

Leis Orgânicas e Educação em vinte municípios Paulistas¹

Romualdo Portela de OLIVEIRA*
Afrânio Mendes CATANI*

RESUMO: *O presente trabalho dedica-se ao exame de uma série de temas educacionais presentes em duas dezenas de Leis Orgânicas de Municípios Paulistas, integrando pesquisa mais ampla, que pretende dar conta da educação nas Leis Orgânicas dos 625 municípios do Estado de São Paulo. Equacionamos as seguintes temáticas para serem analisadas: o financiamento da educação, a concepção de gestão do sistema de ensino e da unidade escolar, o ensino superior, as indicações curriculares, bem como outras modalidades de ensino.*

PALAVRAS-CHAVE: *Educação em Leis Orgânicas Municipais - Financiamento da Educação - Ensino Superior - Gestão Escolar - Indicações curriculares.*

Apresentação

O presente trabalho pretende analisar a forma como a educação foi contemplada nas Leis Orgânicas (LOs.) de vinte municípios paulistas. A importância de tal tipo de estudo deve-se ao fato das Leis Orgânicas serem, praticamente, as "Constituições Municipais". O seu estudo permite a observação de questões referentes à constituição, atribuições e recursos do sistema municipal de educação, conferidos pela Constituição Federal de 1988 (CF) e pela Constituição Paulista de 1989 (CP), além dos pontos tradicionalmente contemplados em nossa legislação constitucional sobre educação, como financiamento, gestão, ensino superior, indicações curriculares etc.

(1) Trabalho apresentado na 16ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), realizada em Caxambu, 12-17 de setembro de 1993.

(*) Professores do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

I. Critérios para escolha dos Municípios

Os critérios para escolha não são fáceis em um universo de 625 municípios, uma vez que há cidades de todos os tamanhos, localizadas nas diversas regiões administrativas do Estado. A seleção abrange 3,2% destes municípios, ou seja, vinte cidades do Estado de São Paulo. Foram tomados os dez maiores municípios em população, conforme o Anuário Estatístico do Estado de São Paulo 1989, da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE, 1991), seguidos de outros dez municípios pertencentes a oito diferentes regiões administrativas do Estado – que, incluindo a região metropolitana de São Paulo, possui um total de quinze divisões dessa natureza.

Segundo o referido Anuário, o último a apresentar as populações de todos os municípios, isoladamente, sem agregá-los às respectivas regiões administrativas, os dez mais populosos são: São Paulo (11.097.954), Campinas (912.844), Guarulhos (832.271), São Bernardo do Campo (629.856), Osasco (573.231), Santo André (530.852), São José dos Campos (451.351), Diadema (444.181), Ribeirão Preto (437.777) e Santos (428.916).

Com relação aos outros dez, foram selecionados os seguintes municípios: Sorocaba (385.187), Piracicaba (326.991), Sumaré (305.114), São José do Rio Preto (276.255), Bauru (262.328), Presidente Prudente (168.095), Araçatuba (150.277), São Caetano do Sul (132.161), Barueri (106.376) e Aguiar (17.866).

II. A educação nas Leis Orgânicas

Organizamos o exame da educação nas LOs, segundo os temas que aparecem com maior frequência e variabilidade em relação aos Textos Federal e Paulista. Assim, analisaremos as formas como aparece o Financiamento da Educação, a concepção de gestão do sistema e da unidade escolar, o que é previsto para o ensino superior, as indicações curriculares e outras modalidades de ensino²

1. Financiamento

No que se refere ao financiamento, a principal prescrição nos textos Federal e Estadual paulista é o relativo à vinculação constitucional de recursos à educação.

(2) Repetimos a estrutura de análise desenvolvida nos estudos sobre as Constituições Estaduais Brasileiras, parcialmente apresentadas nas duas últimas Reuniões Anuais da ANPED e publicadas com o título *Constituições Estaduais Brasileiras e Educação* (1993).

O Texto Federal, em seu art. 212, prevê que *"Estados e Municípios destinam 25%, no mínimo, de sua receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino."* A Constituição paulista, em seu art. 255, prevê que o Estado aplicará no mínimo 30%, nada estabelecendo para os municípios³.

Entre os municípios estudados encontramos duas alíquotas, 30% e 25%. Vincularam 30%, os municípios de São Paulo (art. 208) e Santos (art. 204). Vincularam 25% os municípios de Aguiar (art. 203), Campinas (art. 232), São José do Rio Preto (art. 177), Diadema (art. 250), Osasco (art. 189), Guarulhos (art. 190), Ribeirão Preto (art. 180), Piracicaba (art. 253), Bauru (art. 128), Santo André (art. 260), São José dos Campos (art. 315), Sumaré⁴ (art. 332), Presidente Prudente (art. 210), Araçatuba (art. 192), São Caetano do Sul (art. 172) e Sorocaba (art. 146). Não mencionam qualquer vinculação, seguindo, portanto, a Constituição Federal, São Bernardo do Campo e Barueri.

São Paulo prevê um período de transição dos 25% praticados anteriormente⁵ aos 30% em três anos (art. 13 - DG-DT), sem definir o ritmo desta alteração.

As modalidades de subvinculação encontradas foram as seguintes: São José do Rio Preto (art. 178) prevê que uma parte de seus recursos vinculados serão destinados à erradicação do analfabetismo; Araçatuba (art. 192) aplica parte na educação especial; Diadema (art. 252) estabelece que a lei *"determinará o percentual a ser aplicado sobre a receita resultante de impostos, para atendimento à pessoa excepcional"*. Guarulhos (art. 190, §un) prevê que o programa de aplicação de recursos deve incluir investimentos *"na área da educação de deficientes, excepcionais, e adultos analfabetos"*, enquanto que São Bernardo do Campo (art. 176 e §un) consigna recursos para a construção e a adequação dos prédios já existentes

"em condições de manter o educando durante todo o período diurno em atividades pedagógicas, culturais e esportivas"

O mesmo município, em seu art. 183, explicita que:

*"parcela dos recursos públicos destinados à educação deverá ser utilizada em programas integrados de aperfeiçoamento e atualização dos educadores em exercício no ensino público"*⁶.

Bauru (art. 128, §un) especifica que estes recursos sejam investidos *"prioritariamente no ensino fundamental"*; Santo André (art. 261) prevê que uma parcela

(3) Isto faz com que estes devam seguir a Constituição Federal.

(4) Sumaré é o único a assegurar a participação do CME na elaboração do orçamento.

(5) Conforme o estipulado pela Emenda Constitucional nº 24 (Emenda João Calmon), de 1983, e mantido pela Constituição Federal de 1988.

(6) Diadema (art. 251) e Osasco (art. 188) repetem este parágrafo.

será utilizada em programas de formação de educadores em exercício no ensino público.

Mais específica é a prescrição de Presidente Prudente (art. 225), que afirma:

"Fica assegurado um percentual de até 5% da verba da Secretaria de Educação do Município de Presidente Prudente que será destinada a Bolsas de Estudo aos alunos carentes, em todos os níveis do ensino".

Vários municípios determinam que *"Lei definirá as despesas que se caracterizam como manutenção e desenvolvimento do ensino"*. É o caso de São Paulo (art. 208, §2º), Ribeirão Preto (art. 180, §2º), Santos (204, §un.) e Bauru (art. 128, §un)⁷.

Alguns municípios mencionam, de maneira explícita, despesas que não podem ser consideradas para efeito do cumprimento da vinculação: São José dos Campos (art. 315, §un), Ribeirão Preto (art. 180, §1º), Piracicaba (253, §1º) e Santo André (art. 254, §un) proíbem despesas com programas suplementares de alimentação e saúde. São Paulo (art. 208) acrescenta à proibição a concessão de bolsas de estudo.

Casos controversos aparecem quanto a considerar-se o transporte de estudantes como despesa em educação⁸. São Paulo (art. 208, §3º) e São José dos Campos (art. 315, §un) a excluem, enquanto Araçatuba (art. 192, §3º) a inclui.

Por outro lado, Sumaré (art. 332, §1º) não inclui na vinculação verbas destinadas

"(...) às atividades culturais, desportivas e recreativas promovidas pela municipalidade".

Os repasses feitos a escolas particulares, excluídos da vinculação pelo Texto Estadual (art. 258), também o são explicitamente nas LOs. de Santo André (art. 260, §1º), Osasco (art. 186, §2º) e Sorocaba (art. 146, §3º).

Outro condicionante ao repasse de verba pública às escolas particulares aparece na LO. de Bauru (art. 130), que o permite apenas quando a oferta de vagas na rede oficial for suficiente para atender a demanda. O parágrafo único deste mesmo

(7) Esta indicação tem, claramente, um caráter complementar à Legislação Federal, no caso a LDB, que definirá o que se entende por despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino, não podendo contrariar aquela.

(8) A Lei 7348/85, que regulamentou a Emenda João Calmon, considera transporte de estudantes como despesa em educação.

artigo ainda restringe tal repasse à não duplicação de meios para fins idênticos⁹. A condição do atendimento à demanda é repetida por Sumaré (art. 333), acrescentando-se (§un) que a comprovação

"da natureza comunitária, confessional ou filantrópica das instituições (...) ficará a cargo do Conselho Municipal de Educação."

Campinas (art. 223, VI) e Sumaré (Art. 327, VI) priorizam

*"a aplicação, no ensino público municipal dos recursos orçamentários do Município, na forma estabelecida pelas Constituições Federal e Estadual"*¹⁰.

O Texto Federal (art. 213) disciplina o repasse para as escolas

"(...) comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades."

Curiosamente, Guarulhos (art. 193) veda

"(...) a destinação de recursos públicos para conceder auxílios ou subvenções ou distribuir merenda escolar às instituições privadas."

Os repasses explicitamente mencionados nas LOs. repetem a CF. É o caso de Diadema (art. 247), Aguai (art. 199), São Caetano do Sul (art. 178), Araçatuba (art. 192, §1º), Sorocaba (art. 146, §1º) e Osasco (art. 186), com a substituição de "Poder Público" por "Município", além de acrescentarem a expressão *"ficando obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede"*

Piracicaba (253. §1º) proíbe a utilização das verbas vinculadas

(9) O que parece estar sendo permitido aqui é o repasse para instituições especializadas, como o atendimento a excepcionais, que não se encontram entre as prioritárias do investimento público, ou cuja alternativa pública é o próprio ensino regular

(10) A diferença entre estas duas LOs., neste aspecto, é que Campinas não prevê repasses e Sumaré sim (art. 333).

"para assistir instituições de ensino básico que não sejam filantrópicas e comunitárias, salvo os casos fundamentados e aprovados pela Câmara de Vereadores".

A previsão de bolsas de estudo, conhecida forma de repasse de verbas para instituições particulares aparece, já na CF (art. 213, §1º), como uma exceção¹¹:

*"os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir, prioritariamente na expansão de sua rede na localidade"*¹².

Uma formulação diferente é a de Santo André (Art. 10 - DT), que prevê convênios para creches enquanto o município não tiver rede própria suficiente para atender à demanda.

A possibilidade de fornecimento de bolsas de estudo é tratada de forma diferenciada. São Paulo (art. 208, §5º) prescreve que

"Será vedado o fornecimento de bolsas de estudo que onerem os cofres públicos, salvo para aperfeiçoamento e capacitação de recursos humanos da administração pública".

Prescrição diversa aparece em outras LOs. São Bernardo do Campo (art. 187) estabelece que *"aos estudantes comprovadamente carentes residentes no município, serão concedidas bolsas de estudo"*. Neste caso, esta prescrição é acompanhada do art. 189, que veda o repasse *"para estabelecimentos de ensino privado de qualquer natureza"*¹³. Barueri (art. 152, II) admite incentivos especiais, prêmios e bolsas a atividades e estudos de interesse local, de natureza científica, literária, artística e sócio-econômica. Sumaré (art. 336) prevê bolsas e transporte para estudantes carentes de terceiro grau.

Sorocaba (art. 146, §2º) disciplina as concessões de bolsas de estudo nos seguintes termos:

(11) Maria Francisca Salles Pinheiro (1991), em seu trabalho sobre a Constituinte de 1987-88, mostra que o debate sobre a possibilidade de fornecimento de "bolsas de estudo" em escolas particulares foi um dos mais agudos da Constituinte na área da educação. Também o é na Câmara dos Deputados, na discussão da LDB.

(12) Diadema (art. 247, §1º). Araçatuba (art. 192, §2º). São Caetano do Sul (art. 178, §un) e Aguai (art. 199, §un) repetem esta formulação.

(13) O que se pretende aqui é beneficiar diretamente o estudante. Entretanto, não se deve desconhecer o fato de que a escola - se esta for particular - também o será. As escolas particulares preferem a situação em que o valor das bolsas seja repassado diretamente para elas.

"os recursos de que trata este artigo serão destinados a bolsas de estudo para:

I - o ensino fundamental e os de 2º e 3º graus, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos;

II - quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando;

III - quando não houver o curso no Município, este dará auxílio transporte aos estudantes para outras cidades, condicionada à situação econômica do beneficiário;

IV - as bolsas de estudo somente serão destinadas a alunos que residam no Município de Sorocaba, há mais de cinco anos."

Presidente Prudente (art. 222) prevê a

"supervisão e a fiscalização em escolas comunitárias que tiverem repasse financeiro de acordo com as normas federais, estaduais e municipais existentes."

A existência de repasses é operacionalizada por convênios entre o Poder Público e as instituições educacionais. Diversas LOs. procuraram fixar diretrizes para a elaboração de tais convênios. Presidente Prudente (art. 211) e São José Campos (art. 318) os restringem a instituições sem fins lucrativos. O parágrafo único destes artigos obrigam sua aprovação pela Câmara Municipal e pelo Conselho Municipal de Educação (CME). Segundo a LO. de Presidente Prudente (art. 224).

"Município participará na gestão e no controle de convênios entre órgãos públicos e instituições privadas sem fins lucrativos, integradas ao Sistema Municipal de Educação."

São José do Rio Preto (art. 173, §1º) prevê convênios com empresas particulares para implementar uma política de ensino profissionalizante e, também, com "entidades especializadas sem fins lucrativos" (art. 174), para garantir a educação especial.

Outro objetivo dos convênios é estimular as atividades de extensão e pesquisa, em consonância com o previsto no art. 213, §2º, da CF. Tal possibilidade aparece nas LOs. de São Bernardo do Campo (art. 184)¹⁴ e de Diadema (art. 247, §2º).

(14) O Art. 185 (§§1º e 2º) exige a aprovação desses convênios pelo CME e a autorização da despesa pela Câmara Municipal.

Dos municípios estudados, Guarulhos (art. 191, §1º) é o único a estabelecer a fiscalização da aplicação dos recursos, que deve ser realizada pelo CME e pela Câmara Municipal.

A previsão de sanções ao não cumprimento da legislação referente à vinculação de recursos, além da já constante nos Textos Federal e paulista, aparece na LO de Sumaré (art. 332, §2º) nos seguintes termos:

"será requerida a intervenção estadual no Município quando não houver sido aplicado o mínimo exigido da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino".

A necessidade da publicização das informações referentes à arrecadação e aplicação dos recursos em educação é contemplada em várias LOs. Em São Paulo (art. 209), deve haver a divulgação semestral destes dados. Sorocaba (art. 148), Presidente Prudente (art. 210, §un), São José dos Campos (art. 316), Campinas (art. 233), Santo André (art. 260, §2º), Guarulhos (art. 192) e Osasco (art. 189, §un) estabelecem trinta dias após o encerramento de cada trimestre, não se prevenindo, por outro lado, nenhuma forma de ajuste na hipótese da vinculação não estar sendo cumprida. Santos (art. 200, b) determina como uma das características da gestão democrática do ensino "a prestação de contas à sociedade dos recursos aplicados em educação."

O dispositivo constante do art. 60 das DT da CF, segundo o qual nos dez anos seguintes à sua promulgação pelo menos 50% dos recursos aplicados em educação devem se destinar ao combate ao analfabetismo e à universalização do ensino fundamental, é previsto em algumas LOs. Tal prescrição, para os municípios, só é cabível se o sistema estiver se desviando muito da aplicação no ensino fundamental para outras modalidades, como por exemplo a pré-escola e a educação de excepcionais. São Paulo (art. 2º-DT\DG) estipula o percentual de 50% para este fim. Araçatuba (art. 13 - DT) e Aguiar (art. 1º - DT) fixam o prazo de dez anos, mas sem mencionar um percentual específico. Ribeirão Preto (art. 12 - DT), por sua vez, determina o mínimo de 70% de seus recursos para este fim e, também, para o ensino pré-escolar.

São Bernardo do Campo (art. 188) e Guarulhos (art. 191, §2º) são dos poucos Municípios a estabelecerem a existência de outras fontes para o financiamento da educação. Em São Bernardo,

"A lei assegurará a existência do Fundo de Assistência à Educação para promover o desenvolvimento de programas de aperfeiçoamento técnico e o patrocínio de eventos educacionais.

Parágrafo único. O Fundo de Assistência à Educação tem por objetivo a captação de recursos destinados, exclusivamente, aos fins previstos neste artigo."

Guarulhos, por sua vez, prevê que convênios de captação de recursos devem ser aprovados pela Câmara após parecer do CME.

2. Gestão do Sistema e da Unidade Escolar

Segundo equacionamento por nós realizado em outro trabalho (Oliveira & Catani, 1993:47), a "gestão democrática dos sistemas de ensino (...) desdobra-se em dois aspectos fundamentais: a gestão em nível de sistema e a de unidade".

Sem pretender fazer uma análise exaustiva deste aspecto nas LOs. estudadas, procuramos anotar as formulações que mais caracterizam os contornos de um Sistema de Ensino no âmbito do município. Assim optamos por segmentar a exposição em dois itens:

a) a gestão do sistema, abrangendo as prescrições sobre o Conselho Municipal de Educação (CME) e o Plano Municipal de Educação (PME);

b) a gestão em nível de unidade, abrangendo as prescrições sobre Conselho de Escola (CE), escolha dos dirigentes e as relações com a comunidade.

2.1. A gestão do sistema de ensino

Em geral, os sistemas de ensino são estruturados através da existência de um CME e de uma instância executiva, a respectiva secretaria de educação. Uma estruturação bastante original é a de Campinas (art. 230), que introduz como novidade um Conselho das Escolas Municipais. Observemos o próprio texto legal:

"O SME será integrado por:

I - Conselho Municipal de Educação;

II - Secretaria Municipal de Educação;

III - Conselho das Escolas Municipais;

IV - Conselho de Escola.

(...)

§3º - O Conselho das Escolas Municipais, presidido pelo Secretário Municipal de Educação, será composto por representantes dos Conselhos de Escola (...)

§4º - Os Conselhos de Escola, presididos pelos respectivos diretores ou administradores da unidade, composto de forma paritária por alunos, pais e trabalhadores em educação será órgão de fortalecimento da democracia ao nível local".

a. Conselho Municipal de Educação

Os Conselhos Municipais de Educação são previstos em diversas LOs. Procuraremos, a seguir, apresentar o grau de detalhamento de cada uma delas.

Apenas prevêem a existência do CME, com detalhamento a ser definido pela legislação complementar, os municípios de Aguai (art. 202), Osasco (art. 181, §3º), Ribeirão Preto (art. 179), São Caetano do Sul (art. 182) e Santo André (art. 256). Este último, no parágrafo único, já especifica a competência de *"fiscalizar a aplicação dos recursos da educação."* Diadema (art. 23-DT, §un) estabelece um prazo de 18 meses para sua instalação.

São Paulo (200, §2º) prevê a criação do CME,

"(...) órgão normativo e deliberativo¹⁵, com estrutura colegiada, composto por representantes do Poder Público, trabalhadores da educação e da comunidade, segundo lei que definirá igualmente suas atribuições."

Araçatuba (Art 189, §un) prescreve uma orientação pluralista na composição do CME, assegurando a

"representação institucional do Município e de todas as entidades ou Sindicatos representativos do magistério público municipal e estadual, sediados no Município de Araçatuba."

(15) São José dos Campos (art. 319) o define *"com funções de coordenação, fiscalização e deliberação"*. Presidente Prudente (art. 209, §un) só o prevê como consultivo; Bauru (art. 117), como consultivo e normativo, e em seu parágrafo único assegura *"a participação da comunidade, de representante das Associações e Sindicatos de Professores, do Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino, da Secretaria Municipal de Educação, dos órgãos públicos estaduais educacionais, de representante indicado pela Câmara Municipal, do ensino superior no Município e das representações discentes"*. São Bernardo do Campo (art. 181) acrescenta seu caráter consultivo, e em seu parágrafo único assegura a participação de *"especialistas em educação, professores, pais e alunos, indicados pela respectiva associação."* Piracicaba (art. 254) concebe o CME com estas três características, constituindo-se este em *"unidade orçamentária e de despesa."*

Santos (art. 247, §2º-DG) determina que a lei "disciplinará (...) a inclusão de representantes dos grupos ou organizações de mulheres."

Sumaré (art. 331) formula bastante detalhadamente o seu conselho:

"A lei criará o CME e assegurará, na sua composição, a participação efetiva de todos os segmentos sociais envolvidos no processo educacional do Município, desde que devidamente habilitados.

§1º - São atribuições do CME:

I - elaborar e manter atualizado o PME;

II - fixar critérios para o emprego de recursos destinados à educação, provenientes do Município, do Estado, da União ou de outra fonte, assegurando-lhe aplicação harmônica, bem como pronunciarse sobre convênios de quaisquer espécies;

III - fixar normas de fiscalização e supervisão no âmbito de competência do Município dos estabelecimentos componentes do SME;

IV - estudar e formular proposta de alteração de estrutura técnico-administrativa, da política de recursos humanos e outras medidas que visem o aperfeiçoamento do ensino;

§2º - a composição do CME não será inferior a sete e nem excederá vinte e um membros efetivos.

b. Plano Municipal de Educação

Nos termos previstos pela CF e pela CE paulista, diversos municípios definiram seus PMEs, com objetivos variados. Merecem destaque alguns casos.

São Paulo (art. 202, §3º) especifica que "o município deverá apresentar as metas anuais de sua rede escolar em relação à universalização do ensino fundamental e da educação infantil". São Bernardo do Campo (art. 186) prevê um "programa municipal de educação de duração quadrienal" cuja elaboração é atribuição do CME.

São José dos Campos (art. 314) estabelece um PME com objetivos semelhantes aos já definidos na CF. Bauru (art. 116) acrescenta a consulta à população. Sumaré (art. 335) prevê que o PME e o plano plurianual de educação, consultando-se a comunidade e a Câmara Municipal (§2º),

"referir-se-ão ao ensino de educação pré-escolar, educação especial e ao primeiro grau incluindo obrigatoriamente todos os estabelecimentos de ensino público sediados no município.

§1º o plano de que trata este artigo poderá ser elaborado em conjunto ou de comum acordo com a Rede Escolar mantida pelo Estado."

2.2. A Gestão da Unidade Escolar

Ribeirão Preto (art. 179, §2º) e Santo André (art. 257) prevêem a existência do Conselho de Escola, enquanto em Piracicaba (art. 256) o conselho de escola foi concebido como órgão *"normativo, consultivo e deliberativo de cada uma das unidades das escolas públicas do município."*

Santos (art. 200, c) prescreve

"conselhos deliberativos em caráter permanente em todas as unidades escolares, formados por estudantes, professores, pais e funcionários, com o objetivo de acompanhar o nível pedagógico da escola e extinguir toda e qualquer discriminação ou estereotipia nos sistema regular de ensino público municipal."

Presidente Prudente (art. 212, II) prevê *"entidades que congreguem professores e pais de alunos com o objetivo de colaborar para o funcionamento eficiente de cada estabelecimento de ensino"*. Osasco (art. 190) assegura ao profissional de ensino *"o direito de reunir-se na unidade escolar juntamente com sua entidade representativa para tratar de assuntos de interesse da categoria e da educação em geral, sem prejuízo das atividades escolares."*

São Paulo (art. 211) assegura *"a gestão democrática na forma da lei"*¹⁶. Presidente Prudente (art. 223) *"garante a participação da comunidade na gestão e planejamento da política de creches e pré-escola"*. Campinas (art. 223, X) garante *"participação ampla de entidades que congreguem pais de alunos, alunos, professores e outros funcionários com o objetivo de colaborar para o funcionamento eficiente de cada estabelecimento de ensino"*¹⁷.

(16) Santo André (art. 245, VIII), Guarulhos (art. 187, II, f), Osasco (art. 182, IV), Diadema (art. 244, VI) e Sumaré (art. 327, IV) repetem este dispositivo. Campinas (art. 223, IV) e Presidente Prudente (art. 208, VI) acrescentam a garantia de participação de representantes da comunidade. São Bernardo do Campo (art. 175, V) acrescenta *"gestão democrática no ensino público tanto a nível administrativo quanto pedagógico, com a participação de educandos, funcionários, pais de alunos e representantes de entidades da comunidade, sendo o conselho de escola o instrumento básico para garantir a prática dessa ação."*

(17) Sumaré (art. 327, X) repete esta formulação.

Dos municípios estudados, apenas Diadema (art. 244, VII) prevê a "*elegibilidade do diretor de escola pela comunidade.*"

Sorocaba (art. 140, III) prescreve a participação da comunidade na fiscalização do funcionamento de creche e pré-escolas.

3. Ensino Superior

Apesar de não ser objeto das responsabilidades do Poder Público Municipal, o ensino superior foi contemplado em diversas LOs analisadas. Isto se deve, por um lado, ao fascínio que o acesso ao ensino superior ainda exerce sobre a população como mecanismo de melhoria de suas condições de vida e, por outro, pelo fato de São Paulo ser o Estado com o menor atendimento público na área¹⁸, gerando assim uma certa pressão junto ao legislativo e ao executivo, em particular em regiões com grande concentração populacional, como é o caso da região do ABCD e do Litoral, que não contam com nenhuma universidade pública.

A própria Constituição paulista (art. 52 - DT) contemplou esta necessidade:

"Nos termos do artigo 253 desta Constituição¹⁹ e do artigo 60, §un. DT da CF, o Poder Público estadual implantará ensino superior público e gratuito nas regiões de maior densidade populacional, no prazo de até três anos, estendendo as unidades das universidades públicas estaduais e diversificando os cursos de acordo com as necessidades sócio-econômicas dessas regiões."

Nos municípios do ABCD, como São Bernardo do Campo (art. 178, V), a reivindicação aparece nos seguintes termos:

"apoio condicional aos projetos do estado de São Paulo e da União na criação e desenvolvimento de instituições de ensino superior."

O art. 16 - DT, de São Bernardo do Campo, dedica-se à Universidade do Grande ABC:

(18) Enquanto a escola pública oferece aproximadamente 28% da matrícula total no ensino superior no país, em São Paulo este índice cai para apenas 13%.

(19) O art. 253 da CE-SP prescreve que a ação do estado na área do ensino superior estará orientada para ampliar a oferta, mantidas as condições de qualidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão dos serviços à comunidade.

"O Poder Público Municipal, em conjunto com os demais municípios da região, promoverá ações necessárias junto ao Governo do Estado de São Paulo, para a implantação da Universidade do Grande ABC."

Outro município a formular tal tipo de demanda é Guarulhos (art. 215):

"O Poder Público local diligenciará junto aos governos federal e estadual no sentido de ser implantada no Município, uma universidade pública e gratuita".

4. Indicações Curriculares

As indicações curriculares nas diferentes LOs, analisadas variaram desde a reprodução de indicações temáticas constantes da CF, até a definição de conteúdos a serem abordados (não necessariamente como disciplinas), bem como prevendo a existência de campanhas e atividades. Vejamos cada caso.

Inicialmente, mencionemos as disciplinas já previstas na CF (art. 210, §1º e 2º), que estabelecem o ensino religioso de matrícula facultativa e a obrigatoriedade do ensino fundamental em língua portuguesa, ressalvados os direitos das comunidades indígenas. Nas LOs, analisadas, apenas o ensino religioso foi contemplado.

Ribeirão Preto (art 177, §1º) estabelece que a rede pública municipal promoverá:

"III - ensino e divulgação dos aspectos históricos do município;

IV - educação ambiental em todos os níveis de ensino;

V - educação sexual, de matrícula facultativa como disciplina dos horários normais das escolas;

VI - ensino religioso²⁰ de matrícula facultativa, como disciplina dos horários normais das escolas de ensino fundamental;

VII - assistência psicológica ao educando e realização de testes vocacionais para orientação dos alunos e seus pais."

Guarulhos (art. 211), por sua vez, menciona *"ensino religioso ecumênico"*.

(20) A previsão do ensino religioso de matrícula facultativa, nos horários normais, aparece também em Santos (art. 206), Bauru (art. 127), Campinas (art. 225), Piracicaba (art. 258), São Bernardo do Campo (art. 182), Aguiar (art. 197, §1º) e Osasco (art. 184, §1º), estes dois últimos acrescentando *"de acordo com a confissão religiosa do aluno"*.

Sobre a remuneração do ensino religioso aparecem posições contraditórias. Bauru (art. 127) prevê o ensino religioso sem ônus para os cofres públicos, enquanto que São José dos Campos (Art. 320, §un) garante sua remuneração. Os demais municípios nada mencionam, fazendo com que sigam a CF e a Constituição Estadual.

Curiosamente, há menção sistemática à educação física obrigatória em Osasco (art. 184, §2º):

*"o município orientará e estimulará, por todos os meios a educação física, que será obrigatória nos estabelecimentos municipais de ensino e nos particulares que recebem auxílio do Município"*²¹.

São Caetano do Sul (art. 174, X) o faz de maneira diferente, sem explicitar seu caráter obrigatório, ao garantir:

*"prática de esporte e recreação, individual e coletiva, como complemento à formação física e mental do educando, inclusive para atender às necessidades das pessoas portadores de deficiência."*²²

Alguns municípios contemplaram figuras históricas locais, bem como a história da cidade. Osasco (art. 184, §3º) prevê que a história local é obrigatória; Santos (art. 197, §1º) introduz a história do município, do funcionamento de suas instituições, partidos e sindicatos, da Constituição e dos vultos locais; Barueri (art. 151, III), a divulgação da história dos valores humanos e das tradições da cidade, enquanto Sorocaba (art. 159, IV) inclui a história do lugar.

Diadema (art. 296-DG) estabelece que

"É obrigatório o canto do Hino Nacional no horário de entrada dos alunos às salas de aula nas escolas públicas e particulares de Primeiro Grau sediadas no Município."

§un. - Na data destinada à comemoração do aniversário da cidade, todas as escolas deverão divulgar e executar o Hino de Diadema."

Santo André (art. 251, §2º, I) prevê a obrigatoriedade do ensino dos Hinos Nacional Brasileiro e de Santo André.

Vários preocupam-se em suprimir a veiculação de estereótipos e preconceitos no material didático. Santos (art. 197) estabelece a eliminação dos "estereótipos

(21) Repetem este dispositivo os municípios de Aguiar (art. 197, §3º) e São José do Rio Preto - (art. 173, §2º). Araçatuba (art. 187, §2º) acrescenta, também, os estabelecimentos conveniados e não fixa limite de idade.

(22) A mesma prescrição aparece em Santo André (art. 251, §1º).

existentes nos livros didáticos", e no §2º procura resgatar a contribuição do negro e do índio à nossa cultura. Santo André (art. 246) menciona a eliminação de estereótipos "racistas, sexistas e sociais", enquanto Piracicaba (art. 258) contempla cultura negra, índia e ambiental como disciplinas de matrícula facultativa nos horários normais.

Campinas (art. 224) contempla um conjunto de preocupações nos seguintes termos:

"constarão do currículo escolar de todas as unidades educativas da rede municipal de ensino, temas com abordagem interdisciplinar, que abranjam, entre outros, a educação ambiental, educação sexual, história da África e do Negro no Brasil, História da mulher na sociedade, a educação para o trânsito, que respeitem e incorporem os diferentes aspectos da cultura brasileira, enfatizando sua abordagem regional e estadual;"

São Bernardo do Campo (art. 177) posiciona-se contra conteúdos discriminatórios nos conteúdos e materiais pedagógicos das escolas. Araçatuba (art. 187) prevê o estabelecimento de um currículo mínimo para o ensino pré-escolar.

Ribeirão Preto (art. 204 - DG) estabelece que

"As escolas da rede municipal de ensino farão comemorar anualmente, na primeira semana do mês de maio, na forma que dispuser a lei, a 'Semana do Expedicionário', enaltecendo a luta do Brasil e em especial dos ribeirão-pretanos, pelos ideais de Paz, Liberdade e Democracia."

Piracicaba (art. 260) institui nas escolas municipais o serviço especial de prevenção ao uso de drogas. Araçatuba (art. 187, §3º) contempla a educação ambiental na pré-escola. Por sua vez, Guarulhos (art. 208, I e II) a admite como conteúdo sem constituir-se em disciplina específica. São Caetano do Sul (art. 174, X) e Santo André (art. 251, §2º, III) mencionam o conhecimento ecológico²³.

Mencionam a educação para o trânsito, Santo André (art. 251, §2º, IV) e Osasco (art. 187), este último na forma de "campanha educativa".

Sobre a previsão de condições de ensino, uma das prescrições que procura incidir sobre a qualidade do ensino aparece na LO. de São José dos Campos (Art. 313):

(23) Estes municípios, São Caetano do Sul (art. 174, VIII) e Santo André (art. 251, §2º, II) são dos poucos que mencionam a higiene, notadamente a higiene bucal.

"Nenhuma sala de aula poderá abrigar mais do que trinta e cinco alunos".

§un. As salas de aula provisórias não poderão ser utilizadas por mais de um ano letivo."

Barueri (art. 150) também apresenta uma curiosidade ao considerar o escoltismo como *"método complementar da educação."*

Conclusão

Como se pode observar pelo desenvolvimento do presente estudo, as LOs. analisadas possibilitaram um maior detalhamento em alguns aspectos, notadamente no que diz respeito ao financiamento da educação, onde muitas delas avançaram na limitação das possibilidades de repasses e na exclusão de algumas despesas como não educacionais, o que não é garantido, em geral, pela legislação federal e estadual. No que diz respeito à gestão do sistema de ensino, a ênfase maior é na tentativa de conformar o Sistema Municipal de Ensino – novidade introduzida pela CF. de 1988. O Ensino superior praticamente não é contemplado nos textos analisados, a não ser como eco de demandas realmente sentidas pelas populações de alguns municípios com graves carências na área. Por outro lado, as indicações curriculares, histórica distorção de nossa legislação constitucional, contempla alguns pontos já tradicionais como o ensino religioso, dá um destaque à educação física e acaba, em alguns casos, fazendo concessões a atividades como o "escoltismo" e a "semana do expedicionário", perfeitamente dispensáveis neste âmbito da legislação.

Referências bibliográficas

- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO ESTADO DE SÃO PAULO 1989. São Paulo. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), 1991.
- BOSI, Alfredo. *A Educação e a Cultura nas Constituições Brasileiras. Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, 14:62-67, fev. 1986.
- CUNHA, Luiz Antonio. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo, Cortez; Niterói, UFF; Brasília, FLACSO do Brasil, 1991.
- DE VITA, Álvaro. *Constituição - Constituinte*. São Paulo, Ática, 1987.
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*: Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados. São Paulo, Cortez-ANDE, 1990.
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*: Texto aprovado pela Câmara dos Deputados. Brasília, 1993.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de & CATANI, Afrânio Mendes. *Constituições Estaduais Brasileiras e Educação*. São Paulo, Cortez, 1993.

PINHEIRO, Maria Francisca Salles. *O Público e o Privado na Educação Brasileira: um debate na Constituinte 1987-88*. Brasília, Tese de Doutorado, 1991.

SÃO PAULO (estado) Constituição, 1989. *Constituição do Estado de São Paulo*. São Paulo, IMESP, 1989.

SUANO, Helenir. *A Educação nas Constituições Brasileiras*. In: FISCHMANN, Roseli. *Escola Brasileira: temas e estudos*. São Paulo, Atlas, 1987, p. 170-184.

(Recebido para publicação em 03.09.93 e liberado em 28.02.94)