

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

1. INTRODUÇÃO: MEDIDAS DE DESCENTRALIZAÇÃO EM QUESTÃO

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 estabelecem o papel do município, tomado como ente federativo autônomo, na formulação e implantação de uma política educacional para a rede de escolas abrangidas pelo sistema municipal de ensino. Tal papel vincula-se aos princípios de descentralização política e democratização do acesso e da participação do cidadão nas decisões de governo, princípios estes cuja importância se revela na possibilidade de rompimento de uma histórica tradição que, no Brasil, ao longo de séculos, fez das medidas centralizadoras a base das relações entre Estado e outras instâncias de governo.

Todavia, no que se refere especificamente à história da educação brasileira – e ainda que pese esta tendência à centralização -, o discurso sobre a “descentralização” também possui uma longa tradição e encontra um de seus primeiros marcos no ato adicional de 1834 quando, sob o intervalo do governo regencial, transferiu-se às então províncias a responsabilidade pela instalação e manutenção dos cursos “elementar” e “secundário”. Àquela época, embora tal medida tenha sido justificada pela idéia da necessária adaptação da educação à realidade local, tratava-se muito mais de um descaso do poder público central com esses níveis de ensino do que da implantação efetiva de uma política educacional de caráter mais descentralizado. Essa transferência de responsabilidades atravessou todo o período imperial e foi mantida mesmo com o início da República, desta feita justificada pelo princípio do federalismo, princípio este que está precisamente demarcado na Constituição atual. É possível afirmar que esta tendência, com matizes que variaram de acordo com o momento histórico em questão, indicava que a educação, particularmente os primeiros anos escolares, foram encarados como um “ônus” do qual o Estado procurava se livrar, sinalizando para o caráter elitista que perpassava as políticas públicas educacionais no Brasil.

No contexto presente, não podemos correr o risco do mesmo equívoco. É preciso que seja superado o descaso com o qual a questão da descentralização do ensino foi tradicionalmente tratada, particularmente aquele que fazia dela uma das estratégias do Estado

para repassar suas atribuições aos municípios. Atualmente, as políticas que têm sido formuladas e implantadas apontam para um outro sentido: busca de promoção da cidadania com a aproximação entre poder público e cidadão, abertura de canais para a participação da comunidade nas decisões políticas e parcerias entre estados e municípios para a boa gestão da “coisa” pública. A criação do FUNDEF é um bom exemplo da tentativa de reversão daquela tradição na medida em que representa uma inovadora iniciativa de redistribuição dos recursos públicos, priorizando o ensino fundamental e beneficiando municípios com poucos recursos.

Assim, é possível afirmar, considerando-se as legislações hoje existentes, que os governos municipais, estaduais e federal encontram-se diante da histórica possibilidade de melhor equilibrar essas relações. Trata-se, de um lado, de fazer valer, de fato, o federalismo, incorporando o município como ente federativo e combatendo as práticas clientelísticas de administração pública tão frequentes entre nós; por outro, garantir que as propostas de descentralização do ensino não signifiquem apenas uma transferência de encargos e nem promovam uma excessiva fragmentação das políticas educacionais, fragmentação esta que pode dificultar a conquista de uma escola de qualidade para todos.

A constituição dos sistemas municipais de educação é, nesta perspectiva, um importante avanço para a concretização desses ideais na medida em que, trabalhada simultaneamente com a boa gerência dos recursos financeiros, pode levar o princípio federativo a aproximar-se de seu objetivo maior: autonomia nas decisões públicas e garantia de qualidade quanto aos direitos básicos do cidadão.

2. DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO

A descentralização da administração pública a fim de aproximá-la do cidadão e a valorização dos princípios federativos encontram-se definidas por critérios bastante inovadores na legislação atualmente em vigor, particularmente pelo reconhecimento do município como um dos “entes” federativos.

O artigo 18 da **Constituição Federal** afirma a autonomia de todos os “entes” que compõem a República Federativa do Brasil: “*A organização político administrativa da República Federativa Brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição*”. Esta autonomia é reiterada pela **Constituição do**

Estado de São Paulo de 1989 que, em seu artigo 144, estabelece: “*Os municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição*”.

No que diz respeito especificamente à educação, este princípio da autonomia federativa também está presente. Diz o **texto constitucional de 1988**, no caput de seu artigo 211, que “*a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino*”. Esta noção é reiterada pela **Constituição do Estado de São Paulo** que, em seu artigo 238, estabelece: “*a lei organizará o Sistema de Ensino do Estado de São Paulo, levando em conta o princípio da descentralização*” e, no parágrafo primeiro do artigo 239, que “*os municípios organizarão, igualmente, seus sistemas de ensino*”.

Esta mesma idéia está expressa no caput do artigo 8º da **Lei 9394/96**: “*a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino*”. Mais à frente, apresentam-se as responsabilidades do poder público municipal no que se refere à educação: “*os Municípios incumbir-se-ão de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados*” (artigo 11, I). Para tal organização, os municípios poderão, de acordo com a lei, adotar a alternativa de se constituírem como sistema autônomo ou de “*se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica*” (Artigo 11, parágrafo único).

Na LDB, em seu Artigo 10, II e III, essas formas de colaboração são explicitadas: “*Os Estados incumbir-se-ão de: (...), definir com os Municípios formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público; elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios*”. Está claro, portanto, que os municípios devem organizar seus sistemas em regime de colaboração, o que implica um intercâmbio de responsabilidades recíprocas, cabendo aos estados a tarefa de integrar os vários sistemas existentes em seus territórios bem como coordenar suas ações. Em outras palavras, cabe aos estados uma ação normativa e articuladora das ações dos vários sistemas.

A partir destas considerações, duas tarefas se impõem na organização dos sistemas de ensino do Estado de São Paulo:

- impedir que a descentralização signifique simplesmente o repasse de atribuições;
- evitar uma fragmentação excessiva.

Trata-se, em síntese, de integrar os diferentes sistemas respeitando-se os objetivos básicos estabelecidos para a educação em todo o território nacional.

3. O PAPEL DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO EM REGIME DE COLABORAÇÃO

Para o país como um todo, e para os municípios em particular, a criação e implantação dos sistemas de educação foram – e ainda são – algo novo. Não são poucos os municípios que continuam se reportando às normas do sistema estadual e têm encontrado dificuldades em operacionalizar a organização de seus próprios sistemas. Isso se deve em grande parte à novidade legal, mas também ao peso da tradição normatizadora que possuía o CEE na legislação anterior. Porém, apesar dessas dificuldades, os sistemas precisam se organizar; são uma exigência legal.

Nesse sentido, é importante ressaltar que, embora a legislação faça muitas referências aos sistemas municipais de educação, a simples menção na lei não é suficiente para sua instituição, ou seja, não basta que eles estejam expressos nos textos legais, nem mesmo na Lei Orgânica dos municípios, para que se tornem reais, uma prática efetiva. É necessário que eles tenham uma forma, uma organização; que sejam explicitados os órgãos que os integram, as competências de cada um, como eles se relacionam entre si e com os outros sistemas, enfim, como as incumbências estabelecidas na lei serão executadas pelas diversas instâncias que os compõem. Ao CEE cabe orientar os municípios nessa tarefa.

Desde a implantação da LDB – mas sem a clareza atual –, essas questões já se colocavam e levaram o Conselho Estadual de Educação de São Paulo a uma série de manifestações, motivadas tanto pelas dúvidas a ele encaminhadas por várias prefeituras municipais quanto por sua própria responsabilidade legal enquanto órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema de ensino do Estado de São Paulo (art. 242 da Constituição Estadual). Dentre essas manifestações, destacam-se a Indicação 10/97, a Deliberação 11/97 e a Indicação 20/02 cujos conteúdos, em síntese, procuraram

apresentar os avanços promovidos pelas novas legislações e conceituar o sistema municipal de educação.

À época em que essas indicações foram feitas, o CEE entendia que era preciso incentivar os municípios no trabalho de organizarem autonomamente os seus sistemas de ensino. Entendia, ainda, que propor concretamente caminhos para a constituição desses sistemas podia significar uma intromissão indevida a ferir os princípios de autonomia legalmente definidos e que o próprio caráter inovador do texto legal abria possibilidades para que diferentes municípios pensassem diferentes soluções, adequadas aos seus objetivos e necessidades, diversidade esta cuja emergência era – e ainda é - encarada como positiva. Em outras palavras, tratava-se de não cercear a autonomia recém conquistada.

Foi a partir dessas balizas – princípios, realidade e intenções - que o Conselho Estadual de Educação, em suas manifestações, particularmente a Deliberação 11/97, estabeleceu que os municípios, ao constituírem seus sistemas de educação, deveriam comunicá-lo formalmente para fins de cadastro, abrindo espaço para sua autonomia. Ao afirmar, contudo, em seu artigo 3º, que “*para fins de cadastro que torne mais ágil o regime de colaboração preconizado pela legislação, os municípios devem enviar ao Conselho Estadual de Educação: a) Lei Municipal que institui o sistema Municipal de Ensino (se houver); b) Lei Municipal que criou o Conselho Municipal de Educação (CME); c) Regimento Interno do CME; d) Composição e endereço do CME; (...)*”, esta Deliberação enfatizou o aspecto da organização dos Conselhos Municipais de Educação e não dos Sistemas Municipais de Ensino, dando margem para que, em vários municípios, a constituição dos sistemas fosse confundida com a criação de um conselho, o que certamente é insuficiente. Esta é exatamente a situação na qual se encontram muitos dos processos encaminhados a este CEE . Esses processos indicam, com clareza, que os documentos até agora produzidos não ofereceram orientações suficientes aos municípios na tarefa de organizarem seus sistemas e, neste instante, estão impossibilitados de serem analisados posto que, em sua grande maioria, tratam da organização dos conselhos e não dos sistemas.

Acrescente-se a isto o fato de que cada município foi se organizando ^{o seu} como “sistema de ensino”, sem que o regime de colaboração estivesse explicitado. Estas iniciativas municipais – louváveis quando se tomam os princípios de autonomia e respeito à diversidade – implicam, porém, em alguns riscos. Os principais deles são a fragmentação excessiva e a inadequada compreensão e atendimento da legislação, particularmente no que

se refere ao fato de que os vários regimes devem se constituir **em colaboração**. Essa obrigatoriedade, enfatizada pelo legislador, procurava exatamente atentar para tais ameaças – certamente mais intensas num estado como o nosso, com 645 municípios –, evitando-as. (travessão)

O CEE, pela posição que sempre ocupou na condução dos assuntos educacionais do Estado de São Paulo, tem a obrigação, então, de buscar esclarecer as dúvidas existentes, oferecendo diretrizes para que os municípios possam cumprir aquilo que legalmente lhes é solicitado, isto é, **organizar seus sistemas de educação em colaboração com o sistema estadual**. //

4. DOS ENCAMINHAMENTOS

Isto posto, cabe ao CEE os seguintes encaminhamentos:

- a) Orientar os municípios sobre a forma de organização dos seus respectivos sistemas de ensino;
- b) explicitar a forma como o regime de colaboração deve ser implantado no Estado de São Paulo;
- c) estabelecer os procedimentos posteriores a serem adotados pelos processos que hoje tramitam neste Conselho.

Com relação ao primeiro ponto, e como anteriormente apontado, é necessário que os sistemas municipais tenham uma "forma". O artigo 18 da LDB se encarrega de indicá-la: *“ os sistemas municipais de ensino compreendem: I- as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal; II- as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação”*.

Fica claro, portanto, que para um sistema existir, ele necessita minimamente:

- **de uma rede escolar** que se enquadre na tipologia estabelecida nos incisos I e II do artigo 18 da LDB e nas prioridades fixadas no inciso V do artigo 11 da mesma lei;
- **de órgãos que normatizem** o sistema nos termos das exigências e das aspirações da municipalidade e se encarreguem da articulação com o sistema estadual e nacional nos termos da LDB;
- **de um órgão executivo** encarregado de viabilizar as políticas públicas e supervisionar os estabelecimentos de ensino de seu sistema.

Entendemos, ainda, que estas orientações devem ser transformadas em lei municipal que, antes de qualquer outra providência, definirá a opção do município quanto a constituir-se autonomamente, integrar-se com o sistema estadual ou compor com ele um sistema único (artigo 11, parágrafo único). Nos casos em que os municípios decidam por se constituírem como sistema autônomo, a esta lei municipal caberá estabelecer as atribuições dos diversos órgãos e a forma de integração e relacionamento entre eles. Todavia, nada impede, mesmo na situação acima descrita, que os sistemas municipais optem por adotar as normas emanadas do CEE.

Em consonância com o artigo 11 da LDB, que fornece mais subsídios sobre o assunto, entendemos, por fim, que estas são as exigências para a constituição de um sistema:

“Artigo 11 – Os municípios incumbir-se-ão de:

- I- organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino integrando-os às políticas e planos educacionais da União e do Estado;*
- II- exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;*
- III- baixar normas complementares para o sistema de ensino;*
- IV- autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;*
- V- oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”.*

Quanto a segunda questão, sobre o regime de colaboração, afirma o artigo 8º da LDB: *“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”*. Entendendo, portanto, a obrigatoriedade dos sistemas atuarem em regime de colaboração, é preciso definir com clareza qual será o órgão articulador e quais os parâmetros a serem respeitados tanto pelos municípios quanto pelo estado para que essa exigência seja cumprida. Neste sentido, consideramos que o CEE deve exercer esta função articuladora entre os vários sistemas. Quanto à definição de tais parâmetros, compreendemos que a instância adequada para sua definição é o Plano Estadual de Educação, uma lei a ser proposta pelo Governo do Estado após amplo debate com a sociedade. O Conselho Estadual de Educação já iniciou um processo interno para discutir quais serão suas contribuições em relação ao Plano.

No entanto, enquanto tais processos se encaminham, existem algumas questões que demandam um tratamento imediato, principalmente como garantia dos direitos dos próprios alunos à escola e à educação.

A primeira destas questões se refere à duração do ensino fundamental. O trânsito dos alunos entre diferentes sistemas municipais e no estadual, como no caso de transferências entre cidades, precisa ser garantido sem prejuízo destes. Assim, se um município decidir pela ampliação da duração do ensino fundamental, hoje de oito anos, deverá fazê-lo de modo a preservar a compatibilidade entre as propostas dos vários sistemas e respeitar o princípio da locação por idade, garantindo que a alfabetização, hoje compreendida como um conceito mais amplo de apropriação da linguagem oral e escrita, possa ser trabalhada de acordo com a proposta abordada, sem deixar de estabelecer mecanismos de equivalência para esse parâmetro (idade e série).

Em segundo lugar, a transferência das redes de ensino fundamental do Estado para os municípios deverá se dar prioritariamente com a passagem dos dois primeiros ciclos do ensino fundamental, só podendo avançar em relação às demais quando estas estiverem plenamente atendidas.

Diante do exposto, todos os processos encaminhados pelos municípios a este Conselho dando ciência da constituição de seus sistemas municipais de educação devem retornar as suas prefeituras de origem a fim de que sejam enquadrados nas exigências *orientações* expressas nesta indicação. Os municípios deverão indicar o modo como organizaram seus sistemas, apresentando as normas e leis que definam seus elementos constitutivos e o papel de cada um desses elementos na condução da política educacional. Posteriormente, tais processos deverão ser reencaminhados ao CEE para análise e ciência.

Francisco Carbonari