

## **Educação escolar: colaboração e cooperação nas políticas públicas**

**João Monlevade<sup>1</sup>**

### **Geografia e História da Questão**

A educação escolar no Brasil, no nível básico e superior, em todas as suas etapas e modalidades, é uma política pública, ou seja, “um conjunto de intenções e de ações com as quais os Poderes Públicos respondem às necessidades ou demandas culturais e sociais da população”.

Porque Poderes Públicos no plural ? Não somente porque vivemos num Estado democrático constituído dos Poderes Legislativo (intenções), Executivo (ações) e Judiciário (juízos), mas porque o Brasil é uma República Federativa, formada de entes políticos autônomos que operam em super-posição: Municípios que, unidos, formam um Estado; Estados que, re-unidos formam a União. Sou paulistano, porque nasci no Município de São Paulo; paulista, porque nasci no Estado de São Paulo; brasileiro, porque nasci no Brasil.

Assim como nasci uma vez só, e tenho três naturalidades (sem contar a de americano e cidadão terráqueo), o Brasil é um só, mas constituído de 26 Estados e 5.564 Municípios, além do Distrito Federal, um ente federado *sui generis* , por acumular a substância de duas esferas federativas, a estadual e a municipal.

Ora, a maior parte das políticas públicas no Brasil se concebe e se realiza nas três esferas federativas. Na educação, especialmente, porque, do ponto de vista histórico, desde que se fundaram as primeiras escolas, frutos de uma política pública, as três esferas dos Poderes Públicos – embora ainda não tivéssemos uma Federação – foram envolvidas.

Tomemos o exemplo do Colégio de São Vicente (1553). Ele foi fruto de uma política da Coroa Portuguesa, que concedeu à Companhia de Jesus o direito de fundar colégios na Colônia, com certa autonomia, mas com algumas dependências da Corte de Lisboa, do Governo Geral, então na Bahia, do Capitão-Geral (Capitania de São Vicente, que depois virou Província e hoje Estado de São Paulo) e da Câmara Municipal de São Vicente, que depois virou Prefeitura do Município de São Vicente.

No Brasil-Colônia tínhamos, portanto, quatro esferas administrativas que influíam na educação.

---

<sup>1</sup> João Monlevade é ex-professor da rede pública do MT, docente aposentado da UFMT e consultor legislativo do Senado Federal

Durante os 210 anos de vigência da educação jesuítica, graças ao esquema de auto-financiamento dos colégios, em razão da criação e venda do gado de suas fazendas, os jesuítas gozaram de muita autonomia. Seu currículo de estudos era determinado pelo *Ratio Studiorum*, que valia para todos os colégios da Ordem, na Europa, América, África e Ásia, e seu cotidiano era pautado ou pelas *Constitutiones* da Ordem ou pelas decisões da comunidade e do Reitor de cada colégio. Havia uma centralização normativa que justifica denominarmos o conjunto dos colégios e escolas dos jesuítas como um sistema de ensino. Mas, nas relações com os Poderes Públicos, os jesuítas e a educação de seus colégios estavam articulados com o poder local das Vilas (Câmara Municipal), das Capitânicas e do Governo Geral. Basta lembrar que eles foram expulsos da Vila de São Paulo, da Capitania de São Vicente, para onde voltaram, e, finalmente do Brasil e de Portugal, em 1758, por ordem do Marquês de Pombal, primeiro ministro do Reino.

Por que nos detemos em períodos tão remotos de nossa história da educação ?

Porque, como tudo nas sociedades humanas, a educação brasileira foi construída histórica e socialmente, carregando marcas profundas até hoje.

Expulsos os jesuítas, tentou-se implantar no Brasil, em 1772, o sistema das Aulas Régias: o Rei autorizava um professor, indicado pelo presidente da Câmara Municipal ou pelo Capitão-Mor, a lecionar as primeiras letras (primário) ou uma disciplina do secundário. O Município arrecadava um tributo, o “subsídio literário”, para prover as despesas das “aulas”, ou seja, os honorários dos mestres “régios” e dos inspetores de ensino da respectiva Capitania. Percebe-se que havia um entrelaçamento das esferas administrativas para que funcionasse, mesmo que precariamente, numa sacristia ou numa sala de visitas, a escola de um professor só. Sem a autorização do Rei, não se começavam as aulas; sem o imposto do Município, o professor sucumbia; sem a aprovação do inspetor, a escola fechava.

Em 1834, depois das bravatas da Lei Imperial de 1827, que previa escolas primárias em todas as cidades, vilas e lugares do País, a organização da educação tomou um novo rumo: concentrou-se nas Províncias, a quem passou a caber a autorização, o financiamento e a normatização curricular, obedecidas as regras gerais do Poder Central. O papel do Município praticamente se esvaziou, embora não lhe fosse proibido abrir escolas. Mas, com que dinheiro, se as Províncias é que tinham o poder de arrecadar impostos sobre a nova riqueza nacional, o mercado interno de bens produzidos na forte agricultura do açúcar, do café, do cacau, dos cereais, e na indústria nascente dos têxteis, dos utensílios domésticos e urbanos ?

A partir de 1889, com a República, desenhou-se a organização que vigeu por exatamente cem anos: o ente federado “Estado”, novo nome das Províncias do Império, funda escolas primárias e secundárias, que formam um coletivo de estabelecimentos a que se chama rede de ensino. Além disso, no âmbito do ensino pré-primário, primário e secundário, constitui um sistema de ensino, ou seja, um conjunto de escolas oficiais e privadas sob sua responsabilidade normativa, exercida primeiro por uma autoridade executiva e depois por um conselho de educação. Quanto ao ensino superior, a União acumula a função de cabeça de uma rede de faculdades e universidades (a partir de 1930) e de um sistema normativo para regular currículos, credenciar instituições (também estaduais, municipais e privadas), autorizar e reconhecer cursos e dirimir questões de direitos e deveres na área de ensino, interpretando as Leis. Para liderar o sistema, institui o Conselho Federal de Educação.

Até 1985, esta era a organização da educação brasileira, confirmada pela Lei nº 4.024, de 1961, e 5.692, de 1971, que instituíram as diretrizes e bases da educação nacional e a reforma do ensino, respectivamente – esta última ampliando o ensino obrigatório para oito anos.

Entretanto, o fenômeno do crescimento demográfico, com intensa urbanização, fez multiplicar a demanda por pré-escolas e estabelecimentos de 1º e 2º graus. Os recursos financeiros dos Estados, a quem cabia aplicar 25% dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), já não eram mais suficientes. A Emenda João Calmon, de 1983, estabeleceu que os Municípios também aplicassem o mesmo percentual de impostos, incluindo a transferência do Fundo de Participação, em MDE. Com isso, houve um grande aumento de oferta de matrículas em escolas municipais, crescendo o tamanho e importância de suas redes de ensino. A rede federal de universidades cresceu muito nas décadas de 1960 e 1970, fazendo diminuir a proporção de oferta do ensino secundário e profissional.

### **Cooperação e Colaboração: o papel dos impostos e Fundos**

Em 1988, depois de vinte anos de ditadura militar e de centralização administrativa, era a vez da afirmação dos entes federados da base da população – os Municípios. Na educação, eles não somente foram contemplados com mais recursos (a parcela do Imposto de Renda e do IPI no FPM cresceu de 18% para 22,5% ; o percentual do ICMS estadual transferido para os Municípios de 20% para 25%) , como também obtiveram a autonomia normativa, ou seja, a faculdade de instituírem sistemas próprios de ensino, e não somente redes de escolas municipais.

Mas foi somente em 20 de dezembro de 1996, com a nova LDB – Lei nº 9.394 – que ficaram definidos os termos da organização da educação escolar, com redes de ensino mantidas por todos os entes federados e sistemas de ensino autônomos, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em regime de colaboração.

Quatro dias depois, 24 de dezembro, é sancionada a Lei nº 9.424, de 1996, que regulamentou o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. O art. 11 da LDB e a lei do Fundef, de certa forma, inibiram a edição de duas leis: uma lei complementar para regular o regime de cooperação entre os entes federados quanto à educação (art. 23 da CF) e uma lei ordinária para regulamentar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino.

Expliquemos. O artigo 11 da Lei nº 9.394, de 1996, quando fala do sistema municipal de ensino, após limitar sua abrangência à rede de escolas municipais e às escolas privadas da educação infantil, dispõe que o Município pode optar por integrar-se ao sistema estadual de ensino (como era até ali) ou constituir com ele um sistema único de ensino. Ora, essas duas alternativas abrem um leque amplo de acomodação dos Municípios, que, por vários motivos, deixaram, em grande parte, de constituir-se em sistemas autônomos. Desencadeou também uma tentativa de construção de sistema único (ou, mais precisamente, “rede em parceria”), principalmente pela figura da “gestão compartilhada”.

E o Fundef, ao misturar 60% das principais receitas de impostos e redistribuí-las pelo número de matrículas em cada rede, construiu um “atalho” de cooperação forçada entre os entes federados para a oferta de ensino. Em primeiro lugar, disciplinou a redistribuição dos recursos de impostos estaduais e municipais do MDE no âmbito de cada Estado, pelo critério das matrículas de cada rede de ensino. Em segundo lugar, disciplinou a “complementação da União” pelo critério da prioridade ao supostamente “mais necessitado” ou seja, aos Estados cujo valor médio por aluno fosse inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente. Isto, sem atender aos preceitos dos artigos 74 e 75 da própria LDB, que disciplinam as relações entre os entes no financiamento da educação pública e, principalmente, na suplementação da União ao Distrito Federal, aos Municípios e aos Estados, e destes, a seus respectivos Municípios – suplementação que deve ser proporcional ao esforço fiscal de cada ente federado.

Além disso, o Fundef, ao priorizar o ensino fundamental e focalizar a política de equidade nesta etapa obrigatória, acabou estancando o crescimento da oferta nas outras etapas e modalidades da educação básica e adiando uma resolução sistêmica dos problemas de atendimento e de qualidade da educação pública.

Com o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, recoloca-se o problema da cooperação entre entes federados (e das redes de ensino) e de colaboração entre sistemas de ensino (e das redes de ensino).

### **PNE, Fundeb e PSPN: mecanismos nacionais de articulação**

Vamos, então, redesenhar o estado da questão e as novas exigências que se põem, inclusive para garantir o sucesso do Fundeb e fazer avançar a inclusão de milhões de brasileiros nas redes públicas, em escolas de qualidade, que supõem sistemas de ensino qualificados.

Em primeiro lugar, como decorrência do princípio da democracia republicana e da gestão democrática do ensino público, a escola e as redes de ensino são os sujeitos novos da autonomia da educação escolar, antes concentradas nas hierarquias administrativas. Aos entes federados, autônomos por natureza na função executiva, cabe o **regime de cooperação** (art. 23,V) , a ser definido por lei complementar. Aos sistemas de ensino, autônomos por definição na função normativa, cabe o **regime de colaboração**, a que aludem o art. 211 e vários dispositivos da LDB.

Na escola, no lugar do antigo “regimento escolar” – no caso das escolas públicas, quase sempre comum a uma rede estadual ou municipal - ganha importância a proposta pedagógica (ou projeto político-pedagógico) que precisa se pautar pelo cumprimento à legislação, mas não é sujeita a nenhuma “aprovação” superior. Esta proposta pedagógica tanto melhor será quanto mais identificada for com as demandas de sua comunidade. Entretanto, o regime de cooperação entre o ente federado mantenedor da escola e os outros entes não deve permitir que um estabelecimento tenha privilégio de recursos financeiros e materiais em relação a outros, que um aluno de uma rede tenha mais disponibilidade de recursos do que um aluno de outra. Neste ponto, depois de séculos de desigualdades, temos muito a avançar. Por que os professores do ensino médio federal ou das escolas do Distrito Federal ganham salários três ou quatro vezes maiores que os das redes estaduais e municipais ? Por que os gastos por aluno são tão díspares, entre quase R\$ 3.000,00 em Roraima e Amapá e menos de R\$ 1.000,00 no Pará e em vários Estados do Nordeste ? Por que auditórios, ginásios cobertos e boas bibliotecas e laboratórios em algumas escolas e nada em outras ? A lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da CF terá que dar conta destes e de outros ajustes de direitos e encargos dos entes federados quanto à educação. Os mecanismos de captação e de distribuição de recursos do Fundeb são um ótimo campo de disputa e de cooperação. E somente uma reforma tributária e fiscal mais ampla pavimentará

o caminho para a redução e eventual erradicação das desigualdades de oferta de recursos, possibilitando a “igualdade de oportunidades”.

Em **segundo lugar**, urge retomar a discussão sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino. De início, redefinindo o âmbito desta “colaboração”, que foi confundido com a cooperação entre entes federados.

A colaboração entre os sistemas visa a definir e harmonizar legislações e normas, principalmente pela ação dos conselhos municipais e estaduais de educação nos limites de sua competência e pela ação do Conselho Nacional de Educação como coordenador maior da colaboração (co-elaboração) de diretrizes curriculares, pedagógicas e gestoras para todos os sistemas, inclusive o da União. Um exemplo candente: o da formação inicial dos profissionais da educação escolar, docentes e não-docentes – de cujo sucesso depende, em grande parte, a qualidade da educação pública. A formação inicial, por lei, pode acontecer no nível médio e/ou superior. Em ambos os casos, não é campo de atuação direta dos Municípios, mas dos Estados e da União. Os Poderes Públicos da União e dos Estados, como “cabeças” de sistemas de ensino, que incluem também as escolas privadas e, concomitantemente, como entes federados, que legislam através de suas Assembléias de Deputados e Câmaras de Vereadores, precisam formular suas políticas educacionais quanto à formação dos profissionais dentro do regime de colaboração e do regime de cooperação, observados os objetivos gerais da educação escolar, sob pena de se levar tudo ao caos. Um determinado Estado resolve fechar seus “cursos normais” públicos, antes responsáveis únicos pela formação dos professores da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental. A tarefa passa ao encargo das universidades estaduais e federais. Estas, por sua vez, não dão conta da demanda, que é atendida por instituições privadas de educação superior. Resultado: os professores que recentemente têm sido recrutados para esta missão se confessam incapazes e reclamam ações municipais, estaduais e federais de “formação continuada”. Aí aparecem os “cursos de especialização”, na maioria pagos, inclusive nas universidades públicas, se não pelo estudante, por sua “agência contratante”, Município ou Estado. Depois de todo este périplo – e ainda sem solução na “ponta”, ou seja, na sala de aula - de uma reflexão conjunta conclui-se que o problema poderia ter sido resolvido no início do percurso se, em vez de o aluno cursar o ensino médio comum, tivesse se habilitado num curso normal, conforme recomenda o Conselho Nacional de Educação. Este é um de muitos exemplos da necessidade do regime de colaboração entre os sistemas de ensino, que inclui o diálogo entre escolas, entes federados com seus órgãos legislativos, redes de ensino e conselhos de educação nas três esferas.

É interessante que, em tese, seguindo a legislação nacional – Constituição e LDB – já contamos com os instrumentos para presidir a esses dois processos, o

regime de cooperação entre os entes federados e o regime de colaboração entre os sistemas de ensino: são o Plano Nacional de Educação (PNE), os Planos Estaduais e os Planos Municipais de Educação.

A Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, fixou o PNE de dez anos e obrigou os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a elaborarem os seus respectivos planos, não como planos de governo, mas políticas de Estado. Não como planos para cada rede de ensino, mas planos para a totalidade de cada Estado e para a totalidade de cada Município. Assim, o Plano de Educação de Sergipe tem como abrangência toda a educação escolar no âmbito do Estado – os estabelecimentos federais, estaduais, municipais e privados que atuam em todos os níveis e etapas da educação escolar. Já o Plano Municipal de Educação de Aracaju irá dispor sobre diagnóstico, diretrizes, metas e ações em todos os níveis e modalidades da educação escolar em Aracaju, de estabelecimentos federais, estaduais e municipais – obedecendo, é claro, as responsabilidades e se atendo aos recursos em cada esfera da federação.

O que devia ter acontecido ? Todos os Estados deveriam ter elaborado seu plano no decorrer de 2001, em diálogo com seus Municípios, para vigor a partir de janeiro de 2002. Fizeram ? Não. Por quê ? Em grande parte, pela ausência de regras dos regimes de cooperação e de colaboração, e pela ausência de uma liderança forte por parte do MEC (cooperação) ou do Conselho Nacional de Educação (colaboração). E os Planos Municipais ? Mais de mil foram elaborados, muitos com uma acertada metodologia, muitos com sérias limitações. Há planos corretos, mas, quase todos, engavetados pelo prefeito subsequente ao que o sancionou. De qualquer forma, o intuito integrador dos planos estaduais e dos planos municipais não funcionou. E as metas do PNE não somente não se cumprem, mas não são cobradas por ninguém. O que há de interação se deve aos mecanismos já clássicos do financiamento (Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, que carregam para a MDE recursos federais do Imposto de Renda e do IPI), ao Fundef e ao Fundeb, aos programas tradicionais do MEC e FNDE e, mais recentemente, do Plano de Desenvolvimento da Educação – este último uma política de gestão do governo Lula, que pode ser interrompida em 2011.

O Fundeb é, sem dúvida, uma grande “costura federativa”, que pode servir de mecanismo de implementação dos regimes de cooperação entre os entes federados e de colaboração entre os sistemas de ensino. Mas ele não tem efeito automático. Pode, mesmo, levar ao aprofundamento de competições – como a disputa por matrículas para evitar “perdas” e induzir “ganhos” de receita - e a legitimação de injustiças, tais como as que acontecem no Distrito Federal (que não aplica 25% de seus impostos em MDE e recebe R\$ 2 bilhões da União para pagar seus professores e funcionários de escolas) e na atual distribuição da

complementação (em 2008, do total de R\$ 3 bilhões, cerca de R\$ 2 bilhões irão para o PA, MA e BA).

Além disso, é fundamental entender que o mecanismo inclusivo do Fundeb – o fato de induzir mais matrículas para garantir ao ente federado mais recursos – traz o risco da diminuição do valor da “disponibilidade de impostos por aluno”. Só o aumento real de arrecadação de tributos dos Estados e Municípios (como aconteceu nos dez anos de Fundef) e o crescimento da suplementação da União acima do mínimo dos 10% do art. 60 do ADCT garantem o desejável aumento dos recursos por aluno na ponta das redes de ensino, com a conseqüente possibilidade de ser alcançado o tão desejado Custo-Aluno-Qualidade – por sinal, outro dos mecanismos estruturantes de um sistema nacional articulado da educação.

Na prática das lutas sociais, a melhor forma de dinamizar a implantação de um sistema de educação básica pública, articulado pelos regimes de cooperação e colaboração, é trabalhar pela implementação do Piso Salarial Profissional para todos os Profissionais da Educação – professores, pedagogos e funcionários com habilitação em nível médio na Área 21 da Educação Profissional. Para que tal aconteça, são necessárias políticas de financiamento, de formação e de gestão que só se concretizarão mediante a articulação dos entes e dos sistemas num esforço de todos para levantar recursos e definir regras – o que somente será possível, numa República Federativa, com a vigência dos regimes de cooperação e de colaboração. A palavra chave para todas estas conquistas se chama participação, condição primeira da construção da cidadania.

### **Post Scriptum – Democratização do regime de colaboração**

Já me tinha dado por satisfeito na redação deste texto quando percebi ter esquecido um elemento estruturante do futuro regime de colaboração entre os sistemas de ensino: a constituição “ascendente” dos conselhos na educação escolar.

A abóboda da construção dos sistemas de ensino – da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – são os conselhos normativos. Pode até haver, num ente federado, conselho sem sistema. Mas não há sistema sem conselho, sem um colegiado competente e representativo que estabeleça principalmente as normas curriculares e interprete a legislação no seu âmbito.

A história dos conselhos no Brasil, no âmbito dos entes que constituíam a Colônia, o Império e a República, é longa, embora só mais recentemente eles ganharam importância e institucionalidade.

Mesmo assim, muitos dos atuais conselhos estaduais e municipais padecem de limitações e de “desvios” de finalidade, em particular por assumir um caráter mais cartorial do que político-pedagógico.

Neste sentido, propomos o seguinte movimento. Primeiro, fortalecer os conselhos escolares de caráter deliberativo nas escolas federais, estaduais e municipais, incluindo a instituição de fóruns de conselhos em cada Município, a quem caberia eleger a maioria dos membros dos conselhos municipais de educação. Segundo, prestigiar os conselhos municipais, fortalecendo a UNCME e atribuindo a estes conselhos a eleição da maioria dos membros dos conselhos estaduais de educação. Terceiro, reformular o processo de constituição do Conselho Nacional de Educação, fazendo com que 60% de seus membros sejam eleitos pelo Fórum de Conselhos Estaduais de Educação e pela Uncme.

Com esse movimento, dar-se-ia organicidade ao regime de colaboração entre os sistemas de ensino por meio da própria estrutura institucional, construída no percurso da “democracia ascendente”, única via capaz de cultivar e desenvolver lideranças comprometidas com as necessidades das maiorias da sociedade brasileira.