

Palestra ESG

Prof. Moacyr
de Goes

1988

A ESCOLARIZAÇÃO BÁSICA: UM DESAFIO NÃO VENCIDO

ÊSTE É UM TEXTO QUE PROCURA ABORDAR A QUESTÃO DA ESCOLA BÁSICA NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO NACIONAL, ANALISANDO A REALIDADE DO ENSINO DE 1º GRAU NO PAÍS E CHEGANDO A FOCALIZAR, AO FINAL, O CASO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO - O ÚNICO QUE VEM ASSUMINDO INTEGRALMENTE NOS ÚLTIMOS 13 ANOS A RESPONSABILIDADE PELA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL.

1) ESCOLA BÁSICA: O QUE É

Um estudo que se propõe a refletir sobre a Escola deve ter como pressuposto a relação desta instituição com a sociedade. Isto porque a Escola deve ser pensada no complexo de suas relações concretas, o que implica

" não dissociá-la da totalidade do mundo a que pertence; consiste em tomá-la como foco, mas não à parte."

(Pinto, Álvaro Vieira)

Neste sentido, cabe aqui mencionar duas correntes de pensamento que diferem na sua análise quanto ao papel da escola. A primeira considera a escola como determinante da reconstrução social a partir da ação pedagógica. A segunda vê a instituição escolar como mero aparelho ideológico do Estado, reprodutor das relações de produção em vigor que só se justifica como representante da classe hegemônica no seu desejo de manutenção do "status quo."

A partir destas duas correntes, surgem as seguintes questões:

- tem a escola o poder de transformar a realidade?
- por ser inteiramente determinada seria a escola capaz de originar movimentos que contribuíssem para a transformação social?

A superação dessas dúvidas, a nosso ver, estaria na utilização do método dialético que, numa perspectiva de totalidade, avalia que, se a sociedade determina a ação escolar, esta, por sua vez está em constante reação, gerando movimentos contrários no sentido da conquista de uma autêntica democracia.

A ilustre educadora Guiomar Namó de Mello define bem o papel da escola nessa sociedade:

"... ela não é nem redentora dos injustiçados nem mera reprodutora passiva das desigualdades sociais, mas sim uma das mediações pelas quais mudanças sociais em direção à democracia podem ocorrer".

Nesta perspectiva, a educação nacional,

"prioridade para o pleno desenvolvimento da população, deve ter por fins principais os de contribuir para formar cidadãos conscientes de seus direitos e responsabilidades frente ao Estado e aos diferentes organismos da sociedade, bem como para permitir que cada qual possa alcançar a posição de governante ou de controlador dos dirigentes nas diferentes instâncias de gestão democrática".

(Carta de Brasília - V CBE);

e a escolarização básica, há de ser aquela etapa da educação escolar que deve

"instrumentalizar os alunos com os requisitos indispensáveis da sociedade moderna para que possam usufruir dos bens produzidos pela sociedade, possibilitando-os a participar efetivamente na produção e gozo de seus direitos sociais e políticos, e gerando as condições mínimas necessárias para seu progresso material, intelectual e cultural."

(Rodrigues, mimeo)

O fundamental é que o aluno aprenda a

"ler, escrever, operar com cálculos matemáticos, saber identificar, analisar e compreender a organização do espaço geográfico, identificar, analisar, compreender e transformar o espaço histórico em que está inserido, conhecer os meios de produção de novos conhecimentos, desenvolver habilidades físicas e outras coisas."

(Rodrigues, mimeo)

Tal concepção - base de uma escola unitária que parte do local e próximo para o mais distante, abstrato e global - encontrou ressonância no interior da Assembléia Nacional Constituinte e hoje temos a garantia, dentre os princípios norteadores da Educação Nacional, o de que deverá haver a

"fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar a formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos nacionais e regionais." (Art. 211)

1) A ESCOLA BÁSICA: A escolarização básica, realizada até 1971 nas quatro séries do então Ensino Primário, vem sendo ampliada nas últimas décadas: com a implantação da Lei 5692/71, o novo modelo passa a ter oito anos de escolaridade obrigatória dos, 7 aos 14 anos, e hoje, amplia-se mais ainda com o novo texto constitucional já que "o dever do Estado com a educação efetivar-se-á mediante a garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria." (Art. 212). Instala-se assim - e este é um "direito público subjetivo," a favor de cujo cumprimento a população pode impetrar "mandado de injunção" - um novo modelo de escolaridade básica. A partir dos 7 anos e sem limite terminal, todo cidadão é obrigado - e o Poder Público tem o dever de oferecê-lo - a adquirir um mesmo tipo de escolarização, cujas diretrizes e bases serão estabelecidas pela União. Daí, inclusive, o surgimento, como preceito constitucional, do primeiro grau regular noturno, a ser desenvolvido em atendimento à especificidade do aluno - trabalhador.

2) A ESCOLA BÁSICA: A SUA REALIDADE NO PAÍS E, NESTE CONTEXTO, A QUESTÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO E DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

A Educação, direito social mais firmemente assegurado na nova Constituição Brasileira a ser brevemente promulgada, há de ter sua legislação definida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal devendo os Municípios

- por ser inteiramente "manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental" (Art. 31)

Temos, pois, postas na mesa duas questões de fundamental importância: a de quem administra a Escola Básica e o de seu financiamento.

2.1) A Municipalização do Ensino de 1º Grau.

A chamada Municipalização - passagem dos encargos educacionais relativos ao Ensino Básico para a esfera dos Municípios - tem feito com que muitos educadores se pronunciem, em geral, advertindo para os riscos de sua implementação e lembrando que tal discussão deve levar em conta os dados disponíveis sobre a gravidade do quadro educacional do país:

"... a educação é uma realidade dos países pobres, não uma realidade passiva das autoridades locais, mas uma realidade que exige a mediação pelas quais mudanças sociais em direção à democracia podem ocorrer".

" Temos 33 milhões de analfabetos; 7 milhões de crianças entre 7 e 14 anos fora da escola; quase 50% dos alunos são reprovados ou se evadem logo na passagem da primeira série; apenas 20 de cada 100 alunos matriculados na primeira série chegam à 8ª e, ainda assim, nem todos os que conseguem ultrapassar todas as barreiras de uma escola pública seletiva e discriminatória dominam bem os conteúdos necessários a uma melhor compreensão do mundo e da sociedade em que vivem."

(Mello, 1986, p 19)

Na última Conferência Brasileira de Educação - evento de maior relevância no âmbito do setor educacional por nele reunir as maiores expressões das várias correntes do pensamento educacional do país - realizada em agosto último, em Brasília, a professora Acácia Küenzer, da Universidade Federal do Paraná, apresentou uma pesquisa que prova que esta situação vem se agravando. Ela afirma que nos últimos 4 anos o número de crianças, na faixa de 7 a 14 anos, fora da escola, cresceu em todo o país 26%, sendo que a Região Sudeste, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro, contribuiu com 45% deste percentual.

O problema da educação básica é, portanto o da garantia do acesso e da permanência da população brasileira à escola pública, da 1ª à 8ª série, seja ela administrada pelo Governo Estadual ou Municipal.

Outro dado importante de ser analisado é o da participação dos Estados e Municípios na oferta de matrículas para o 1º Grau.

"De 1981 a 1983, intervalo mais recente sobre o qual se dispõe de informação para o país, a participação do ensino municipal tem se estabilizado em torno de 31% enquanto a presença dos Estados fica na casa dos 56% e a dos particulares na dos 13% ."

(Barreto e Arelaro, 1986, p 6)

2.2) O Financiamento da Educação

O conjunto das políticas na área da Educação é ambíguo por natureza, na medida em que visa atender a interesses contraditórios, próprios da formação social capitalista.

As políticas de financiamento não escapam a essa lógica e contém uma ambigüidade adicional. O financiamento, que deveria ser apenas instrumento de viabilização das políticas públicas do setor, estando a elas subordinado, em certas ocasiões passa a ser determinante da política educacional.

Em termos dos recursos para a educação o que temos hoje definido pelo Art 215 do Projeto de Constituição, ora em término de votação em 2º turno, é que

"A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, inclusive os provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino", acrescentando logo a seguir que

"a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de Educação".

Podemos considerar, ante o exposto, que o aumento do percentual de 13% para os 18% que a União deverá aplicar em Educação, se à primeira vista pode aparecer um acréscimo de 1/3 do previsto pela chamada Lei Calmon para serem destinados pelo Governo Federal à Educação, não reflete a realidade. Isto porque com a tão esperada Reforma Tributária a ser iniciada após a promulgação da Carta, a perda de recursos da União faz com que os atuais 18% quase que correspondam aos antigos 13%, já que estes eram extraídos de um montante maior de recursos.

O ganho que tivemos foi, sem dúvida, com a manutenção dos 25% para os Estados e Municípios: se cada qual terá assegurada uma parcela maior do bolo tributário, teremos aí, certamente, a ampliação das verbas públicas destinadas à função Educação.

O Salário-Educação é uma contribuição social, prevista na Constituição, destinada ao financiamento da escolarização básica regular e supletiva, e se constitui na principal fonte adicional de recursos nos orçamentos dos Estados e Municípios para manutenção e expansão desse nível de ensino.

Sendo um recurso de caráter social e estabelecido para suprir as necessidades dos sistemas públicos na oferta do ensino obrigatório e gratuito, sua aplicação deveria ser exclusivamente no ensino oficial. No entanto, a Lei 1422/75 e os Decretos subsequentes abrem alternativas que vêm transferindo subsídios de vulto ao ensino particular e consistindo em importante mecanismo para a sua sustentação e expansão, fatores impeditivos da reconstrução da escola pública no país.

A legislação ordinária que deverá suceder ao processo constituinte não poderá deixar de garantir alguns pontos com respeito às verbas para a Educação. E, neste sentido, fazemos nossas as teses da V CBE:

"Quanto ao uso das verbas, considerando que a Constituição irá permitir a destinação de recursos públicos, em caráter excepcional, as entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas, é indispensável que a nova LDB resguarde o ensino oficial. Para tanto, essa destinação excepcional só deverá ocorrer nas condições especificadas na Carta Magna e também quando satisfeitos os seguintes requisitos:

- os recursos públicos destinados ao ensino oficial permitam que haja oferta suficiente de vagas para propiciar a toda a população o acesso à escolaridade completa de 1º Grau, que haja continuadas condições de melhoria da qualidade do ensino, e ainda que o magistério disponha de adequadas condições de formação, exercício e remuneração condigna;
- as entidades comunitárias sejam geridas democraticamente, na forma determinada pela legislação para as instituições oficiais de ensino.

Por fim, no tocante aos recursos da educação, é necessário que os percentuais mínimos de 18% (União) e de 25% (Estados e Municípios) das respectivas receitas de impostos sejam calculados em termos reais, a fim de evitar que a espiral inflacionária venha a corroer o seu valor. Mas a democratização da educação passa também pela gestão dos dinheiros públicos. Assim, a nova LDB deve prever normas e mecanismos que dêem visibilidade à captação e aplicação dos recursos destinados ao ensino e permitam seu controle público."

Com cerca de 1/3 do ensino de 1º Grau municipalizado o país precisa resolver o problema da formação do professor de 1º Grau das redes municipais porque nelas está atuando um enorme contingente de professores leigos.

"As escolas municipais operam com grande contingente de professores leigos; 49% em 1983, sendo 32% destes, sem o 1º Grau completo. Nas escolas rurais, este percentual é bem mais elevado, ultrapassava 80% no final da década de 70."

(Barreto e Arelaro, 1986 p 6.7)

É preciso ter cuidado com medidas em direção à municipalização e avaliar suas conseqüências políticas e educacionais. A mais grave de todas elas poderá ser a fragmentação e regionalização do currículo, que destruirá a unidade pedagógica da escolaridade básica, pressuposto essencial da escola unitária, buscada por todos os educadores progressistas.

A municipalização poderá significar, ainda, o fracionamento do magistério, enquanto categoria profissional. Não podemos esquecer que essa categoria, apesar do seu corporativismo, teve importante papel no processo de redemocratização do país.

Finalmente gostaríamos de ressaltar uma das recomendações que a assembléia final da V CBE faz em relação ao ensino fundamental.

"A nova Lei de Diretrizes e Bases deve ter como eixo a universalização do ensino fundamental e a organização de um sistema nacional que, numa de suas dimensões, assegure a articulação orgânica dos diversos níveis e modalidades de ensino na esfera federal, estadual e municipal, e que, na outra propicie a continuada melhoria de sua qualidade e sua perene democratização, seja de sua gestão, seja em sua inserção social.

A aspirada descentralização do ensino deve fundamentar-se numa efetiva distribuição de poderes a serem exercidos a partir da legítima representação democrática, acompanhada de adequada destinação de recursos imprescindíveis ao cumprimento dos encargos educacionais. Não pode caracterizar-se pelo descompromisso de diferentes instâncias administrativas com a educação, como freqüentemente tem ocorrido nas tentativas de municipalizar o ensino de 1º Grau. Nem pode traduzir-se na privatização do ensino em todos os níveis, como vem sendo praticado na Velha e Nova República".

3) MUNICIPALIZAÇÃO E FINANCIAMENTO DA ESCOLA ESCOLA BÁSICA: O CASO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.

A Rede Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro, totalmente municipalizada por força da Lei Complementar nº 20 de 01/07/74 que realizou a fusão dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, conta com 1000 escolas, 46.685 professores e 621.953 alunos neste ano de 1988.

Trata-se de um Município que, a comprovar a impossibilidade de os poderes públicos locais virem a assumir integralmente a manutenção e desenvolvimento do Ensino Básico, vem ampliando as suas despesas com educação, sem que, com tal medida, possa se dizer com uma Rede Física bem instalada e sem problemas quanto ao desenvolvimento das políticas que possam se traduzir numa educação com padrões ótimos e totalmente universalizados frente à demanda.

CRESCIMENTO DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO :

	1985	1986	1987	1988 (previsão)
Despesas com educação em relação ao orçamento geral da PCRJ.	25%	27%	28%	40%
Despesas com educação em relação à Receita Tributária (1) s/ transferências	79,58%	78,06%	106,00%	120,00%

Se a administração Saturnino Braga conseguiu reduzir em 23,9% o número de escolas que funcionam em regime de 3 turnos, ainda restam 13,3% de escolas funcionando ainda neste esquema de atendimento.

Se neste mesmo período conseguimos reduzir de 31% para 28% o índice de repetência nas quatro primeiras séries, a evasão na passagem da 1ª para a 2ª serie ainda esta por volta de 25%, o que é preocupante e digno de atitudes concretas para reversão de tal quadro.

A Prefeitura do Rio, no entanto, já vem fazendo um esforço extremo no desenvolvimento de políticas que possam atender aos pressupostos do que chamamos " a política dos três eixos " - MAIS EDUCAÇÃO, MELHOR EDUCAÇÃO E EDUCAÇÃO MAIS DEMOCRÁTICA - fazendo-o sem contar com os repasses do Salário-Educação que a ela é devido.

REPASSES DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO

- 1976 - 23,6% da quota estadual
- 1986 - zero
- 1987 - 0,85%
- 1988 - zero (foram solicitados Cz\$ 1.000.000.000,00: 15% da arrecadação estimada para o Estado)

Temos que, com a queda vertiginosa dos repasses do Salário-Educação para o Município, este vem sendo duplamente penalizado:

- pela perda de recursos nele arrecadados, isto é, pelo que caberia ao Estado da Guanabara se não houvesse a fusão. Em 1975 tínhamos a seguinte participação relativa na arrecadação do salário-educação : 87% (GB) - 13% (RJ) - Arrecadação Bruta.
- pelo que lhe tem sido destinado em desproporção ao tamanho de sua rede e à responsabilidade de mantê-la somente com recursos orçamentários.

Sem recursos extra cofres municipais para arcar com a manutenção e o desenvolvimento do ensino nos seus aspectos mais onerosos, a Prefeitura, através de seu órgão municipal de Educação, tem investido em ações que trazem o novo e o democratizante para o interior de suas escolas. Assim é que temos investido no sentido de algumas medidas, algumas já executadas, outras em pleno processo de realização:

- ELEIÇÃO DE DIRETORES Envolvendo 25.000 pais, 16.500 professores, 6.500 funcionários e 650 associações de moradores, o processo de eleição contou com a participação do CEP, SINPRO, FAMERJ e FAFERJ.
- ELABORAÇÃO DO REGIMENTO GERAL DA ESCOLA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO Também com a participação das várias entidades, o processo de discussão do Regimento chegará ao seu final em setembro próximo, devendo significar a definição da Escola Municipal como instituição pública e gratuita comprometida com a democracia e a cultura em geral e especificamente destinada a democratizar o saber sistematizado.
- ELABORAÇÃO DA PROPOSTA CURRICULAR Iniciado em 1983, Documento Preliminar da Proposta está em discussão nas escolas, devendo até o mês de dezembro surgir o documento final, garantindo o mesmo padrão de ensino do Centro a Santa Cruz, da Pavuna à Barra da Tijuca.
- IMPLANTAÇÃO DO 1º GRAU REGULAR NOTURNO Antecipando-se ao novo texto constitucional que prevê o ensino regular noturno, a Prefeitura implantou-o, atendendo a 4249 alunos neste primeiro ano.
- EXTINÇÃO DO 3º TURNO Das 327 escolas que funcionavam em 3 turnos em 1985 (37.2%) hoje temos 133 delas neste regime (13.3%). Trabalho UFRN pois, um decréscimo de 23.9% no período.

- APERFEIÇOAMENTO PROFISSIONAL DO MAGISTÉRIO Atendendo a todos os profissionais da Rede, neste ano de 1988 a SME inaugurou um intercâmbio sistemático com a Universidade, realizando em convênio com UFRJ o programa de aperfeiçoamento do Magistério Público Municipal, modernizando, assim, os vínculos da vida acadêmica com a sala de aula do ensino básico.

...para permitir que cada qual possa alcançar a posição de governante ou de controlador dos dirigentes nas diferentes instâncias de gestão democrática”.

(Carta de Brasília - V CBE);

e a escolarização básica, há de ser aquela etapa da educação escolar que deve

“instrumentalizar os alunos com os requisitos indispensáveis da sociedade moderna para que possam usufruir dos bens produzidos pela sociedade, possibilitando-os a participar efetivamente na produção e gozo de seus direitos sociais e políticos, e gerando as condições mínimas necessárias para seu progresso material, intelectual e cultural.”

(Rodrigues, mimeo)

O fundamental é que o aluno aprenda a

“ler, escrever, operar com cálculos matemáticos, saber identificar, analisar e compreender a organização do espaço geográfico, identificar, analisar, compreender e transformar o espaço histórico em que está inserido, conhecer os meios de produção de novos conhecimentos, desenvolver habilidades físicas e outras coisas.”

(Rodrigues, mimeo)

Tal concepção - base de uma escola unitária que parte do local e próximo para o mais distante, abstrato e global - encontrou ressonância no interior da Assembleia Nacional Constituinte e hoje temos a garantia, dentre os princípios norteadores da Educação Nacional, o de que deverá haver a

“fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar a formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos nacionais e regionais.” (Art. 211)