

INDICAÇÃO CEE Nº: 05/94- CP - Aprovada em 14-12-94

Conselho Estadual de Educação - Proc. CEE Nº 0941/94

Estudo sobre a Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo

Relator: Cons. José Mário Pires Azanha

Introdução

Há muitas décadas que a questão da municipalização do ensino vem ocupando a atenção de educadores, políticos, administradores e de outros especialistas. A motivação para isso tem sido variada, envolvendo preocupações de natureza pedagógica, social, econômica, etc. Essas diferentes motivações - nem sempre interligadas de uma maneira interessante - não apenas indicam a complexidade do problema como também, muitas vezes, conduzem a propostas conflitivas porque privilegiam aspectos parciais do assunto em detrimento de uma visão de conjunto.

Para evitar esse caminho, deixemos de lado a multiplicidade desses estudos parciais, bem como as propostas daí geradas. Atenhamo-nos apenas ao exame dos propósitos a que devem servir os esforços municipalizantes no quadro da educação paulista. Este é o ponto central da questão e, sem clareza sobre ele, as discussões e as propostas sobre o assunto têm sido desnorteantes para os principais afetados por uma eventual municipalização do ensino: os detentores do poder público municipal e os integrantes do magistério estadual. Os primeiros recebem com desconfiança iniciativas do Governo Estadual por não verem com clareza a magnitude de eventuais futuros compromissos embutidos na retórica municipalista e o pessoal do magistério experienta, na mesma situação, um sentimento de insegurança com relação às condições de prosseguimento das próprias carreiras profissionais.

O apóstolo Paulo já dizia que, se a trombeta der um som confuso, ninguém se preparará para a batalha. Essa observação é também válida e apropriada para ajuizar as discussões atuais sobre municipalização do ensino, nas quais se nota que a ambiguidade em que se formulam os objetivos a serem alcançados (políticos, econômicos, sociais, etc.) impede que eventuais propostas sejam examinadas e avaliadas de modo adequado, e, conseqüentemente, aceitas ou rejeitadas. Daí as imensas dificuldades encontradas pelas duas anteriores Administrações Estaduais no estabelecimento de coordenadas aceitáveis para a definição de pontos suscetíveis de ensejar o estabelecimento de um regime de colaboração entre os poderes públicos, estadual e municipal, no que diz respeito ao ensino fundamental. De um lado, cristalizam-se sentimentos de impotência e de desânimo no equacionamento dos graves problemas do ensino e, de outro, reforçam-se atitudes de resistência à assunção de novas responsabilidades mal definidas.

Sugestões

O Conselho Estadual de Educação, na compreensão de suas responsabilidades como órgão consultivo do Sistema Estadual de Ensino, resolveu oferecer algumas sugestões que possam contribuir para a superação de impasses e dificuldades no estabelecimento do regime de colaboração entre o Estado e Municípios, previsto no Art. 211 da Constituição Federal.

1. Projetos de municipalização do ensino devem fixar objetivos estrita mente educacionais, porque a legitimidade desses projetos deve decorrer de visíveis conseqüências para a melhoria do ensino fundamental.

Não se discute, evidentemente, que iniciativas de municipalização tenham necessariamente implicações de natureza econômico-financeira, política, social, administrativa e outras. O que se propõe é que nos critérios de aprovação de projetos devem prevalecer razões ligadas à melhoria do ensino e não razões de outra ordem. A esse respeito, convém lembrar Anísio Teixeira que, em 1957, no âmbito de um Congresso Nacional de Municipalidades, defendeu com veemência a tese da municipalização do ensino como resposta a uma situação a ser modificada para que o ensino primário pudesse reunir condições de melhoria que, de outro modo, não pareciam viáveis. Inspirado na educação norte-americana, de tradições fortemente locais, parecia a A. Teixeira que uma reordenação das responsabilidades municipais, estaduais e federais seria suficiente para que a escola primária se consolidasse em níveis desejáveis de qualidade. Sabemos, hoje, em que essa reordenação legal já está feita e que isso apenas não basta. Permanecem imensas e inúmeras dificuldades para o estabelecimento de um viável e adequado regime de colaboração entre os poderes públicos no que diz respeito à educação. Por que a permanência dessas dificuldades? Teria A. Teixeira sido ingênuo na sua proposta? Talvez ele, naquele tempo, e nós, hoje, não tenhamos atentado suficientemente para a importância das condições políticas fortemente centralizadoras que atuaram na evolução histórica do ensino brasileiro e que impediram uma participação das comunidades no encaminhamento das questões educacionais. Na ausência de uma consciência local da importância da educação, muitas vezes, o poder público municipal, ainda hoje, permite que razões de ordem não educacional prevaleçam nas suas decisões relativas a projetos estaduais de municipalização do ensino.

2. É preciso atuação sistemática para institucionalizar a preocupação municipal com a educação.

Na ausência de tradições locais que favoreçam o desenvolvimento de uma consciência coletiva da importância da educação, é preciso que o Estado atue para induzir a criação e a consolidação de mecanismos institucionais que aproximem as populações locais do debate educacional. Somente assim será possível que, a médio prazo, se desenvolva a consciência da indispensabilidade da participação municipal na busca e na implementação de soluções dos problemas de educação. É necessário criar condições para uma reversão de expectativas nesse assunto. Só a coletivização dessas atitudes e expectativas poderá favorecer a preponderância de razões educacionais sobre razões de outra ordem nas discussões de projetos estaduais de municipalização do ensino.

O Conselho Estadual de Educação já tomou duas iniciativas para introduzir de modo sistemático a discussão de problemas de educação no âmbito dos Municípios. Essas iniciativas, ambas estimuladoras da criação e da implantação de conselhos municipais de educação, representaram uma substancial mudança da posição do CEE com relação ao assunto. Trata-se, agora, de estimular a assunção, por órgãos municipais, de atribuições até agora privativas do Estado, mas que podem e devem ser delegadas. Sem essas delegações de competências, conselhos municipais de educação só excepcionalmente e por concessão das Prefeituras, poderão ter peso nas decisões sobre a organização e o funcionamento das instituições escolares localizadas nos municípios. Mas, para produzir efeitos, a atuação do CEE na criação e implantação de conselhos municipais depende de uma atuação conjugada com a Administração Estadual do Ensino. É preciso que prefeitos e dirigentes municipais de educa-

ção sejam reunidos e adequadamente informados sobre o papel e a importância de conselhos municipais atuantes. Seria ingênuo esperar que a simples edição de normas descentralizadoras do CEE tenham, por si sós, poder de convencimento.

3. Projetos de municipalização do ensino deverão sempre visar a alterações específicas nas atuais relações Estado/Municípios que deverão ser adequadas à peculiaridade das situações locais.

Hoje, especialistas de variadas áreas de conhecimento são capazes de mostrar com sofisticação de análise que a questão da municipalização do ensino está relacionada com condições históricas, políticas, sociais, econômico-financeiras, legais, trabalhistas, tributárias e até mesmo com condições educacionais e pedagógicas. Mas esse acúmulo de saber especializado e sua eficiência na demonstração da complexidade do assunto pode muitas vezes ser de escassa serventia na busca de soluções para problemas sociais que requerem decisões urgentes, sob pena de agravamento irremediável. É o caso da situação da qualidade do ensino fundamental. Todos concordam que, com relação ao problema, convém que os poderes públicos conjuguem esforços, mas essa conjugação esbarra no aguardo de fórmulas utopicamente exaustivas e definitivas. Contudo, os próprios estudos e análises disponíveis, que eficientemente revelam a complexidade do problema, apontam também para a vacuidade e a futilidade da busca de uma fórmula universal para a municipalização do ensino, que pondere adequadamente todas as suas vantagens e desvantagens. A consciência da improficuidade da busca de fórmula única e eficaz para a grande variedade das situações existentes não deve, contudo, conduzir a simplificações enganosas e igualmente ineficazes.

A mais enganosa dessas simplificações é exatamente aquela que não ignora a complexidade do assunto, mas mantém a pretensão de universalidade da solução proposta. Trata-se da idéia de que é inadiável que o ensino de 1- grau seja substancialmente transferido para a responsabilidade direta dos Municípios. Ora, a tese da necessidade de uma maior participação municipal no ensino de 1º grau é inteiramente defensável mas, por isso mesmo, não convém comprometê-la com aflições circunstanciais. A adoção pelo Estado da idéia de transferência de sua rede de escolas para os Municípios deve ser prévia e amplamente discutida, a partir de uma definição clara da parte do próprio Estado com relação àquelas responsabilidades que ele reteria como suas. Sem essa preliminar, a fórmula é inaplicável, porque as resistências e os embaraços legais e administrativos a inviabilizariam.

Tem-se afirmado que a manutenção da atual rede estadual é incompatível com padrões dignos de remuneração salarial do magistério. Há muito de verdade nessa alegação e aí se cria um impasse porque o professor aviltado na sua remuneração não é mobilizável para esforços de melhoria do ensino. Uma solução parcial do problema poderá estar na negociação

Estado/Município para instituição de um pró-labore municipal aos salários do magistério estadual. Essa medida, relativamente simples, poderia em muitos casos melhor atender a conveniências locais quando faltar aos Municípios experiência ou condições para manutenção de escolas próprias ou absorção das escolas estaduais.

O realce dessa medida deve-se apenas ao impacto social que ela produziria, mas há inúmeros outros pontos que poderiam prestar-se a ações específicas de participação dos Municípios na melhoria de escolas estaduais: manuten-

ção, conservação e reformas de prédios escolares, segurança escolar, compra de livros e de material didático, instalação e manutenção de bibliotecas e de laboratórios, merenda, pessoal de apoio escolar, projetos especiais previstos nos planos escolares, aperfeiçoamento docente, etc.

O fundamental é não associar a municipalização do ensino a uma fórmula única e rígida, mas induzir os Municípios à participação naqueles pontos em que eles próprios escolham dentre um elenco de alternativas de ação preparado por estudos conduzidos por comissões especiais mistas.

Há também a outra face da moeda. Em muitos casos não se trata de o Estado requisitar a colaboração dos Municípios neste ou naquele ponto mas, antes, de oferecer colaboração na solução de problemas detectados pelos próprios Municípios. O gigantismo da rede estadual de escolas e a gestão centralizada são impedimentos para a percepção da especificidade de inúmeros problemas locais. Problemas que podem ser agravados por medidas gerais, mas que poderiam ser resolvidos por providências também locais desde que houvesse a colaboração financeira e técnica do Estado.

4. A alegação de que os Municípios "não têm aplicado o mínimo exigido da receita municipal diretamente na manutenção e desenvolvimento do ensino pré-escolar e fundamental" não pode ser aceita sem alguma restrição quanto à sua generalidade e adequação.

Afirmções como essas mais dificultam do que favorecem os projetos de municipalização do ensino porque, tomadas como pressuposição indiscutível, provocam reações defensivas gerais que beneficiam eventuais municípios faltosos. Há municípios com clara consciência de suas responsabilidades na área da educação e com atuação consequente em função dessa consciência. Além disso, há ausência de critérios legais não ambíguos que permitam discriminar que tipos de aplicação de recursos constituem despesas com educação, ao contrário de outros que não podem ser assim considerados. O atual projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em tramitação no Congresso, contém dispositivos que permitirão essa discriminação. No entanto, não é necessário aguardar a aprovação de projetos sempre sujeita a adiamentos e embaraços. No Estado de São Paulo, a Lei nº 10.403/71, que reorganizou o Conselho Estadual de Educação estabelece, no Art. 2º, inciso III, que, compete ao órgão:

"Fixar critérios para o emprego de recursos destinados à Educação, provenientes do Estado, da União, dos Municípios ou de outra fonte, assegurando-lhes aplicação harmônica e bem assim pronunciar-se sobre convênios de ação interadministrativa".

Nessas condições, o CEE, no exercício dessas atribuições, poderá propor orientação e normas sobre o assunto, independentemente do término de tramitação de projetos de lei. A edição dessas normas dará ensejo a ações sistemáticas de elucidação de questões referentes a despesas com educação, não apenas no âmbito municipal mas também no estadual. Aliás, com relação a esse assunto, conselhos municipais de educação poderão suprir com eficácia a falta de uma tradição local no trato de problemas de educação