os que tudo têm e os que nada possuem, entre os que dominam os conhecimentos e os analfabetos, entre os que tudo podem e os que apenas sobrevivem".

Para que o desafio das desigualdades seja superado a educação tem um enorme papel a cumprir.

Dentro do processo educativo a educação escolarizada é um dos aspectos principais nas sociedades desenvolvidas, pois o conhecimento fornecido pela escola, sistematizado e organizado em áreas específicas instrumenta o indivíduo para ser cidadão.

A carta universal dos Direitos do Homem declara em um de seus artigos: "É um direito inalienável da pessoa humana um curso fundamental completo de oito anos".

O **Quadro 5** mostra a distribuição da população rural e urbana em termos percentuais. Verifica-se, pelas percentagens apresentadas grandes variações.

Enquanto em 1940 a zona urbana contava com 31,2% da produção e a zona rural com 68,8%, em 1980 a situação é muito diferente, 63,5% está na zona urbana enquanto que na zona rural 36,5%. Em 40 anos verifica-se quase que a inversão da distribuição da população brasileira, em termos de zona urbana e rural.

Os **Gráficos 4 e 5** visualizam a transformação geográfica da população brasileira. Enquanto a população rural aumentou 53% a população da zona urbana aumentou 486%.

Nos últimos anos a introdução de culturas técnicas novas, provocaram uma modernização no campo e expulsou a população para a periferia das cidades que não se encontravam equipadas para receber tal contingente populacional. Na área escolar a falta de equipamento para atender essa população é muito grande e é nesse ponto que se deve dar prioridades ao atendimento escolar, levando a um esforço concentrado nas zonas da periferia urbana. Desta maneira é essencial verificar como tem se comportado as matrículas nas Escolas de 1o. grau, principalmente neste trabalho onde se pretende verificar se a questão da Municipalização do Ensino é uma exigência da realidade.

Os dados apresentados pela **Tabela 3** permitem afirmar que a população escolarizável entre 1920 e 1980 aumentou 261%, enquanto que os da **Tabela 4** demonstram que as matrículas iniciais aumentaram em 574% entre 1930-1983.

Isto não significa que a falta de escolas tenha sido resolvida, demonstra apenas que houve uma melhoria no tratamento do problema em termos percentuais.

Quanto a sua resolução tem-se que lembrar que falta muito para que isto seja conseguido, lembrando novamente que o censo I.B.G.E. de 1980 encontrou 25,9% da população brasileira analfabeta.

Além disso, enquanto a população escolarizável em 1980 era avaliada em 30 milhões, as matrículas iniciais eram de 22 milhões, havendo, portanto, um déficit de 8 milhões.

Existe uma tendência de desenvolvimento das matrículas iniciais, em 1940 do total da população escolarizável 29,7% estavam matriculados enquanto que em 1983 este fato evoluiu para 73%.

Analisando-se cuidadosamente o **Quadro 6**, que apresenta a porcentagem de matrículas iniciais anual de crescimento por dependência administrativa percebe-se que esta tendência está muito dependente da participação do município que cresceu durante esse período 2058% contra 1085% da média do crescimento das matrículas iniciais no país.

Voltando-se a atenção para a porcentagem anual de crescimento por dependência administrativa, verifica-se no **Quadro 7** que foram as escolas municipais que apresentaram um índice médio de crescimento mais constante não existindo em nenhum momento estudado índices negativos.

Como o interesse maior das análises feitas neste trabalho é referente a população escolarizável, isto é, de 5 a 14 anos, convém dar-lhe uma melhor atenção. A **Tabela 3** apresenta a evolução desta população entre 1920 a 1980. Comparando-se os dados desta tabela com a **Tabela 4**, verifica-se que enquanto a população escolarizável aumentou 261%, a população geral teve um aumento menor, isto é, 221%.

Reunindo as informações das **Tabelas 2 e 3** pode-se afirmar que um dos grandes problemas da educação atual no Bra-

sil é o de suprir de serviços escolares a zona urbana periférica, o que tem sido feito via de regra pelas administrações municipais, principalmente nas cidades de grande e médio porte.

Conforme os dados do **Quadro 7**, a participação do município passou de 17% (335.527 matrículas) em 1932 para 31,2% (7.663.790 matrículas) em 1983.

Os resultados evidenciados durante todo período estudado, o maior crescimento total (2058%) foi do Ensino Municipal.

A partir da significação dos dados encontrados e considerando-se a variável crescimento do corpo discente como importante, ou talvez a mais importante do sistema, chega-se a conclusão que pela evolução da participação que a rede escolar municipal tem apresentado, pode-se afirmar que é realmente uma exigência da realidade brasileira a municipalização dos serviços de ensino.

RENDIMENTO ESCOLAR

Aspecto importante que deve ser observado e analisado para avaliar a participação do município no sistema escolar brasileiro é o do rendimento escolar.

O rendimento escolar é consequência de vários fatores. Alguns podem ser mensurados objetivamente como taxa de aprovação, concluintes no final do ano, relação aluno-professor; outros são muito difíceis de serem avaliados objetivamente como condições de trabalho e formação do corpo docente, influência do meio familiar e cultural do aluno e tantos outros. Portanto, avaliar se o rendimento de uma determinada rede de ensino é bom ou não, é tarefa muito complexa que requer pesquisas específicas para tal.

Além de todos os fatores citados acima, o mais importante é se chegar a um consenso do que se considera como bom rendimento e isto depende de cada situação.

Neste trabalho foram vistos alguns indicadores como: evasão anual, índice de aprovação e concluintes no ano.

Os dados obtidos têm significado apenas quando comparados os de uma rede escolar com outra. Isto foi o pretendido neste item do trabalho.

Evasão Anual

O problema da evasão é considerado muito importante nas metas da escolarização.

Uma comparação entre matrícula final e matrícula inicial ao longo do período 1932/1983, mostra que a evasão média total durante o ano foi mais ou menos constante e em torno de 15%, conforme dados apresentados no **Quadro 8**.

Com pequenas variações observa-se que a evasão é menor nas escolas particulares.

O Ensino Municipal se alterna com o Ensino Estadual em torno da média.

A evasão no Ensino Municipal só foi maior a partir de 1975, quando se acelerou o processo de urbanização.

Pelos dados coletados pode-se concluir que a evasão anual no Ensino Municipal não é maior que nas outras redes de ensino.

Índice de Aprovação

No **Quadro 8** observa-se que o índice de aprovação dos alunos que chegam ao final do ano sofreu razoável modificação no período estudado, passando de 46,5% em 1935 para 73,8% em 1982.

Uma pergunta deve ser feita aqui:

Este resultado é devido a melhoria do aproveitamento ou ao rebaixamento do nível de exigência da escola?

Devido as inúmeras dificuldades em se responder ao que é considerado bom nível de ensino, a pergunta ainda não pode ser respondida.

Analisando-se os dados por dependência administrativa, verifica-se que o Ensino Particular é o que apresenta maior crescimento na porcentagem de aprovação, passando de 53,1% para 85,5%.

O Ensino Municipal teve o seu índice de aprovação aumentado em 20%, enquanto que o Ensino Estadual teve um aumento de 26,2% e o Federal 16%.

Tendo em vista as dificuldades que o Ensino Municipal enfrenta, os dados mostram que esta rede de ensino teve um bom aproveitamento durante todo o período estudado.

Concluintes do Ano

A análise do número de concluintes de cursos é trabalho de difícil interpretação. Seriam necessários dados de matriculados em cada série em cada ano, o que não foi possível obter.

Um critério aproximado é calcular o número de concluintes em relação à matrícula inicial no mesmo ano. Este número serve para comparar o rendimento nas várias épocas em cada dependência administrativa.

Nos dados do **Quadro 9** verifica-se que a porcentagem de concluintes em relação aos matriculados cresceu até 1959, quando atingiu 7,81% decaindo progressivamente, atingindo 3,52% em 1983.

Pelo alto índice de reprovação, esses dados nos permitem supor uma grande evasão escolar.

Analisando separadamente cada dependência administrativa, verifica-se que a maior porcentagem de concluintes se encontra na rede particular, atingindo 15,26% em 1970 e caindo para 7,7% em 1980.

No Ensino Municipal, o número de concluintes se manteve próximo da média até 1970, quando caiu vertiginosamente. Interpreta-se este fenômeno como consequência da mudança de terminalidade do 1o. grau para a 8a. série. As escolas municipais geralmente oferecem apenas até a 4a. série, não possibilitando, ainda, a terminalidade do 1o. grau.

Nas análises realizadas a respeito do rendimento escolar deve-se levar em consideração grande problema da diversificação da clientela.

Quando a clientela é de uma minoria proveniente de camadas sociais bem homogêneas e favorecidas o aprendizado se dá mais facilmente, pois, muitos hábitos necessários para facilitar a aprendizagem já existem nas crianças, como: hábito de leitura e raciocínio. Com crianças oriundas de população grandemente diversificada em sua origem social e cultural e desfavorecidas surge o problema de aplicação

de técnicas pedagógicas mais trabalhadas e de transmissão de conteúdos diferenciados adaptados a um público diversificado.

Esta dificuldade deve ser somada a da formação deficiente do corpo docente.

Além dessas dificuldades comparando-se o Gráfico 1.2.G.6 MEC/S.G. com o Gráfico 1.2.G.2 MEC/S.G. observa-se que para atender 67,48% de estabelecimentos de ensino a Rede Municipal tem apenas 30,55% do professorado total.

Essa incongruência leva à conclusão de que há maior dificuldade dos professores atenderem os alunos municipais.

Todas estas considerações devem pesar de forma ponderável na avaliação do rendimento da Rede Municipal.

4 – CONCLUSÃO

Os resultados evidenciados ao longo deste trabalho permitem chegar a algumas conclusões:

– A distribuição dos Estabelecimentos de Ensino segundo a região mostra a participação do município em todas as regiões do Brasil, sendo menor apenas na região sudeste e mesmo nesta, sua participação na zona rural é quase total;

– A participação da rede municipal em 1984 é de 66% do total;

– A análise dos aumentos percentuais no período 1932/1984, mostra que o ensino municipal foi o que mais cresceu em número de estabelecimentos, atingindo a marca de 2.316% de crescimento;

– De um total de 190.000 escolas 126.000 pertencem ao município;

– As porcentagens de crescimento médio anual demonstram que o ensino municipal, no período estudado foi o que mais cresceu e com maior regularidade;

– Quanto à participação percentual de professores por dependência administrativa o ensino municipal cres-

ceu de 15,28% em 1932 para 30,5% em 1983;

– Quanto às matrículas iniciais, a análise da participação das porcentagens por dependência administrativa mostra que a participação do município passou de 17% em 1932 para 31,2% em 1983;

– Em termos de crescimento total, os resultados de todo o período estudado, evidenciam que o ensino municipal é o que apresenta maior Índice, 2058%.

Desta forma pode-se afirmar que a municipalização do ensino no Brasil já é uma realidade. Ela está fortemente presente no sistema, a opção dos políticos, administradores e educadores quanto à problemática de como melhorar a qualidade de participação dos municípios é de ordem teórica. Quanto a esta, também, o estudo realizado evidencia algumas considerações:

– Uma sociedade é considerada democrática quando proporciona aos seus componentes oportunidades iguais de desenvolvimento e participação nas decisões;

– O Brasil querendo trilhar o caminho da democracia e tendo taxas tão altas de analfabetismo tem que aproveitar o potencial escolar dos municípios, principalmente nas zonas periféricas e mais;

– A educação centralizada pelo governo estadual ou federal tem uma força controladora muito grande, faz a escola fornecer apenas aquilo que interessa ao grupo dominante e deixa de conferir o significado existencial nas ações humanas, de encarnar os valores que o grupo comunitário vivencia e reconhece;

– As unidades locais encontram-se colocadas de forma mais próxima dos acontecimentos e certamente têm melhores condições para solucionar rápida e adequadamente os problemas que afetam a comunidade;

– O fortalecimento dos governos locais permite uma participação mais intensa dos membros da comunidade nas atividades desenvolvidas.

Considerando-se os dados concretos e as reflexões teóricas pode-se concluir que a municipalização do ensino é uma exigência da realidade brasileira.

ABSTRACT

The constant crisis of Brazilian education requires new positions to help resolve them. In this article we attempt to solve this question with solutions based on the political education that best fits Brazilian reality. The conclusion comes from an extensive analysis and research of opinions concerning this subject. We also analyze the participation of the Municipal system in its participation in basic education in Brazil.

KEY WORDS: *Teaching of first grade; Primary teaching; Basic school; Municipalization.*