

## IMPLICAÇÕES DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO DE PRIMEIRO GRAU

Ediruald de Mello\*

Costumamos situar a discussão da gestão democrática do ensino no nível da escola. É, certamente, muito útil fazê-lo, pois o ensino acontece, de fato, na escola. Entretanto, limitando-se a discussão à escola, abandona-se todo o processo anterior de planejamento e financiamento da educação realizado em outros níveis decisórios, geralmente sem a participação da escola. Esse processo define, em grande medida, o grau de democratização do acesso ao ensino, o nível de equidade da distribuição dos encargos entre a população, bem como a qualidade dos recursos que estarão disponíveis na escola, sejam físicos, materiais, financeiros, curriculares ou humanos.

Restará à escola, assim, democratizar a gestão de seu processo de ensino praticamente sem controle sobre as decisões tomadas anteriormente nos níveis hierarquicamente superiores. A gestão democrática do ensino contém em seu bojo a gestão democrática da escola mas não se limita a esta, que por si só não é capaz de promover a igualdade de oportunidades educacionais contida na Constituição. O processo democrático de obter e alocar recursos financeiros para o desenvolvimento e manutenção do ensino é crucial para permitir que a gestão da escola seja, de fato, a gestão democrática dos meios necessários ao acesso e permanência de todos os brasileiros na escola pública e gratuita de qualidade, ao invés de significar a gestão democrática da miséria localizada.

\* Professor da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

A prática do financiamento do ensino público no Brasil tem sido prejudicial à equalização das oportunidades educacionais por vários motivos. Um dos principais reside no fato de o poder público ignorar sistematicamente que o direito ao ensino gratuito de boa qualidade é de **cada brasileiro** e, portanto, ele - **o indivíduo brasileiro** - é naturalmente **a unidade de custo** a ser financiada com os recursos coletados de todos os contribuintes.

O que se observa, ano após ano, inclusive após a promulgação da nova Constituição, é a elaboração de orçamentos nos níveis federal, estadual e municipal que não consideram as necessidades educacionais da clientela escolar, isto é, as despesas orçadas para O setor educacional público nos três níveis de governo não correspondem à tarefa que necessita ser realizada.

Assim, os recursos são alocados sem compromisso com o financiamento de um padrão de qualidade de ensino aceito pela população como suficiente para "o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho."<sup>1</sup>

Como se essa política de financiamento, impeditiva do alcance da igualdade democrática de oportunidades, não fosse suficientemente perversa para o brasileiro, as notórias desigualdades de capacidade fiscal existentes entre a União, Estados e Municípios e de vontade política dos três níveis de governo, fazem com que, na prática, os recursos disponíveis por aluno nas escolas sejam uma função dos recursos de que dispõem as famílias, os Municípios ou os Estados, individualmente, e não dos recursos totais do país. Na minha interpretação, no caso do ensino fundamental, essa prática

<sup>1</sup> BRASIL. **Constituição**, art. 205.

é inconstitucional e antidemocrática e, portanto, passível de contestação por via judiciária, pois a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a garantia de padrão de qualidade são princípios constitucionais.<sup>2</sup>

É, também, dever do Estado garantir "ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria"<sup>3</sup> e "o acesso ao ensino obrigatório é direito público subjetivo"<sup>4</sup>. Portanto, o cidadão que se sentir lesado no seu direito pode acionar a autoridade competente.<sup>5</sup>

A obrigatoriedade da aplicação no ensino de percentuais mínimos fixados para cada nível de governo (1 8% para a União e 25% para Estados e Municípios) equaliza o esforço mínimo que Estados e Municípios devem realizar mas não entre estes e a União, que realiza esforço 7% menor. O esforço realizado por cada nível de governo não tem o poder de equalizar automaticamente os recursos disponíveis por aluno matriculado ou potencial, dadas as desigualdades de recursos existentes entre os Municípios do país, entre os Estados e entre a União e os outros níveis governamentais. Isso só pode ser alcançado por meio de uma política agressiva de redistribuição de recursos. Por outro lado, a tarefa educacional está dimensionada a penas em termos de matrícula projetada mas não inclui variáveis explicativas da qualidade do ensino a ser oferecido. Assim, o esforço percentual exigido de cada nível de governo representa números que são mais mágicos do que suficientes.

Como ilustração das disparidades na alocação de recursos ao ensino público, analisei, em artigo anterior,<sup>6</sup> os dados de um estudo recente financiado e publicado pelo MEC, denominado "Custo alu-

no/ano direto de funcionamento das escolas de primeiro grau no Brasil", de autoria de Antonio Carlos Xavier e Emílio Sendim Marques, o que me permitiu concluir que os recursos financeiros destinados às escolas públicas de primeiro grau do país apresentam uma distribuição por aluno com o seguinte perfil:

- o aluno da escola estadual custa 1 74% mais que o da escola municipal;
- na escola estadual, o aluno da Região Sudeste custa 209% mais que o da Região Norte;
- o aluno da escola estadual rural custa 46,7% mais que o da escola estadual urbana;
- o aluno da escola municipal urbana custa 1 06,6% mais que o da escola municipal rural;
- o aluno da escola estadual urbana custa 138% mais que o da escola municipal rural;
- o aluno da escola municipal da Região Sudeste custa 508,4% mais que o da escola municipal da Região Norte;
- o aluno da escola municipal da Região Sul custa 216% mais que o da escola municipal da Região Norte.

Em termos de democratização, essas diferenças indicam que o acesso aos recursos alocados ao ensino por aluno matriculado depende da riqueza da região, estado ou município onde o indivíduo reside, quando deveria depender dos recursos totais do país.<sup>7</sup>

Qualquer solução adotada para a operacionalização das garantias constitucionais de ensino público gratuito de boa qualidade para todos os brasileiros terá que considerar, primeiramente, uma definição democrática de qualidade, baseada nos elementos fundamentais e imprescindíveis na escola, tais como currículos social e culturalmente relevantes, equipamentos, materiais didático-escolares e planta física suficientes e adequados às necessidades edu-

É bom esclarecer que, em números absolutos, o maior custo médio citado no perfil acima corresponde a 209,90 dólares por aluno/ano, encontrado nas escolas municipais da Região Sudeste. O menor custo corresponde a 34,50 dólares por aluno/ano nas escolas municipais da Região Norte.

<sup>2</sup>BRASIL **Constituição**, art. 206, I e VII.

<sup>3</sup>BRASIL **Constituição**, art. 208, I.

<sup>4</sup>BRASIL **Constituição**, art. 208, parágrafo primeiro.

<sup>5</sup>BRASIL. **Constituição**, art. 208, parágrafo segundo.

MELLO, Ediruald de. **Financiamento do ensino fundamental na escola pública e igualdade de oportunidade educacional**. A ser publicado na Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 6, n.1., jan./jun. 1987.

cacionais da clientela, professores competentes com planos de carreira e salários dignos, transporte para democratizar o acesso físico à escola, alimentação e assistência à saúde.

O custo desse padrão de qualidade pode ser, então, tecnicamente rateado pela matrícula projetada, gerando o que decidi chamar de coeficiente de **custo/aluno/qualidade**, que servirá como unidade de custo a ser usada na projeção dos recursos a serem repassados às escolas com base em sua matrícula prevista e que poderão ser corrigidos posteriormente com base na matrícula efetiva.

Trabalha-se, assim, com uma medida de **necessidade educacional** sintetizada no **custo/aluno/qualidade**, que multiplicada pela matrícula de cada escola resulta no montante de recursos necessários ao financiamento do ensino.

Calcula-se então o montante de recursos disponíveis por aluno em cada nível de governo responsável pelo ensino público gratuito, tomando-se por base o esforço mínimo exigido na Constituição. As diferenças entre os recursos disponíveis por aluno em um determinado nível de governo e o **custo/aluno/qualidade** será coberta pelo nível ou níveis imediatamente maiores.

Por exemplo, quando os recursos municipais de uso obrigatório no ensino não forem suficientes para financiar o custo/aluno/qualidade nas escolas municipais, o estado respectivo e/ou a União completarão as diferenças até equalizá-las.

Quando os recursos estaduais de uso obrigatório no ensino não forem suficientes para financiar o custo/aluno/qualidade nas escolas estaduais, a União os complementarará para promover a equalização dos recursos disponíveis por aluno nas escolas estaduais e municipais de cada Estado.<sup>8</sup>

Q

Durante a vigência da Assembléia Nacional Constituinte, o **Segundo Substitutivo do Relator da Comissão Temática** dizia em seu artigo nono que a manutenção e desenvolvimento do ensino público teriam assegurados recursos financeiros "tendo como base padrões mínimos de qualidade e custos, definidos na

As idéias aqui apresentadas supõem que será mantida a atual divisão da execução do ensino público de 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> graus entre a União, Estados e Municípios — cada nível com suas escolas. Outros tipos de organização dos serviços escolares também podem ser experimentados, como a municipalização ou a "estadualização" desses níveis de ensino.

Provavelmente, haverá escassa vontade política por parte da maioria dos estados no sentido de se deixar aos municípios a oferta de todo o ensino fundamental e pré-escolar preconizada na Constituição<sup>9</sup>, e do segundo grau, repassando aos municípios os recursos correspondentes. Entretanto, o estado de São Paulo está em vias de realizar esse tipo de municipalização em convênio com os municípios que assim o desejarem<sup>10</sup>. O sucesso da medida dependerá das condições que forem acertadas entre os dois níveis de governo.

Até o momento, a principal reação contrária à medida vem da Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo com base na possibilidade de os professores passarem a ter regimes de trabalho diferenciados<sup>11</sup>.

A "estadualização" do ensino poderia significar a absorção do ensino municipal pelos estados, com o repasse a estes dos recursos municipais de uso constitucionalmente obrigatório no ensino.

Cada esquema tem vantagens e desvantagens para seu funcionamento e cria polêmicas em torno da distribuição do poder entre os

forma da lei. O parágrafo único do artigo dizia: "Sempre que as dotações do Município e do Estado forem insuficientes para atingir os padrões a que se refere o 'caput' deste artigo, a diferença será coberta com recursos transferidos, através de fundos específicos, respectivamente, pelo Estado e pela União. O Substitutivo foi totalmente rejeitado. Cf. GOMES, Cândido Alberto & GARRIDO, Maria do Céu Jurema, A educação na Assembléia Nacional Constituinte, **RBEF**, Brasília. 68(160):669-99, set./dez., 1987.

BRASIL. **Constituição**, art. 21 1, parágrafo segundo.

<sup>10</sup>Revista VEJA, São Paulo, 16 ago. 1989. p.87.

<sup>11</sup>O ESTADO DE S. PAULO, São Paulo, 9 ago. 1989. p.10.

três níveis de governo que historicamente se opõem e/ou se apóiam em função de interesses político-partidários.

Seja qual fora estrutura dos serviços de ensino, no atual estágio de consciência e competência política em que a sociedade brasileira se encontra, o processo de financiamento do ensino público deverá contar com a participação da clientela na definição de suas necessidades educacionais em termos de seus elementos quantitativos e qualitativos.

Acredito firmemente que a democratização da gestão da escola vai continuar dependendo da competência política de seus administradores mas essa competência política precisa ser acompanhada por uma alta competência técnica, que permita aos administradores, juntamente com as comunidades escolares, conhecer suas necessidades educacionais para ter condições de lutar política e legalmente por um acesso e permanência na escola pública com padrão de qualidade que não dependem dos recursos de que dispõem as famílias dos alunos, seus municípios e seus estados individualmente, nem da dependência administrativa da escola, mas dos recursos totais do país. É preciso que cada escola, cada aluno, cada cidadão brasileiro participe democraticamente da gestão da escola pública para garantir esse direito constitucional.

A democracia dentro da escola será apenas relativa se a comunidade eleger diretores, se participar da administração colegiada da escola e mesmo se tiver grande poder decisório sobre o currículo mas, fora da escola, continuar uma grande parcela da população sem condições de acesso ao ensino e, à escola, não chegarem recursos financeiros suficientes para se oferecer a toda a população os elementos necessários a um ensino de qualidade.

Se não há "equalização pública qualitativa", pois o acesso à escola de qualidade ainda depende das condições econômicas do interessado, da prefeitura de sua cidade<sup>12</sup> ou do governo de seu estado e estando esse direito assegurado na Constituição<sup>13</sup>, se o Poder Executivo falha em sua responsabilidade de oferecer essas condições, que o Poder Judiciário seja chamado a exigir o cumprimento da lei pelo indivíduo ou pela coletividade.

<sup>12</sup>DEMO, Pedro. Educação na Nova Constituição; qualidade e democratização. **EM ABERTO**, Brasília, **7(39):3-15, jul./set. 1988**.

<sup>13</sup>BRASIL **Constituição**, art. 208, parágrafos primeiro e segundo.