

A GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO - RESPONSABILIDADE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS

Neidson Rodrigues*

O presente artigo pretende, essencialmente, desenvolver uma polêmica sobre os destinos da educação brasileira a partir da próxima Constituinte. Inicialmente, torna-se indispensável fazer algumas considerações sobre a atual forma de gestão pública da educação para, em seguida, propor alternativas em relação à educação brasileira. Em primeiro lugar, é preciso mencionar a deformação crônica de que padece o sistema educacional brasileiro, o qual se encontra invertido na sua forma de ser administrado. De um lado, a União assume a responsabilidade de determinar as diretrizes da educação através de processos administrativos, bem como a gestão dos recursos para a educação; de outro, a União mostra-se incapaz de estabelecer essas diretrizes no que se refere à determinação dos objetivos sociais e políticos da educação, do essencial da tarefa pedagógica da escola e da clareza a respeito do educando que se quer formar.

Por sua vez, os estados e os municípios, responsáveis pela execução da educação básica, encontram-se incapacitados de formular diretrizes para a educação — visto que as diretrizes gerais são de responsabilidade da União — e forçados à execução de uma política de educação que se reduz à mera realização de tarefas delimitadas pelos recursos financeiros que a eles são atribuídos. Veja-se, por exemplo, a situação dos estados, cujos recursos para a educação provêm, praticamente, do Tesouro Estadual e do salário-educação. Na realidade, os recursos do Tesouro são suficientes apenas para sustentar o aparelho escolar funcionando,

- Superintendente Educacional da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

através do pagamento ou da execução de despesas de custeio, e os do salário-educação são quase totalmente consumidos na execução de obras, isto é, nas construções e reformas de prédios escolares. Uma pequena parte é destinada ao funcionamento regular das atividades pedagógicas das escolas, incluindo a melhoria das condições de trabalho dos professores, tais como materiais escolares, bibliotecas e aperfeiçoamento dos docentes. Dentro dessa partilha, os recursos se tornam tão escassos que só permitem um exercício de faz-de-conta em relação a essas melhorias.

Há também, uma verdadeira confusão no estabelecimento dos graus de responsabilidade. A União cuida das universidades públicas, e os estados, segundo a legislação, juntamente com os municípios, responsabilizam-se pelo ensino de 1º e 2º graus. No entanto, ao se analisar os recursos destinados à educação no Brasil, o que se vê é a União sendo responsável, não só pelas universidades públicas, pelo financiamento e desenvolvimento da pesquisa científica, pela formação e qualificação dos docentes do ensino superior, mas também por uma série de outras atividades nas áreas do ensino regular e não-regular, pela pré-escola, educação especial, educação de adultos, escolas técnicas, por projetos especiais e assim por diante.

Freqüentemente, os estados e municípios, tendo em vista o desenvolvimento de ações que ultrapassam os recursos financeiros disponíveis, devem apresentar projetos ao Ministério da Educação, que os aprovará ou não, segundo a capacidade de negociação dos estados ou os interesses políticos convergentes no próprio Ministério.

Assim sendo, o MEC acaba, em grande parte, concentrando, nas suas mãos, o poder de decisão a respeito das prioridades da ação educacional nos estados e municípios, ao mesmo tempo em que se encontra manietado em relação à sua capacidade de ditar diretrizes básicas para a educação brasileira. Com isso, o que se tem no Brasil é apenas uma

política de administração e de aplicação dos recursos para a educação. Torna-se, portanto, necessária uma revisão desse processo, para o que se sugere uma reflexão sobre alguns pontos que se colocam como questões fundamentais a serem consideradas.

Redefinição das Funções da União, dos Estados e dos Municípios

Parece-nos, neste momento, indispensável estabelecer uma política clara a respeito dos diversos níveis de responsabilidades com relação à educação. Em primeiro lugar, pode-se destacar que a educação escolar deve ter por função básica a preparação do aluno como um cidadão para o pleno exercício de sua cidadania. E, aqui, preparação quer dizer instrumentalização por meio de processos educativos que facilitam e elevam, no indivíduo, a faculdade de compreensão da sua realidade e de si próprio como sujeito da história, bem como da sua condição de detentor dos instrumentos básicos para a convivência social nos campos da cultura, das ciências, da técnica, do trabalho, da política e da moral.

Entendendo-se, portanto, a preparação como um objetivo fundamental da educação escolar, há que se ter diretrizes claras a respeito do fim que se quer alcançar com a atividade educativa e dotar o sistema educacional de meios para que esse fim possa ser perseguido. Neste sentido, esta preparação se constitui uma necessidade de todo o cidadão e, por isso, deve ser o objetivo da educação escolar, o que faz da questão educacional uma questão de toda a sociedade brasileira.

Se a educação escolar é o instrumento básico dessa preparação do cidadão **para** a vida social, e se a sociedade moderna exige um indivíduo **instrumentalizado para nela** conviver, torna-se claro que a educação é um direito de todos e um dever da sociedade. Este dever é cumprido pelo Estado, seja ao nível dos municípios, dos estados ou da União. Entretanto, se continuar a existir um cruzamento de responsabilidades nos **três** níveis da gestão pública (União, estados e municípios) não se poderá definir com clareza as prioridades para a educação, nem ser possível cobrar a execução das atividades necessárias para a realização dessas prioridades a nenhum dos níveis da administração pública.

Para **que** a educação se viabilize, é preciso haver, primeiro, uma propos-

ta que possa atingir os objetivos gerais da **educação estabelecidos para** todo o País, o que deve consubstanciar uma política nacional para a educação brasileira.

Em seguida, torna-se necessário prover o sistema educacional de condições para que o aparelho escolar funcione adequadamente no que se refere à infra-estrutura física (prédios, equipamentos, material escolar, material didático-pedagógico, bibliotecas), bem como oferecer preparação adequada aos educadores a fim de que se possa exigir e garantir um mínimo de qualificação e uma situação funcional condigna, em termos de carreira e salários, tendo em vista o exercício da função educacional. Para isto, urge estabelecer, claramente, uma política de formação de educadores, para que eles possam cumprir, a contento, a tarefa de preparar os educandos para o exercício da cidadania. Assim sendo, a definição da responsabilidade relativa aos três níveis, conforme se apresenta o Estado brasileiro, precisa ser feita com objetividade e constitui tarefa inadiável.

Os Níveis de Responsabilidade

1) A responsabilidade da União

Ao Ministério da Educação deve caber uma tarefa essencial: formular a proposta que conterá a política nacional de educação escolar. Isto é, o Ministério da Educação deve coordenar, a nível nacional, a formulação das diretrizes básicas para a educação escolar em todos os níveis, da pré-escola ao ensino superior.

As metas a serem atingidas na preparação do cidadão devem ser trabalhadas pela educação escolar, significando o ponto de chegada em que essa educação, nos seus diversos níveis, deve se assentar.

Ao Ministério da Educação, portanto, cabe:

- a) A consecução da política nacional da educação escolar e o estabelecimento de um currículo básico para todos os níveis de ensino em três áreas fundamentais, quais sejam. Língua Portuguesa, Ciências e Ciên-

cias Sociais, visto que elas contêm o universo básico da preparação dos indivíduos para a compreensão do mundo social, histórico e político, bem como da ação do cidadão moderno.

- b) Coordenar a política de formação dos educadores para atuação em todos os níveis escolares. Essa política compete à União porque deve ter, necessariamente, caráter nacional. Não pode haver política de formação de educadores de iniciativa tão-somente regionalizada porque o que está em jogo na educação escolar é a formação do cidadão brasileiro. As diferenças regionais fornecerão o material básico de trabalho de cada educador, que deverá exercer a sua atividade educativa objetivando permitir que todo e qualquer indivíduo seja capaz de, partindo de sua realidade vivida, da sua cultura local, da sua experiência de mundo (individual, familiar, comunitária), elevar o seu nível de compreensão — dos níveis elementares da sua vida, circunscrita ao seu espaço — para a compreensão da política, da ciência e da cultura nacional e universal.
- c) Cuidar da formação dos cientistas, técnicos e profissionais, tendo em vista as exigências sociais do mundo atual, que impulsionam cada vez mais o desenvolvimento do País.

Portanto, a responsabilidade básica do Ministério da Educação, por um lado, deve ser com a formulação da política nacional da educação escolar e, por outro, com a gestão do ensino de nível superior no Brasil, bem como com a política de desenvolvimento científico e tecnológico, segundo as exigências da política nacional do desenvolvimento econômico e social.

2) A responsabilidade dos estados e municípios

Os estados e municípios devem ser responsáveis pela formulação e pela execução da política de educação de 1º e 2º graus. Para tanto, torna-se indispensável unificar o processo educacional a nível dos estados e organizar o funcionamento do sistema educacional.

As metas universais devem ser estabelecidas pela política nacional de

educação e o modo de executá-las deve ser de responsabilidade dos estados. Portanto, a divisão de responsabilidades entre estados e municípios deve ser feita no âmbito do próprio estado.

Nessa divisão de responsabilidades, ocorre hoje, em todo o País, uma trama extremamente confusa e complexa. Os estados são constitucionalmente obrigados a manter o ensino de 19 grau. Como não há recursos destinados à pré-escola nem ao 29 grau, o que se vê é uma verdadeira anarquia em relação a essa modalidade ou grau de ensino. Por exemplo, há estados que mantêm uma rede significativa de ensino pré-escolar, em articulação com recursos do Ministério da Educação, e há municípios que mantêm este mesmo tipo de ensino prioritariamente. Além disso, os municípios também têm se tornado responsáveis pela manutenção do ensino de 19 grau, geralmente de 1ª a 4ª série, sobretudo na zona rural. Em relação ao ensino de 29 grau, ocorre também — nos estados onde o governo não o assume integralmente — a participação de muitos municípios, principalmente os de médio e grande porte, na sua manutenção. Por outro lado, este grau de ensino tem se tornado uma espécie de reserva de mercado para o ensino privado, quando o poder público deixa de assumir suas responsabilidades, seja a nível do município ou do estado.

Ressalta-se, portanto, a necessidade de se efetuar uma reorganização nessa área, mesmo porque os diversos cruzamentos entre as responsabilidades estaduais e municipais com relação à educação e a indefinição dos graus de competência para cada um dos níveis do poder público têm propiciado não apenas uma gestão dos recursos de maneira inadequada, como também a má utilização desses recursos já limitados — uma verdadeira irracionalidade financeira.

Para estabelecer de maneira mais radical a minha proposta, é preciso ainda considerar outro nível de crítica em relação a alguns aspectos, abordados a seguir. Os estados, administrando os recursos do salário-educação, destinados, prioritariamente, às construções e às reformas de prédios escolares, tendem a estabelecer políticas e administrações centralizadas neste sentido. Por outro lado, a manutenção de sistemas de ensino estaduais paralelos aos municípios ou até mesmo concorren-

tes deles tem estabelecido um verdadeiro conflito no âmbito da carreira do magistério, pelos níveis e diferenças salariais entre professores públicos pertencentes à rede estadual, à municipal ou a ambas simultaneamente.

Pode-se afirmar que não há necessidade de manutenção deste processo. Por um lado, não há razão para que o estado continue a coordenar a política e a execução dos processos de construção, reforma e manutenção dos prédios escolares, uma vez que os municípios se encontram mais bem preparados tanto do ponto de vista material, quanto da perspectiva de conhecimento das possibilidades e disponibilidades em relação a essa questão. Desta maneira, são mais capazes de definir o local, tamanho e adequação dos prédios escolares e equipamentos necessários, posto que se encontram mais próximos à realidade educativa da sua localidade, evitando, inclusive, a manipulação segundo interesses puramente políticos e eleitoreiros. A comunidade local, por sua vez, tem mais condições de cobrar do poder municipal as construções e as reformas dos prédios escolares do que de órgãos dependentes da decisão do aparelho político do estado.

Assim, a proposta é de que não se deve distinguir níveis de responsabilidades entre estados e municípios em relação a graus e modalidades de ensino. Não há porque entregar aos municípios a educação pré-escolar, ensino de 1º grau, de 1ª a 4ª série, e assim por diante, deixando ao estado outros níveis de ensino. Creio que devemos estabelecer uma divisão de responsabilidades em função dos recursos e da administração do financiamento da educação, nos seguintes termos:

- a) a política educacional deve ser definida a nível nacional e a política de organização e funcionamento da escola a nível estadual;
- b) a política de construção, de reforma e de manutenção de prédios escolares deve ser municipal.

Neste sentido, é preciso que os estados assumam, de um lado, a execução coerente da política educacional de 19 e 29 graus e, de outro, o funcionamento do sistema educacional e a condução de uma política de magistério capaz de garantir uniformidade à situação funcional de profissionais da educação. Portanto, toda despesa relativa a pessoal deve caber aos estados, o que possibilitará a organização de um estatuto do magistério estadual e a formulação de uma política de promoção dos educadores, não se fazendo diferenças entre professores da rede pública estadual e municipal.

Os estados, assumindo o custeio das escolas, poderiam, então, formular uma política para o magistério estadual que inclua a unificação de cargos e salários e estabelecer, pelo estatuto, os níveis da carreira docente, garantindo, ainda, a não distinção salarial entre os professores dos municípios e entre os das zonas rural e urbana.

À União competiria administrar recursos de um fundo nacional que permitiria aos estados e municípios preencher lacunas nos seus orçamentos, tendo em vista a política estadual e a municipal de educação, conforme explicitado acima. É óbvio que, para a sua execução, é preciso exigir uma política tributária capaz de criar as condições adequadas para que tanto os municípios como os estados assumam as novas responsabilidades que lhes são atribuídas, cuja incorporação ao novo texto constitucional deve ser exigida pela sociedade.

Aos municípios deverão ser assegurados recursos orçamentários de arrecadação e de transferência com vista ao cumprimento de sua tarefa de construir prédios escolares em número suficiente e adequados ao funcionamento das escolas de sua área. Por sua vez, os estados deverão ter os recursos necessários, sejam orçamentários ou oriundos de transferências, de modo a que sejam dadas condições salariais justas a todos os educadores, previstas no estatuto do magistério estadual. Finalmente, os recursos da União serão basicamente destinados ao ensino superior, inclusive à formação de professores, pós-graduação e à pesquisa a desenvolvimento científico.