MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA
DEPARTAMENTO DE ARTICULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DOS SISTEMAS DE ENSINO
COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO E FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL
DOS SISTEMAS DE ENSINO

PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DE
CONSELHEIROS MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO
PRÓ-CONSELHO

CADERNO DE REFERÊNCIA

Brasília - 2004

Ministro de Estado da Educação
Tarso Genro

Secretário de Educação Básica
Francisco das Chagas Fernandes

Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino
Horácio Francisco dos Reis Filho

Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino
Arlindo Cavalcanti de Queiroz

Coordenação Técnica e Operacional
Lêda Maria Gomes

Endereço:

Secretaria de Educação Básica
Esplanada dos Ministerios, bloco L 5º Andar, Sala 526
CEP 70047-901 – Brasília-DF – Brasil
Fax: (61) 2104 9271 / Tel.: (61) 2104 9284
e-mail: cme@mec.gov.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Centro de Informação e Biblioteca em Educação (CIBEC)

B823p Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho : caderno de referência / coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. – Brasília : Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004.
43 p. : il.

1. Educação Básica. 2. Conselho Municipal de Educação. 3. Sistemas Educacionais. I. Brasil. Secretaria de Educação Básica. III. Título

CDU: 37.014

GRUPO DE TRABALHO - PRÓ-CONSELHO

Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino - CAFISE
Arlindo Cavalcanti de Queiroz
Lêda Maria Gomes

Departamento de Projetos Educacionais - FUNDESCOLA
Mônica Giágio
Olga de Jesus Bento

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime
Adeum Hilario Sauer
Vivian Katherine Fuhr Melcop

União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - Uncme
Sílvia Nadia Lopes Machado
Paulo Eduardo dos Santos

Programa Nacional das Nações Unidas para Desenvolvimento - PNUD
Luiza Carvalho
Maristela Baione

Fundo das Nações Unidas para Infância - Unicef
Silvio Manoug Kaloustian
Niki Abrishamian

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE
Daniel Silva Balaban
Andrea Maria de Marque

Conselho Nacional de Educação - CNE
Ataíde Alves
Kuno Paulo Rhoden

Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação
Nadja Valverde Viana
Margarida Cordeiro Sael

Equipe de apoio

Daniela Alves Santos
Josemam Luiz da Silva
Luana Rocha Gomes
Lucimar Furtado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....8

O REGIME DE COLABORAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRA.....10

OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA) 24

A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO MUNICIPAL DD EDUCAÇÃO NA ELABORAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO PME.....32

O REGIME DE COLABORAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRA

Elaboração: Cons. Carlos Roberto Jamil Cury
CNE/CEB - PUCMG

O REGIME DE COLABORAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRA

Carlos Roberto Jamil Cury

Você, meu caro colega, é ou será em breve conselheiro municipal de educação.

É nobre sua função. Advirto-o, porém, que terá pela frente o enfrentamento de tarefas que exigem conhecimento, cuidado e alguma pesquisa. E que trazem, também, uma satisfação bastante grande.

E, mais do que isso, você participará de um órgão colegiado da mais alta importância para a educação escolar do seu município.

Este texto pretende lhe oferecer umas tantas informações, análises e reflexões para o bom desempenho de sua função, tendo em vista o regime de colaboração.

Órgão colegiado

Que tal saber um pouco sobre esse termo: "órgão colegiado"?

Um órgão colegiado, no caso da administração pública, é aquele que decide um assunto ligado ao exercício de uma função pública, nos limites de sua atribuição legal. É um órgão dirigente do qual participam várias pessoas dedicadas às mesmas funções. Os membros desse colegiado possuem poderes idênticos dentro de funções compartilhadas. Nesse órgão não há preponderância na função de conselheiro entre os seus pares. Todos são "colegas", iguais, respeitando-se, obviamente, para seu bom desempenho, as regras de seu regimento. Nesse caso, a figura do presidente é no sentido de coordenar sessões, representar o conselho e cumprir o que manda o regimento.

Num órgão colegiado, ao contrário de uma ação pessoal, a atuação é conjunta, pluripessoal. Aí não prevalece a vontade individual do chefe, de um membro ou do secretário. Um presidente de órgão colegiado conduz reuniões e só decide nos limites do que reza o regimento interno, como pode ser o caso do "voto de minerva". O que prepondera é a vontade majoritária de seus membros, expressa na forma legal, regimental ou estatutária, em que a obediência às regras formais representa um encaminhamento para as decisões.

É próprio do caráter coletivo desse órgão o exercício do diálogo, do debate e da decisão colegiada. Diferentemente de ações individuais de um centro de poder no âmbito do executivo, os órgãos colegiados não estão reunidos permanentemente, sob a forma presencial, a fim de deliberarem sobre assuntos de sua competência. Eles se reúnem periodicamente, de acordo com os estatutos ou regimentos, e só nessas circunstâncias efetivam suas atribuições. Fazem parte, pois, do colegiado a igualdade de função entre os membros, a periodicidade e o caráter coletivo dentro de uma sessão programada para tal. Terminada a sessão, exaure-se a competência dos participantes naquela pauta.

Essa dinâmica colaboradora, dentro do evento de capacitação, já pode ser prenunciada com o conhecimento, a análise e a resposta de um "caso" a ser solucionado com a pluralidade de conselheiros de distintos municípios.

Conselho

Mas o que é um Conselho?

Conselho vem do latim conciliam. Esse termo, por sua vez, provém do verbo consulo/consulere e quer dizer ouvir alguém, submeter algo à deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso.

Trata-se, pois, de um termo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto. Assim sendo, quando um conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes desses destinos, como é o caso da educação escolar, o próprio verbo consulere já contém um princípio de publicidade. Os atos e as decisões que envolvem uma comunidade devem ser objeto de transparência e de prestação de contas.

Vale a pena recordar o artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Ele diz bastante para quem ocupa cargos ou funções na administração pública.

> **Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados [é o caso dos senhores, das senhoras], do Distrito Federal [quem estiver aqui] e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**[...].

Ou seja, de alguma maneira recaem sobre todos nós esses princípios.

Esse artigo da nossa Constituição nos chama, em primeiro lugar, para a legalidade.

A legalidade é menos complicada, porque o conhecimento da lei, a operacionalização, a efetivação, a obediência à lei é algo que está muito claro para todos nós. A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, de 4 de setembro de 1942 (Decreto-Lei nº. 4.657), diz no artigo 3°: Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.

Um conselheiro deve conhecer as leis da educação, sobretudo as de caráter nacional e as de seu município. E como o Conselho Nacional de Educação tem atribuições válidas para o conjunto da educação nacional, é preciso conhecer seus pareceres e resoluções.

Já a impessoalidade é algo cujo tratamento foi dado por uma figura imponente no mundo da sociologia. Trata-se de um sociólogo alemão famoso, do final do século 19 e começo do século 20 do milênio passado, chamado Max Weber (1864-1920). Ele afirmava que a impessoalidade é uma das características do ser público. Max Weber ligava a impessoalidade a uma forma, a um modo de ser da burocracia, que é um modo de ser que, dentro do aparelho de estado, não faz acepção de pessoas, não faz acepção de grupos. Ele propugnava pela boa burocracia. Por quê? Porque essa impessoalidade burocrática não reconhece privilégio. O que é privilégio? O privilégio, dentro do espaço público, é uma vantagem particular que alguém possa usufruir e que os outros não podem. Trata-se da apropriação ou destinação de algo que é comum a um ou alguns. É aquilo que é privado, que é particular de alguém dentro de um sistema público que é de todos.

Ora, sabemos que o sistema público não pode conter privilégios entre cidadãos "superiores e inferiores", já que conteria uma distribuição injusta, ilegal, no acesso a bens públicos. Como diz o artigo 117, IX, da Lei nº 8.112/1990 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União), é proibido ao servidor público valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem.

A impessoalidade, obviamente, não é, aqui, como dizemos no senso comum, fulano de tal me tratou de modo frio, distante ou até mesmo pouco cordial. A pessoalidade ou impessoalidade no trato da vida privada é uma coisa, no trato da coisa pública é outra. Na primeira, valoriza-se a pessoalidade e, na segunda, a impessoalidade deve tratar todos com igualdade. Não é nas relações pessoais que se pede a impessoalidade. Pede-se a impessoalidade nas relações funcionais, como um distanciamento de toda forma de privilégio. Um trato pessoal afável, educado, não quer dizer, nas atividades funcionais, o aproveitamento dessas situações para fins de privilégio.

É o que está na Lei nº 8.112/1990, quando em seu artigo 116, XI, diz ser dever de todo servidor público tratar com urbanidade as pessoas.

O outro aspecto destacado no artigo 37 da Constituição é o da moralidade.
Se a impessoalidade é tratar igualmente a todos, de acordo com o que a legalidade expressa, a moralidade nos dá um outro componente do serviço público. Ela entra no resguardo dos bens públicos e no combate à corrupção financeira ou moral. Certamente ela se torna muito evidente no caso daqueles órgãos que lidam com o dinheiro público e que podem praticar atos (imorais) que tenham a ver com tráfico de influência ou malversação do dinheiro público. Mas a moralidade se aplica a atos que signifiquem, por exemplo, assédio de qualquer natureza para obter vantagens ou a prática de colocar o bem público a serviço do interesse individual.

A publicidade é outro princípio constitucional que se nos aplica. Diziam os filósofos da política no século 17 que a força do tirano está no segredo. E eles ampliavam essa perspectiva – a força da tirania está no segredo.

Quando detenho, e só eu detenho, uma informação sobre o outro ou sobre algo, posso transformar essa informação contra o outro, a favor do outro, de todo o modo algo com relação ao outro. Nesse sentido, eu o tenho sob as minhas rédeas, sob o meu controle. Por isso é que a marca do público é a transparência. É dar publicidade. É a característica da transparência. Aqui não estou falando da vida privada e da satisfação dos meus atos individuais, por exemplo, se durmo em cama ou se durmo em rede. Não faz sentido nenhum querer que alguém me cobre publicidade da minha vida particular.

Mas, no âmbito da administração pública, não estamos lidando com coisas cuja base seja o privado. A base é o trabalho que produz valor e de cujo valor nasce o pagamento de impostos, contribuições e taxas para os serviços públicos. Assim, vale o princípio de que, sob a lei, a vida coletiva não respeita privilégio. Ela está acima de tudo e de todos. Portanto, ao lidar com algo público temos de dar a mais ampla publicidade, porque somos um órgão público e devemos prestar contas à sociedade .

---

[1] Cf. a Lei nº 10.001, de 4 de setembro de 2000, e os 1º, 2º e 3º do Código de Conduta da Alta Administração Federal. Cf. também o Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

Isso não significa que algumas reuniões de um órgão colegiado não possam ser técnicas e reservadas. O caráter das sessões, desde que norteado por critérios claros previamente dados a conhecer, é público. Além disso, as sessões são secretariadas, gravadas, objeto de arquivo e podem ser consultadas pelos cidadãos interessados. E o resultado (pareceres, resoluções) é sempre publicado por meio de algum órgão oficial. Nesse sentido, jamais há segredo em reuniões técnicas e sim um resguardo para se garantir a impessoalidade. Hoje, com a rede mundial de computadores, tornou-se mais fácil a publicação das pautas, dos critérios, dos modos (público e/ou técnico) das sessões e os resultados.

Conselho de Educação

Ora, o conselho sobre o qual estamos conversando é um conselho de educação. Ele é um órgão de estado, geralmente criado por lei, que tem por função interpretar e normatizar campos específicos da legislação educacional. Ele aplica as normas a situações específicas, conforme podemos ver, no caso do Conselho Nacional de Educação (CNE), na Lei nº 9.131/1995.

No âmbito da administração pública, um órgão de estado é uma unidade da administração direta, permanente ou temporário, emanado de lei, sendo um centro de poder que põe em função um certo número de atribuições que lhe são afetas, próprias do serviço público.

É da tradição desses órgãos não ser o mandato de seus ocupantes coincidente com o dos ocupantes de um determinado governo. Isso possibilita dar continuidade a aspectos legais que tenham a ver com a boa prestação de um serviço público e que campos essenciais não sofram descontinuidade.

Os conselhos de educação municipais, estaduais e distrital, junto com o Conselho Nacional de Educação, são todos órgãos colegiados, de caráter normativo, deliberativo e consultivo, que interpretam, deliberam, segundo suas competências e atribuições, a aplicação da legislação educacional e propõem sugestões de aperfeiçoamento da educação dos sistemas de ensino.

No caso da educação, costumam-se diferenciar os órgãos de caráter executivo e os de caráter normativo. Tanto uns quanto outros cumprem o que a lei determina e o que lhes compete em matéria de atribuições.

Os primeiros órgãos, entre outras funções, executam programas governamentais, cuidam da aplicação e da utilização dos recursos públicos a partir de programas governamentais e da obediência às leis. Denominam-se, em geral, ministérios, dentro da alçada federal, e secretarias, nos outros entes federativos. Eles se constituem como órgãos executivos e dirigentes das administrações públicas diretas dos entes da federação.

Entretanto, nem sempre o conjunto das leis está explicitado e, às vezes, a lei tem um caráter geral, para que sua aplicação, em casos específicos, seja feita por órgãos que interpretem a lei. É o caso dos órgãos normativos da educação escolar que interpretam as leis do ensino.

---

[2] Há aspectos da nossa função que exigem, por dever de ofício, funcionalmente, segredos profissionais a serem respeitados por todos, conselheiros e funcionários.

Os órgãos normativos interpretam campos específicos da legislação e aplicam as normas a situações específicas, conforme podemos ver na Lei nº 9.131/1995 que criou o Conselho Nacional de Educação. É importante notar que o órgão normativo interpreta as leis, mas não as faz. Quem as faz é o Poder Legislativo. Subsidiariamente, o poder executivo também pode exarar decretos com força de lei, respeitando-se, quando for o caso, o que a própria lei permite.

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB), ao cuidar de órgãos públicos dos sistemas, denomina-os genericamente como órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino (artigos. 10 e 11 da LDB). Como órgãos próprios de estado eles, por exemplo, estão sujeitos aos artigos. 4° e 5° da LDB.

Sistema de colaboração recíproca

Podemos, agora, avançar para a noção de sistema de ensino. Mas, antes do momento teórico propriamente dito, gostaria de apontar algumas situações inerentes à colaboração: um conselho pode e deve visitar o seu homólogo de outro município, pode e deve propiciar um fórum intermunicipal. Isso enriquece o saber, amplia o fazer e nos torna mais próximos uns dos outros não só pela rede mundial de computadores, mas também pelo mútuo conhecimento.

Entende-se sistema como elementos coexistentes lado a lado, que, convivendo dentro de um mesmo ordenamento, formam um conjunto articulado.

Esse é também o sentido proposto por Saviani (Saviani, Dermeval. Educação e Sociedade, Campinas, n. 69, p. 121, 1999):

> **Sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, o que implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada.**

Assim, um sistema implica tanto a unidade e a multiplicidade em vista de uma finalidade comum quanto o modo como se procura articular tais elementos.

A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal (artigos 1° da Constituição). E, ao se estruturar assim, o faz sob o princípio da cooperação, de acordo com os artigos. 1°, 18, 23 e 60, § 4°, I.

Em vez de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias deles.

Nas Constituições anteriores, os municípios não eram reconhecidos como entes federativos. Eram subsistemas dos estados e sua autonomia, quando de constituições proclamadas, era reconhecida dentro de espaços muito limitados. Nas constituições outorgadas esse espaço era até menor. O sistema era dual. Só a União e os estados eram considerados entes federativos. E era um sistema hierárquico em que a União era superior aos estados e estes o eram tais com relação aos municípios.

A Constituição de 1988 fez a escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado, em que se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos, e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão.[3]

A insistência na cooperação, a divisão e a distribuição de competências com autonomia, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nessa constituição, a acepção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração, tanto quanto de estado democrático de direito. Essa abertura, contudo, no campo da interpretação do texto legal, dada a complexidade da teia de relações que se estabelecem, é também fonte de incertezas.

Praticamente não resta mais dúvida, entre os comentaristas da constituição, quanto ao caráter de ente federativo dos estados e dos municípios, sobretudo após a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), quando em seu artigo 2°, I, diz-se que entende-se como ente da federação: a União, cada estado, o Distrito Federal e cada município.

Não resta dúvida, pois, quanto à autonomia e auto-organização e à sua condição de pessoa jurídico-política de direito público interno e, como tal, ente integrante da federação.

Para dar conta desse modelo federado e cooperativo, a Constituição compôs um ordenamento jurídico complexo, no qual coexistem atribuições privativas, distribuídas para cada ente federativo, competências concorrentes entre eles, competências comuns entre esses entes e, ainda, a participação em atribuições próprias da União mediante delegação.

As competências privativas da União estão previstas, sobretudo, nos artigos. 21 e 22 da Constituição Federal.

As competências privativas dos estados estão listadas no artigos 18, § 4°, nas competências residuais não-enumeradas no art. 25 e nos §§ 2° e 3° do mesmo artigos 25 da Lei Maior.

As competências privativas dos municípios são listadas no artigo 30 desse mesmo texto constitucional. Ele contém matéria própria dos municípios, mas que também não deixa de fazer interface com os estados, o Distrito Federal e a União. Isso significa que, no espaço de suas atribuições próprias, nem a União nem o estado podem invadir a autonomia municipal.

Isso retira dos municípios a precedente característica de subsistemas dos estados e da união. E, sob essa luz, ainda mais com a reforma tributária ocorrida no interior da Constituição (artigos. 145, 153-159), os municípios ganharam novas atribuições. Com isso, a dignidade e a prerrogativa da categoria público, nos municípios, reside diferencialmente em competências e em grau, mas não em sua natureza de ente público federativo.

O artigo 23 lista as competências comuns cuja efetivação é tarefa de todos os entes federativos, pois as finalidades nelas postas são de tal ordem que, sem o concurso de todos eles, elas não se realizariam. Trata-se de uma soma integrada e articulada de esforços em

[3] Há que se distinguir a deliberação da decisão. São dois momentos distintos. O deliberar é um ato próprio de um órgão colegiado, plural e representativo, e precede o ato decisório. O decidir reduz as muitas vontades a uma única vontade, fruto consensual pós-dissenso, que acaba por vincular todos a um ato normativo final no qual todos se viram participantes.

função de um bem de índole social e de interesse público visando evitar a dispersão de iniciativas e a duplicação de meios para os mesmos fins. Deve-se assinalar, nesse sentido, o inciso V do mesmo artigo 23 que diz ser competência comum proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

É importante assinalar o que diz o parágrafo único desse artigo:

> **Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.**

O congresso, até a presente data, não normatizou ainda esse aspecto nuclear do pacto federativo. Trata-se de matéria da mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. A feitura dessa lei complementar possibilitaria o aprimoramento da sistematização das competências, a fim de coordená-las de modo claro na forma, cooperativo na articulação, simétrico no respeito às competências de cada ente federativo e eficaz no desenvolvimento e bem-estar dos cidadãos brasileiros.

No artigo 24 figuram as competências concorrentes entre a União, os estados e o Distrito Federal. É preciso observar que, nesse caso, são assuntos sobre os quais esses entes federativos podem legislar. O inciso IX diz ser matéria concorrente de todos a educação, a cultura, o ensino e o desporto.

Destaque-se, também, o que dizem os quatro parágrafos desse artigo.

> **§ 1° No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.**
> **§ 2° A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.**
> **§ 3° Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.**
> **§ 4° A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.**

Mas os municípios, pelo inciso II do art. 30 da constituição, usufruem da competência de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. Portanto, os assuntos de interesse local (artigo 30, I) podem ser objeto de normas suplementares.

Ora, o inciso VI do art. 30 diz que compete aos municípios manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado. Isso configura o exercício conjunto de competências materiais comuns entre todos esses sujeitos políticos de direito público.[4]

A delegação de competências aos estados, por sua vez, está no artigo 22, parágrafo único, que diz: Lei complementar poderá autorizar os estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Essa é uma possibilidade afeita aos estados desde que o legislador federal o queira fazer, sempre em benefício de uma descentralização adequada.

---

[4] A competência material comum é uma forma de atuação concorrente em que tal exercício é conjunto entre os entes públicos, em face de um assunto de magna importância. A índole social das matérias arroladas no art. 23 apela para uma conjugação articulada, descentralizada e permanente de esforços na execução de uma finalidade comum.

A colaboração recíproca, além de revogar o precedente sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias dos entes federativos, postula o diálogo e a busca do consenso dentro das normas gerais e da articulação entre as competências.

A colaboração recíproca, exercida e efetivada na prática, está posta na Constituição Federal, em seu artigo 211 e especificamente no § 4°. Por isso o diálogo com o(s) conselho(s) estadual(ais) e entre os conselhos municipais pode perfeitamente se dar por meio de sessões conjuntas para construção de um ordenamento normativo comum a vários sistemas. É o que vamos ver a seguir.

Sistemas de ensino

O artigo 211 determina que a União, os estados e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

Já o § 4° desse mesmo artigo é muito claro: Na organização de seus sistemas de ensino, os estados e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Os sistemas desde logo passaram a usufruir de existência legal, ficando a organização e o seu modo de funcionamento sob a esfera da autonomia dos entes federativos, obedecendo ao princípio da colaboração recíproca. O artigo 211, § 1°, esclarece um aspecto importante do regime de colaboração, no que toca à União no campo do ensino. Além das diretrizes e bases da educação nacional (artigo 22, XXIV) do Plano Nacional de Educação (artigo 214) e até por meio dele, cabe a ela um papel redistributivo, supletivo e equalizador, com assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Num país com imensas disparidades regionais, o papel redistributivo tende a fazer o equilíbrio federativo mais equânime. Num país em que a reforma tributária é sempre motivo de enormes polêmicas, o caráter supletivo, especialmente nas competências materiais comuns, é indispensável. Redistribuição e suplementação concorrem para uma educação escolar menos injusta e mais igualitária.

O § 2° do artigos 211 volta-se para os municípios, que atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

O § 3° do mesmo artigo esclarece que os estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente também no ensino fundamental e no ensino médio.

Isso mostra que o ensino fundamental é uma competência compartilhada, reforçada pelo artigo 10, II, da LDB que diz ser incumbência dos estados definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades. Também o mesmo art. 10, III, estimula a integração das ações relativas a diretrizes e planos de educação estaduais com as iniciativas dos municípios.

Esse é um aspecto importante, que lança um desafio aos conselhos de educação para trocarem informações, formarem redes de comunicação, montarem reuniões conjuntas e, quando for o caso, elaborarem diretrizes comuns, sobretudo em regiões metropolitanas que aproximam vários municípios entre si.

Já o artigo 8° da LDB, em seu § 2°, garante aos sistemas de ensino liberdade de organização nos termos desta lei. Com essa formulação a LDB obedece, entre outros, aos artigos 25, 29 e 32 da Constituição Federal. É prerrogativa dos entes federativos encontrar a forma mais adequada de sua organização. Desse modo, as figuras de uma secretaria de educação ou de um conselho de educação, assim tradicionalmente denominadas, poderiam ter suas funções preenchidas por uma estrutura organizacional diferenciada, desde que nela apareça, explicitamente, quem preencherá iguais funções e idênticos fins.

A LDB, por sua vez, no artigo 11, em consonância com o artigo 211 da Constituição Federal, reconhece explícita e definitivamente os sistemas municipais de ensino e esclarece suas incumbências em matéria de educação escolar. Entre essas estão a de autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino. Ora, esse sistema de ensino compreende também, de acordo com o artigo 18, II, as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada.

Também não se pode ignorar o advento da Lei n° 9.424/1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério a partir da Emenda Constitucional n° 14/1996. Essa Lei não só esclarece competências como também normatiza a destinação dos recursos constitucionalmente vinculados. É sobretudo do conjunto dessas duas leis que se pode entender melhor as alternativas que elas oferecem aos municípios na constituição de seus sistemas de ensino.

Disso tudo decorre que a distribuição de competências, em face dos objetivos maiores da educação escolar, deve ser feita, diferencialmente, dentro do âmbito de aplicabilidade de cada ente federativo e, compartilhadamente, por meio do regime de colaboração próprio do novo caráter da federação brasileira. Logo, as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios das competências assinaladas, mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal.

Na constituição de um sistema municipal de educação escolar, o município é autônomo para efetivá-lo. E como um conselho municipal de educação faz parte desse sistema, é princípio de colaboração recíproca o buscar apoio do conselho estadual, comunicá-lo da decisão e granjear experiência.

Assim sendo, dado o que já dissemos sobre a constituição e o que agora está posto na LDB, podemos começar a definir o sistema de ensino. Este compreende instituições escolares responsáveis pela oferta da educação escolar dentro de níveis e etapas discriminadas, com normas educacionais que, isentas de antinomias, dêem organicidade e unidade ao conjunto, sob o influxo dos princípios, finalidades e deveres da educação postos na constituição e na LDB e sob o competente órgão executivo. Cabe ao poder público, sob o princípio da gestão democrática, montar as regras e as normas capazes de dar sustentação a esse dever e, segundo o artigo 209 da constituição, também autorizar e avaliar qualitativamente a presença da iniciativa privada na educação escolar.

O reconhecimento pós -1988 da autonomia municipal e a compreensão do significado da transferência de responsabilidades tradicionalmente afeitas aos estados determinaram, no artigo 11, parágrafo único, da LDB, que os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Isso permite o desenho de dois momentos estruturantes capazes de perfazer as relações entre os sistemas de ensino do estado e os de seus municípios e, dentro deles, as possíveis modalidades legais do parágrafo único do art. 11.

Os momentos se diferenciam pelo e com o advento da Lei n°. 9.394/1996, sob a Constituição de 1988.

O primeiro momento é o ponto de partida constitucional: trata-se da autonomia do ente federativo municipal antes da Lei n°. 9.394/96 mas sob a égide da Constituição de 1988. Embora o art. 211 da Constituição Federal institua os municípios como titulares de seus sistemas de ensino, havia a Lei n°. 7.044/1982, que devia ser obedecida nos dispositivos que não contradissessem a constituição em vigor. Havia ainda o encaminhamento de uma outra lei de diretrizes e bases, que gerava muita expectativa no sentido, inclusive, de dar conta da transição entre uma cultura integrada ou de subsistema ou de delegação para uma cultura de autonomia e de colaboração. Nesse caso, as relações entre estado e municípios pautavam-se ainda pela Lei n°. 7.044/1982, pela Constituição Estadual e pelas Leis Orgânicas Municipais. Alternativamente, o artigo. 25, § 3°, da Constituição Federal permitia (e permite) a instituição de regiões metropolitanas constituídas por municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Tal dispositivo combina com a competência comum do artigo. 23, V, da carta magna, pelo qual cabe aos entes federativos proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

Independentemente da nova LDB, esse artigo contém aspectos indicadores da cooperação recíproca entre os órgãos executivos e os normativos de vários municípios. Sob a nova LDB ele ganha até mais força.

O segundo momento instaura-se com e após a sanção e a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n° 9.394/1996), que é a lei específica sobre a educação escolar em respeito ao artigos 22, XXIV, da constituição. Ela possibilita, além daquela modalidade posta na constituição pelo artigo 25, § 3°, três modalidades de organização de sistemas.

A primeira modalidade é a base de um sistema municipal de ensino, próprio e autônomo. Essa modalidade é a própria situação jurídico-legal trazida pela Constituição de 1988 para ser conseqüente com a opção dos municípios como entes federativos. A base dos sistemas municipais de ensino é sua existência constitucional própria, autônoma e conseqüente ao ente federativo dentro de seu campo de atuação. Ao criar seu próprio órgão normativo, por lei, ao criar seu órgão executivo e manter o que está disposto nos arts. 11 e 18 da LDB, o município está realizando, no ensino, sua forma própria de ser como ente federativo.

Essa base não exclui articulações inventivas de unicípios entre si e desses com o Estado.

Posta essa base, e no caso de uma opção diferenciada, abrem-se outras modalidades listadas na LDB: integrar-se ao sistema estadual e compor com o estado um sistema único de educação básica[5].

[5] Mas, para a terceira alternativa, há um registro a se fazer. Antes mesmo da LDB, a Constituição Estadual do Mato Grosso havia feito a opção por um sistema único de ensino (art. 244), condicionado a uma lei específica sob o princípio de uma gradual integração.

A modalidade por integração é a constituição de um sistema que reúne os estados e os municípios optantes (não necessariamente todos os municípios) em ações conjugadas, em que o caráter binário (estado/município) se mantém em alguns aspectos da gestão dos órgãos e instituições de ensino e, em outros, de modo cooperativo, são geridos por meio de parcerias pactuadas.

No caso de um sistema único, o caráter binário de repartição de competências dilui-se e une, em toda a sua extensão entre os optantes, o ensino, que, num mesmo território e para as questões de igual natureza, fica circunscrito a princípios e definições emanadas das mesmas autoridades executivas e normativas quanto à organização e funcionamento das unidades escolares, carreira, financiamento. Então, em vez de um sistema municipal e outro estadual, o que se tem é um sistema único de ensino público no interior das divisas geográficas do estado.

O pressuposto maior dessas modalidades opcionais facultativas não é uma definição e uma decisão apriorísticas e formais. É, antes de tudo, tomar a decisão que permita tornar a gestão do ensino público mais aberto à universalização de acesso e à permanência, que propicie um salto qualitativo mais amplo quanto ao direito à educação e que amplie os espaços de debate com os segmentos mais afetados e interessados em iniciativas como essa.

Nesse sentido, a realização de iniciativas conjuntas visando à capacitação de conselheiros e secretários de educação é tão bem-vinda quão benéfica será a presença em Fóruns de conselhos estaduais e/ou municipais. O Conselho Nacional de Educação tem feito sistematicamente reuniões integradas com o Fórum dos conselhos estaduais e com a união dos conselhos municipais de educação. Isso também pode ser realizado regionalmente, dentro de um Estado, procurando atender às especificidades locais.

É importante destacar que as modalidades de ligação institucionalizada com os estados são opções de municípios autônomos dentro do quadro de responsabilidades que lhes cabem necessariamente no compromisso com a educação escolar, de acordo com o artigo 11 da LDB. Elas, contudo, não podem se fazer no vácuo de um sistema municipal de ensino já posto pela constituição e referendado pela LDB, nem ao largo de um regime de colaboração. Elas devem representar, diante da base existente de ambos os entes federativos, um salto de qualidade para os alunos e para o conjunto da população.

A esse respeito, cumpre assinalar que a Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE já se posicionou sobre essa matéria, seja no Parecer CEB n. 5/1997, seja no Parecer CEB n. 12/1997. O primeiro dizia que o artigo 11, inciso V, além de enfatizar a responsabilidade dos municípios nas etapas mencionadas (educação infantil e ensino fundamental), afirma também que haverá de decorrer prazo indispensável à formulação de leis municipais correspondentes. Já o Parecer n. 12/1997 explicita que, tendo os municípios as competências que a lei lhes outorga, não há que falar em "delegação de competências". Assim, as competências dos conselhos estaduais de educação devem ser por eles exercidas, cabendo aos sistemas municipais exercitar as que a lei lhes confere.

O importante aqui a se destacar é que há incumbências e competências de municípios e estados cujos campos de ação e cuja efetivação devem-se pautar, no tempo de transição ou no da opção tomada e exercida, pelo regime de colaboração.

No conjunto, podemos afirmar que a União possui o seu sistema federal de ensino, os estados os sistemas estaduais, o Distrito Federal o sistema distrital e os municípios seus sistemas de ensino. Todos são autônomos entre si e responsáveis por campos específicos de atuação. A engenharia institucional da Constituição e da LDB pressupõem uma organização tal da educação nacional em que estejam presentes articulação, coordenação, ausência de contradição entre leis, ou entre disposições de uma mesma lei, e unidade nos fins.

E o campo educacional, junto com a derrubada do autoritarismo e com o processo em andamento de uma nova ordem constitucional, propugnou a inclusão do princípio da gestão democrática na Constituição.

Gestão democrática

O termo gestão tem sua raiz etimológica em ger, que significa fazer brotar, germinar, fazer nascer. Da mesma raiz provém o termo genitor(a).

Essa origem etimológica, essa raiz, já contém em si uma dimensão bem diferente daquela que nos é dada, talvez caricatamente, do gerente de banco como expressão de um comando burocrático, de uma ordem autoritária ou de uma iniciativa tecnocrática. A gestão é a geração de um novo modo de administrar, que, então, traduz a comunicação, o diálogo, a democracia, enfim.

E o campo educacional ficou "contaminado" por essa vacina contra o autoritarismo e esse empuxo em prol de uma nova ordem educacional concebida pelo princípio da gestão democrática, posto no artigo 206, VI, da Constituição Federal, recolocado no artigo 3°, VIII, e no artigo 14 da Lei nº 9.394/1996 e remetido a uma aplicação concreta nas leis dos sistemas de ensino.

Esse princípio, ainda que limitado aos sistemas de ensino propriamente públicos, o é com maior razão na educação escolar, porque ela é um serviço público por excelência. Mesmo que oferecido por mãos institucionais privadas, ela continua sendo (porque é) um serviço público.

Mas a origem mais remota desse processo, no sentido de fundamento, ancora-se na noção de estado democrático de direito, tal como expresso em nossa constituição, no seu Preâmbulo e no seu artigo 1°, inclusive seu parágrafo único. O Estado de Direito é um estado em que se tem a soberania da lei. O estado democrático de direito é aquele que reconhece explícita e concretamente o poder popular, considerado como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio estado. A gestão democrática é a presença no processo e no produto de políticas de governo. Os cidadãos querem mais do que ser executores de políticas, querem ser ouvidos e ter presença nos momentos de elaboração. Tal é o caso dos conselhos, tal é o caso dos orçamentos participativos.

Nesse sentido, o estado democrático de direito completa, amplia e ressignifica o estado de direito e se torna antídoto do estado autoritário.

A gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência.

Voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática é um processo de crescimento dos indivíduos, dos cidadãos e da democracia. Por isso ela é a gestão de uma administração concreta, na medida em que concreto é o que cresce com, porque nasce com, visto que ela é genitora, geratriz de uma nova cidadania em nosso País, em nossos sistemas de ensino e em nossas instituições escolares.

O Conselho Nacional de Educação, especificamente sua câmara de educação básica, tem procurado, por meio de audiências públicas, ouvir os interessados quando de decisões normativas importantes. Ouvir é abrir espaço para que o outro se expresse e dê a sua palavra. Um conselheiro, por mais sábio que seja, tem sempre algo a aprender com o diálogo.

Nascem daí os desafios, nascem daí as perspectivas de uma democratização da escola brasileira, seja como desconstrução de desigualdades e de discriminações, seja como construção de um espaço de criação de igualdade de oportunidades e de tratamento igualitário de cidadãos entre si.

Conclusão

A colaboração recíproca entre os conselhos de educação, mais do que uma recomendação, é necessária. Hoje as distâncias se aproximaram enormemente, o trânsito das pessoas se torna cada vez mais nacional e internacional. Os deslocamentos se acumulam e o conhecimento das coisas se torna instantâneo. Mas também as experiências e as formas de resolução de situações problemáticas vão-se tornando mais conhecidas. Assim, não se justifica mais o encastelamento de um conselho em si. Mas as razões são mais profundas para que o mandamento do regime de colaboração se efetive. Os conselhos de educação estão lidando com um serviço público que tem finalidades maiores: são os fundamentos, os princípios e os valores que regem nossa educação. E é em função do direito de aprender dos estudantes que se instaura o dever de ensinar, dever de estado. Como órgãos de estado, os conselhos de ducação devem ser eles próprios um exemplo de articulação que garanta a prestação de um serviço público qualitativo e democrático.

Referências Fundamentais

- Constituição da República Federativa do Brasil;
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9.394/1996;
- Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Val orização do Magistério (Fundef) – Lei n. 9.424/1996;
- Lei do Conselho Nacional de Educação – Lei n. 9.131/1995;
- Lei do Plano Nacional de Educação – Lei n. 10.172/2001;
- Decretos do Governo Federal;
- Diretrizes Nacionais Curriculares da Educação Básica, exaradas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação;
- Diretrizes da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação;
- Pareceres e Resoluções das Câmaras do Conselho Nacional de Educação;
- Constituição Estadual do respectivo Estado-Membro;
- Lei Orgânica do respectivo município.

OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA)

Elaboração: Ivandro da Costa Sales
Professor da Universidade Estadual Vale do Acaraú
Sobral-CE

OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA)

Ivandro da Costa Sales

Conselhos e sociedade civil

Os conselhos, desde Maquiavel, nos anos de 1500 em Florença, na Itália, sempre se referem à participação da sociedade civil na gestão dos interesses e dos direitos das diversas classes, categorias e grupos sociais.

No século 19 e início do século 20, na França, Alemanha, Iugoslávia, União Soviética, Hungria e Itália, os trabalhadores, percebendo que o modo capitalista de organizar a produção e a vida em geral não conseguia realizar os seus interesses e direitos, começaram a se organizar de diferentes maneiras, criando sindicatos, associações, comissões de fábricas e conselhos.

Cada uma dessas organizações tinha seus próprios objetivos e modos de atuar. Os sindicatos, por exemplo, cuidavam fundamentalmente dos direitos do trabalhador, considerado como força de trabalho comprada pelos proprietários dos meios de produção para trabalhar de acordo com o contrato que conseguia assinar. As associações defendiam e promoviam os mais diversos interesses e direitos dos associados. Já os partidos seriam uma concepção de mundo e de sociedade a ser vivenciada pelos seus filiados e difundida por toda a sociedade.

Os conselhos se preocupavam com o trabalhador como produtor de bens e serviços para a sociedade e não somente como força de trabalho para o capital. Neles, a preocupação era, sobretudo, com o modo de organizar a produção e a vida, modo que seria baseado na cooperação, na solidariedade e no controle dos trabalhadores sobre as condições de trabalho e o destino da produção.

Do ponto de vista estritamente político, os conselhos tentavam substituir a democracia representativa parlamentar por uma democracia mais direta, nas fábricas e na sociedade. Argumentava-se que a democracia representativa parlamentar era pouco representativa, pois se baseava na separação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário e em mandatos que não estavam ligados às promessas de campanha e sim ao que era apresentado pelo poder executivo e legislativo, mandatos esses que não podiam ser revogados antes do prazo para o qual o representante fora eleito, a não ser em casos muito especiais e graves.

Os conselhos seriam mais democráticos, já que reuniam em si poderes executivos, legislativos e judiciais, e o mandato dos conselheiros seria para realizar um programa específico, depois do que os representantes seriam mudados. Seriam também substituídos quando não estivessem realizando as funções para as quais foram designados.

E seriam uma substituição da democracia parlamentar representativa, que nasceu para gerir o capitalismo que começava a se afirmar diante do modo feudal de produzir bens e governar a sociedade.

Com o desenvolvimento das injustiças nas sociedades, outros grupos de defesa de interesses foram surgindo: os grupos de gênero, ligados à realização de interesses e direitos de mulheres e homens; de geração, a interesses e direitos de crianças, adolescentes, jovens, adultos e velhos; de etnia, a interesses e direitos de negros, índios, brancos; de origem geográfica, a interesses e direitos de migrantes, estrangeiros, moradores de pequenas cidades ou zona rural; de orientação religiosa e sexual, a interesses e direitos de quem optou por diferentes religiões ou diferentes modos de viver a própria sexualidade; e outros grupos de defesa de um número infinito de interesses e direitos negados na sociedade.

No Brasil, sobretudo nas décadas de 1970 e 1980, foi intensa a atuação de diferentes grupos sociais lutando pela realização de seus interesses e direitos. Foi também nessa época que surgiram por toda parte, no Brasil, os conselhos comunitários, criados pelos governos para incorporar a sociedade civil na gestão da sociedade, e os conselhos populares, criados pelos próprios movimentos sociais para pressionar os governos, visando à realização dos direitos das classes exploradas e dominadas.

Conselhos Federal e estaduais de educação já existiam desde há muito no Brasil, ligados diretamente ao Ministério de Educação e às secretarias estaduais de educação. Eram, entretanto, compostos por pessoas designadas pelos governos federal e estaduais, com funções bem específicas de interpretar leis e normatizar a educação escolar. Só a partir da nova Constituição de 1988 é que se oficializou, no Brasil, a gestão democrática das políticas, ou seja, uma gestão compartilhada por representantes de organizações governamentais e de organizações da sociedade civil. Foi a partir desse momento, que os conselhos de gestão passaram a ser previstos nas leis orgânicas dos municípios e praticamente exigidos em todos os programas e projetos governamentais brasileiros e de organizações governamentais privadas internacionais.

A presença da sociedade civil modifica a concepção de estado

Está bem clara a presença atuante de um novo ator político na sociedade. Esse ator é a sociedade civil. São grupos de interesses que surgiram fora do aparelho governamental e das fábricas e que lutam de diferentes modos pela realização dos mais diversos interesses e direitos.

Quando a sociedade civil ainda não estava organizada, a gestão da sociedade, tanto nos países capitalistas como nos socialistas, era feita só pelo governo, que, por isso mesmo, se confundia com o estado. Cabia ao governo, e só a ele, pensar e cuidar do bem comum. A identificação do estado com o governo era tão grande que ainda hoje se confunde estado com governo e governo com estado. Fala-se de um como se se estivesse falando do outro. E essa confusão era tão grande que se chegou a pensar que tudo o que é governamental é público e que tudo o que é civil é privado, esquecendo-se de que público é o que é discutido por todos ou pelas maiorias e o que se destina a todos ou às maiorias.

Esse monopólio do governo na gestão da sociedade acontecia tanto nos países capitalistas como nos socialistas, e daí nasceu uma falsa concepção de estado como sendo algo separado, fora e superior à sociedade, impedindo que o percebessemos como uma função e não como uma coisa, um substantivo, um ente. Era o que se pode chamar de estado restrito.

Estado, neste trabalho, é concebido como sendo a gestão da sociedade, gestão que atualmente é feita por representantes governamentais e representantes da sociedade civil. Tem-se, agora, o estado ampliado, com dois braços, o governamental e o civil. O governo é o braço governamental do estado e as organizações da sociedade civil são o braço civil. As organizações da sociedade civil são, portanto, estado e têm, conseqüentemente, uma função estatal de gerir, juntamente com os representantes governamentais, as políticas públicas. Os conselhos já seriam um órgão estatal de gestão de políticas, gestão, nesse caso, compartilhada pelo governo e por representantes da sociedade civil.

Parece que os representantes do capital estão entendendo melhor sua função estatal do que os representantes dos trabalhadores e das classes subalternas. Enquanto aqueles, a exemplo do (FMI) Fundo Monetário Internacional, juntamente com os governos, administram seus interesses, os representantes dos trabalhadores e das classes subalternas, com raras exceções, ainda não assumem também eles próprios a gestão de seus interesses, supondo que gestão de interesses é monopólio de representantes governamentais. Os representantes dos grupos capitalistas se comportam como co-gestores das políticas e dos programas, enquanto os representantes dos trabalhadores e das classes subalternas ainda se comportam como simples colaboradores, fiscais, apoiadores, "parceiros" dos representantes governamentais e estão bem longe de se comportarem como co-gestores de seus interesses e direitos, juntamente com os representantes governamentais.

Uma noção mais precisa de participação

A exigência em dizer o que se entende por participação torna-se oportuna, pelo fato de a palavra "participação" ter sido utilizada por ditaduras militares, governos populistas, tecnocratas, instituições internacionais que promovem golpes de estado em países que tentam se libertar de sua tutela, organizações governamentais e civis, nacionais e internacionais, de diferentes e antagônicas orientações ideológicas. Não estará acontecendo que o discurso sobre participação esteja escondendo práticas que continuam autoritárias?

A que práticas e posturas se está aqui referindo quando se fala em participação política ou social?

Participar é ter o poder de definir os fins e os meios de uma prática social, poder que pode ser exercido diretamente ou por meio de mandatos, delegações ou representações. Como, entretanto, no Brasil, não se tem muita tradição de vivência democrática nas diferentes instâncias (famílias, repartições, igrejas, cooperativas, partidos, cidade, utilização e preservação do meio ambiente), a participação seria mais bem traduzida como uma estratégia/pedagogia de aprender a ter poder, a se fazer tomar em consideração, a fazer valer a importância econômica, política e cultural das pessoas, categorias ou classes que estejam participando de um determinado processo social. Nesse sentido, a participação é ir definindo e redefinindo permanentemente os fins e os meios das práticas que estejam sendo desenvolvidas.

Participação, portanto, é a aprendizagem do poder em todos os momentos e lugares em que se esteja vivendo e atuando. E é fundamentalmente uma postura, para a qual não está preparado quem é submisso a pais, chefes, maridos, mulheres, filhos, partidos políticos, ou seja, quem agüenta todas as imposições cujo enfrentamento pareceria incômodo, difícil,

impossível ou até catastrófico. Não dá, portanto, para identificar participação com a fala ou a presença em reuniões, consultas e planejamentos comunitários, votações em assembléias etc. Todas essas atitudes e comportamentos podem ser ocasião e metodologia de participação, se forem instrumentos de aprendizagem do poder. São negação da participação, quando realizadas sob o comando das chefias e coordenadores de grupos, numa tentativa, por vezes até muito sofisticada, de vender a impressão de participação, ou quando realizadas sem relação com a aprendizagem do exercício do poder.

A insistência em afirmar que a participação é o poder de definir fins e meios é para dizer que a colaboração limitada só ao âmbito da implementação de objetivos que alguém, não se sabe quem, definiu como sendo bom e adequado para determinados grupos em determinadas situações, em vez de uma estratégia de participação, torna-se mais um instrumento de sua negação.

Contrariamente ao que, por vezes se pensa, participação tem muito a ver com disciplina, definição de responsabilidade e criação de mecanismos para garantir a realização das decisões tomadas. Convém, então, ao se deliberar sobre o que esteja em questão, definir sanções para quem devendo efetivar aquelas decisões, não as toma em consideração ou as infringe. Disciplina, responsabilidade, criação de mecanismos, sanções ou algo do gênero só se opõem à participação quando são impostas, ou seja, quando não são definidas coletivamente por quem as julgou importantes para a efetivação das suas próprias decisões. Do ponto de vista educativo, pode-se até supor que, ao se desmoralizar decisões, se está desmoralizando quem decidiu, e se está, por isso mesmo, contribuindo para uma cultura do faz de conta, tão comum no nosso Brasil.

Quando não se criam os mecanismos de implementação das decisões tomadas, fica parecendo que democracia não precisa de disciplina. A disciplina, entretanto, só nega a participação quando é imposta por alguém ou por algum mecanismo sem legitimidade A obediência a normas definidas legitimamente por pessoas, grupos ou categorias, seja diretamente, seja por mecanismos de representação, é uma exigência de afirmação da participação.

Se participar tem sempre a ver com o exercício do poder, convém dizer algo mais sobre os tipos e níveis de poder, aqui entendido como a capacidade de influenciar o pensamento ou a atuação de indivíduos e grupos sociais.

O exercício do poder pode basear-se na força física, em decretos, em leis, em forças armadas ou em outros tipos de coação. É o poder tradicionalmente exercido pelos governos. É o poder de dominação em contraposição ao poder de interpretar, expressar e realizar os interesses, reivindicações e direitos das bases sociais, poder tradicionalmente exercido pelas organizações da sociedade civil. Não se entenda, entretanto, que os governos não possam interpretar e expressar interesses, e que na sociedade civil não se exerçam algumas formas de dominação. Supõe-se, aqui, que os poderes mais fortes e as leis mais consistentes são justamente os poderes e as leis que expressam e interpretam os sentimentos e um querer coletivo mais profundos.

Os Conselhos entre a democracia representativa e uma democracia mais ampliada

Os conselhos, que na sua origem pretendiam substituir a democracia parlamentar representativa por uma democracia mais ampliada, ao serem implantados no Brasil, pas-

saram a ser um dos instrumentos de democracia representativa, sem deixar, entretanto, de ser uma tentativa de democracia mais ampliada. Convém, portanto, saber que se trata, no caso brasileiro, da convivência de dois tipos de mandato. Os representantes do poder executivo, legislativo e judiciário têm um mandato geral para, durante um certo tempo bem determinado, representar os interesses mais gerais e genéricos da sociedade, enquanto os representantes da sociedade civil, nos conselhos, têm um mandato específico, para defender e realizar interesses específicos.

Essa diferença de natureza e duração do mandato tem causado algum problema, pelo fato de os poderes executivo, legislativo e judiciário ainda se sentirem mais representativos e mais legítimos do que os representantes da sociedade civil. Aos conselhos municipais de educação, por exemplo, cabe apenas elaborar normas complementares às leis e normas do Conselho Nacional de Educação, ou interpretar as leis existentes, e suas deliberações devem ainda ser homologadas pelo prefeito do município.

Além do aspecto legal, há ainda outras dificuldades para o exercício de uma democracia mais participativa do que a democracia parlamentar representativa. É que, enquanto os representantes governamentais nos conselhos detêm mais informações e já têm o hábito de gerir políticas públicas, os representantes da sociedade civil não se dedicam exclusivamente ao serviço público, como os representantes governamentais, já que devem cuidar também de sua sobrevivência em outras atividades, não têm tradição de gestão de serviços públicos e, por isso mesmo, estão bem menos preparados para serem gestores do que os representantes governamentais.

Acrescente-se a todas essas dificuldades o enorme poder que ainda tem o poder executivo de influir na eleição dos representantes das organizações da sociedade civil.

Parece, entretanto, que a maior dificuldade de exercício de poder por parte dos representantes da sociedade civil está, sobretudo, na sua pequena representatividade, ou seja, no descolamento que ainda existe dos dirigentes em relação a suas bases. Em muitos lugares, ainda acontece de, se o poder executivo desmoralizar as decisões dos conselhos, a base social dos dirigentes da sociedade civil nem chegar a tomar conhecimento dessa desmoralização, tão longe ela está da atuação de seus dirigentes, ou tão longe estão os dirigentes com relação às suas bases.

Que instância de poder são os conselhos?

Numa concepção de democracia mais ampliada do que a democracia representativa, a instância máxima de deliberação e de definição de políticas seria as conferências e as plenárias deliberativas. É nelas que representantes de todos os interesses da sociedade definem as prioridades de toda uma administração. Acontece que há uma certa tradição no Brasil de desmoralizar as conferências municipais, estaduais e nacionais, ao não tomar em consideração suas deliberações e recomendações. Muitas vezes parece que se brinca de preparar e realizar conferências.

Os conselhos, nessa concepção mais ampliada de democracia, não deveriam definir diretrizes de políticas. Eles encaminhariam as deliberações das conferências para os órgãos que devem executá-las e fiscalizariam a sua implementação. O poder deliberativo dos conselhos não estaria, então, no âmbito da definição de prioridades, mas no do planejamento e da fiscalização

das atividades, que garantiriam a eficácia das deliberações das conferências e das plenárias.

Como instância de decisões ao nível dos meios e instrumentos de implementação das deliberações das conferências e das plenárias, os conselhos devem batalhar para ter o poder de gerir os recursos financeiros, pois não é possível pensar em participação quando não se tem o que dizer sobre captação e uso de recursos, sobretudo dos recursos financeiros.

Parece que a insistência em focalizar só a função normativa dos conselhos é uma concessão e uma vitória da democracia representativa sobre a democracia mais ampliada. Se as conferências e as plenárias deliberativas fossem mesmo para valer, os representantes das organizações governamentais e das organizações da sociedade civil já estariam juntos na definição das diretrizes da política, durante as conferências e as plenárias. Estariam juntos no planejamento, na normatização e na fiscalização das decisões, no trabalho dos conselhos. Estariam também juntos na implementação das decisões, nos trabalhos das unidades administrativas das secretarias municipais.

A multiplicação (mal-intencionada?) de conselhos

Para tudo, políticas, programas e projetos, se criam conselhos; alguns são criados em até vinte e quatro horas, a toque de caixa, para atender a exigências puramente burocráticas. Em pequenos municípios, as mesmas pessoas, às vezes, fazem parte de vários conselhos, sem conhecer o significado dos conselhos, sem ter uma preparação em gestão de políticas públicas, sem ter sido indicado pelas bases sociais das organizações. A esses representantes se diz que os conselhos são muito importantes e que, pela lei, dispõem de muito poder. Como, na prática, não existem mecanismos para realizar tudo o que prega o discurso conselhista, essa vulgarização dos conselhos está causando um certo desengano de conselheiros e uma espécie de desmoralização dos conselhos.

Em que os conselheiros deveriam ser muito competentes?

Supõe-se que a origem dos problemas e também suas possíveis soluções estão no modo de organização e no modo de gestão da sociedade. Por isso convém que os conselheiros não se limitem apenas à legislação e ao regimento interno dos conselhos, sem pensar em contribuir para um modelo de sociedade que facilite a realização dos direitos que eles têm obrigação de defender e de tentar realizar.

Supõe-se também que o processo fundamental da sociedade é a parceria/aliança/enfrentamento de interesses de muitas ordens, alguns já afirmados e tentando se perpetuar, e outros tentando, a duras penas, ainda se fazer valer. Por isso os conselheiros devem estudar permanentemente o contexto de interesses, tanto para entendê-lo como para saber que interesses e direitos querem ver realizados e que interesses e privilégios querem ver limitados.

No caso dos conselhos de educação e dos conselhos escolares, fica bem claro por quais interesses e direitos batalhar. É, fundamentalmente, o direito que têm as crianças, os adolescentes e os jovens, considerados como cidadãos e trabalhadores em formação:

- de desenvolver, no processo de aprendizagem, suas potencialidades físicas, biológicas, afetivas, espirituais;

- de repor as energias gastas no processo de desenvolver suas potencialidades;
- de ter seus conhecimentos, experiências e habilidades tomadas em consideração no processo de aprendizagem;
- de ter o que dizer sobre tudo o que diz respeito à sua vida;
- de serem bem acolhidas e bem tratadas;
- de aprender, de forma lúdica e alegre, por meio de jogos, brincadeiras, esporte, lazer e atividades artísticas.

Convém, igualmente, que na busca de realização dos direitos dos estudantes, os conselheiros fiquem atentos ao ambiente favorável à aprendizagem. Incluem-se aí as condições e as relações de trabalho, os cuidados com o ambiente físico das escolas e, sobretudo, a elaboração do projeto pedagógico das escolas.

Não parece tratar-se de direitos e objetivos difíceis de serem realizados. Os nossos estudantes na educação infantil e no ensino fundamental pedem muito pouco, e temos todas as condições de realizar seus sonhos e seus direitos. O problema está, sobretudo, em que o atual modelo capitalista não precisará mais de mão-de-obra nem qualificada nem desqualificada, e nesse sistema as pessoas e as coisas todas só têm alguma importância se estiverem ou se um dia forem utilizadas no processo de produzir mercadorias e capital.

Se os conselheiros pretendem mesmo realizar os interesses e os direitos dos estudantes, é de suma importância que se capacitem para fazer um trabalho educativo sobre a função dos conselhos e sua importância na gestação de outra concepção de estado e no processo de construção de outro tipo de democracia, bem mais amplo do que a atual democracia parlamentar representativa.

Como as alianças/parcerias/enfrentamentos de interesses de que fazem parte os conselheiros na sua atuação se dão concretamente em cada momento e em cada local, é importante que quem se propõe a defender e a realizar direitos e interesses se capacite permanentemente para saber como os direitos e interesses que eles defendem se encontram no contexto de todos os outros direitos, privilégios e interesses.

É de toda a conveniência que os conselheiros, sobretudo os representantes das organizações da sociedade civil, tenham uma capacitação específica em gestão da política da qual eles são co-gestores e uma capacitação forte em gestão de políticas públicas em geral.

E, para realizar sua função educativa, os conselheiros devem ter uma capacitação em pedagogia orgânica, participativa, prazerosa, útil e possível. Orgânica, quando toma em consideração, para apurar e transformar, num processo de intercâmbio e confronto de conhecimentos e experiências, a realidade objetiva e subjetiva das pessoas ou dos grupos com quem se estiver trabalhando; participativa, quando os objetivos, as estratégias, a metodologia e o modelo de gestão são definidos e redefinidos conjuntamente pelos participantes do processo; prazerosa, quando além da vivência das outras dimensões, houver um cuidado com a leveza e beleza do processo; útil, quando se mantém uma ligação com os objetivos pretendidos; e possível, quando os objetivos pretendidos são adequados aos meios disponíveis.

A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA ELABORAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO PME

Elaboração: João Antônio Monlevade
Consultor Legislativo do Senado Federal

A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA ELABORAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

João Antonio Monlevade

Sumário: Introdução. I – Conceitos. II – Histórico: conselhos e planos. III – O PME no contexto do PNE. IV – O papel do Conselho Municipal de Educação. V – O CME e a elaboração do PME. VI – O CME e a implantação do PME. VII – O CME e a avaliação do PME.

Introdução

O presente texto tem por objetivo clarear e valorizar o papel que devem ter os conselhos municipais de educação na tarefa de elaboração, execução e avaliação dos planos municipais de educação.

Para tanto, começamos por ordenar e descrever alguns conceitos afetos à educação escolar – tema central do artigo. Em seguida, contextualizamos historicamente os conselhos e planos de educação, para, então, abordar e aprofundar a relação entre ambos.

I – Conceitos

Educação: processo pelo qual os grupos sociais interagem, transmitindo e criando cultura, visando à formação das pessoas para se assumirem como cidadãos e atores do mundo do trabalho. A educação, assim concebida, embora os inclua, supera os conceitos de "socialização" e de "aculturação", de um lado, e o de "desenvolvimento de potencialidades", de outro, pela inclusão de uma intencionalidade, de um projeto – submetido a determinados valores que constituem as normas formativas.

Educação Escolar: é o mesmo processo educacional, quando localizado ou centrado numa agência formativa específica, onde educadores e educandos se submetem a um projeto curricular. A escola só aparece na sociedade quando sua cultura se complexifica, tanto pela invenção da linguagem escrita, como pela evolução da ciência e da tecnologia, dando origem a saberes especializados, detidos por profissionais que se transformam em professores, dedicados a uma elite de alunos privilegiados pelo ócio – skolé. Gradativamente, toda a população é envolvida num crescente processo de escolarização; no início, de nível básico ou primário e, em seguida, de nível profissional e superior.

Política Educacional: embora, em tese, a educação seja uma tarefa da comunidade ou da sociedade como um todo, e a escola possa ser regida por um grupo privado, historicamente ela é assumida pelo poder público, pelas autoridades que representam o estado. Ela constitui uma política. Pode-se então dizer que a política educacional é o conjunto de intenções e ações pelas quais os poderes públicos respondem às necessidades de desenvolvimento cultural e escolarização da população.

Plano de Educação: os poderes públicos, exercidos por sucessivos governos centrais, regionais e locais, desafiados pelas demandas de escolarização, projetam e executam ações, satisfazendo mais ou menos os desejos da população e os objetivos do próprio estado. Entre as intenções e os resultados das ações se estabelece uma permanente incompletude, uma maior ou menor tensão. O plano é o aperfeiçoamento científico e democrático da política. Pode-se definir um plano de educação como um conjunto de estratégias com que o poder público responde às demandas educacionais da sociedade, por meio de um diagnóstico científico e de uma escolha democrática de metas, ações e recursos que garantam a consecução dos objetivos.

Rede de Ensino: um conjunto de unidades escolares administrado por um ente público ou privado e caracterizado por uma proposta pedagógica articulada constitui uma rede de ensino. Assim, no Brasil de hoje, identificamos uma rede federal de ensino, redes estaduais e redes municipais. No conjunto de estabelecimentos privados – ou seja, no setor privado, impropriamente denominado de rede privada – podemos identificar uma rede adventista, uma rede salesiana.

Sistema de Ensino: no sentido estrito, sistema de ensino é um conjunto de escolas ou de redes unificado por um poder público e submetido a uma só matriz de normas e controle. Durante muito tempo, no Brasil só havia o sistema federal e os sistemas estaduais de ensino, porque a Lei dava poder somente à União e aos estados para normatizar e controlar um determinado segmento de escolas, públicas e privadas. Hoje, o município, além de oferecer o ensino numa rede própria de escolas, pode ser cabeça de sistema, ou seja, pode coordenar, normatizar e controlar um conjunto de escolas com abrangência limitada pela lei federal, por meio de um órgão gerencial e um órgão normativo.

Conselho de Educação: a educação, mais do que outras tarefas da sociedade, é uma ação coletiva, em que necessariamente todos estão envolvidos. Mesmo na sua agência especializada, a escola, o múnus educativo transcende à ação do professor. A primeira escola do Brasil se chamava "colégio", ou seja, um coletivo de educadores e educandos. E, em todas as que a sucederam, mais altas e definitivas atribuições foram confiadas aos colegiados. Embora marcada pela autoridade individual, a administração pública, na área da educação, desde a era colonial, nunca dispensou os "conselhos", ou seja, os órgãos de reflexão e decisão coletivos que assessoravam reis, príncipes, capitães-gerais, governadores e presidentes. Uma rede de ensino pode ter um conselho como órgão de assessoramento gerencial, uma vez que cabe ao legislativo baixar as normas gerais. Já um sistema de ensino precisa de um órgão normativo específico, que detalhe os elementos normativos, principalmente na área do currículo escolar, e controle sua execução: tal é a tarefa central e cotidiana de um conselho de educação. Entretanto, essa tarefa pode ser "cartorializada" – e freqüentemente tem sido – numa formalização tal que anula o poder político-pedagógico do conselho e das escolas.

Daí ser imprescindível o resgate do papel de formulador de políticas a ser exercido pelos conselhos de educação, tanto como órgão assessor de redes, como, principalmente, de sistemas de ensino.

II – Histórico, Conselhos e Planos

Desde que a educação é uma política pública, existe a necessidade de se planejar e de se aconselhar. Correspondência de 1799, do regente D. João ao Capitão-Geral Caetano Pinto Miranda Montenegro, de Mato Grosso, dá conta de projetos da corte para a instrução pública na capitania e mostra a preocupação de a autoridade ser assessorada por conselheiros em seus planos e ações.

Independente de Portugal em 1822, o Brasil ferveu em idéias para moldar seu futuro. A assembléia constituinte, reunida no Rio de Janeiro, foi o grande fórum de discussão das políticas para a educação, que versavam desde a alfabetização do povo até a implantação de universidades, passando pelo problema da qualificação e da remuneração dos mestres. Os sonhos se frustraram rapidamente com os constrangimentos políticos e financeiros. As ações educativas continuaram esparsas, umas sob responsabilidade do governo imperial, outras das câmaras municipais, sem sistema nem plano, dispensando a criação de um órgão normativo central.

Em 1834, o ato adicional à constituição inaugurou no país um modelo de descentralização do ensino que iria perdurar por muitos anos: a criação dos sistemas provinciais de instrução pública. Por ele, cada província ficava não somente encarregada de fundar, financiar e administrar suas escolas como normatizar a estrutura e o funcionamento das unidades de ensino municipais e privadas – com exceção das da corte, que continuavam sob responsabilidade, inclusive de financiamento, do governo central.

O século 19, quanto à educação pública, pode ser considerado um "tempo de preguiça institucional". Nas municipalidades, minguaram, até se extinguirem, as antigas aulas régias financiadas pelo subsídio literário. As províncias, equilibrando-se entre as frágeis demandas por escolas primárias e os recursos financeiros propiciados pelos impostos por elas cobrados sobre suas mercadorias, expandiram lentamente a rede de estabelecimentos primários nas cidades, vilas e "logares do pays" – como preconizava a lei do ensino, de 15 de outubro de 1827. Quanto ao ensino secundário, considerado preparatório para os poucos cursos superiores espalhados em algumas capitais, criaram-se nelas liceus e ateneus, insuficientes para a demanda, que acabou se matriculando em inúmeros colégios particulares, leigos ou religiosos. Completava o quadro da instrução pública provincial – como tosca abóbada do sistema – outro punhado de escolas normais, onde se ofereciam cursos de formação para professores e professoras primárias. O resultado era desastroso: das crianças em idade escolar primária no final do século, nem 20% eram matriculadas e 90% da população do Brasil se afirmava analfabeta. A sociedade e a economia, ainda agrárias e recentemente desagravadas da escravidão, e muito prósperas com a exportação de café e outras riquezas, não estranhavam nem se ressentiam dessa condição de atraso cultural.

Já no século 20, principalmente depois de 1920, as condições econômicas e sociais mudaram, e muito. Imigração, a industrialização e a urbanização geraram novas exigências

e novas idéias. Aprofundaram-se os problemas e conflitos e a educação foi escolhida como "solução para todos os males". E, para potencializar o papel social da educação, nasceram juntas a idéia de plano e de conselho.

A sociedade e a educação viviam, segundo os pioneiros da educação, um caos, que precisava ser superado pela república da ordem e progresso. E ordem e progresso somente poderiam advir com um Plano Nacional de Educação. E quem seria capaz de elaborar e coordenar a execução desse plano? Somente um Conselho Nacional de Educação, um colegiado que teria a competência técnica e a legitimidade política para tarefa de tal envergadura.

Conselho e Plano Nacional de Educação foram previstos pela Constituição de 1934. O contexto político nacionalista caminhou, entretanto, noutra direção. Em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas liderou o golpe do estado novo, que suprimiu as posturas democráticas da Constituição de 1934 e substituiu-a por estruturas centralizadas e autoritárias. Houve avanços inegáveis com a consolidação do Ministério da Educação, mas a planificação era rígida e avessa a formulações científicas e participativas.

Com a redemocratização do país em 1946, previu-se na Constituição uma Lei de Diretrizes e Bases, que iria fundar um plano nacional e convocar um conselho para elaborá-lo. Entretanto, a tramitação foi perturbada pelo conflito entre os que defendiam a visão de educação como dever do estado e os que a concebiam como dever da família, do que derivava a liberdade de escolha da escola, óbice prático a um planejamento científico dos sistemas e das redes de ensino.

Aprovada a Lei nº 4.024, em dezembro de 1961, os educadores que ainda herdavam a proposta dos pioneiros da educação se apressaram em instalar o Conselho e elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE). Nessa altura, 80% das matrículas do ensino primário e 50% do secundário pertenciam aos sistemas e redes estaduais – e, conseqüentemente, a maior parte dos recursos financeiros aplicados na educação brasileira não dependia de decisões da União. Estava na mão dos governadores dos estados e sob a deliberação pedagógica dos conselhos estaduais de educação. O PNE limitou-se a reger os projetos e os recursos do Ministério da Educação. Mesmo assim, havia um norte a seguir, discutido e decidido pelo Conselho Federal de Educação (CFE).

Mais uma vez foi curto o período de elaboração democrática das políticas de educação: em 31 de março de 1964 sobreveio o golpe que instalou a ditadura militar. Daí por diante, o Conselho Federal de Educação tornou-se cada vez mais cartorial e burocrático, com poder para discutir, mas não para decidir políticas educacionais. O poder de exemplaridade foi forte: nos estados, os conselhos estaduais também se cartorializaram, reduzindo seu papel a autorizar e reconhecer cursos e escolas ou a emitir pareceres e resoluções que reproduziam a legislação da ditadura, inclusive as reformas do ensino superior (1968) e do ensino de 1º e 2º graus (1971). O poder de planejar concentrou-se no Ministério do Planejamento, e o Ministério da Educação limitava-se a se incluir como um setor do governo central nas diretrizes plurianuais de governo, submetendo metas educacionais aos objetivos estratégicos do desenvolvimento e da segurança nacionais.

Sobreveio então o lento período de redemocratização, caracterizado pela distensão gradual dos controles autoritários centrais e pela proliferação de experiências criativas nas periferias.

Isso explica não só a inexistência do Plano Nacional de Educação, como a deterioração da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) então vigente, principalmente quanto ao mandamento da profissionalização compulsória dos brasileiros no nível do ensino de 2° grau, uma das políticas mais ousadas e esdrúxulas do regime militar. Enquanto isso, em muitos estados, como no Rio de Janeiro, onde se criaram os CIEPS, e em muitos municípios, multiplicaram-se as inovações e instalaram-se núcleos de discussão liderados por sindicatos, educadores e administradores. Surgiu por exemplo, nessa época, a União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime). Nesse contexto, surgiram os Planos Estaduais de Educação (PEE) e os Planos Municipais de Educação (PME) e se instalaram os Conselhos Municipais de Educação (CME), alguns deles implicados também no planejamento de políticas educacionais. O avanço definitivo, entretanto, viria com a constituinte de 1988.

III – O PME no contexto do PNE

"A educação, direito de todos e dever do estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho."

Essa afirmação democraticamente contundente, que encerra o longo período em que imperaram os modelos elitista e seletivo da educação, é o artigo 205 da Constituição Federal de 1988, que abre o capítulo da educação. Os artigos subseqüentes explicitam os deveres do estado e os princípios que regem o processo de ensino, afirmam a autonomia das universidades, garantem o financiamento da gratuidade de todas as escolas públicas, por meio de impostos vinculados, asseguram a coexistência de instituições públicas e privadas, indicam a necessidade de se fixarem conteúdos mínimos para o ensino fundamental obrigatório e estabelecem o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios como regra de articulação entre os respectivos sistemas de ensino. O artigo 214 operacionaliza a proposta de educação:

"A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do país.

Observe-se que a Constituição Federal foi promulgada em 5 de outubro de 1988. O Plano Nacional de Educação, como peça estratégica e programática das três esferas de governos – distribuindo responsabilidades e recursos para garantir a integração das ações – se constituía num imperativo de urgência, sem o qual os direitos individuais e sociais, inclusive os mais explícitos, corriam o risco de ficar inadimplentes, como aconteceu com o primeiro objetivo do PNE, a erradicação do analfabetismo.

O que teria atravessado o caminho da elaboração do PNE, de 1988 a 2001?

O artigo 22 da mesma Constituição Federal, em seu inciso XXIV, pontifica: "Compete privativamente à União legislar sobre: diretrizes e bases da educação nacional".
sem a LDB, era praticamente impossível se elaborar o PNE sob forma de lei.

Ora, a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional tramitou vagarosa e conflitivamente na câmara dos deputados, de 1988 a 1993, recebeu substitutivo castrador no senado e só teve o texto revisto e aprovado na câmara no final de 1996. Em 20 de dezembro, foi sancionada, sem vetos, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, como a Lei n. 9.394.

Na LDB, a expressão "Plano Nacional de Educação" ocorre duas vezes:

"Artigo 9º A União incumbir-se-á de:

I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios;

[...]

Art. 87 É instituída a década da educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei:

§ 1º A União, no prazo de um ano, a partir da publicação desta lei, encaminhará ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a declaração mundial sobre educação para todos".

Mesmo com esses prazos explícitos, somente em fevereiro de 1998 foi protocolado na câmara dos deputados o projeto de lei, oriundo do poder executivo, estabelecendo o PNE. Dias antes, por iniciativa de deputados do partido dos trabalhadores, havia dado entrada na casa um projeto que apresentava a versão da sociedade civil do mesmo plano.

Os dois projetos tramitaram em conjunto, tendo como relator o deputado Nelson Marchesan, que construiu um substitutivo a partir do texto governamental, aproveitando elementos do outro projeto e, principalmente, subsídios de dezenas de audiências públicas e contribuições de especialistas. Remetido ao senado no final de 2000, teve rápida tramitação e em nada foi modificado, o que permitiu sua sanção, com nove vetos, em 9 de janeiro de 2001. Finalmente, depois de quinhentos anos, o país contava com um PNE.

A colaboração dos estados e dos municípios se expressou em duas vias: pelos subsídios colhidos na fase de elaboração e tramitação, principalmente do Conselho de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); e pelo desdobramento do plano nacional em planos estaduais e municipais, previsto no art. 2º da Lei n. 10.172 : "A partir da vigência desta lei, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes".

Observe-se que, corretamente, a lei não estabelece um processo de elaborações sucessivas, primeiro dos PEE e, depois, dos PME. Também não se prescreve a concomitância na elaboração dos planos. É que prevalece a autonomia dos entes federados, submetidos, aí sim, às diretrizes legais (LDB) e operacionais (PNE) geradas pela união.

Seria desejável a construção concomitante, em cada Estado, do PEE e dos respectivos PME – ou, pelo menos, dos planos de educação dos municípios que aderissem ao processo de elaboração comum. Tal não aconteceu, na maioria dos casos. A elaboração de um PME, anteriormente ao respectivo PEE, é possível e legal, mas enfrenta muitas dificuldades, principal-

mente em razão de todas as responsabilidades e alguns encargos financeiros serem comuns ou compartilhados. Sem uma predefinição – um "acerto por cima", como aconteceu com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), ou uma divisão clara e mútua de encargos – algumas demandas ficarão sem respostas definidas, o que compromete a consecução das metas nacionais já estabelecidas no PNE.

Também contribuíram, até agora, para essa "perplexidade" a falta de prazos legais para a elaboração dos PEE e dos PME, celebrada por muitos como estrategicamente correta, e a omissão do MEC em coordenar ou, pelo menos, monitorar o processo. Esse papel da União está explícito nos arts. 3º e 4º da Lei:

> "Art. 3º A união, em articulação com os estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Na cional de Educação.
> [...]
> Art. 4º A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanis mos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação".

A primeira avaliação obrigatória do PNE está prevista, no § 2º do artigo 3º, para o ano de 2004, "cabendo ao Congresso Nacional aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções".

Parece óbvio que até o fim de 2003 deveriam estar elaborados e aprovados pelas respectivas Assembléias e Câmaras Municipais os 26 PEE e os 5.561 PME, bem como o Plano de Educação do Distrito Federal. Sem isso, metas muito objetivas, como o atendimento, até 2005, de 30% das crianças até três anos de idade em creches e de 50% dos brasileiros com mais de 15 anos de idade e sem ter concluído o ensino fundamental em programas de educação de jovens e adultos, poderão ficar comprometidas pela falta de investimentos e ações integradas entre a União, os estados e os municípios. Trata-se de grandes números – 4 milhões de crianças e 30 milhões de jovens e adultos – que exigem esforços maciços e coordenados, como parece estar acontecendo este ano no caso dos analfabetos, que se pretende, pelo PNE, reduzir a zero até 2010, e, pela intenção do atual governo, em 2007.

Fica claro, portanto, que a opção política do Brasil quanto ao futuro da educação de seu povo, expressa em lei, é que se implementem as diretrizes, os objetivos e as metas do PNE por meio das ações dos PEE e dos PME.

no caso dos planos municipais de educação, de quem é a responsabilidade por sua elaboração, execução e avaliação?

IV – O papel dos conselhos municipais de educação

Antes de responder a esta que é a questão central do texto, ainda é necessário registrar uma peculiaridade crucial de cada PME.

O Plano Municipal de Educação não é um plano de governo para a educação do município nem um plano de estado para a rede municipal de ensino. Ele é um plano de estado para toda a educação e no município.

No início de cada mandato, o prefeito tem a obrigação de estabelecer diretrizes, objetivos e metas para a rede municipal de ensino nos próximos quatro anos: esse seria o plano de governo, que durante a campanha eleitoral se apresentava sob forma de plataforma.

O PME, além de ter uma duração que transcende pelo menos a dois mandatos, abarca não somente os órgãos e as escolas da rede municipal como toda a educação escolar no município e a educação do município. Exemplificando: embora a prefeitura não seja responsável pela oferta de ensino médio e educação superior (em geral atendidos pelo estado ou pela União), o PME tem que estabelecer diretrizes e metas para o ensino médio e para a educação superior no município, negociando ações e recursos das esferas competentes e, principalmente, dialogando com os munícipes que se candidatam a esses níveis de escolarização. É evidente que o PME vai se preocupar e estabelecer um cronograma das ações e dos recursos para sua rede de educação infantil, de ensino fundamental, de educação especial e de educação de jovens e adultos. Mas nenhum nível ou modalidade – ou seja, nenhum cidadão – pode ser um estranho ou um desconsiderado no PME. Isso leva a uma reflexão mais profunda: o PME precisa pensar a "educação do município" como um ser coletivo, que busca sua vocação econômica, que cresce cultural e tecnologicamente, que se expressa como uma "comunidade educativa".

Essas reflexões nos aproximam do sujeito que estamos a construir desde o início deste texto: o Conselho Municipal de Educação. Ele deve ser a caixa de ressonância de todas as demandas, de todos os problemas, de todas as reflexões que se produzem no município quanto à educação de seus cidadãos, de suas cidadãs e da própria comunidade.

O papel de dar o comando, de coordenar a elaboração, de executar as ações necessárias à construção e posterior execução e avaliação do PME é da Secretaria Municipal de Educação (SME), liderada pelo prefeito e subsidiada pela Câmara Municipal.
mas, havendo um Conselho Municipal de Educação, com poder normativo ou somente consultivo, é dele o papel primordial de inspirar, incentivar, cobrar e orientar todo o processo de elaboração, execução e avaliação do PME.

Não tem sentido o conselho querer usurpar da SME o papel de comando e coordenação de todo o processo. Mas a ausência do conselho, de seu constante acompanhamento do processo, pode acarretar a desqualificação da construção do PME. Assim como pode-se ter na escola ensino sem aprendizagem, no PME pode-se ter palavras e propostas sem sentido, sem amarração legal e pedagógica, sem viabilidade social e econômica. A ação permanente do CME visa garantir não somente a qualidade do processo – na sua democracia e cientificidade – como a qualidade do produto. É o que procuraremos detalhar nas seções finais deste documento.

V – O CME e a elaboração do PME

A elaboração do PME passa, necessariamente, por algumas etapas:
a) Constituição do Fórum e da Comissão de Redação
b) Redação do Regimento do Fórum e Cronograma de Trabalho
c) Estudo das Bases Legais
d) Diagnóstico
e) Discussão das Metas, Estratégias, Ações e Recursos
f) Tomada de Decisões
g) Redação do Projeto de Lei
h) Envio da Mensagem à Câmara Municipal
i) Acompanhamento da Tramitação e Aprovação.

O Conselho Municipal de Educação, no todo ou em parte, constitui-se ator nato do fórum, ou seja, da instância deliberativa da elaboração do PME. Alguns de seus membros mais qualificados podem e devem participar da comissão de redação.

A primeira tarefa do fórum será a elaboração do seu regimento e do cronograma de trabalho. A Secretaria Municipal de Educação coordena essa tarefa, ouvindo a todos, especialmente ao conselho.

A segunda tarefa do fórum é o estudo das bases conceituais e legais do Plano Municipal de Educação. É óbvio que a condução de tal estudo será função do conselho, como órgão mais qualificado e competente para esclarecer todos os membros do Fórum sobre a legislação federal (Constituição, LDB e Lei n. 10.172), a estadual (Constituição Estadual e leis que disciplinam o sistema estadual de educação) e a municipal (Lei Orgânica do Município e legislação pertinente). O CME procurará ter e colocar à disposição de todos textos de especialistas sobre a matéria, principalmente sobre o processo de elaboração e as dificuldades do caminho. É importante ter como objetivo que todos os membros do fórum, inclusive os que não são profissionais da educação, se informem e se capacitem para as tarefas subseqüentes, que exigem um certo domínio da realidade municipal sob o ângulo científico.

O diagnóstico compreende pelo menos três trabalhos: um levantamento da realidade socioeconômico-cultural do município, um minicenso das demandas educacionais e uma discussão sobre os principais problemas da área educacional, numa perspectiva histórica e atual. O CME poderá ser o formulador dos mecanismos, dos instrumentos e das ações desse diagnóstico, assessorado por técnicos da SME e de outros setores da prefeitura.

A próxima etapa, de discussão das metas, das estratégias e dos recursos, pode ser feita em sessões internas do fórum e numa conferência municipal, precedida ou não de pré-conferências, se o tamanho do município ou a importância de certos temas assim o exigirem. Embora a SME seja a coordenadora das atividades dessa etapa, o CME deverá estar continuamente presente, emitindo opiniões, esclarecendo dúvidas, mantendo a discussão no leito dos objetivos do processo. Nessa fase, eclodirão os conflitos de interesses divergentes, principalmente de sindicatos e de setores da oposição, que devem ser devidamente respeitados e potencializados, sem prejuízo do avanço do processo. Se o CME tiver um perfil bem representativo das forças municipais, sua atuação facilitará o caminho.

A próxima fase é a mais delicada do processo. Nela se embatem demandas, que costumam ser crescentes em quantidade e qualidade, e recursos, que se pautam pela escassez. Decisões têm que ser tomadas quanto a metas de atendimento mais ou menos generosas, a estratégias alternativas que envolvem concepções pedagógicas conflitantes, a ações que contemplam ou não interesses de setores mais ou menos representados no fórum ou mais ou menos agressivos em suas reivindicações. O papel do CME, nesse momento, é o de ser moderador, levantando o mais possível os diversos aspectos e conseqüências das decisões a serem tomadas.

Nas etapas subseqüentes, trata-se de tarefas técnicas (de redação) ou políticas (de relação com o Legislativo e o Executivo), cuja liderança, obviamente, é da SME. Entretanto, alguns membros do CME podem ter qualificações especiais para dar agilidade ao processo, e deverão se empenhar para tanto, sem querer assumir o comando do processo. A presença de um vereador da comissão de educação da câmara no fórum e, inclusive, na comissão de redação, poderá antecipar entendimentos, aplainar o processo e aperfeiçoar o produto final.

VI – O CME e a implantação do PME

Para a implantação ou execução das estratégias e ações do PME, a ação do CME dependerá de seu caráter: sendo o município cabeça de sistema de ensino, o CME será normatizador, além de órgão de consulta e assessoria; não o sendo, as normas estarão dadas pelo Conselho Estadual, cabendo ao CME interpretá-las na função consultiva junto à SME. De qualquer forma, o principal papel do CME é o incentivo político-pedagógico, o apoio contínuo e presencial às ações previstas nos cronogramas do PME em sua versão final, aprovada pela câmara municipal.

Depois de aprovado o PME, não terá muito sentido o que infelizmente está ocorrendo no cotidiano de alguns municípios: o CME constituir-se um órgão de oposição sistemática às políticas e às ações da SME. Esse conflito precisa ser resolvido e superado durante o processo de elaboração do PME, principalmente no momento das discussões. Espera-se que os conselheiros, pela sua formação e vivência, possam ser elementos críticos de toda a realidade municipal, inclusive da educação como se dá no cotidiano das escolas e da SME; mas que sejam, acima de tudo, estudiosos da realidade educacional e promotores das soluções de seus problemas. O contrário, ou seja, um alinhamento sistemático, acrítico e incondicional dos conselheiros a todas as posições do executivo, seria mais indesejável ainda.

Pela sua natureza e composição representativa da totalidade do município, o CME necessariamente terá posições mais ou menos conflitantes com a SME e a prefeitura. No percurso da execução do PME não faltarão momentos de priorização de uma ação em detrimento de outra – ambas previstas nos cronogramas do plano: a mediação do CME será fundamental para garantir a credibilidade, a longevidade e o aperfeiçoamento do PME.

VII – O CME e a avaliação do PME

Aqui chegamos ao papel crucial do CME quanto ao PME: sua avaliação.

Ser conselheiro é, acima de tudo, ser crítico e formulador das políticas educacionais.

É fundamental que, concluída a tramitação e aprovada a lei do PME, se constitua um fórum permanente para seu acompanhamento e avaliação. Nos municípios onde existe um CME bem representativo e estruturado, com alguma autonomia financeira (ser unidade orçamentária, com dotação, por exemplo, correspondente a 1% dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino), ousaria dizer que esse fórum deve ser o próprio conselho.

Onde o CME for pouco representativo, ou estiver fragilizado, mais do que inventar outro órgão para avaliar o PME, não seria o caso de avaliar o próprio CME e torná-lo digno de tempos mais democráticos e de uma educação municipal de maior qualidade? E o que dizer dos municípios onde não existe o CME? Não há momento melhor do que este para criá-lo, mesmo que seja um pequeno embrião, um grupo pequeno mas aguerrido que aceite o desafio de contribuir para a elaboração do Plano Municipal de Educação. Para tanto, não faltarão apoio e acolhimento por parte da União Nacional dos conselhos municipais de educação e das instâncias de estado e da sociedade civil que acreditam na participação popular como construtora da educação da sociedade.

Revisão
Glaucia Elisabeth de Oliveira

Foto da Capa
Giorgia Barreto Lima Parrião
Siro Alves da Silva Filho