

CENTRO REGIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS
DE SÃO PAULO

~~DOCUMENTAÇÃO~~

~~Documento de Trabalho~~

PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO PRIMÁRIO*

Um programa ~~educacional~~ de descentralização do ensino deve atender a duas necessidades de ordem geral: de um lado, a participação do cidadão nas decisões a respeito da escola e de todas as instituições públicas; de outro, a renovação dos padrões culturais através de grupos e indivíduos de ampla formação intelectual.

A primeira leva a considerar que quanto maior ^{o cidadão} a participação ~~do cidadão~~ nas decisões que envolvem a coletividade, mais esta se aproximará da realização completa de uma vida democrática. Num país subdesenvolvido, com regime democrático ainda precário, o principal papel dos recursos capazes de levar a essa participação é acelerar o desenvolvimento de instituições ainda imaturas e despertar a consciência de indivíduos, para o seu papel no aperfeiçoamento da vida democrática. É, de certa maneira, distribuir por todos uma parcela da responsabilidade pelos destinos do regime, com a descentralização da própria direção da coletividade.

Quanto à segunda, deve-se considerar o papel criador que a escola tem tido no Brasil, como fator de mudança cultural. A inovação através da escola, principalmente ^{em} ~~no~~ nosso meio rural, tem atingido desde a esfera da cultura material, pela introdução de novos instrumentos e renovação do equipamento tecnológico, até a cultura não-material, substituindo credulidades por conhecimento de natureza científica. Esse papel das agências educacionais como fator de mudança tem sido possível porque a escola sempre foi, no Brasil, o grande instrumento de civili

* ^{Tampa Inq.} Documento ~~redigido~~ elaborado ^{em novembro de 1958} pelas Divisões de Estudos e Pesquisas do CRPE para atender a uma solicitação do prof. Luiz Coutinho, então Diretor do Departamento de Educação do Estado de S. Paulo.

CENTRO REGIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS
DE SÃO PAULO

zação, o canal através do qual os grandes centros têm levado ao meio rural a sua cultura. Isso mostra a conveniência de conservar centralizados certos setores da organização educacional, a fim de manter ^(a escola) ligada ^(aos meios urbanos) aos ~~grandes centros~~, os quais, historicamente, têm exercido, entre nós, o papel de centros de difusão cultural. A experiência dos países, cujos sistemas educacionais eram inicialmente descentralizados, indica que as condições de vida da sociedade industrial exigem uma relativa homogeneização de escolas e ideais educativos, sem que a comunidade deixe de participar do controle administrativo e econômico das escolas.

Para atender a essas duas forças divergentes — uma que leva a uma política de descentralização radical e outra que tende a manter a centralização — é necessário que, no campo da educação, a adoção de medidas que levem o cidadão a ~~uma~~ participação ^{na} direta ^{mente} nos negócios da comunidade se faça acompanhar de outras que mantenham a escola ligada aos centros de renovação cultural, para a preservação do seu papel tradicionalmente criador.

Este programa procura atender ao pressuposto ideal de que o ensino deve ir mesmo além da municipalização, mas sem cortar as ligações da escola com um poder mais amplo, para que ela não corra o risco de perder o seu papel criador na cultura brasileira.

A referida participação pode ser alcançada com a adoção de uma série de providências que levem o cidadão a aproximar-se da escola e a ter papel ativo na sua direção. Isto se conseguirá, de um modo mais completo, quando os cidadãos que se servem da escola forem co-responsáveis pela sua direção e orientação e ^(na) própria manutenção das escolas for feita pelos tributos arrecadados no bairro ou na área de onde provêm seus alunos. § Esta situação ideal, existente em alguns países, não pode, no entanto, ser implantada imediatamente no Estado de São Paulo. →

CENTRO REGIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS
DE SÃO PAULO

→ Tendo como objetivo criar condições em que a participação do cidadão na vida escolar seja a mais completa, é necessário pensar-se numa série de etapas que nos conduzam a essa situação ideal. O programa que se propõe a seguir, indica a primeira etapa na direção preconizada, a ser atingida nos próximos quatro anos, isto é, apresenta em suas linhas gerais as medidas que podem ser tomadas numa primeira fase de descentralização. Sugere, também, o processo pelo qual poderão ser coligidos os dados necessários para o planejamento completo desse programa. Na última parte são lembradas as medidas que devem acompanhar a execução das propostas nas duas primeiras partes, para que a realização desse projeto não fique numa série de mudanças de superfície, formais, mas se constituam num verdadeiro programa de reconstrução educacional.

Primeira etapa da descentralização

O planejamento desta etapa procura atender, de um lado, à necessidade de criar condições que permitam a participação do cidadão nas decisões e, de outro, à de contornar a maior imaturidade de algumas de nossas instituições de âmbito municipal e de seus agentes, em relação aos poderes mais amplos. Por isso, ao se detalhar este planejamento, deve-se entregar aos poderes locais as tarefas que eles certamente poderão cumprir e deixar ao Estado aquelas em que os interesses e as paixões políticas ~~podem interferir de um modo desastroso~~ *cuja execução deve ficar a salvo da interferência desastrosa de interesses regionais.* Por outro lado, será necessário tomar uma série de medidas que deverão preparar o poder local para assumir, gradativamente, as obrigações que ainda ficarem nas mãos do Estado, até que este fique com a única função de estabelecer as bases e diretrizes gerais que devem nortear o ensino primário.

Nos próximos quatro anos será possível regionalizar a admi-

CENTRO REGIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS
DE SÃO PAULO

nistração escolar, atribuindo às Delegacias de Ensino uma série de decisões que atualmente estão nas mãos da Secretaria e do Departamento de Educação. Ao mesmo tempo deverá haver, no município, um Supervisor do ensino primário — função que poderá ser exercida pelos atuais inspetores escolares — ao qual caberá tomar algumas das decisões para as quais hoje se recorre à Delegacia e mesmo à Secretaria.

Ao poder municipal é possível entregar, desde já, a construção, administração de prédios escolares e manutenção das escolas. Nes-
em como a
ses campos o Estado ficaria com a função supletiva. Seria de todo conveniente que, ao se dar esta atribuição aos poderes municipais, fôsem tomadas providências que garantissem o emprêgo, pelo Município, dos 20% que a Constituição reserva à educação, evitando os desvios desta verba para outros fins. Isto poderia ser conseguido *desde que* com o Estado *vincularse* vinculando o exercício de seu papel supletivo à forma de distribuição dessa verba.

Nesta primeira etapa, as diretrizes da educação — organização de programas e currículos, principalmente — deveria continuar como responsabilidade da administração estadual.

Os detalhes para a realização desta etapa, além de dependerem de um estudo mais acurado, não cabem num documento como este, que pretende dar as linhas gerais de um programa. No entanto, um dos problemas merece ser abordado, pois tem sido um verdadeiro fantasma para a nossa administração escolar e a tem levado a pensar na municipalização pura e simples do ensino primário como solução. É o da mobilidade do professor, mais precisamente, o da fixação do professor à escola escolhida no concurso de ingresso ou de remoção. Nesta etapa poder-se-iam transferir para grupos escolares, que estivessem necessitando de classes, as escolas isoladas que vagassem e apresentassem condições de acesso ou de trabalho difíceis. Em seu lugar poderiam ser criadas escolas de emergência que, regidas por substitutos com maiores obrigações e me

CENTRO REGIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS
DE SÃO PAULO

nos direitos em relação ao professor efetivo, viriam resolver para a administração escolar o problema atualmente constituído por aqueles estabelecimentos que apresentam condições desfavoráveis de acesso ou trabalho.

Planejamento das demais etapas

Esse planejamento deverá ser realizado através de estudos e pesquisas que permitam agir com segurança, quando se pretender completar a descentralização. Pode-se tomar alguns municípios, onde existam condições propícias, para a implantação de uma descentralização mais completa que a proposta anteriormente. A observação do desenvolvimento dessa descentralização dará elementos para o planejamento da sua extensão a outros municípios até se atingir a todos os municípios do Estado. Pode-se esperar que, após quatro anos, seja possível ter esse planejamento pronto e em condições de ser implantado.

Uma descentralização maior, que não perca de vista os pressupostos deste programa, implica na criação de ~~órgãos locais~~ ^{órgãos locais} através dos quais essa medida poderá ser aplicada — um conselho municipal de educação e um conselho de escola — que tenham como função integrar a escola na comunidade e que se insiram harmônicamente na atual organização administrativa. Esta condição pode ser alcançada com a presença, no conselho municipal, de um especialista em educação, e, no da escola, do diretor. A essas autoridades caberá a ligação com os setores hierarquicamente superiores da administração escolar. Para evitar conflito de autoridade a atribuição do Conselho, na primeira etapa deste programa, pode ser definida como consultiva.

O Conselho Municipal de Educação poderia ser constituído de,

CENTRO REGIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS
DE SÃO PAULO

no máximo, 9 membros, escolhidos entre as autoridades Federais, Estaduais e Municipais, pais de alunos e interessados na educação. As atribuições do Conselho devem ser flexíveis, podendo ser definidas como levantar e prover as necessidades educacionais do município, através de tôdas as providências que estiverem a seu alcance.

O Conselho da Escola poderia ser constituído de, no máximo, 7 membros, eleitos entre pais de alunos e professores em número igual. As atribuições deste conselho, que também devem ser flexíveis, além de serem supletivas às do Conselho Municipal em relação à escola, são de ligar a direção da escola e seus professores aos alunos e suas famílias.

O especialista em educação, ~~que substitui o Supervisor para o caso especial destes municípios~~ contratado entre licenciados em Pedagogia, teria as funções que corresponderiam às de um diretor de instrução municipal, isto é, a administração escolar e a orientação pedagógica, sem precisar recorrer a uma autoridade de fora. Em outros termos, as suas atribuições seriam aquelas determinadas aos delegados de ensino e aos supervisores, no momento em que for planejada em seus detalhes a primeira fase de descentralização. Para cumprir suas atribuições esse técnico seria assessorado pelo Conselho Municipal de Educação.

Medidas complementares

As medidas propostas, atingindo antes aspectos administrativos do sistema educacional, não resultarão em qualquer benefício para a educação primária e estarão mesmo fadadas ao malôgro, se elas não se fizerem acompanhar de um conjunto de outras, de natureza pedagógica, que as completem. Realmente, não adianta e nem é possível dar uma organi-

CENTRO REGIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS
DE SÃO PAULO

zação perfeita às escolas se as suas condições materiais continuam precárias e o ensino permanece formal, intelectualista, seletivo, etc. É necessário que o programa se preocupe também com o número de horas de aula, o número de alunos por classe, o sistema de promoção dos alunos, a extensão da escolaridade, os métodos e as técnicas de ensino, a formação e o aperfeiçoamento do pessoal docente, o material didático e o atendimento de toda a população que necessita de escola. Nesses campos é possível ^{adotar-se} tomar-se algumas medidas de ordem geral, mas outras exigem estudos e pesquisas e até mesmo experimentação, os quais demandam tempo para serem realizados. Em outras palavras, a descentralização é antes uma solução para os problemas administrativos que para os problemas educacionais.