

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS - Secretaria de Educação
III ERMEC - Encontro da Rede Municipal de Campinas
21 de junho de 1996

DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO AO SISTEMA ÚNICO E DESCENTRALIZADO DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Moacir Gadotti (*)

*"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 macroorganizações. 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 reponsabilidade 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".*

Anísio Teixeira, Congresso Nacional de Municipalidades, abril de 1957.

Desde os anos 50, época em que Anísio Teixeira defendia a tese de que as escolas públicas deveriam ser administradas pelo município, até o atual debate sobre o sistema único de ensino, muitas coisas se passaram, entre elas sucessivas campanhas de municipalização do ensino fundamental, propostas por vários governos estaduais e, na maioria das vezes, rejeitadas pelos educadores.

Para entender melhor o momento atual em torno do tema da municipalização, é preciso fazer uma breve retrospectiva.

A história da municipalização do ensino, no Brasil, iniciou-se com o fim do Estado Novo (1945) e se concretizou com a LDB de 1961. Ela está ligada à história da democratização política por que passou o país, que consagrou o princípio da **descentralização**. Todavia, foi só com a Lei 5692/71, promulgada sob o regime autoritário, que o princípio da municipalização do ensino fundamental apareceu na legislação, num período marcado pela prática oposta à descentralização. Em vez de ajudar os municípios, a Lei 5692/71 os penalizou. A municipalização acabou servindo para concentrar ainda mais o poder e aumentar a dependência dos municípios em relação ao Estado e à União, em função da política centralizadora do regime militar.

Em agosto de 1985, com o fim do regime militar, em Recife, um pequeno grupo de educadores, dirigentes metropolitanos de educação, organizou um congresso nacional para discutir o ensino municipal. Iniciava-se um movimento de secretários municipais de educação que culminaria, no ano seguinte, com a criação da União Nacional dos

(*) **Moacir Gadotti** é professor titular da Universidade de São Paulo e diretor do Instituto Paulo Freire. É autor de várias obras, entre elas: *Pensamento pedagógico brasileiro*, *História das idéias pedagógicas e Pedagogia da práxis*. Publicou, em co-autoria com José Eustáquio Romão, o livro *Município e educação*.

Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). A entidade iniciou uma luta pela valorização do ensino municipal, sem defender abertamente a municipalização.

A Constituição de 1988, pela primeira vez, sem falar de municipalização, dá autonomia aos municípios para a criação de sistemas municipais, situando o município como **espaço real de poder**. A partir de 1988, o município não é mais tratado como mero executor de decisões tomadas em outras instâncias de poder.

Na prática, isto é, no cotidiano escolar de cada município, existe uma **pressão natural** junto às Prefeituras para ampliar a oferta de vagas em creches e pré-escolas e depois no primeiro grau: é mais fácil pressionar o prefeito e os vereadores do que o governo federal. A expansão da educação municipal parece inevitável, mesmo sem a transferência de escolas estaduais para as prefeituras. Contudo, é preciso distinguir essa expansão natural, provocada pela demanda, da municipalização do ensino, provocada muitas vezes de forma artificial pelo governo central ou pelos Estados.

As **políticas de municipalização** sempre encontraram muita resistência por parte dos educadores que vêem nelas um caminho da privatização ou simplesmente uma forma de desobrigar o Estado e a União de suas responsabilidades frente ao ensino fundamental. Dizer “não”, contudo, à municipalização, não é suficiente. Neste caso, os educadores não podem ficar a reboque das iniciativas oficiais. Nesse debate há mais coisas em jogo do que a privatização e na falta de vontade política. Há municípios que investem em educação e outros não. Há Estados que investem mais e outros menos. E há uma crônica falta de definição do que cabe a cada esfera de governo diante do desafio educacional brasileiro.

- O que se espera desse debate?

Espera-se que a **regionalização do ensino** não prejudique a unidade e a qualidade; que o processo de descentralização seja democrático; que a União monte um sistema de relações intersecretarias que garanta a unidade do sistema, como reivindica a UNDIME; que atenda às especificidades regionais e locais e não seja implantado maciçamente, como no Chile. Teme-se que uma política de descentralização fragmente o sistema e se caia no localismo. Mas existe uma forma de se evitar esse problema: a democratização da gestão em todos os níveis e a criação de canais de participação tais como os Conselhos de Escola, os Conselhos Municipais.

A **Constituição de 1988** não prevê a municipalização do ensino fundamental. O que ela prevê é que os municípios atuem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Nem se poderia exigir que o município assumisse encargos educacionais além de sua capacidade financeira. A questão não está, portanto, em ser o ensino estadual, federal ou municipal. A questão central da educação é que todo o ensino seja de qualidade. O município é apenas **co-responsável**, junto com o Estado e a União pela qualidade do ensino. É isso que prevê a Constituição de 1988. Ela estabelece, no seu artigo 211, o “**regime de colaboração**” entre os sistemas de ensino, a partir das prioridades definidas no Plano Nacional de Educação. O regime de colaboração - ou de “cooperação”, como vem sendo chamado pelos educadores - tem um papel eminentemente equalizador. Ele foi instituído para resolver o problema das disparidades e diferenças regionais.

Esse foi um dos temas mais discutidos na Conferência Nacional de Educação Para Todos realizada em setembro de 1994 e que se tornou um dos pontos centrais do “Acordo Nacional”, assinado pelos participantes desta Conferência. Pena que o governo Fernando Henrique Cardoso tenha desprezado todo o esforço que já vinha sendo feito pelos Estados e Municípios e pela União, muitas vezes em parceria com o magistério, no

quadro do **Plano Decenal de Educação Para Todos**, um planejamento a longo prazo que abrangia uma década (1993-2003).

O regime de colaboração supõe a existência de **sistemas municipais de educação** ou, pelo menos, de estruturas municipais adequadas para o desenvolvimento da educação básica. Os sistemas municipais de educação estão hoje também previstos nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas de numerosos Municípios. Mas há ainda um longo caminho a percorrer nessa direção, já defendida, há mais de 30 anos, por Anísio Teixeira. O regime de colaboração será mais facilmente implantado na medida em que as municipalidades dispuserem de estruturas consolidadas em sistemas municipais de educação.

Hoje eu creio que é preciso passar da defensiva para a ofensiva, neste tema, a começar pelo controle das verbas municipais pela sociedade civil. Há uma razão para isso: em muitos municípios têm-se desenvolvido **experiências inovadoras** de grande impacto na população. Em muitos casos, o ensino municipal foi criado como uma forma de resistência contra o ensino tradicional dos Estados e da União, ou simplesmente porque estes abandonaram os municípios. É preciso resguardar essa qualidade e procurar melhorá-la. Portanto, defender antes de mais nada uma educação municipal de qualidade.

Com base nessas experiências inovadoras, na década de 90, o debate da municipalização e da descentralização atingiu **novo patamar**: percebeu-se que não é suficiente repassar as escolas para a responsabilidade dos municípios. Municipalizar ou descentralizar o ensino implica uma revisão do próprio sistema. Os programas de municipalização deverão levar a uma nova **estrutura** do sistema educacional e a mudanças na própria **concepção** de escola pública.

O ponto de chegada não é mais apenas administrativo: é político e pedagógico e, sobretudo, estrutural. O que está em jogo é a questão da qualidade do ensino e a oferta de oportunidades iguais de educação. Está pesando muito hoje o argumento da equidade. O poder público deve intervir no sentido de diminuir as disparidades. A educação precisa ser mais valorizada pela sociedade e a escola deve voltar a ter prestígio. Essas são algumas das características novas do debate em torno da descentralização do ensino.

É dentro dessa nova concepção da descentralização que surgem iniciativas como a do **Sistema Único e Descentralizado de Educação Básica** (SUDEB), do Estado do Mato Grosso. Secundando a Constituição de 1988, a Constituição do Estado do Mato Grosso prevê que “o Estado e os Municípios organizarão seus sistemas de ensino de modo articulado e em colaboração” (art. 237), sob o princípio norteador da **gestão democrática**. Inspirada nesses princípios, a Secretaria de Estado da Educação formulou, neste ano, a proposta do SUDEB, colocando como foco referencial de suas ações a **unidade escolar** e enfatizando a gestão compartilhada.

Não se trata de mais uma reforma, mas de uma verdadeira transformação estrutural no modo de se pensar, planejar, implementar e gerir a educação básica. A **centralidade focal da escola** significa fazer dela a unidade administrativa, financeira e pedagógica por excelência e, por via de consequência, induzi-la à autonomia plena, ainda que financiada pelos recursos estatais. As implicações daí decorrentes representam uma verdadeira revolução no modelo de gestão, obrigando uma redefinição profunda na matriz estrutural da Secretaria de Educação e demais órgãos que compõem o sistema.

Partindo do princípio de que não basta municipalizar as escolas, mas é preciso implantar um novo sistema, o Estado do Mato Grosso está propondo a **gestão compartilhada** da educação básica entre Estado e Município. A gestão compartilhada objetiva romper com a forte dissociação entre as redes estadual e municipais de ensino

público e entre as próprias escolas, algumas das quais, de tão fragmentadas, chegavam (e chegam) a atuar concorrentemente.

O cidadão não concebe-se, nem concebe seus filhos como “estaduais” ou “municipais”, na busca de concretização do direito à educação; mas concebe-se como um cidadão diante do Poder Público, quando adentra uma escola – quer seja estadual, quer seja municipal – à procura de vaga. Por isso, não tem sentido a dicotomia implantada e assumida como praxe que, além dos malefícios já mencionados, quase sempre leva às discriminações odiosas – seja no trato dos alunos, seja no dos profissionais de educação – à concorrência viciosa, às superposições, ao paralelismo de ações, ao desperdício de recursos públicos.

Pode-se conceituar o Sistema Único e Descentralizado de Educação Básica do Mato Grosso como a interação política, normativa e executiva dos serviços públicos de educação básica do Mato Grosso, com a integração dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos, sem distinção de unidades federais, estaduais ou municipais localizadas no território do Estado, de modo a evitar os paralelismos, as discriminações no atendimento aos alunos e no trato aos profissionais de educação, a duplicidade de meios para fins idênticos e as atividades concorrenciais.

O SUDEB é uma forma de organizar o sistema educacional público: a) numa **base legal e institucional comum** que garanta a unidade da escola pública em termos de objetivos e de resultados; b) **eliminando as redes de ensino** e as disparidades no padrão de atendimento; c) **respeitando a diversidade de seu contexto** (social, econômico, político e cultural) e de propostas e soluções.

Ter a escola como centro significa dotá-la de grande **autonomia**. Para garantir um atendimento de qualidade, eficiente e equânime, ela deve ter competência para decidir nas seguintes áreas: **pedagógica** (programas, metodologias de ensino, livro didático, material de ensino, cursos, seminários, calendário escolar, intercâmbio, avaliação etc.); **política de pessoal** (dimensionamento do quadro de pessoal, nível salarial, condições de acesso e progressão funcional, critérios para desligamento, processo de escolha de dirigentes escolares e de avaliação de desempenho etc.); **administrativa e organizacional** (planos de desenvolvimento, projetos de atividades de organização e controle escolar etc) e **financeira** (definição das despesas de custeio e capital, elaboração de projetos de captação de recursos financeiros, plano de aplicação dos recursos disponíveis etc.). Portanto, a **escola pública** - sem os qualificativos “federal”, “estadual” e “municipal” - que está sendo construída no Mato Grosso deverá ser estatal quanto ao financiamento, comunitária quanto à gestão e pública quanto à destinação.

O **gerenciamento** do sistema único e descentralizado processar-se-á em dois níveis: a) **deliberativo**: formulação e acompanhamento de políticas, legislação e normatização do sistema; b) **executivo**: operacionalização das políticas. A formulação de políticas, a legislação e a normatização do sistema ficarão a cargo do Conselho Estadual Deliberativo, com participação paritária de representantes do Governo Estadual, dos Governos Municipais e segmentos organizados da sociedade civil no âmbito do Estado.

O **suporte institucional e operacional** e o monitoramento das escolas ficará sob a responsabilidade da Secretaria de Estado da Educação e das Secretarias Municipais. A estrutura para o gerenciamento do sistema no nível deliberativo constará de: a) **Conselho de Gestão do Sistema Único (CGS)**; b) **Secretaria Executiva (SE)**; c) **Seis Câmaras Temáticas**: Informações Educacionais, Ensino (Currículos, Programas e Metodologias), Legislação e Normas, Financiamento, Avaliação e Controle.

Este esforço interativo aponta para a qualidade universalizada e tem como sinal concreto a **integração dos recursos** no “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento das Escolas Públicas” (FUMDEP), a ser criado. Em outras palavras, não vemos sentido na atual situação em que as pessoas do mesmo município, profissionais e alunado, recebam **tratamento diferenciado** – em termos de condições e qualidade de serviço – porque estão em escolas de diferentes jurisdições.