

INDICAÇÃO CME Nº 01/02- CNPAE - APROVADO EM 26/03/ 02

Conselho Municipal de Educação de São Paulo

Sistemas municipais de ensino

Relator : Conselheiro Nacim Walter Chieco

I. RELATÓRIO

Esta Indicação tem a finalidade de esclarecer aspectos da Lei Federal nº 9.394 (LDB), de 20 de dezembro de 1996, relacionados à concepção e presença dos sistemas de ensino, especificamente dos sistemas municipais de ensino. Trata-se de assunto de vital importância para os Municípios que optaram por instituir sistema próprio e autônomo de ensino, nos termos da citada Lei. O objeto desta Indicação deve ser complementado por outras duas manifestações deste Conselho referentes à abrangência e às incumbências do sistema municipal do ensino de São Paulo.

São examinados, a seguir, os princípios federativos relativos à autonomia municipal, algumas posições conceituais e doutrinárias sobre sistemas de ensino e o significado dos sistemas municipais de ensino na LDB.

1. Uma questão

Estariam os sistemas municipais de ensino aptos a entrar em pleno funcionamento?

Essa é uma das principais questões presentes nas discussões sobre a aplicação da Lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB), sancionada em 20 de dezembro de 1996 sob nº 9.394. Trata-se de uma importante e estratégica inovação dentro do novo quadro geral da educação brasileira.

Os sistemas federal e estaduais, no âmbito da organização da educação nacional, não apresentam maiores dificuldades, pois já se encontram estruturados e em funcionamento há bastante tempo.

Para responder a questão acima é conveniente abordar os seguintes tópicos :

- * as disposições constitucionais acerca dos princípios federativos;
- * o conceito de sistema de ensino; e
- * as disposições da LDB sobre sistemas municipais de ensino.

2. Princípios federativos

Há muito tempo os Municípios brasileiros são considerados unidades ou dependências administrativas, com responsabilidades e poderes específicos sobre as respectivas populações e territórios. A Constituição Federal (CF) de 1988, entretanto, avança muito mais, na linha de descentralização, ao conferir

status de ente federativo aos Municípios. Com efeito, o artigo 1º da CF, que enumera os princípios fundamentais, dispõe que :

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...

A organização político-administrativa do Estado brasileiro assenta-se no princípio da autonomia dos entes federativos. A esse respeito, o artigo 18 estabelece que :

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

O Capítulo IV do Título III da CF, artigos 29 a 31, fixa as regras básicas de organização dos Municípios no que se refere a sua estrutura legal (lei orgânica) e político-administrativa (poderes executivo e legislativo), competências e formas de fiscalização e controle.

O Brasil, portanto, nos termos constitucionais, é uma federação formada por cerca de 6.000 Municípios, 26 Estados e o Distrito Federal. É de se destacar, também, que a autonomia como requisito essencial de cada ente federativo não significa que cada Município ou Estado seja totalmente independente e separado dos demais. Há, contrabalançando a autonomia, o princípio da unidade nacional. A própria CF prevê a possibilidade de intervenção da União para “manter a integridade nacional” e assegurar o princípio da “autonomia municipal”.

Do permanente e sutil equilíbrio entre a autonomia e a integridade nacional, devem resultar relações de cooperação, de colaboração, de parceria e não de subordinação ou de imposição da vontade e poder de um dos entes federativos sobre os demais.

Em matéria de educação, por exemplo, a CF expressa no artigo 211 que :

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

Nas últimas décadas consolidaram-se os sistemas federal e estaduais de ensino. Os Municípios, entretanto, em sua grande maioria, não alcançaram a maturidade e a consciência suficientes para uma atuação organizada, constante, sistemática, em suma autônoma, no campo educacional. Excetuam-se alguns Municípios que por iniciativa própria conseguiram atingir essa condição. Esse quadro, porém, não corresponde às idéias de renomados educadores, como Anísio Teixeira, que sempre defenderam uma destacada presença dos Municípios em educação, sobretudo na educação infantil e no ensino fundamental. Tampouco corresponde aos preceitos constitucionais que definem responsabilidades e reservam recursos aos Municípios para aplicação em educação.

Faltou, sem dúvida, a iniciativa de se encontrar mecanismos efetivos de viabilização do regime de colaboração para a organização dos sistemas municipais de ensino. Neste momento, entretanto, há dois vigorosos instrumentos para induzir e garantir a mudança desse estado de coisas: a Emenda Constitucional nº 14/96, que institui o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, e a LDB.

Vamos nos deter no que estabelece a LDB em matéria de organização da educação nacional, em especial sobre os sistemas municipais de ensino. Antes, porém, vale a pena rever alguns conceitos relacionados a sistema de ensino.

3. Sistema de ensino

Desde a primeira LDB, de 1961, houve uma significativa produção doutrinária em torno do conceito de sistema de ensino. Um esforço de síntese foi realizado em 1972, pela então Ministra da Educação e Cultura, professora Esther de Figueiredo Ferraz, por ocasião do IX Encontro de Conselhos Estaduais e Federal de Educação. (Ferraz, E. de F. *Conceituação de Sistema de Ensino*. In : Souza, P. N. e Silva, E. B. da - coordenadores - **Educação : escola - trabalho**. São Paulo, Pioneira, 1984, p. 1 a 27).

Após analisar a posição de diferentes educadores, a professora Esther, a partir de um agrupamento dos componentes essenciais, segundo categorias aristotélico-tomistas, propõe a seguinte definição para sistema de ensino de um país :

realidade educacional complexa e, muitas vezes, ao extremo diversificada, que adquire unidade, coerência e sentido na medida em que, trabalhada pelas normas traçadas pela autoridade competente, se deixa conduzir em direção aos fins que esse País julga dever atingir pela educação.

Dessa definição podem ser deduzidos os seguintes componentes de um sistema de ensino : os recursos e uma eventual rede física; o suporte normativo fixado pela autoridade competente; e os fins e valores educacionais almejados e buscados por uma sociedade.

O conceito proposto pela professora Esther pode aplicar-se, indistintamente, aos sistemas nacional, federal, estaduais e municipais de ensino.

O professor José Augusto Dias desenvolve o conceito de sistema escolar brasileiro em coletânea de estudos sobre a estrutura e funcionamento do ensino de 1º e 2º graus, publicada originalmente em 1973. Parte da definição de sistema, segundo Lalande : *conjunto de elementos materiais ou não, que dependem reciprocamente uns dos outros de maneira a formar um todo organizado*. Entende o professor José Augusto que, dessa forma, um sistema apresenta-se como *um todo formado por partes interdependentes e harmônicas*. Em seguida, distingue sistemas fechados ou abertos, sistema de educação, sistema de ensino e sistema escolar. Caracteriza o sistema escolar como *um sistema aberto, que tem por objetivo proporcionar educação e que compreende*

uma rede de escolas e sua estrutura de sustentação. Sendo aberto, o sistema escolar recebe da sociedade *uma multiplicidade de elementos (inputs) e devolve à sociedade os produtos de sua atuação (outputs).* O professor José Augusto aponta, ainda, o uso indiferente, na legislação, das expressões *sistema de ensino* (mais freqüente) e *sistema de educação.* Considera esta ampla demais e aquela de amplitude intermediária, abrangendo, além das escolas, *outras instituições e pessoas que se dedicam à educação sistemática.* Prefere, justamente pela sua maior delimitação, utilizar a expressão *sistema escolar.* (Dias, J. A . *Sistema Escolar Brasileiro.* In : Brejon, M. - organizador - **Estrutura e funcionamento do ensino de 1º e 2º graus - leituras.** 18ª ed, São Paulo, Pioneira, 1985, p. 79 a 92).

Em 1992, o Conselho Estadual de Educação de São Paulo publicou a Indicação CEE nº 02/92, sobre organização do sistema estadual de ensino, elaborada pelo conselheiro e professor José Mário Pires Azanha e subscrita por um grupo de sete conselheiros (Indicação CEE nº 02/92, de 1º de abril de 1992. In : **Acta Especial - Conselho Estadual de Educação de São Paulo,** 1993). Desde logo, o professor Azanha refere-se à *ilusão* quanto à existência de uma *definição essencial de sistema.* Entretanto, citando Bertalanffy, diz que *em qualquer emprego adequado de “sistema” está implícita a idéia de coesão.* Mostra, também, que o obstáculo conceitual foi *cautamente* contornado pelo legislador constituinte ao dispor que as várias esferas do Poder Público devem organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. (Artigo 211 da CF).

Essa ocorrência singela da expressão conduz ao entendimento de que *“sistema de ensino” não se refere a conjunto ou rede de escolas ou de instituições educacionais mas, sim, a conjunto de normas de organização.* Mais adiante, o professor Azanha acrescenta a necessidade de *articulação entre as normas que, no seu conjunto, caracterizariam o sistema de ensino e ordenariam a organização e o funcionamento da rede de escolas de todos os níveis.* A Constituição paulista, no artigo 239, é lembrada como reforço a esse entendimento :

O Poder Público organizará o sistema estadual, abrangendo todos os níveis e modalidades, incluindo a especial, estabelecendo normas gerais de funcionamento para as escolas públicas estaduais e municipais, bem como para as particulares.

Sem prejuízo de outros enfoques que podem ser adotados na conceituação de sistema de ensino, é preciso considerar que os diferentes componentes ou aspectos - normas, fins e valores, escolas e demais recursos; *input,* processo e *output;* processo e produto; insumo e resultado; cliente e fornecedor; atendimento e beneficiário - devem ser diferentemente ponderados em cada sistema. No fundo, as diferenças serão de quantidade e não de natureza. O menor Município brasileiro pode, perfeitamente, caracterizar, organizar e instituir o seu sistema de ensino, ajustando os componentes mencionados ao seu porte, às suas necessidades, às suas disponibilidades, enfim, ao seu projeto de educação.

Passemos ao exame dos preceitos contidos na LDB.

4. Sistemas municipais de ensino

O Título IV, artigos 8º a 20 da LDB, estabelece as diretrizes e bases para a organização da educação nacional. Em sintonia com a Constituição, repete o mencionado regime de colaboração entre os entes federativos (artigo 8º), especifica competências (artigos 9º a 13), preconiza princípios de gestão democrática do ensino público (artigo 14) e de autonomia das unidades escolares públicas de educação básica (artigo 15), define a abrangência dos sistemas de ensino (artigos 16 a 18), classifica as instituições de ensino em públicas e privadas (artigo 19) e, finalmente, conceitua as diferentes categorias de instituições privadas de ensino (artigo 20).

Preocupam-nos, neste momento, as incumbências e a abrangência dos sistemas municipais de ensino, assim dispostos na LDB :

Art. 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 dos Estados;

II- exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III- baixar normas complementares para o seu 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.

Parágrafo único : Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

.....
Art. 18 - Os sistemas municipais de ensino compreendem :

I - as instituições de 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.

Está clara a orientação descentralizadora da LDB, em observância aos preceitos constitucionais. Já se disse que a Constituição de 1988 é fundamentalmente municipalista. A nova LDB também o é. Nunca, antes, os Municípios brasileiros tiveram tão claramente definidas competências e

abrangência de atuação em educação. Pode-se considerar que estaria concluído um ciclo legislativo de caracterização dos sistemas de ensino no Brasil.

Os dispositivos da LDB não deixam margem a dúvidas quanto à possibilidade de funcionamento pleno e imediato dos sistemas municipais de ensino. A nova Lei não restringe, não condiciona, não impõe limitações para a aplicação das novas regras. E, neste caso, não caberá a qualquer órgão de educação interpretar de forma limitativa, condicional ou restritiva. Qualquer restrição que se estabeleça, terá o caráter de tutela e será um desvirtuamento da letra da Lei, além de atentatório ao princípio constitucional da autonomia municipal.

Concretamente, porém, as situações serão muito diferenciadas em função da realidade atual de cada Município. Alguns já contam com larga experiência e condições de funcionamento inteiramente autônomo. Grandes ou pequenos Municípios, de norte a sul do País. Outros estarão próximos disso, mas ainda precisam de alguns requisitos para alcançar a autonomia desejada. A grande maioria, provavelmente, precisará realizar um esforço concentrado para superar deficiências e atingir um patamar indispensável para o desempenho das atividades legalmente definidas. Dir-se-á, então, que a Lei não condiciona mas a realidade sim. Correto. Mas isso não significa que a Lei não seja eficaz. Tampouco significa que não sejam possíveis mecanismos para vencer as dificuldades. Quer dizer, em suma, que os Municípios não devem ser abandonados à própria sorte na implantação dos respectivos sistemas.

É preciso, antes de mais nada, deixar claro que não há nenhum segredo ou grande dificuldade para a implantação de um sistema municipal de ensino, sem esquecer também que a educação é um assunto da maior responsabilidade e relevância para o Poder Público. As discussões havidas e a produção doutrinária em torno do tema “sistema de ensino” não devem causar qualquer receio ou, pior ainda, “mística” sobre o assunto. Ao contrário, tudo isso corresponde a uma fase histórica relevante para o alcance do quadro legal atual.

E os próprios Municípios também evoluíram nos últimos anos, na abordagem dos assuntos educacionais. Há Estados, como Rio Grande do Sul e São Paulo exemplificativamente, que já contam com um longo caminho percorrido na linha de descentralização e de delegação de competências aos Municípios. Delegação de competências de caráter deliberativo aos conselhos municipais, como por exemplo para a autorização de funcionamento de estabelecimentos de educação infantil e de ensino fundamental, ou mesmo de cunho pedagógico e administrativo, como para a supervisão de tais unidades. Foi, de fato, um longo percurso de alterações legislativas e normativas para se alcançar tais mudanças. A nova LDB supera todas essas conquistas ao conferir contornos precisos e competências originárias, portanto, sem necessidade de delegação aos sistemas municipais de ensino. Historicamente relevantes, as delegações concedidas ficaram sem efeito em virtude da nova Lei.

Uma palavra ainda sobre eventuais requisitos para a implantação de um sistema municipal de ensino. A rigor, o pressuposto fundamental é que haja

uma preocupação sistemática e constante com a educação. Sobre esse assunto, é indispensável a leitura do texto "Uma idéia de municipalização do ensino", de autoria do professor Azanha, publicado originalmente, em 1991, na Revista de Estudos Avançados da USP. Nesse trabalho é formulada e desenvolvida a idéia de que *o passo inicial é municipalizar a preocupação com o problema educacional*. (Azanha, J.M.P. **Educação : temas polêmicos**. São Paulo, Martins Fontes, 1995, p. 105-115).

Atendida essa condição, por assim dizer filosófica e existencial, nada mais será impedimento para um projeto educacional autônomo do Município. Sempre haverá necessidade, obviamente, da participação conjunta do Poder Público local, da comunidade e, como agentes responsáveis pelo processo educativo, dos educadores. Com tais ingredientes, pode e deve ser desenhado um projeto de atendimento educacional às crianças e jovens de uma comunidade, em consonância com as políticas de desenvolvimento econômico e social do Município. Nesse sentido, não deve constituir obstáculo o tamanho ou o nível econômico do Município.

Uma pergunta que poderia ser feita é se o Município precisaria contar com conselho municipal de educação ou algo equivalente. Embora a LDB não o exija, sua existência é desejável e necessária, uma vez que um colegiado pode ser extremamente útil na fixação das políticas educacionais, bem como na tomada de grandes decisões de interesse da coletividade. Outra mudança recente, como o Conselho de Acompanhamento e Controle do FUNDEF, prevê, na sua composição, a presença de um representante do Conselho Municipal de Educação.

E secretaria, ou departamento, ou diretoria, ou coisa similar para administrar os negócios da educação, seria necessário? Tudo depende das necessidades combinadas com as disponibilidades e do projeto municipal de educação. O importante, na etapa inicial de implantação de um sistema municipal de ensino, é que não ocorra criação de órgãos e funções, e conseqüentes dispêndios financeiros, sem uma comprovada e efetiva necessidade. Afinal, em todos os níveis do Poder Público as máquinas administrativas estão passando, imperiosamente, por amplo processo de racionalização. Nada impediria, por exemplo, que, num Município pequeno o próprio Prefeito, ou seu Vice, resolvesse assumir o compromisso de, com o apoio e assessoria de um colegiado não remunerado, implantar e gerenciar o sistema municipal de ensino nos termos da LDB.

Não obstante, ao se decidir pela organização do sistema municipal de ensino, nele deverão ser incluídos os órgãos de educação (o administrativo e o normativo), conforme prevê o inciso III do artigo 18 da LDB.

Há duas soluções básicas para vencer as eventuais dificuldades municipais. Vejamos cada uma delas.

A primeira solução está contemplada no regime de colaboração previsto na Constituição e na Lei. Regime de colaboração, é bom que se diga, não significa regime de subordinação e de tutela. De fato, o ente que recebe a colaboração

estará em pé de igualdade com o colaborador. Nesse sentido, os sistemas federal e estaduais deverão estruturar formas de colaboração com os Municípios que necessitem e requeiram apoio. A colaboração jamais poderá ser imposta. Deverá resultar da vontade do Município em recebê-la. Não se deve descartar, também, a hipótese de colaboração entre Municípios vizinhos. Aliás, esse pode ser um interessante ponto de partida para a criação de colegiados de educação de âmbito regional. Há que se considerar, ainda, que dificilmente poderão ser planejadas e especificadas previamente todas as formas de colaboração necessárias e possíveis. Na verdade, cada Município deverá ter um diagnóstico e uma proposta específica de apoio e assessoramento. Após período determinado, o próprio Município poderá auto-avaliar-se e decidir se dispensa o apoio e assume plenamente o seu papel.

A outra solução também consta da própria LDB. E nisso o legislador foi perspicaz. Por opção própria, os Municípios poderão integrar-se ao sistema estadual ou compor com ele um sistema único de educação básica. Assim dispõe o parágrafo único do artigo 11. Vale dizer, portanto, que haverá solução para todos os casos. É bem verdade que, se a autonomia é um princípio e um valor almejado por todos, esta solução deverá ser sempre circunstancial e transitória. Pode-se imaginar a ocorrência de caso extremo em que o Município não manifeste a menor disposição em tornar-se autônomo. Trata-se, de fato, de situação patológica em que não se alcançou a consciência mínima do significado de ente federativo constitucionalmente autônomo. O próprio *status* de Município, nesse caso, estaria equivocado.

É evidente que a alternativa de integração ou composição com o sistema estadual somente deve ser adotada após terem sido esgotados todos os recursos e mecanismos do regime de colaboração com vistas à autonomia municipal.

Não é demais lembrar que disposições constitucionais e legais devem nortear as políticas, projetos e planos públicos educacionais. Nesse contexto, constitui prioridade o propósito de se resolver os graves problemas da educação brasileira, destacando-se as questões da má qualidade do ensino e da desvalorização do professor. A par disso, promove-se um necessário e amplo rearranjo das responsabilidades e da distribuição de recursos destinados à educação. Torna-se essencial uma rápida, firme e constante ação dos Municípios na instituição e viabilização dos respectivos sistemas de ensino.

II. CONCLUSÃO

À consideração do Conselho Pleno, a presente Indicação sobre sistemas municipais de ensino na LDB.

São Paulo, 21 de fevereiro de 2002

Nacim Walter Chieco

Conselheiro Relator

III. DECISÃO DA COMISSÃO DE NORMAS, PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

A Comissão de Normas, Planejamento e Avaliação Educacional aprova a presente proposta de Indicação.

Presentes os Conselheiros Nacim Walter Chieco, Artur Costa Neto, José Antonio Figueiredo Antiório e Regina Mascarenhas Gonçalves de Oliveira, António Augusto Parada (Presidente da Câmara de Educação Infantil e membro "ad hoc" da Comissão) e José Augusto Dias (Presidente da Câmara de Ensino Fundamental e Médio e membro "ad hoc" da Comissão).

Sala da Comissão de Normas, Planejamento e Avaliação Educacional, em 07 de março de 2002.

José Antonio Figueiredo Antiório

Vice-Presidente no exercício da Presidência da CNPAE

DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO

O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, aprova por unanimidade, a presente Indicação.

Sala do Plenário, em 26 de março de 2002.

ANTÓNIO AUGUSTO PARADA

Vice-Presidente no exercício da Presidência

Portaria nº 2.827, de 22 de maio de 2002

Publicada no DOM de 23/05/2002 - página 12
