

A Municipalização do Ensino Primário ()*

Prof. ANÍSIO S. TEIXEIRA

1. Os Estados Unidos do Brasil, pela sua constituição, asseguram a todos os brasileiros o direito à educação, estabelecendo que a educação primária é gratuita e obrigatória e a educação posterior à primária, gratuita para todos que provem insuficiência de recursos.

2. A competência para oferecer aos brasileiros a educação que lhes é assegurada distribui-se entre os Municípios, os Estados e a União, somente a esta fazendo-se a restrição expressa de que seu ensino é supletivo, estendendo-se a todo o território nacional, nos estritos limites das deficiências locais.

3. Afirma-se dêste modo o propósito constitucional de dar à educação o caráter de *serviço local*, organizado pelos Estados, em obediência a *diretrizes e bases fixadas* em lei federal, segundo competência assim expressamente limitada da União, e ministrado pelo Municípios e Estados, e, somente em caráter supletivo, pela União.

4. A fim de atender às despesas com os serviços educacionais, determina a Constituição que nunca menos de 10% da renda proveniente dos impostos na União e nunca menos de 20% dessa mesma renda nos Estados e nos Municípios sejam aplicados na educação, reconhecendo, assim, a essencial prioridade para tais serviços.

5. Determinando ainda a Constituição que a educação primária seja obrigatória e gratuita e a posterior à primária gratuita para todos que provarem insuficiência de recursos, fica, no sistema constitucional, estabelecida a prioridade do ensino primário para todos os brasileiros sobre a educação posterior à primária.

6. Os recursos, portanto, expressamente destacados pela Constituição, dos montes globais da arrecadação dos impostos, na área federal e nas dos Estados e Municípios, nas proporções de 10% e 20%, respectivamente, pertencem às crianças brasileiras em idade de escola primária e se destinam a essa educação básica, *só podendo ser aplicado* ao ensino posterior ao primário, isto é, ao de segundo grau ou médio e ao superior, *o que sobrar daqueles recursos*, atendida a obrigação constitucional do ensino primário gratuito e obrigatório, isto é, público, ou então percentagens da receita de impostos

(*) Tese apresentada ao Congresso Nacional de Municipalidades, em abril de 1957. pelo Prof. ANÍSIO S. TEIXEIRA.

superiores às taxas mínimas de 10 e 20 por cento, fixadas pela Constituição, que os orçamentos dos Estados e da União venham a aplicar na educação.

7. Sendo este o sistema constitucional previsto, em face da simples leitura do texto da lei magna, deveríamos logicamente partir dos recursos municipais, para fixar a base financeira do ensino primário, dividindo os recursos correspondentes a 20% dos seus impostos pelas crianças em idade escolar do município. Verificada a insuficiência de tais recursos para um ensino primário adequado, assim entendido o ensino com a extensão e qualidade fixadas pela lei federal de diretrizes e bases — e aí se afirma a competência de regulação suprema da União — seriam os aludidos recursos municipais complementados pelos dos Estados da Federação até poderem atender ao mínimo (previsto pela lei de bases e diretrizes) de educação obrigatória para cada criança. Se, ainda assim, não forem suficientes os recursos, caberá à União dar novo suplemento até o limite de sua obrigação constitucional.

8. A inteligência de conjunto de artigos constitucionais referentes ao ensino indica que este seria o modo mais econômico de prover à educação primária, obrigatória e gratuita, de todos os brasileiros, permitindo a Constituição, mas, de modo algum recomendando, o estabelecimento de sistemas paralelos de escolas municipais, escolas estaduais e escolas federais de ensino primário.

9. Com efeito, estabelece a Constituição a competência da União para fixar as diretrizes e bases da educação nacional, a competência dos Estados para organizar os seus sistemas de educação e fixar bases e diretrizes suplementares e, depois de assim determinar a competência (federal e estadual) em relação a objetivos do ensino e a de organização (estadual), deixa à competência das três ordens de governo a manutenção das escolas e a ministração do ensino, que será, portanto, *definido* pela União, *organizado* pelos Estados e pela União. Está claro, assim, que seriam permitidas a duplicação e triplicação das escolas, pelas três ordens autônomas de governo, mas a própria natureza conjugada e mutuamente complementar das competências legislativas da União, dos Estados e dos Municípios está a recomendar, não a duplicação nem a triplicação de sistemas escolares, mas, a implantação de um só regime conjugado e integrativo como o das competências legislativas.

10. Tal regime seria o de escolas locais, administradas por autoridades locais, de órbita municipal sujeitas à organização da lei estadual e conformadas aos objetivos das leis de bases e diretrizes federais. Tais escolas seriam mantidas com recursos municipais, completados por meio de recursos estaduais, ampliados, supletivamente, por meio de recursos federais. Isto quanto ao ensino primário, básico, obrigatório e gratuito a ser oferecido a todos os brasileiros. Quanto ao ensino posterior ao primário, médio ou de segundo grau e superior, seria o mesmo mantido, em regime de autonomia compatível com a natureza de cada escola, pelos recursos dos três governos que restassem das taxas mínimas de 10 e 20 por cento das suas receitas tributárias, depois da organização adequada do ensino primário; ou, então, por meio de recursos acima daquelas taxas mínimas constitucionais que os respectivos governos venham a votar para a ampliação dos seus serviços educacionais.

A escola primária seria uma só, administrada na ordem municipal e organizada pelo Estado, dentro das bases e diretrizes federais, e as escolas médias e superiores, instituições com administração autônoma, à maneira de autarquias, também *organizadas* pelos Estados e sujeitas aos princípios da lei federal de bases e diretrizes, sob a jurisdição de qualquer das ordens de governo que as viessem a manter, com recursos suplementares do seu orçamento, depois de atendidas as necessidades prioritárias do ensino primário.

11. O sistema escolar acima proposto, em decorrência dos dispositivos da Constituição da República, seria *organizado* pelo Estado em *lei orgânica, do ensino*, elaborada segundo as diretrizes e bases federais, salvaguarda, entretanto, a prerrogativa expressa dos Estados de suplementar tais diretrizes e bases, com vistas à sua indispensável adaptação regional. Esta lei fixaria os princípios e métodos de organização da escola e estabeleceria as condições de sua administração pelo poder local ou pelas próprias escolas, quando instituídas com autonomia, como pessoas jurídicas; regulando, além disto, as condições e regras do seu financiamento em face dos recursos públicos que lhes seriam atribuídos.

12. Tais regras de financiamento encontram-se implícitas na Constituição, com o estabelecimento das percentagens mínimas sobre as rendas dos impostos para os serviços educacionais. Não será, com efeito, forçar a Constituição afirmar que a mesma criou deste modo *fundos especiais* para o ensino. Difícil será dizer que a Constituição, prevendo a aplicação compulsória dos mínimos de 10% da renda federal de impostos e 20% das rendas estaduais e municipais de impostos, não tenha com isto implicitamente recomendado uma administração especial desses recursos. Deste modo, julgo de interpretação legítima afirmar-se que a previsão pela Constituição de recursos especiais para a educação importa em reconhecer, segundo regras universais de propriedade e conveniência, a necessidade de dar a tais recursos administração especial e autônoma. O primeiro ato, assim, ao meu ver, de execução constitucional dos dispositivos relativos à educação, é a criação de órgãos especiais para a administração dos recursos especiais previstos para a educação e o ensino — considerados tais recursos como *fundos de educação*.

13. Tais *fundos de educação* seriam administrados por *Conselhos de Educação*, instituídos por lei, nas órbitas federal, estadual e municipal, com poderes autônomos para dar cumprimento aos preceitos constitucionais. Seriam, assim, órgãos do poder público, com competência executiva e regulamentadora, ou semilegislativa, de uma das funções do Estado, a de educação e ensino. Poderiam os seus membros ser eleitos, por sufrágio universal, como os demais poderes do município, dos Estados ou da União, ou constituídos por nomeação dos poderes executivos, com aprovação dos respectivos poderes legislativos.

14. Aos conselhos de educação assim constituídos caberia a gestão dos fundos de educação, de sorte a assegurar-se o mais completo cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado em relação à educação dos brasileiros.

Para isto, a lei estabeleceria os princípios reguladores da aplicação dos fundos. O primeiro princípio seria o de que o fundo *pertence* às crianças e aos educandos dos municípios, dos Estados, do Brasil e somente pode ser despendido de modo a assegurar aos seus legítimos beneficiários as vantagens

que lhes deva virtualmente garantir. Parece isto óbvio. Mas êste óbvio tem consequências muito particulares. Sendo a educação um empreendimento humano de alta complexidade, importando em uma extensa e custosa rede de edificações, na conservação e administração da mesma, em um grande corpo de pessoal docente e de pessoal administrativo, em serviços de assistência ao aluno, em abastecimentos maciços de material especializado e geral, qualquer êrro na atribuição da devida proporção dessas despesas no conjunto da obra poderá diminuir sensivelmente os resultados que cabem ao aluno, como real beneficiário dos recursos que lhe atribui o Estado.

Assim, o pagamento de salários em proporção inadequada com o montante dos recursos poderá diminuir o número de escolas, dar-lhes instalação imprópria, deixar de conservar-lhes os prédios, empobrecer de recursos materiais e didáticos do ensino, etc., etc. Como também o pagamento de salários impróprios pode diminuir a qualidade do mestre e prejudicar a natureza do ensino.

Por isto mesmo e porque tais recursos têm um limite, que é o mínimo dos recursos previstos, pela Constituição, há que fixar, na lei, a proporção com que poderão ser distribuídos tais recursos pelos diferentes itens do orçamento educacional.

15. O método natural para uma sábia aplicação consistiria em destacar inicialmente a totalidade dos recursos disponíveis do município e dividí-la pelo número de crianças em idade escolar ali residentes (talvez fôsse possível restringir tais crianças às residentes em locais de onde fôsse possível atingir a escola, o que excluiria as residentes em áreas dispersamente povoadas e sem quaisquer aglomerações urbanas). Daria esta divisão a *quota municipal* por aluno de escola primária. Tal quota, multiplicada pelo número de alunos de cada classe escolar (número a ser fixado periodicamente pelo Conselho Estadual de Educação), constituiria o montante do custeio de uma classe primária. Devendo êste montante responder pela despesa de pessoal — docente, administrativo — pela despesa de material e pela do prédio, cumpre que se fixem as percentagens máximas em que cada item pode ser atendido, sob pena de desperdício ou de ineficiência. Costuma-se recomendar, em serviços escolares, dominados que são êles pela despesa do pessoal, que se atribuam 60% do total do custo da classe ao pessoal, (sendo dos 60%, 80% para o professor e 20% para administração e demais auxiliares), 30% para material e 10% para o prédio, a ser construído, mediante empréstimo amortizável por essa percentagem fixa da despesa.

16. Isto feito, e verificando o grau de insuficiência de *quota municipal* para oferecer o mínimo de escolaridade primária obrigatória, caberia fixar a contribuição do Estado, dentro dos recursos do seu Fundo Estadual de Educação, com prioridade sobre qualquer outro nível ou ramo de ensino, visto que êstes, embora necessários, não têm o caráter prioritário conferido pela Constituição, ao ensino primário.

Tudo leva a crer, dentro da melhor tradição dos Estados, os quais sempre reconheceram as suas responsabilidades quanto ao ensino primário, que os mesmos possam reservar para tais serviços, pelo menos, a proporção que já aplicam nesse ramo de ensino. Em São Paulo, para citar apenas o Estado

de maior desenvolvimento econômico do país, aplica-se presentemente no ensino primário 45% dos 20% destinados à educação em geral.

Se tal percentagem não puder ser estabelecida em todos os Estados para o ensino primário, não será difícil fixar um critério baseado nas necessidades mínimas do ensino primário, em cada município, tomando-se por ponto de partida o salário mínimo local para o professor primário, com oito horas de trabalho diário. Expliquemos, melhor. O custo da classe primária, no município, tomando-se como 40 o número de alunos, será:

Custo da classe = 40 "quotas municipais" por aluno.

Considerando-se o custo da classe, X, e a quota municipal, Y, temos:
 $X = 40 Y$.

O professor receberá de salário: $\frac{40 Y \times 48}{100}$, isto é, 48% do custo

total do ensino por classe. Se esses 48% de 40Y não corresponderem ao salário mínimo da região por oito horas de trabalho, ou ao salário mínimo por hora, no caso do professor ser obrigado a menos horas de trabalho, a *quota estadual* por aluno poderia ser fixada no "quantum", mínimo necessário para elevar, dentro da fórmula $X = 40Y$, o salário do professor ao nível do salário mínimo local. Isto fará com que a *quota estadual* eleve o salário do professor e, simultaneamente, todos os outros fatores da eficiência da escola — pessoal administrativo e comum, material e prédio — baseado todo o cálculo no critério do salário mínimo para o professor, figura primacial da escola.

17. De qualquer modo, a contribuição do Estado deverá ser suficiente para que a criança brasileira receba a educação primária considerada obrigatória, em número de anos escolares e de dias letivos por ano a serem fixados pelas leis de bases e diretrizes federal e estaduais.

18. Continuando a nossa exposição, temos que: estabelecidos os Fundos de Educação, nas três órbitas governamentais, com os respectivos Conselhos de Educação; determinados os critérios para a aplicação dos recursos e elaboração dos orçamentos escolares, de modo a poderem as escolas contar com meios adequados para o seu custeio, e assegurada, pelo crescimento vegetativo dos orçamentos assim organizados, a progressiva e automática ampliação desses recursos; cabe, agora, fixar o poder de administrar as escolas.

Parece evidente que a escola primária, pelo menos, deve ter administração local, em virtude de ser custeada, *primariamente*, pelo município e *complementarmente* pelo Estado e, *sòmente*, *supletivamente* pela União.

Mas se essa razão, de natureza por assim dizer lógica, não bastasse, deveria ser ela administrada pelo Conselho Municipal de Educação, por motivos de economia. Com efeito, *sòmente* dando-lhe o caráter de instituição local poderemos fixar para o seu custeio o critério dos salários regionais, o que viria tornar muito mais produtivos os recursos destinados a essa escola. Será insensato não levar em conta tal critério, diante da grandeza do ônus financeiro, que se torna necessário impor à sociedade ainda pobre do país, para manter a educação de todos os brasileiros.

Ocorre, porém, que a administração local das escolas — com as características aqui recomendadas, isto é, obedecendo aos *princípios gerais* da União, estabelecidos na lei de diretrizes e bases, à *organização* prevista pelos Estados, em suas leis orgânicas de ensino, nas quais se deverá prever a competência privativa do Estado na formação do magistério e no licenciamento de todo o restante pessoal que trabalhe nas escolas, inclusive o administrativo e comum, oferece também vantagens sociais e pedagógicas iniludíveis. Não é, assim, apenas lógico que seja confiada aos poderes municipais a administração da escola primária em virtude de ser o fundo municipal de educação o primeiro contribuinte para o seu custeio e, na maior parte das vezes, esgotando nisso a totalidade dos recursos de que dispõe; não é apenas mais econômica a administração da escola pelos poderes locais, visto só dêste modo ser possível estabelecer na escola primária o nível regional do seu custo, pelo critério do salário mínimo; mas, também, é melhor administrativa, social e pedagogicamente que a escola seja de responsabilidade local.

19. As vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica podem facilmente ser analisadas. A educação, por sua natureza, é processo que envolve grande autonomia dos seus participantes. Daí a delicadeza de sua organização e administração. Nenhum outro processo pode ser considerado mais resistente aos métodos mecanizantes e uniformizantes de certas tendências modernas de racionalização do trabalho, na produção econômica ou de serviços susceptíveis de mecanização.

Ora, toda organização e administração, na medida em que cresce, tende a usar, inevitavelmente, processos de mecanização e uniformização. Como isto é, por assim dizer, incompatível com o processo educativo, quanto menor a unidade de serviços a administrar, tanto melhor será a administração, e tanto mais se evitarão os males irremediáveis do processo de mecanização das macro-organizações. Logo, a administração *municipal* das escolas, enquanto não pudermos estabelecer a *distrital*, constituirá a melhor unidade administrativa do sistema escolar brasileiro.

Também socialmente, recomenda-se a responsabilidade local. A escola, hoje, está sendo concebida como uma comunidade integrada dentro da comunidade maior da cidade, da vila ou do povoado. A administração local concorrerá para tornar possível essa integração, passando a escola a ser a instituição fundamental da comunidade, servindo-a e dela se servindo para a vitalidade e riqueza dos seus processos educativos. O professor, de nomeação local e lealdade local, deixará de ser o *estranho*, a autoridade *consular* e passageira, um quase hóspede da comunidade, para se sentir responsável e integrante dessa comunidade.

A integração da escola na comunidade não consiste, porém, apenas, nesses laços administrativos entre uma e outra, mas, na identificação da escola, pelo seu currículo, com as atividades, as características e as condições do meio e da cultura local. Sendo a escola de responsabilidade local, sendo o professor tanto quanto possível um elemento da região, toda essa identificação se poderá muito mais facilmente processar, se a escola for uma escola local em vez de uma escola do centro, administrada à distância e representativa de um esforço remoto, tantas e tantas vezes alienado das condições peculiares do meio a que deve a escola servir. E dêste modo é que também vantagens

pedagógicas — no melhor sentido desta palavra — advêm para a administração local das escolas.

20. Restaria, para melhor caracterizar a nossa tese de *municipalização do ensino primário*, indicar detalhes de organização e distribuição de atribuições técnico-pedagógicas, entre os Municípios, Estados e União, e salientar os aspectos da expansão educacional brasileira que justificam, não só teórica mas praticamente, o plano aqui proposto.

21. Na órbita municipal, o Conselho Municipal de Educação, constituído por eleição ou por nomeação do Prefeito, com aprovação do Legislativo local, teria os poderes de gestão do Fundo Municipal, de elaboração dos regulamentos, instruções, planos, resoluções e orçamento da educação, e o de nomear o diretor de educação, que seria o poder executivo do Conselho. Este diretor, como delegado do Conselho e a êle subordinado, nomearia os professores e todo o pessoal da escola, sobre os quais exerceria o poder disciplinar em toda a sua extensão. Todos estes poderes do Conselho e do Diretor de Educação seriam exercidos, sob a jurisdição do poder legislativo local, que votaria a verba global de educação e aprovaria as contas de gestão do Conselho Municipal de Educação, e do Conselho Estadual de Educação, que lhe distribuiria os recursos complementares do Estado para manutenção dos serviços educacionais locais, sujeitos às condições da lei orgânica estadual de educação, às deliberações, regulamentos e instruções do Conselho Estadual, e, sobretudo, ao respeito, no que se referisse a nomeações, às "*licenças*" para exercer o magistério, ou qualquer outra função nas escolas, emitidas pelo Conselho Estadual de Educação.

22. O Conselho Estadual de Educação, por sua vez, constituído por eleição ou por nomeação do Governador, com aprovação do Legislativo Estadual, seria investido das funções de gestão e administração do Fundo Estadual de Educação, com autonomia financeira, técnica e administrativa.

Organizado sob forma similar à do Conselho Municipal — o Conselho propriamente dito como órgão deliberativo e o Diretor Estadual de Educação como órgão executivo exerceriam ambos as suas funções, sob a jurisdição suprema do Legislativo e do Executivo estaduais, nos termos que viessem a ficar estabelecidos pela lei orgânica do ensino e dentro da estrutura autônoma aqui delineada.

O Fundo Estadual de Educação seria dividido em duas partes: a primeira, para atender ao ensino primário, constituída de *quotas estaduais* por aluno, em idade escolar primária, do Estado, fixada a referida quota pelo critério sugerido do quantum mínimo necessário para que o Município possa oferecer aos professores o salário mínimo hora da região; a segunda, para manter o serviço de supervisão escolar em todo o Estado, as escolas necessárias de formação do magistério, o serviço de licenciamento de professores e funcionários das escolas municipais e as escolas de ensino posterior ao primário que julgue o Estado convenientes. Tais escolas não seriam gratuitas, lembremos aqui, mas, nos termos da Constituição, servidas sempre por um número de bolsas de estudo destinadas aos alunos que provassem insuficiência de recursos. Pode-se ver que a competência do Estado em educação se exerceria: 1) pela supervisão do ensino municipal e, na realidade, o seu

contrôle, em consequência do seu direito privativo de habilitar e licenciar o magistério e das condições que estabelece para a entrega da *quota estadual* da educação; 2) pela manutenção do ensino de formação do magistério do nível primário e médio ou de 2.º grau; 3) pela manutenção das escolas pós-primárias, constituídas, seria de desejar, no regime de autonomia institucional e de orçamentos globais, a fim de se impedir a burocratização e mecanização das mesmas e dar-lhes responsabilidade econômica no seu funcionamento e no seu rendimento por aluno.

Com efeito, pela autonomia financeira, tais escolas passariam a ter consciência do custo do aluno e a elaborar os seus orçamentos na base desse custo, com a consequente restrição aos aumentos de salários indiscriminados, que lhes iriam reduzir a capacidade de rendimento por aluno. Essa consciência financeira da escola, tão viva no ensino particular, deve ser estimulada na escola pública, a fim de que se evite todo e qualquer desperdício em relação aos fundos públicos atribuídos a estas escolas. O fato de serem mantidos com recursos públicos, mas de também auferirem renda dos alunos contribuintes, leva-las-á, naturalmente, a se considerarem *responsáveis* pela aplicação adequada de uns e outros recursos.

O sistema de escolas médias ou de segundo grau e de escolas superiores e institutos de pesquisas dos Estados obedeceria ao regime aqui proposto, no propósito, entre outros, de lhe dar consciência financeira.

23. Na órbita federal, os serviços de educação e cultura obedeceriam a organização similar às dos Municípios e Estados, com as modificações decorrentes de suas atribuições. Constituído o Conselho Federal de Educação e Cultura, ser-lhe-ia confiada a gestão do Fundo Federal de Educação, dentro das regras e condições estabelecidas pela lei para o desempenho da competência federal em matéria de educação.

Esta competência, nos termos da Constituição, consiste em organizar os sintomas de educação dos territórios, manter o sistema federal de ensino em tôla a extensão do território nacional "nos estritos limites das deficiências locais", e cooperar com auxílio pecuniário para o desenvolvimento dos sistemas locais de educação, o que, em relação ao ensino primário, se faria pelo respectivo Fundo Nacional.

Não se pode considerar feliz a redação das atribuições da União, mas, parece claro que os seus recursos devem ser divididos em três partes: a primeira, para o ensino nos territórios, que poderá ser calculada à maneira de nossa previsão para os municípios, concebendo-se a *quota federal* por aluno como a necessária para a educação primária de todos os alunos em idade escolar dos referidos territórios; a segunda, para responder pelo *auxílio pecuniário* para o desenvolvimento dos sistemas estaduais de educação, nêles, como vimos, incluídos os municipais; a terceira, para a manutenção do sistema federal de ensino, compreendendo escolas de nível médio ou de segundo grau e escolas superiores, "nos estritos limites das deficiências locais". Tudo aconselharia que fôssem previstos critérios de proporção em tais despesas, a fim de impedir desequilíbrio e, sobretudo, facilitar o crescimento progressivo das escolas federais e dos auxílios econômicos.

24. No caso presente, interessa, sobretudo, fixar uma proporção para os auxílios pecuniários destinados ao desenvolvimento dos sistemas estaduais de educação, além do Fundo Nacional do Ensino Primário, constituído de pequenas taxas, que não chegam a produzir senão montantes negligíveis, considerada a vastidão da tarefa educacional em todo o país.

Caso fôsse possível estabelecer que nunca menos de 30% dos recursos federais de educação se destinariam aos auxílios pecuniários, previstos pela Constituição, para sua cooperação com os Estados e, por eles, com os Municípios, tais recursos poderiam ser sistematicamente aplicados na construção da rede escolar brasileira, que exige um total mínimo de 200.000 salas de aulas, das quais só estão construídas cerca de 40.000, e na ampliação do curso primário ao mínimo de seis anos de estudo, o que corresponde a elevar, teoricamente, de um terço a extensão desses estudos, mas, praticamente, tendo-se em conta a atual evasão escolar, a elevar ao dôbro no Estado de São Paulo, ao triplo no Estado do Rio Grande do Sul e a seis vezes mais, aproximadamente, nos demais Estados. O presente estudo, referindo-se mais especialmente ao Município e ao Estado, obriga a deixar para outra circunstância a análise desse problema à luz das atribuições federais. Para encerrar, entretanto, este parágrafo, permitam que recorde, à maneira de parêntesis, que competindo à educação 20% da receita dos impostos municipais, a contribuição federal aos municípios de parte do imposto de renda e a dos Estados de parte dos impostos novos devem ser incluídas nos montantes de que se hão de retirar os 20% do Fundo Municipal de Educação.

25. Examinemos, agora, a expansão educacional brasileira e vejamos até que ponto há sinais que justifiquem as proposições sugeridas neste trabalho.

Para surpresa, talvez, de muitos, começemos por apreciar os quadros abaixo relativos à matrícula geral nas escolas primárias do Brasil, segundo a dependência administrativa das escolas, entre 1935 e 1956, e a sua distribuição proporcional em relação ao total de escolas e ao incremento relativo de cada tipo de escola:

QUADRO n.º 1

ENSINO PRIMÁRIO FUNDAMENTAL COMUM

Distribuição da matrícula geral, segundo dependência administrativa

ANOS	TOTAL	DEPENDÊNCIA		
		ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
1935	2.413.594	1.492.546	527.213	593.836
1940	3.068.269	1.802.626	711.574	554.069
1950	4.351.768	2.544.142	1.275.334	532.292
1956	4.941.906	2.897.272	1.479.526	565.380

DISTRIBUIÇÃO PROPORCIONAL

	1935	1940	1950	1956
TOTAL.....	100,00	100,00	100,00	100,00
Estadual.....	61,84	58,75	58,46	58,63
Municipal.....	21,84	23,19	29,31	29,93
Particular.....	16,32	18,06	12,23	11,44

INCREMENTO RELATIVO

ANOS	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
1935	100	100	100
1940	121	135	141
1950	170	242	135
1956	194	281	144

Como se pode ver, a matrícula nas escolas primárias municipais cresceu de 527.213 em 1953 para 1.479.326 em 1953, representando isto um incremento relativo, tomando-se 1935 como 100, de 281, enquanto o ensino estadual aumentou de 194 e o particular, de 144.

Considerando a proporção com que contribui o ensino municipal para o total da matrícula escolar primária, temos que essa proporção de 21,84% em 1935, isto é, cerca de 1/5 subiu a 30% em 1956, isto é, quase 1/3, a particular desceu de 16,32% a 11,44% e a estadual desceu de 61,84 a 58,63%.

A se manter o mesmo crescimento, dentro dos próximos vinte anos, a situação seria, aproximadamente, de 55,42% de escolas estaduais, 38,02% de escolas municipais e de 6,56% de escolas particulares.

Sabemos, porém, que tendências crescentes ou decrescentes tendem a se acentuar e não a se manter no mesmo ritmo, donde a proporção das escolas municipais poder tornar-se ainda maior, salvo intervenção de novos fatores.

Outros números não seriam entretanto necessários para caracterizar a vitalidade e o poder de promoção das administrações municipais, tantas vezes julgadas, à ligeira, como as menos capazes das administrações públicas brasileiras.

26. Dir-se-á, porém, que o ensino primário municipal é de má qualidade em relação ao ministrado pela escola estadual. Admitamos que assim seja, de modo geral, mas, notemos que muitos observadores vêm considerando a escola municipal muito mais integrada no meio que a escola estadual, o que constitui elemento positivo a favor daquela instituição.

Buscando índices para documentar a possível qualidade da escola primária municipal, procuramos examinar as três escolas primárias brasileiras, a estadual, a municipal e a particular, nas suas relações percentuais entre a matrícula geral e conclusões de curso e achamos o seguinte:

QUADRO n.º 2

RENDIMENTO ESCOLAR

Relação: Conclusões de curso $\times$ 100

Matrícula Geral (*)

	MATRÍCULA GERAL (a)	CONCLUSÕES DE CURSO (b)	b x 100 a
1935			
TOTAL	2.413.594	132.455	5,5
Estadual.....	1.492.545	77.416	5,2
Municipal.....	527.218	25.673	4,9
Particular.....	393.836	29.366	7,5
1940			
TOTAL.....	3.068.269	202.603	6,6
Estadual.....	1.802.626	122.780	6,8
Municipal.....	711.574	34.663	4,9
Particular.....	554.069	45.160	8,1
1950			
TOTAL.....	4.351.768	283.874	6,5
Estadual.....	2.544.142	185.806	7,3
Municipal.....	1.275.334	44.945	3,5
Particular.....	532.292	53.123	9,9
1952			
TOTAL.....	4.620.052	312.398	6,8
Estadual.....	2.776.634	211.036	7,6
Municipal.....	1.335.016	49.078	3,7
Particular.....	508.402	52.284	10,3

* Possivelmente a utilização da Matrícula *efetiva* em lugar da *geral* forneceria melhor índice do funcionamento da escola. Contudo, o emprêgo da matrícula *Geral* faz pesar a incapacidade de retenção do aluno pela escola.

Verifica-se que a escola municipal tem quase 4% de conclusões de curso e a escola estadual, mais de 7%. A diferença não é tão significativa, sobretudo se passarmos a considerar agora o lado mais patético do drama da escola primária municipal, que é o dos recursos para a sua manutenção.

Lancemos a vista sobre o quadro abaixo, relativo à receita arrecadada pela União, Estados e Municípios em 1954 e 1955:

QUADRO n.º 3
RECEITA ARRECADADA

	Cr\$ 1.000	%
1954		
União.....	46.539.009	48,53
Estados e Distrito Federal.....	39.206.399	40,88
Municípios.....	10.152.056	10,59
TOTAL.....	95.897.464	100,00
1955		
União.....	55.670.936	48,38
Estados e Distrito Federal.....	48.531.645	42,12
Municípios.....	10.875.536	9,45
(orçada.....		
TOTAL.....	115.078.117	100,00

Por esse quadro, vê-se que coube aos Municípios apenas 9,45% da receita pública do Brasil, em 1955, isto é, 10 bilhões e oitocentos milhões de cruzeiros, enquanto os Estados tiveram uma receita cerca de 4,5 vezes superior e a União, 5,5 vezes superior. Com aqueles pobres recursos é que, em 1956, os Municípios do Brasil ofereceram escola a 1.500.000 alunos contra 2.900.000 dos Estados.

Não temos um serviço regular de registro do custo do aluno nos dois sistemas, mas, em trabalho realizado para a CAPES (Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), o Eng. BARBOSA DE OLIVEIRA, levando em conta dados de 1950 e 1951, apurou o seguinte, hoje naturalmente alterado, mas talvez ainda válido para significar proporções:

QUADRO n.º 4
DESPESAS PÚBLICAS COM O ENSINO PRIMÁRIO

1951 — INVERSÕES E DESPESAS DE CUSTEIO (Cr\$ 1.000)	MATRÍCULA EFETIVA 1950			
	Estados e D. F.	Municípios	Estado	Município
BRASIL *.....	2.401.046	450.869	2.130.516	1.114.374
Pará.....	20.205	8.821	77.265	6.192
Pernambuco.....	69.566	17.163	54.850	96.280
Bahia.....	87.933	6.029	147.592	55.498
Minas Gerais.....	194.380	22.451	305.898	310.186
Distrito Federal.....	542.337	—	117.231	—
São Paulo.....	909.553	244.903	673.927	56.638
Santa Catarina.....	55.471	15.275	123.860	49.652
Rio Grande do Sul.....	147.485	60.014	96.508	197.325
Goiás.....	18.014	3.239	53.824	2.151

RELAÇÃO: DESPESAS PÚBLICAS EM 1951

*Matrícula efetiva 1950 ***

Custo por aluno matriculado

	NO ENSINO ESTADUAL Cr\$	NO ENSINO MUNICIPAL Cr\$
BRASIL.....	1.126,97	404,59
Pará.....	261,50	1.424,58
Pernambuco.....	1.268,29	178,26
Bahia.....	595,78	108,63
Minas Gerais.....	635,44	72,37
Distrito Federal.....	4.626,22	—
São Paulo.....	1.349,63	4.324,00
Santa Catarina.....	447,85	307,64
Rio Grande do Sul.....	1.528,21	304,13
Goiás.....	334,68	1.505,81

* Exclusive Cr\$ 15.176.000,00 da União.

** Não foi divulgada a matrícula efetiva de 1951 segundo dependência administrativa.

Por êsse quadro se nota que os Municípios, em 1951, mantiveram 1.114.374 alunos na escola pela soma de 450 milhões de cruzeiros e os Estados 2.130.516, pela soma de 2 bilhões e quatrocentos milhões de cruzeiros, isto cêrca de 6 vezes mais para uma matrícula que não chega a ser duas vezes superior à dos municípios.

Considerados tais aspectos, a escola municipal chega a ser um milagre. Estados há em que o professor municipal não recebe senão duas ou três centenas de cruzeiros por mês (em 1951) e, a despeito dêste salário, mantém a sua escola e os seus alunos e, possivelmente, por período mais longo que os do Estado, pois a escola municipal, geralmente rural, não se acha tão congestionada e funciona normalmente em um só turno.

27. Deve-se, pois, reconhecer que as administrações municipais, a despeito de suas tremendas dificuldades de recursos e de pessoal, vêm realizando um esforço que pode sofrer honroso confronto com as administrações federal e estaduais.

Abaixo damos o Quadro n.º 5, em que se pode apreciar a situação do ensino em 1956, com a indicação do número de unidades escolares, e do número de professores normalistas de cada uma das três famílias de escolas primárias, a estadual, a municipal e a particular.

Vê-se aí que os Estados mantêm 31.305 unidades escolares, com 91.210 professores, dos quais 67.604 diplomados, ou sejam 74,1%; os Municípios, 36.391 unidades escolares com 45.050 professores, dos quais 9.084 diplomados, ou sejam 20,2% e os particulares 7.196 unidades escolares com 18.533 professores, dos quais 7.538 diplomados, ou sejam 40,7%.

Dados Relativos a 1958

MATRÍCULA GERAL

28. A tese da municipalização do ensino é, simultaneamente, um incentivo a êsse imenso esforço e uma correção para que o mesmo se possa exercer com todo o proveito para a nação.

Recursos adequados e assistência técnica, guardados os estímulos da autonomia e da iniciativa próprias, são as grandes molas, que viria trazer o plano aqui proposto, para que as energias já reveladas do espírito local das comunidades brasileiras se projetassem, com todo o vigor, na execução da inensa obra de construção nacional que lhes está afeta e só por elas pode ser realizada.

O Brasil é hoje um todo unificado, com a sua população emancipada e movida por um pensamento comum e uma comum informação, que circulam, de fronteira a fronteira do país, nas ondas de uma vasta rede de jornais falados e entendidos por todos, mesmo os analfabetos, não se justificando nenhuma secreta e anacrônica resistência à mais ampla e mais democrática difusão de poder e de autonomia. A presença, ainda, entre nós das forças mofinas e estreitas da centralização é apenas a sobrevida do arcaísmo irredutível da velha mentalidade autocrática de uma suposta elite, que teima em não desaparecer.

Tenhamos a coragem de confiar no Brasil, e confiar no Brasil é confiar nos municípios, onde se está a processar a mais nova e mais profunda revolução democrática da vida brasileira, com os milagres dos homens novos que o voto secreto e livre, a despeito de todos os equívocos e confissões, está trazendo à responsabilidade ao lhes entregar o destino das suas populações.

Aos seus governos, que velam mais de perto do que os dos Estados e da União pelo bem-estar das populações brasileiras, deve ser entregue a responsabilidade da formação do brasileiro, no seu período mais crucial, que é o de sua infância.

Confiada ao município, enraizada na comunidade, a escola primária se irá fazer a sua mais importante instituição, objeto do amor e do orgulho locais, centro de educação das suas crianças e de vida e cultura da sua população adulta.

Dizem que não temos espírito de comunidade. Como poderíamos tê-lo, se as instituições, que formam êsse espírito, são tôdas instituições *consulares*, ligadas aos poderes centrais e distantes do Governo Federal e do Governo Estadual, olímpicas e remotas, e em rigor alienadas do espírito local, do gênio local e do interesse local?

Começemos pela escola a restauração, no Brasil, da ordem local, condição primária para que façamos ressurgir o regional e o autêntico na cultura brasileira, ameaçados e feridos pelos restos de centralização colonialista de que ainda não nos emancipamos e que tanto se refugia ainda nas instituições educativas.

Portugal negou-nos, durante todo o tempo de Colônia, a Universidade porque sabia quanto a educação emancipa e dá autonomia. Hoje, são os governos centrais que limitam os poderes dos municípios, já lhes restringindo

os recursos, já lhes retirando a justa dignidade de instituições próprias. A municipalização do ensino primário não é uma reforma administrativa nem pedagógica, embora também seja tudo isto: é, principalmente, uma reforma política e o reconhecimento definitivo da maioria de nossas comunidades municipais. É o princípio que reivindica, é, acima de tudo, o princípio da autonomia municipal.

DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS RELATIVOS À EDUCAÇÃO
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS E. U. DO BRASIL

CAPÍTULO II

DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA

Art. 166. *A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios da liberdade e nos ideais de solidariedade humana.*

Art. 167. O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelo poderes públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

Art. 168. A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I — *o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;*

II — *o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial superior ao primário se-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;*

III — *as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;*

IV — *as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores;*

V — *o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável;*

VI — *para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade;*

VII — *é garantida a liberdade de cátedra.*

Art. 169. *Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.*

Art. 170. *A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios.*

Parágrafo único. *O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o país nos estritos limites das deficiências locais.*

Art. 171. *Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.*

Parágrafo único. *Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.*

Art. 172. Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.

Art. 173. As ciências, as letras e as artes são livres.

Art. 174. O amparo à cultura é dever do Estado.

Parágrafo único. A lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior.

Art. 175. As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do poder público.

Art. 5.º Compete à União:

.....

XV — legislar sobre:

.....

.....

d) diretrizes e bases da educação nacional;

Art. 6.º A competência federal para legislar sobre as matérias do art. 5.º, n.º XV, letras b, c, d, f, h, j, l, o e r, não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar.

ESQUEMA ALGÉBRICO DO PLANO PREVISTO NO ITEM 16

A) Base Geral

A' — Ensino Primário (pago por municípios e Estados)

Professorado (sal. e enc. sociais)	0,48
--	------

Resto

Administração	0,12	
Material	0,30	
Fundo de Construções	0,10	0,52

Total: 100%	1,00
-------------------	------

A" — Os recursos virão:

Dos municípios: 0,20 da Renda de s/Impostos.

Dos Estados: o resto do custo global.

A''' — Remunerar-se-ão os professores na base do salário mínimo do município por hora de trabalho (isto é: pagar-se-á o repouso remunerado).

B) *Custo dos Professores por ano e por Aluno (férias pagas)*

$$c_p = \frac{12 \left[\frac{p_e}{40} \times a (1 + b) s_m \right]}{p_e}$$

onde:

p_e = população escolar do município (primário)

s_m = salário-mínimo mensal

a = % de horas de trabalho diário sobre oito horas

b = acréscimo para encargos sociais (em%)

Exemplo: Seja $p_e = 1200$; $s_m = \text{Cr\$ } 1.500,00$; $a = 0,50$ e $b = 0,40$
logo:

$$c_p = \frac{12 \left[\frac{1200}{40} \times 0,50 \times 1,40 \times 1500 \right]}{1200} = \text{Cr\$ } 315,00$$

Cr\$ 315,00 por aluno-ano, de custo global com professores, a ser pago pelo município e pelo Estado.

C) *Custo global por ano e por aluno (professores e tudo o mais).*

$$c_g = \frac{c_p}{0,48} = \frac{\text{Cr\$ } 315,00}{0,48} = \text{Cr\$ } 656,25 \text{ por aluno-ano,}$$

incluindo todas as despesas.

D) *Custo agregado para toda população escolar*

$$C_g = p_e c_g = 1200 \times \text{Cr\$ } 656,25 = \text{Cr\$ } 787.500,00 \text{ (est. + mun.)}$$

E) *Despesa do Estado:*

$Z = C_g - 0,20 \text{ R.I.}$ — onde R.I. é a renda dos impostos do município.

$$Z = \text{Cr\$ } 787.500,00 - \text{Cr\$ } 400.000,00 = \text{Cr\$ } 387.500,00$$

admitindo-se uma renda de impostos do município de Cr\$ 2.000.000,00.

BIBLIOGRAFIA

1. *A Educação e a Crise Brasileira*, especialmente páginas 45-49, 146-148, 154-159 e 161-179 — ANÍSIO TEIXEIRA.
2. *O Trabalho, a Renda e o Ensino*, de AMÉRICO BARBOSA, publicação da CAPES.
3. *Como Financiar a Educação Brasileira*, publicação da CAPES.
4. *A Autonomia da Educação na Bahia* — Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.
5. *Reforma de Educação de Goiás*.
6. *O Sistema Fluminense de Educação* — JAYME ABREU.
7. *A Escola Elementar e a Formação do Professor no Rio Grande do Sul* — ROBERTO MOREIRA.
8. *Constituição Federal*.
9. *A Escola Pública Universal e Gratuita* — ANÍSIO TEIXEIRA.