

*Educação Cidadã*

# GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO

Sistema, Conselho e Plano

Genuíno Bordignon



# GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO

Sistema, Conselho e Plano

Genuíno Bordignon

Ed,L

Editora e Livraria  
Instituto  
Paulo Freire

## INSTITUTO PAULO FREIRE

Moacir Gadotti	Presidente do Conselho Deliberativo
Alexandre Munck	Diretor Administrativo-Financeiro
Ângela Antunes	Diretora Pedagógica
Paulo Roberto Padilha	Diretor de Desenvolvimento Institucional
Salete Valesan Camba	Diretora de Relações Institucionais
Francisca Pini	Coordenadora de Educação Cidadã
Janaina Abreu	Coordenadora Editorial
Sonia Couto	Secretária de Política Editorial
Lina Rosa e	
Paulo Roberto Padilha	Preparação de Originais
Carlos Coelho	Revisor
Kollontai Diniz	Capa e Projeto gráfico
Alex Nascimento	Diagramação e Arte-final
Cromosete	Impressão

# GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO

Sistema, Conselho e Plano

Genuíno Bordignon

São Paulo, 2009

Ed,L | Editora e Livraria  
Instituto  
Paulo Freire

# Sumário

PREFÁCIO .....	7
Moacir Gadotti	
APRESENTAÇÃO .....	11
INTRODUÇÃO .....	17
<b>1. SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO .....</b>	<b>23</b>
1.1. Conceito de sistema .....	23
1.2. Um pouco de história .....	29
1.3. Abrangência e competências .....	33
1.4. Referenciais e princípios para a criação .....	37
1.5. Como criar o sistema .....	43
1.6. Roteiro de minuta de Lei .....	49
<b>2. CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO .....</b>	<b>53</b>
2.1. A caminhada dos conselhos de educação no Brasil .....	54
2.2. Natureza dos conselhos de educação .....	59
2.3. Posição dos conselhos no sistema de ensino .....	64
2.4. Composição e processo instituinte .....	68
2.5. Funções dos conselhos de educação .....	75
2.6. Condições de funcionamento: questão de autonomia .....	80
2.7. Roteiro de minuta de Lei .....	86

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

---

Bordignon, Genuino  
Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano / Genuino Bordignon. – São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. – (Educação Cidadã; 3)

Bibliografia  
ISBN 978-85-61910-34-1

1. Avaliação educacional 2. Educação - Administração 3. Educação e Estado 4. Municípios - Brasil 5. Planejamento educacional I. Título II. Série

09-06233 CDD-352.70981

---

## Índices para catálogo sistemático

1. Brasil : Municípios : Educação : Gestão : Administração pública 353.70981

Copyright 2009 © Editora e Livraria Instituto Paulo Freire

Editora e Livraria Instituto Paulo Freire  
Rua Cerro Corá, 550 | Lj. 01 | 05061-100 | São Paulo | SP | Brasil | T: 11 3021 1168  
editora@paulofreire.org | livraria@paulofreire.org | www.paulofreire.org

3. PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO .....	89
3.1. Fundamentos do planejamento .....	92
3.2. A construção do PME: princípios e referenciais .....	96
3.3. Processo de elaboração e estrutura .....	101
4. A RESPEITO DA NATUREZA DE UM SISTEMA NACIONAL	
ARTICULADO DE EDUCAÇÃO .....	107
4.1. Sistema nacional articulado .....	110
4.2. Organização em rede dos sistemas de ensino .....	112
4.3. A natureza das leis e normas complementares .....	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	121
REFERÊNCIAS .....	123

O Brasil passa por um momento particularmente decisivo na definição dos rumos da educação nacional. Em 2001, foi aprovado o Plano Nacional da Educação. Em 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb) foi lançado e, neste mesmo ano, um ambicioso programa, o *Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE), foi apresentado pelo MEC. Em 2008, realizou-se a *Conferência Nacional de Educação Básica* (Coneb) e, agora, vivemos a fase preparatória da *Conferência Nacional de Educação* (Conae), a ser realizada em 2010. A sociedade civil é cada vez mais convocada a se manifestar.

É nesse contexto que está sendo lançado o livro de Genuíno Bordignon, abordando os temas que ele vem estudando e com os quais tem atuado em diferentes regiões do país. Suas teorias encontram substância em suas práticas. Como dizia o educador Paulo Freire (1921-1997), é “um saber de experiência feito”.

Conheço a atuação do Genuíno desde, pelo menos, a fundação da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), em 1985. Em 1989, lançou, num artigo

publicado na Revista *Educação Municipal*, a ideia da “escola cidadã” como uma “utopia municipalista”. Em 1993, participou da formação de inúmeros secretários municipais de educação, discutindo com eles a “Gestão democrática do sistema municipal de educação”, em parceria da Undime com o Instituto Paulo Freire (IPF). Ao lado de José Eustáquio Romão, Ângela Antunes e Paulo Roberto Padilha, contribuiu conosco e foi importante referência para uma pesquisa solicitada pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) sobre gestão democrática, autonomia da escola e eleição de dirigentes escolares. É, reconhecidamente, um homem de militância pela educação de qualidade sociocultural. A sua atuação recente em vários municípios e no Programa “Município que Educa”, também do IPF, consolidou sua larga experiência nos temas aqui tratados.

Neste livro maduro, ele consagra a sua experiência sobre a gestão da educação no município, seguindo uma trajetória de crença no poder local e na educação. A relevância do livro não poderia ser maior neste momento. Ele não apresenta apenas a história e os princípios do sistema, do conselho e do plano municipal de educação, mas oferece orientações teórico-práticas de como implementá-los. Com essas preocupações, ele destaca a importância do “regime de colaboração” entre os entes federados.

A Coneb já havia detectado, como um dos principais desafios da educação brasileira, a constituição de um sistema nacional articulado e a Conferência Nacional de

Educação, em 2010, tratará ainda mais deste tema e do Plano Nacional de Educação (PNE). Para ele, a qualidade da educação não está separada da gestão, do planejamento e da avaliação.

Genuíno Bordignon defende a gestão democrática como condição da qualidade sociocultural da educação. Não basta garantir o direito à educação. É preciso garantir a participação de todos: a educação não será para todos enquanto todos não participarem da educação. A sociedade pode e deve expressar-se e construir coletivamente os rumos da educação nacional, permitindo a discussão em nível local, estadual e nacional, respeitando a autonomia de cada ente federativo. Nesse contexto é importante realçar o papel das organizações não governamentais e dos movimentos sociais e populares em defesa do direito a uma educação emancipadora, como vem defendendo o Fórum Mundial de Educação (FME). Precisamos de um pacto nacional pela educação.

O projeto educacional não está separado do projeto de nação que queremos. Lutamos por uma educação democrática porque queremos consolidar a democracia em nosso país. Em algumas localidades, a escola é o único equipamento público ao qual a população empobrecida tem acesso. Construí-la com qualidade para todos significa buscar a garantia dos direitos humanos e da consolidação da democracia em nosso país. Essa é a causa que Bordignon tanto tem defendido. Este livro traz referenciais teórico-práticos que, certamente, facilitarão

e fortalecerão o trabalho de todos aqueles e aquelas que trilham os caminhos da Educação Cidadã, da escola pública, popular e democrática, com a qual Paulo Freire sonhou e que vem ganhando força em muitos lugares deste país. E contribuirá, especialmente, com o trabalho de gestores públicos educacionais, bem como com os estudos e pesquisas de estudantes, graduados e pós-graduados também de outras áreas vinculadas direta ou indiretamente às políticas públicas em geral, lembrando a canção de Milton Nascimento e Fernando Brant, por meio da “estranha mania de ter fé na vida” de tantos educadores – profissionais do sentido – como o autor deste livro.

Moacir Gadotti  
Presidente do Conselho Deliberativo  
do Instituto Paulo Freire

## Apresentação

**N**ascido no dia dos namorados de 1940, os povos no desamor da guerra, nono filho de Ângelo e Alba, humildes agricultores, à beira da pobreza e do analfabetismo, seres humanos inefáveis e radicalmente éticos, cresci num ninho de afeto, carinho e valores que constituíram o fundamento primeiro de minha trajetória humana.

Aos dez anos, na escolinha primária rural, fui alfabetizado no português, porque a língua materna fora o dialeto italiano do Vêneto. Aos onze anos, ingressei no seminário. Terrível solidão e saudade do ninho familiar no meio de duzentos meninos. Ao término do curso de filosofia, em 1964, duas novas rupturas: a pessoal, com o retorno à vida laica, e a social, com as utopias amordaçadas. A escola e o espírito franciscano alicerçam o pilar da formação intelectual-filosófica.

Novamente só, na multidão da pluralidade social, passei a construir os pilares da vida profissional e familiar. O magistério em Lages (SC), em duas escolas, uma franciscana e outra pública estadual, e logo adiante numa faculdade, mantida por uma fundação municipal,

firmou a opção pela educação pública, que duraria por toda a trajetória profissional. O casamento com Bernadete, os filhos Márcio e Karine, os netos Gustavo e Eduardo, completaram a realização pessoal.

Professor do Curso Normal do Centro Educacional Vidal Ramos Jr., em Lages, escola pública, em séria crise de gestão, de fundo ético, sem diretor havia um mês, pais transferindo os filhos... No último dia de férias de julho de 1970, fui nomeado diretor de, aproximadamente, 3,5 mil alunos, distribuídos em três turnos da pré-escola ao ensino médio, e duzentos colegas professores. O diálogo com os colegas ao longo do primeiro dia convergiu para um único ponto: a solução está no coletivo. Somente uma gestão participativa, comprometendo professores, funcionários, pais e alunos, poderia tirar a escola do impasse em que se encontrava.

Os pais foram convidados a vir à escola no lugar dos filhos que ganharam mais três dias de férias. Os professores e funcionários? Três dias de planejamento participativo, divididos por áreas, escolhendo seus coordenadores, definindo objetivos e responsabilidades e requerendo da direção providências para as condições necessárias ao trabalho pedagógico.

E a organização da escola, que nem projeto pedagógico, nem estrutura administrativa tinha? Lembro que minha contribuição foi ir à lousa e colocar no centro um pequeno círculo e nele escrito: aluno sujeito. E lancei um desafio aos professores: em torno e em razão desse centro

vamos organizar a escola e nosso trabalho pedagógico. E surgiu, em 1970, um organograma circular, com esferas gradativamente mais amplas de responsabilidade, que colocava o aluno no centro da organização e o diretor na periferia. Três décadas depois viria encontrar em Castells (2000) a teoria da estrutura horizontal das modernas organizações, que situa a finalidade no centro, como eixo articulador do todo e desloca o poder para a periferia.

Viria depois, e concomitante à direção do Centro Educacional, a eleição pelos pares para a direção da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas de Lages (Facec), mantida por fundação municipal. Duas direções, abrangendo da pré-escola ao ensino superior, levariam-me a buscar o Mestrado em Educação, na área de Gestão de Sistemas Educacionais, realizado no Instituto de Estudos Superiores Avançados em Educação (Iesae/FGV), no Rio de Janeiro, entre 1975 e 1978. Com afastamento parcial da direção da Faculdade e licença do Centro Educacional, visitas periódicas e intensos trabalhos nas férias permeavam gestão e estudos. Um pé na academia e outro no trabalho.

Em 1978, viria a mudança para Brasília, para trabalhar no Conselho Federal de Educação (CFE). Em Brasília, uma sequência de cargos de coordenação ou direção: CFE, Capes, FAE, Iplan/Ipea e, finalmente, Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB). Em 1988, a transferência da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), onde havia ingressado por concurso, para a UnB.



Enquanto aguardava a transferência, fui monitor de um professor do Mestrado em Educação, que me desafiou a organizar um seminário com os alunos sobre descentralização da educação, tema recorrente desde os tempos dos Pioneiros da Educação Nova. O tema trouxe à reflexão a experiência municipalista de Lages, frente ao espírito centralizador da gestão pública federal vivida em Brasília. Nasceu aí a publicação *A Escola cidadã: uma utopia municipalista* (1989). Na mesma linha, viria depois *Gestão democrática do sistema municipal de educação*, capítulo do livro *Educação e Município* (1993), com novo organograma circular que coloca a escola no centro e os sistemas de ensino dos entes federados organizados como diferentes esferas de objetivos e responsabilidades de um sistema único de educação. Em 1998, na direção da Faculdade de Educação da UnB, não prosperou a tentativa de organização horizontal com os docentes nucleados tematicamente e interconectados pela finalidade, esta situada no centro e constituindo o eixo da ação acadêmica (ensino, pesquisa e extensão – estudante e sociedade).

As publicações sobre a escola cidadã me reaproximaram do Instituto Paulo Freire (IPF). Aposentado da UnB, passei a assessorar o IPF em dois projetos municipais: a criação do Sistema Municipal de Educação (SME) de Nova Iguaçu (RJ) e de Osasco (SP) e a construção do Plano Municipal de Educação (PME), no primeiro, e sua reformulação, no segundo. Foram duas fascinantes

experiências de participação, construção democrática, exercício de cidadania e muita aprendizagem.

A dedicação na UnB, como linha de pesquisa, à análise da natureza dos conselhos de educação, me aproximaria, também, de dois programas do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino do MEC: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) e Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Além de palestras em encontros estaduais desses programas, elaborei os textos: *Natureza dos Conselhos de Educação*; *Perfil dos Conselhos Municipais de Educação - Cadernos de 2005, 2006 e 2007* e *Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação*.

O final da carreira profissional se reencontra com o começo: sonho sempre acalentado, saudade sempre acarinhada. A volta ao “ninho” município, *locus* privilegiado de exercício de cidadania.

As experiências, de ontem e de hoje, de participação democrática na gestão da educação, radicadas na formação acadêmica e visão franciscana de poder, fundamentam as reflexões e orientações da presente publicação.

# Um olhar retrospectivo da organização da educação no Brasil

**N**os primeiros trezentos anos de presença europeia no Brasil, até a chegada da família real em 1808, há poucos registros em matéria de educação. Não que os povos indígenas não tivessem seus sistemas educativos muito bem definidos. Mas isso não foi considerado. Foram 210 anos – entre 1549 e 1759 – de ensino jesuítico, de inspiração católica, ibérica e capitalista, destinado aos colonizadores e aos filhos dos caciques, com o objetivo de “dilatara fé e o império”. À expulsão dos jesuítas, seguiram-se as reformas pombalinas, com mais trinta anos de vazio de políticas públicas, culminando, em 1789, com a reforma Leôncio de Carvalho que instituiu o “ensino livre”.

A chegada da família real demandou iniciativas educacionais para atender aos interesses da Corte que requeria médicos, engenheiros e oficiais militares. Assim, a organização efetiva da educação no Brasil começou pelo ensino superior, de caráter profissionalizante.

O Ato Adicional de 1834 instituiu a monarquia federativa e transferiu às Assembleias Provinciais a responsabilidade de legislar sobre a instrução pública. Mais que uma descentralização, houve um eximir-se de responsabilidades

pelo poder central em relação ao ensino primário, entregando-o à sorte das Províncias e da iniciativa privada.

Após 43 anos de República, denuncia o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), ainda não se lograra “criar um sistema de organização escolar”. As diversas reformas republicanas representavam visões isoladas, permanecendo “tudo fragmentado e desarticulado” sem visão de um projeto de totalidade da educação nacional. No entanto, os dois marcos legais mais importantes da descentralização da educação brasileira ocorreram em 1934 e 1988. A Constituição de 1934, sob o impacto do Manifesto dos Pioneiros e do anseio de modernização do Estado pela via democrática, instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), os sistemas de ensino e os conselhos de educação de âmbito federal e estadual. A Constituição de 1988, em novo período de democratização, avançou com a instituição dos sistemas municipais de ensino e a reinstituição do PNE, omitindo os conselhos, o que é coerente com o princípio da autonomia dos entes federados para organizar seus sistemas de ensino.

A organização da educação brasileira, preconizada pelos Pioneiros, fundava-se em bases e diretrizes nacionais, articulando responsabilidades próprias dos entes federados. Um projeto nacional com responsabilidades descentralizadas. A organização e a gestão desse projeto nacional de educação se assentavam no tripé: sistemas, planos e conselhos de educação.

A principal discussão, que permeou as discussões da elaboração do Plano Nacional de Educação, pelo Conselho Nacional de Educação de 1937, foi a da descentralização, já apontando caminhos para a municipalização do ensino.

Anísio Teixeira (1900-1971) foi o protagonista dessas discussões. Azanha (1995) analisa que, para Anísio, a municipalização oferecia vantagens de ordem social, ao situar o professor como um agente comprometido e integrado à realidade local, e de ordem pedagógica, por possibilitar a adequação do currículo à cultura local. Hoje, nós acrescentamos a vantagem maior da democratização, pela possibilidade concreta de exercício de poder local, que é, essencialmente, exercício de cidadania.

A descentralização do ensino, por meio de sistemas articulados, na concepção dos Pioneiros, não significava mera transferência de responsabilidades da União para os entes federados. Significava, muito mais, compartilhamento de poder e responsabilidades. A descentralização remete à questão do poder local e de abertura de espaços para o exercício da cidadania, via participação. Por isso, os movimentos pela descentralização acompanharam os movimentos de democratização e de autonomia dos entes federados. Mas, em alguns momentos de nossa história, a descentralização significou transferência de responsabilidades, omissão e abandono.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932<sup>1</sup> advertia:

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão.

Mas foi apenas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 que tornou realidade o sonho dos Pioneiros. Assim, somente 72 anos após a proclamação da República tivemos uma organização nacional da educação brasileira.

---

1. *A reconstrução educacional no Brasil – ao povo e ao governo*, assinada por Fernando de Azevedo; Afranio Peixoto; A. de Sampaio Doria; Anísio Spinola Teixeira; M. Bergstrom Lourenço Filho; Roquette Pinto; J. G. Frota Pessoa; Julio de Mesquita Filho; Raul Briquet; Mario Casassanta; C. Delgado de Carvalho; A. Ferreira de Almeida Jr.; J. P. Fontenelle; Roldão Lopes de Barros; Noemy M. da Silveira; Hermes Lima; Attilio Vivacqua; Francisco Venancio Filho; Paulo Maranhão; Cecília Meirelles; Edgar Sussekind de Mendonça; Arminda Alvaro Alberto; Garcia de Rezende; Nobrega da Cunha; Paschoal Lemme; Raul Gomes.

Os sistemas de ensino organizam o todo educacional sob a responsabilidade de cada ente federado. O PNE é situado como elemento articulador dos objetivos e metas nacionais e próprias de cada sistema, definidas nos respectivos planos estaduais e municipais. Os conselhos de educação são situados como colegiados de consulta e deliberação na gestão do respectivo sistema de ensino.

A respeito dos dispositivos legais relativos a sistemas e conselhos, uma indagação se apresenta pertinente: por que sistemas de *ensino* e conselhos de *educação*? A indagação se torna mais pertinente se considerarmos que as funções e competências tradicionalmente atribuídas aos conselhos de educação se limitam ao âmbito das questões relativas aos sistemas de ensino. Inicialmente, os conselhos eram denominados “de Instrução Pública”, passando para “de ensino” e, finalmente, a partir de 1931, “de educação”. No entanto, a Constituição de 1934 manteve a denominação “de educação” para os conselhos e adotou a “de ensino” para os sistemas, mantida até hoje. A legislação não oferece respostas para a indagação suscitada.

Por considerar o termo “educação” mais abrangente e apropriado, alguns municípios passaram a adotá-lo tanto para os conselhos como para os sistemas. Portanto, a denominação Sistema Municipal de Educação se apresenta como mais adequada para expressar as dimensões de totalidade, autonomia e finalidade do projeto de educação do município, mesmo que a atual legislação se refira ao “ensino” quando trata do Sistema.

Nos próximos três capítulos, o leitor e a leitora encontrarão referenciais teóricos, históricos e orientações para o processo instituinte dos sistemas, conselhos e planos de educação nos municípios. O Sistema, concebido como articulador do todo; o conselho, como normativo do Sistema; e o plano, como instrumento de gestão da caminhada na promoção da educação de qualidade sociocultural e sociambiental que a cidadania municipal requer. No quarto capítulo, uma reflexão sobre o regime de colaboração, como estratégia de unidade na multiplicidade do todo, constituindo um sistema nacional articulado de educação, mantido o princípio democrático federativo da descentralização.

# 1. Sistema Municipal de Educação

**A** criação dos sistemas de ensino se enraíza profundamente no processo político da construção da democracia e consolidação do regime federativo, pela gradativa afirmação da autonomia, vale dizer, da cidadania das unidades federadas. Esse processo veio carregado de tensões e movimentos entre centralização e descentralização, entre poder central e poder local, entre unidade e valorização da diversidade nacional. Neste capítulo, trabalho o conceito e um breve histórico dos sistemas de ensino, para situar o novo momento da criação dos sistemas municipais de educação.

## 1.1. Conceito de sistema

Originário da Física, o termo sistema, segundo Agesta (1986), foi introduzido nas Ciências Sociais por V. Pareto, e difundido por T. Parsons, como instrumento metodológico para compreender a inter-relação dos diferentes elementos que constituem as unidades da sociedade. Agesta assim define sistema:

Entende-se por sistema o conjunto de coisas que ordenadamente entrelaçadas contribuem para determinado fim; trata-se, portanto, de um todo coerente cujos diferentes elementos são interdependentes e constituem uma unidade completa. (1986, p. 1127).

Atualmente, o uso do termo sistema adquiriu tal elasticidade que permite abrigar quase tudo. Pode referir-se à organização de princípios e ideias que abrangem determinado campo do conhecimento. Têm essa conotação as referências ao sistema filosófico cartesiano e tantos outros da mesma categorização. Mas seu uso é mais frequente e pertinente às Ciências Sociais, no campo objetivo da organização social. Nesse campo, encontramos: sistema político, sistema judiciário, sistema eleitoral, sistema partidário, sistema econômico, sistema educacional e outros, abrangendo todas as áreas da ação do Estado.

Alguns sistemas assumem abrangência geral; outros, mais restrita, inseridos como parte daqueles. É o caso, por exemplo, do sistema político que compreende a organização do Estado e nele são contidos o sistema judiciário, partidário, econômico, educacional e outros que, por sua vez, se subdividem em sistemas mais específicos. Alguns preferem caracterizar estes como subsistemas. Ou então, como uma rede sistêmica, segundo a concepção de Sociedade em Rede, de Castells (2000), conectada pela informação. Na área da educação encontramos referências a sistema de ensino, sistema universitário, sistema escolar.

O conceito de sistema não se limita a valores de grandeza. Pode ser atribuído da mesma forma a grandes e pequenos espaços da organização social. O fundamental é ter presente a delimitação do todo considerado, a abrangência, o que compreende, do que é constituído um determinado sistema, sem perder de vista as inter-relações com o todo maior no qual se insere. Importa ter clareza do conceito e aplicá-lo corretamente.

Sistema compreende um conjunto de elementos, ideais e ou concretos, que mantêm relação entre si formando uma estrutura. Elementos, partes estruturadas em relação interdependente, formando um todo dotado de certo grau de harmonia e autonomia e voltado para uma finalidade.

Situo como princípios fundantes do conceito de sistema em Ciências Sociais:

- a) **Totalidade** – Um sistema se caracteriza como um conjunto de partes articuladas, organizadas num todo. O sistema estabelece a interdependência, a conectividade das partes no todo, sem a qual não adquirem significado. Mesmo quando situado como subsistema, porque inserido num todo maior, no qual funciona como parte, não perde a dimensão de totalidade no seu âmbito próprio.
- b) **Sinergia** – As partes, quando articuladas, assumem novo significado no todo pela troca de energia, que gera sinergia e transfere a cada uma a força das demais. Ou seja: a sinergia gerada pela articulação

confere a cada parte a força do todo. Neste sentido, a força do todo se torna maior do que a soma das forças de suas partes. Se na ação sistêmica cada parte continuar com o mesmo saber, mesma qualidade, mesma força, é porque não há articulação, não há sinergia. E, em não havendo todo articulado, sinérgico, não há sistema efetivo, mas mera justaposição, agregação das partes. O princípio sistêmico supera, ou tende a eliminar, a polaridade dominação-subordinação de uma parte sobre a outra, para estabelecer a cultura da co-operação, da co-evolução, do co-vencer, na concepção do diálogo entre Gadotti, Paulo Freire e Sérgio Guimarães (2008).

- c) Finalidade ou intencionalidade** – Na filosofia aristotélica, a finalidade de um ser é a sua “causa final”, no sentido de que é a sua razão de ser. O fim justifica, dá significado à existência do ser. Neste sentido, a finalidade constitui a razão de ser de uma organização, de um sistema. A finalidade da organização é a energia que liga as partes no todo. Constitui o polo magnético, o princípio unificador das partes no todo. Sem finalidade do todo não há possibilidade de sinergia entre as partes, porque não há elemento causal de ligação, elemento unificador. Vale dizer que, sem finalidade, não há sistema.
- d) Autonomia** – Na Psicologia, autonomia se refere à preservação da integridade do eu, vale dizer, de uma identidade. Na Filosofia, o termo autonomia,

de *auto-nomos*, indica a capacidade de auto-regulação. Em ambas as acepções, o fundamento da autonomia está na constituição do ser enquanto sujeito. Na dimensão política, a autonomia é definida pelo espaço próprio de poder de um sujeito, individual ou coletivo. Assumindo o princípio de que são as pessoas que constituem a organização, um sistema é, aqui, situado como sujeito coletivo instituído. Em síntese, sem autonomia não há sujeito, nem finalidade própria. Sem autonomia para o cumprimento da finalidade própria, não há possibilidade de ser instituído o sistema.

- e) Organização** – A organização estabelece a articulação, as inter-relações das partes no todo, em vista da finalidade comum. A organização das partes no todo estrutura o sistema. Os diferentes enfoques da teoria das organizações convergem para um ponto comum: concebem a organização como um sistema constituído por um conjunto de partes situadas como variáveis mutuamente dependentes. Neste aspecto, os termos sistema e organização se confundem. Na organização do sistema, as partes não perdem a sua especificidade, mas ganham novo significado em razão de sua função no todo. Em síntese: para haver sistema é necessário que as partes operem de forma articulada, interdependente e coerente com a finalidade do todo. Articulação formalmente estruturada, organizada.

**f) Normatização** – A norma é elemento essencial para garantir a efetividade dos princípios anteriores. O grau de autonomia de um sistema é determinado por sua finalidade e pelas normas que o instituem. Obviamente que sua finalidade e normas estão vinculadas e referidas à sua posição no sistema político em que se insere. Ou seja: a autonomia de um sistema é limitada pelas normas e finalidades do sistema mais amplo do qual faz parte. A norma geral estabelece limites, mas não subordinação. No espaço dos limites definidos pela norma, o sistema se situa como sujeito dotado de autonomia e organização própria.

Esses princípios fundantes não esgotam toda a riqueza de características de um sistema, mas estabelecem os parâmetros para sua organização. Em síntese, um sistema articula e organiza um conjunto de instituições e normas, formando um todo sinérgico. As normas constituem o elemento articulador, organizador, que estabelece a coerência da ação de cada parte no todo em vista de sua finalidade.

Como aplicar os fundamentos conceituais de sistema na análise da organização da educação no Brasil? Uma retrospectiva histórica permite-nos a análise da trajetória dos sistemas de ensino em nosso país.

## 1.2. Um pouco de história

A organização da educação brasileira, na perspectiva sistêmica, aparece pela primeira vez no Brasil na Constituição de 1934, sob a inspiração dos Pioneiros da Educação Nova. Concebendo a educação com visão de totalidade e como fundamento de um projeto nacional de cidadania, apontavam como causas da situação educacional, então considerada caótica, a sua fragmentação e a falta de unidade em termos de educação brasileira.

O Manifesto dos Pioneiros iniciava observando que, após 43 anos da instalação da República

[...] todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar [...]. Tudo fragmentário e desarticulado. [...] A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias, lançadas sem [...] uma visão global do problema, em todos os seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas [...]. (AZEVEDO et al, 1932, p. 1).

Após denunciar o “empirismo grosseiro” das reformas educacionais, que revelavam “falta de uma visão global do problema educativo”, o Manifesto apontava como causa principal da situação:

Onde se tem de procurar a causa principal desse estado antes de inorganização do que de desorganização



do aparelho escolar, é na falta, em quase todos os planos e iniciativas, da determinação dos fins de educação (aspecto filosófico e social) e da aplicação (aspecto técnico) dos métodos científicos aos problemas de educação. Ou, em poucas palavras, na falta de espírito filosófico e científico, na resolução dos problemas da administração escolar. [...] Não se podia encontrar, por isto, unidade e continuidade de pensamento em planos de reformas, nos quais as instituições escolares, esparsas, não traziam, para atraí-las e orientá-las para uma direção, o pólo magnético de uma concepção da vida, nem se submetiam, na sua organização e no seu funcionamento, a medidas objetivas com que o tratamento científico dos problemas da administração escolar nos ajuda a descobrir, à luz dos fins estabelecidos, os processos mais eficazes para a realização da obra educacional. (AZEVEDO et al, 1932, p. 1-2).

O Manifesto advogava que a política educacional devia buscar a *coerência interna* e *unidade na multiplicidade*. Nele não era proposta, explicitamente, a organização dos atuais sistemas de ensino, mas todo o seu teor continha essa concepção. O termo sistema aparece nele de forma genérica, referindo-se a *sistema escolar* e ao “erro capital que apresenta o atual sistema (se é que se pode chamar sistema)”.

O impacto do Manifesto sensibilizou os constituintes. A Constituição de 1934 instituiu os *sistemas educativos* e os conselhos de educação (federal e estaduais). Atribuiu à União, por meio do Conselho Nacional de Educação (CNE), a responsabilidade de elaborar o Plano Nacional de Educação

(PNE), a ser aprovado pelo Congresso Nacional. O Plano chegou a ser elaborado, com ampla participação das entidades de educadores, concebido como um sistema nacional e com feição de lei geral da educação, não de plano educacional.

Somente 27 anos depois da Constituição de 1934, o espírito dos Pioneiros, que preconizava a unidade na multiplicidade e a superação do *centralismo estéril e odioso* pela *aplicação da doutrina federativa e descentralizadora*, efetivava-se. A organização sistêmica, sonhada pelos Pioneiros, foi retardada pelo advento do Estado Novo, reafirmada na Constituição de 1946, mas apenas tornada efetiva em 1961, pela primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (Lei nº 4.024, de 26/12/61). Se nos perguntarmos se os sistemas de ensino e seus conselhos de educação foram eficazes no alcance desses objetivos, observaremos que os percalços no caminho foram muitos.

A nova ruptura política dos anos 1964 a 1985 retardaria por mais duas décadas e meia essa utopia. Embora a Constituição de 1967 tenha mantido os sistemas de ensino, duas novas leis, uma para o ensino superior (Lei nº 5.540/68) e outra para a educação básica (Lei nº 5.692/71), romperam com o princípio unificador de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A Lei nº 5.692/71 abria a possibilidade de atribuir algumas competências aos conselhos municipais de educação, delegadas pelos conselhos estaduais, embora o município ainda não fosse dotado de autonomia para instituir seu sistema de ensino. Delegação tutelada, não ainda espaço próprio de poder.

A redemocratização, consolidada na Constituição Federal de 1988, fruto de intensa participação da sociedade civil organizada nos debates da constituinte, colocou no cenário político um novo ator social: o cidadão. E como espaço de exercício de sua cidadania erigiu o Município como ente federado dotado de autonomia e instituiu os sistemas municipais de ensino. No artigo 18, a Constituição define a autonomia dos entes federados:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

No artigo 211, institui os sistemas de ensino:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino.

[...]

§ 4º. 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.

Ou seja: para cumprir as responsabilidades próprias que a Constituição lhes confere, cada ente federado desenvolve suas atividades com autonomia, mas em regime de colaboração, na totalidade da Nação. A LDB (Lei nº 9.394/96), no artigo 8º, reafirmando o dispositivo constitucional, acrescenta que “Os sistemas de ensino terão

liberdade de organização nos termos desta Lei”. Adiante, no parágrafo único do artigo 11, permite ao município que não quiser constituir sistema próprio optar “por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”. Como vemos, a Constituição e a LDB estabelecem claramente uma relação de colaboração, não de hierarquização, entre os sistemas de ensino dos entes federados.

E por sua vez, os sistemas municipais requerem um projeto municipal de educação, fundado nas bases e diretrizes nacionais. A nova Constituição viabiliza, assim, a realização do fundamento democrático do exercício da cidadania, dotando o cidadão de poder em seu espaço comunitário de vida, por meio de processos de gestão pública com participação popular.

### 1.3. Abrangência e competências

A organização dos sistemas de ensino se fundamenta no estatuto do regime federativo, que confere a cada ente federado autonomia e competências próprias na sua esfera de poder. Em síntese, a LDB estabelece como fundamentos da organização da educação nacional:

- a)** cabe à União “a coordenação da política nacional de educação” (art. 8º, § 1º da LDB);
- b)** os sistemas de ensino têm liberdade de organização, respeitadas as normas federais;

- c) cada qual tem competência para definir normas próprias de seu sistema de ensino, complementares às normas nacionais;
- d) os municípios que não desejarem instituir sistema próprio podem “optar por integrar-se ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”;
- e) os sistemas de ensino se articulam pelo regime de colaboração, não havendo, entre eles, relações de subordinação.

A Constituição, no artigo 211, define, também, as ações prioritárias a serem desenvolvidas pelas unidades federadas. Além de organizar e manter os respectivos sistemas de ensino,

- a) atribuiu à União: a coordenação da política nacional de educação; a elaboração, em colaboração com os sistemas de ensino, do Plano Nacional de Educação; a assistência técnica e financeira aos estados e municípios para garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade da educação básica; e ação prioritária no ensino superior;
- b) aos estados e ao Distrito Federal atribuiu ação prioritária no ensino fundamental e médio e a promoção de formas de colaboração com os municípios para a oferta do ensino fundamental e para a definição de políticas e planos educacionais integrados às políticas nacionais e municipais;

- c) aos municípios atribuiu ação prioritária na educação infantil e no ensino fundamental;
- d) aos estados e municípios é atribuída a responsabilidade, por meio de formas de colaboração, da universalização do ensino fundamental obrigatório;
- e) o Distrito Federal assume as responsabilidades atribuídas aos estados e municípios.

A análise das competências dos sistemas de ensino remete às questões da autonomia das unidades federadas e da intercomplementaridade, pelo regime de colaboração, no exercício das funções do Estado. A relação entre os sistemas passa a ser de cooperação, não de subordinação, não havendo hierarquia entre eles, assim como não há, constitucionalmente, hierarquia entre as unidades federadas, dotadas de autonomia. Uma vez instituído formalmente o Sistema Municipal, o município se subordina tão somente às leis e diretrizes nacionais e passa a atuar em regime de colaboração, não mais de subordinação, com o estado.

Cada Sistema de Ensino é constituído pelos respectivos órgãos de gestão educacional e instituições de ensino por ele criadas e mantidas, exceto, no caso dos municípios, das instituições de ensino superior, que integram o respectivo sistema estadual.

Assim, os sistemas municipais são constituídos pelo conjunto de normas que disciplinam a educação e:

- a) pelos órgãos municipais de educação (Secretaria, Conselho de Educação e outros vinculados à educação do município);
- b) pelas instituições de ensino de educação básica, criadas e mantidas pelo poder público municipal;
- c) pelas instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada.

E no caso dos municípios que não instituem seu Sistema de Ensino, nem formalizam sua adesão ao sistema estadual? Estariam eles numa espécie de *limbo* sistêmico? Há quem advogue que os sistemas municipais são auto-instituídos com base na Constituição e na LDB. Os defensores dessa tese alegam que é suficiente criar o Conselho Municipal de Educação para definir as normas próprias e assim formalizar, regulamentar o Sistema.

A interpretação mais coerente com o espírito da norma constitucional e da LDB é a de entender que o Sistema Municipal deve ser instituído por meio de normatização própria. Na medida em que a norma estabelece que os entes federados devam organizar, nos limites da autonomia conferida pela lei, seu Sistema de Ensino, subentende-se que eles devem ser *organizados*, formalizados por ato normativo próprio. No mais, um dos princípios fundantes da organização de um sistema é sua normatização.

## 1.4. Referenciais e princípios para a criação

A nova configuração de relações de poder entre os entes federados confere ao município rara oportunidade de organizar a gestão de seu Sistema Municipal de Educação em novas bases que superem práticas e estruturas tradicionais. O Sistema Municipal formaliza, organiza e dá coerência às especificidades do projeto de educação do município, articula suas partes num todo orgânico e contextualiza o local no nacional.

A construção do Sistema Municipal de Educação constituirá processo de diálogo entre pessoas e instituições, fundado em estudos e reflexões sobre a concepção de educação e responsabilidades prioritárias do município. A definição prévia de princípios, de referenciais e de processos, ajudará a orientar e dar coerência ao processo de organização do Sistema. A seguir, apresento, a título de subsídio, algumas indicações relacionadas à construção do referido Sistema.

Inicialmente, convém refletir sobre a natureza do processo de institucionalização do Sistema. Um **processo instituinte**, especialmente na ordem das políticas públicas, fundamenta-se em valores a serem legitimados e formalizados por meio de normas. A norma é um processo de autocriação social, ou autoinstituição, a partir dos valores básicos que dão sentido e identidade a uma sociedade ou comunidade e orientam sua ação. Assim, como o processo de institucionalização da educação brasileira se

funda nos valores nacionais, o processo de institucionalização do Sistema Municipal de Educação deve representar a tradução local desses valores e a afirmação de outros próprios à realidade do município.

Algumas perguntas básicas podem ser feitas, e respondidas, no início do processo de construção do Sistema Municipal. Longe de esgotar as possibilidades, formulo e respondo algumas mais frequentes e relevantes.

**O que significa** o Sistema Municipal de Educação? Ele define a organização formal, legal do conjunto das ações educacionais do município. A instituição do Sistema por lei municipal explícita e afirma o espaço da autonomia do município e as responsabilidades educacionais próprias. O Sistema tem um caráter de afirmação de princípios e valores mais permanentes na construção da cidadania e da sociedade que se deseja no projeto municipal de educação. Ao assumir, com autonomia, a responsabilidade de suas atribuições prioritárias, o município possibilita a dimensão concreta do exercício do poder local, da cidadania ativa.

**Por que criar** o Sistema de Educação? Ao fazê-lo, o município formaliza e afirma a sua autonomia conferida pela Constituição e pela LDB e fica dotado de liberdade para definir suas próprias normas, nos limites da lei federal. Para a efetivação da autonomia municipal no campo de seu Sistema de Educação, é de todo conveniente que declare pública e legalmente quais as regras que a regem, disciplinando seu Sistema de Educação. E,

para dar legitimidade plena à autonomia municipal, é de todo pertinente que o faça por meio de lei própria.

Na maioria dos estados, os conselhos estaduais, mantendo a tradição anterior à Constituição de 1988, entendem que, quando o município não institui o seu Sistema, por lei própria e específica, continua subordinado às normas estaduais. No caso, o município não teria autonomia para definir normas para suas instituições de educação básica e as de educação infantil particulares. A competência normativa ficaria limitada, uma vez que, além das diretrizes nacionais, deveriam respeitar, também, as estaduais e submeter o credenciamento das instituições educacionais ao Conselho Estadual de Educação (CEE). Os conselhos municipais teriam, então, caráter mais consultivo e de assessoramento. Com seu Sistema, o município pode tornar concreto seu projeto próprio de educação, subordinado somente às normas nacionais.

A criação do Sistema Municipal de Educação (SME) se insere no processo da gestão democrática da educação. A municipalização situa o Governo mais próximo do cidadão, do local onde ele vive, possibilitando o exercício mais ativo da cidadania. A municipalização é uma estratégia de descentralização que aumenta as oportunidades de participação dos cidadãos nas decisões de governo e possibilita um controle social mais efetivo.

Se nos perguntarmos **como a criação do Sistema Municipal de Educação pode melhorar a educação**, observamos que ele, como novo espaço de poder social,

ao conferir ao município competência para elaborar as normas e diretrizes educacionais próprias, aproxima as instâncias de decisão dos cidadãos. Assim, o Sistema pode viabilizar políticas e gestão públicas mais sintonizadas com as aspirações e necessidades dos cidadãos, aumentando as possibilidades de melhoria da qualidade social da educação.

A criação do SME precisa ancorar-se e fundamentar-se em **referenciais teóricos**, normativos e da realidade nacional, regional e local. Assim, na construção do Sistema, devem estar presentes:

- a) a *concepção de educação* – expressa nos fundamentos teóricos da educação assumidos pelo município, especialmente nas especificidades das etapas e modalidades de ensino oferecidas;
- b) a *dimensão de nacionalidade* – expressa nas políticas, normas e diretrizes nacionais de educação e de cidadania;
- c) o *contexto regional* – expresso nas políticas estaduais de educação e no regime de colaboração;
- d) a *realidade local* – expressa na experiência e nas responsabilidades educacionais prioritárias do município;
- e) a *experiência acumulada pelo município* – expressa pela história e vocação educacional do município e seus movimentos sociais de participação;
- f) a *autonomia do Sistema Municipal* – expressa no dispositivo constitucional e da LDB, como fundamento da gestão democrática e da cidadania como exercício de poder.

Esses e outros referenciais devem presidir o processo de construção do Sistema para que não se constitua em mero ato legal burocrático, mas passe a orientar e permeiar todo o processo educacional do município.

Todo trabalho sério deve estar fundamentado numa filosofia do agir, em valores e **princípios** que orientam a ação. Dentre os princípios que fundamentam e orientam a construção do Sistema Municipal de Educação destaque: o sistêmico, o democrático, o do instituinte e o do Município que Educa.

**Princípio sistêmico:** o Sistema Municipal, por óbvio, deve orientar-se pelos fundamentos do conceito de sistema; ou seja, articular a totalidade das ações educacionais do município em vista de sua finalidade. A totalidade requer articulação e sinergia das partes no todo e a finalidade define a intencionalidade e dá significado à articulação. O Sistema Municipal de Educação deve articular sinergicamente os diversos órgãos e unidades educacionais do município, com seus níveis de responsabilidade e competência, em coerência com e voltados para a finalidade da educação.

**Princípio democrático:** o processo de criação do Sistema Municipal de Educação requer espaços para a participação, para o exercício de poder pelo cidadão. A vista do todo municipal, contextualizado no regional e nacional, requer a expressão dos diferentes pontos de vista: do Executivo, dos educadores, dos pais e estudantes e da comunidade local. A audiência à pluralidade das

vozes torna o Sistema mais sintonizado com as aspirações e necessidades sociais.

**Princípio do instituinte:** uma vez instituído o Sistema por lei municipal, ele não estará pronto e acabado. Iniciará, efetivamente, seu processo de construção permanente. A lei deve prever mecanismos e espaços próprios de sistematização da experiência e normatização de ações para o permanente aperfeiçoamento do Sistema. Os conselhos, do Sistema e das escolas, por reunir representantes que expressam os diferentes pontos de vista, permitem ver o todo em sua multifacetada realidade. Aos conselhos, de natureza deliberativa ou consultiva, incumbe a definição de diretrizes e políticas, bem como o acompanhamento e a avaliação dos planos, programas e projetos derivados das políticas e diretrizes do Sistema. Ouvir a pluralidade das vozes ajuda o dirigente a acertar mais e permite, tanto no cotidiano da gestão quanto na formulação de planos, programas e projetos, focar sua ação na realização dos objetivos do Sistema.

**Princípio do Município que Educa:** a escola é situada como eixo e espaço privilegiado para a articulação das políticas públicas no *locus* concreto de vida do cidadão. O município, o bairro, a escola e sua comunidade são espaços públicos, de convivência social e cultural, que pertencem aos cidadãos e às cidadãs. O sentimento de pertencimento constitui condição fundamental de intervenção e participação dos mesmos nas decisões que afetam diretamente a sua vida. Ligando as pessoas aos lugares de

convivência, ampliam-se as condições de produção de conhecimento para além do espaço da escola, respeitando a vida cotidiana, a cultura das pessoas e integrando a escola à sua comunidade. O entorno da escola, o bairro, as periferias e todas as localidades do município serão entendidos como espaços potencialmente eco-político-pedagógicos, contribuindo para o processo de aprendizagem permanente e de exercício da cidadania de todas as pessoas e contribuindo para que toda a municipalidade transforme o município num Município que Educa, fortalecendo, com isso, o desenvolvimento local. (PADILHA, 2009).

Cada parte (órgãos de gestão, instituições de ensino públicas e privadas) do Sistema tem sua especificidade, sua função e finalidade. Organizar o Sistema implica em promover a unidade na diversidade. Por articular-se sinergicamente no todo, as partes constitutivas do Sistema não perdem sua especificidade, sua finalidade, mas assumem novo significado no conjunto, em vista da finalidade do Sistema.

## 1.5. Como criar o sistema

Em coerência com os princípios enunciados, o processo de criação do Sistema Municipal de Educação deve ocorrer com ampla participação democrática, contemplando quatro etapas, ou momentos: a decisão de instituir o Sistema, a elaboração do ante-projeto de lei, a aprovação da lei e a implementação do Sistema.

A instituição do Sistema Municipal de Educação depende, inicialmente, da vontade política dos dirigentes da educação no município. Mas, esta vontade pode ser despertada, motivada pela manifestação dos educadores, das entidades da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais.

A **decisão de criação do Sistema** deve ser formalizada em ato próprio, que pode ser do Executivo (Decreto), da Secretaria de Educação (Portaria) e ou, onde já existe, do Conselho de Educação (Resolução). Onde já existe Conselho, o trabalho em conjunto com a Secretaria (Resolução conjunta) é fundamental. Ato do Executivo daria mais relevância política ao processo de criação do Sistema.

O ato que instaura o processo de criação do Sistema deve estabelecer, dentre outros, de acordo com as características do município: constituição de grupo coordenador dos trabalhos; formas de escolha dos representantes; metodologia dos trabalhos; cronograma; e forma de validação final da proposta.

Tanto a elaboração do ato que determina a instauração do processo quanto a constituição do grupo coordenador dos trabalhos devem ser precedidas de ampla mobilização e conscientização social sobre a natureza e a importância do Sistema Municipal de Educação. Essa mobilização pode ocorrer por meio de Conferência Municipal sobre o tema, uso de recursos midiáticos, discussões nas escolas e outros.

É democraticamente mais apropriado que a criação do Sistema ocorra por meio de lei municipal. A iniciativa

de proposta de lei, no ordenamento jurídico republicano, compete ao chefe do Executivo ou a parlamentar no Legislativo. No caso da lei de criação do Sistema Municipal de Educação, é pertinente que a Secretaria de Educação, em conjunto com o Conselho, elabore anteprojeto de lei a ser encaminhado pelo Executivo à Câmara Municipal.

A elaboração de **anteprojeto de lei** de criação do Sistema Municipal de Educação compreende diversas etapas, das quais se pode destacar:

- a) **Constituição do grupo coordenador** – O grupo coordenador será constituído por representantes dos diversos segmentos e entidades da sociedade civil que podem contribuir com a elaboração da lei do Sistema. Nele é importante incluir os diversos conselhos de controle social e o Ministério Público. E, como a aprovação da lei de criação do Sistema é da competência da Câmara de Vereadores, é pertinente que um representante seu participe do processo. É conveniente que a coordenação do grupo fique, por razões políticas e operacionais, a cargo do titular ou representante da Secretaria de Educação ou do Conselho.
- b) **Formação dos participantes dos grupos** – Todos os passos de construção do Sistema devem constituir-se em momentos de formação dos participantes. Mas é fundamental iniciar o processo com um ou mais encontros de formação dos participantes para situar o significado e a abrangência



do Sistema, além dos princípios e diretrizes que orientam a educação no município.

- c) Elaboração de minuta básica de discussão** – A minuta do Sistema constitui o referencial básico para orientar as discussões. Por isso, deve ser aberta e flexível, estimuladora e orientadora de propostas. Uma minuta orientadora possibilita a elaboração do anteprojeto de lei de forma organizada, transparente, participativa e democrática.
- d) Discussão da proposta** – A minuta de anteprojeto de lei do SME, elaborada pelos participantes, deve ser levada à discussão nas unidades educacionais do município e em outros espaços para apresentação de contribuições.
- e) Sistematização das contribuições recebidas** – O grupo coordenador analisa e critica as contribuições, destacando e incorporando as pertinentes ao Sistema e remetendo as demais aos momentos e espaços próprios, como:
- *pertinentes ao Plano Municipal de Educação (PME)*: as sugestões que tratam de projetos, metas e outros temas mais próprios ao PME são remetidas à discussão própria de elaboração ou revisão do PME;
  - *pertinentes aos profissionais da educação*: questões relativas a políticas de pessoal (cargos e salários, progressão na carreira, processos de formação) são remetidas à discussão das normas próprias dos planos de carreiras;

- *pertinentes às normas de organização e funcionamento das instituições de ensino*: relativas a conselhos de escola, matrizes curriculares e outras são remetidas às normas próprias ou ao Conselho Municipal de Educação (CME) no exercício de seu papel normativo;
  - *pertinentes aos processos de gestão da Secretaria de Educação*: sugestões que dizem respeito ao cotidiano dos processos de gestão são do âmbito de regulamentação pela Secretaria de Educação.
- f) Devolutiva aos participantes** – É importante que os participantes do processo sejam informados sobre as contribuições que foram incorporadas e dos espaços e momentos próprios das que não foram.
- g) Validação final** – Apresentação, pelo grupo coordenador, para discussão e validação final, da nova minuta de anteprojeto de lei do Sistema, preferencialmente em conferência ou assembleia municipal de educação.
- h) Encaminhamento ao chefe do Executivo** – Como é de competência do chefe do Executivo o encaminhamento do anteprojeto de lei ao Legislativo, a minuta elaborada em amplo processo de participação é a ele encaminhada, para as providências de praxe. Entre elas está a de submeter a minuta à análise da consultoria jurídica. Eventuais ajustes sugeridos por esta devem ser considerados para discussão ou para incorporação. Finalizada a proposta no âmbito do Executivo, é encaminhada à Câmara de Vereadores.

Importante destacar que o processo de construção participativa não se encerra com o encaminhamento da proposta ao Legislativo Municipal. A participação vigilante na Câmara Municipal é importante para garantir a **aprovação da lei do Sistema** em coerência com os princípios que orientaram a elaboração.

A aprovação da lei não significa o encerramento do processo de construção do Sistema Municipal de Educação; antes, indica o seu efetivo começo. Com a criação do Sistema, o município assume a autonomia normativa no seu âmbito de responsabilidades educacionais e, assim, deve definir as normas próprias. A lei cria o Sistema e estabelece seus princípios e diretrizes gerais. A partir dela, devem ocorrer os desdobramentos da efetiva **implementação**, como: adequação da estrutura organizacional, definição de diretrizes curriculares e outras normas complementares, criação ou reformulação de conselhos (municipal e das escolas), elaboração ou reformulação de planos e projetos, entre os quais, o Plano Municipal de Educação (PME), o Projeto Político-Pedagógico (PPP), os planos de carreiras e outros.

## 1.6. Roteiro de minuta de Lei

A lei de criação do Sistema Municipal de Educação deve ter caráter mais permanente, definindo princípios, diretrizes e objetivos gerais. A regulamentação dos processos de ação, destinados a alcançar os objetivos definidos na lei, será objeto do processo instituinte do Sistema,

por meio de outras leis e normas complementares, editadas pelo Executivo Municipal, pelo Conselho Municipal de Educação, no exercício de sua função normativa, e ou pela Secretaria de Educação, no exercício de suas atribuições de gestora do Sistema.

Tendo como referenciais os princípios enunciados, é apresentado um roteiro de minuta de anteprojeto de lei de criação do SME.

### MINUTA DE ANTEPROJETO DE LEI DE CRIAÇÃO DO SISTEMA

**Ementa:** Institui o Sistema Municipal de Educação (SME) e dá outras providências

#### CAPÍTULO I DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE (Município)

- Define a criação do Sistema (Ex.: Fica criado o SME, ou, Esta lei dispõe sobre a criação do SME).
- Define a constituição do SME (Compõem o SME: o conjunto de normas; a Secretaria de Educação; o Conselho Municipal de Educação; as unidades educacionais municipais e as de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada).
- Cita as normas a que o Sistema obedece (Constituição Federal; LDB, ECA e demais leis e normas nacionais pertinentes; Lei Orgânica do Município).

## CAPÍTULO II

### DOS PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

- Define os princípios que orientam o Sistema (não há necessidade de repetir os princípios gerais da Constituição, da LDB, do ECA, da LOM. Basta fazer referência e dizer que, além deles, o município adota mais os seguintes princípios específicos do SME. O destaque aos princípios específicos afirma a identidade do Sistema Municipal).
- Define as finalidades, com base nos princípios...

## CAPÍTULO III

### DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

- Define as incumbências específicas do município, previstas em lei (as prioridades e abrangência da ação do Sistema: educação infantil, ensino fundamental, EJA e outros).

#### Seção I

##### Da Secretaria Municipal de Educação

- Define as competências da Secretaria Municipal de Educação.

#### Seção II

##### Dos Conselhos do Sistema Municipal de Educação

- Define a existência do Conselho Municipal de Educação e sua organização (em geral remetida a lei própria) e de outros conselhos.

#### Seção III

##### Das Unidades Educacionais

- Define os princípios de criação das unidades educacionais públicas e privadas, a competência do credenciamento e condições básicas de funcionamento (gestão democrática das escolas públicas).

#### Seção IV

##### Dos profissionais de Educação

- Define quem é considerado profissional da educação e a competência da aprovação dos planos de carreira (em geral regulados por lei própria).

## CAPÍTULO IV

### DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

- Define a concepção e organização das etapas e modalidades da Educação Básica, bem como suas diretrizes, finalidades e objetivos, e a competência (em geral do CME) para aprovar normas complementares (diretrizes curriculares).

## **CAPÍTULO V**

### **DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

- Estabelece os princípios e processos da elaboração do PME, sua vigência e reformulações.

## **CAPÍTULO VI**

### **DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**

- Define os princípios do financiamento e remete às leis próprias.

## **CAPÍTULO VII**

### **DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS**

- Define normas gerais e transitórias para a implementação do SME.

## 2. Conselho Municipal de Educação

A efetivação da gestão democrática da educação encontra nos conselhos, órgãos de representatividade social e deliberação plural, espaço privilegiado para estabelecer o contraponto da deliberação singular do Executivo. Na sua origem, os conselhos de educação foram concebidos como órgãos de assessoramento superior, de caráter eminentemente técnico. Hoje, assumem uma dimensão política.

A análise da trajetória dos conselhos de educação no Brasil mostra lento processo de participação da sociedade na gestão da educação. Situados na estrutura do Poder Executivo como órgãos de composição plural, com competências deliberativas, não raras vezes os conselhos foram envolvidos em conflitos de poder motivados pelo embate entre sua natureza e funções e as dos dirigentes singulares dos órgãos da estrutura educacional.

Na gestão democrática, os conflitos, inerentes à diversidade social, são fatores construtivos, quando negociados e mediados em vista da finalidade comum do todo da educação. É no campo da negociação e mediação entre sociedade e Governo, voltados para os interesses coletivos, com

visão do todo, que os conselhos encontram sua natureza essencial, seu espaço próprio, sua função precípua.

A partir de um breve resgate histórico da caminhada dos conselhos de educação no Brasil, o presente capítulo analisa a natureza, as funções e a composição dos conselhos de educação e oferece orientações para a organização e funcionamento dos conselhos municipais. Este trabalho tem por objetivo oferecer referenciais teóricos e informações para situar o papel dos conselhos na gestão democrática do Sistema Municipal de Educação.

## 2.1. A caminhada dos conselhos de educação no Brasil

As tentativas de criação de conselhos de educação na estrutura de gestão da educação no Brasil remontam ao Império. A Província da Bahia, pela Lei Provincial nº 172, em 1842, criou o *Concelho de Instrução Pública* (grafado com c), primeiro conselho de educação oficialmente criado no Brasil. Em 1854, pelo Decreto Imperial nº 1.331-A, de 17 de fevereiro, o município do Rio de Janeiro criou o *Conselho Director do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte*. Assim, os dois primeiros conselhos de educação no Brasil foram criados no Império, sendo um estadual (Provincial à época) e outro municipal.

De 1846 até 1911 (abrangendo 43 anos do Império e 22 da República), diversas propostas de criação de um conselho de educação de âmbito nacional foram apresentadas

e discutidas, mas não levadas a termo. O Brasil conta com um conselho de educação de âmbito nacional funcionando efetivamente desde 1911. Neste período, tivemos:

- a) **Conselho Superior de Ensino** – Criado pelo Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, com atribuições e composição restritas ao ensino superior. Era composto pelos diretores das faculdades de Medicina do Rio de Janeiro e Bahia, de Direito de Pernambuco e São Paulo, da escola Politécnica do Rio de Janeiro e do Colégio Pedro II e de um representante dos professores de cada uma dessas instituições, eleitos pelas respectivas congregações. Esse conselho reforçava a tendência histórica, iniciada com a chegada da Família Real, da atenção prioritária ao ensino superior.
- b) **Conselho Nacional de Ensino** – Criado pelo Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, remodelou o Conselho Superior de Ensino, ampliando sua composição e atribuições, para abranger todos os níveis de ensino.
- c) **Conselho Nacional de Educação (1931-1936)** – O primeiro CNE foi criado pelo Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, como “órgão consultivo do Ministro de Educação e Saúde Pública, nos assumptos relativos ao ensino” (art. 1º), destinado a “colaborar com o ministro nos altos propósitos de elevar o nível da cultura brasileira e de fundamentar, no valor intelectual do indivíduo e na educação profissional apurada, a grandeza da Nação” (art. 2º).

Os novos conselheiros eram da livre nomeação do Presidente da República.

- d) Conselho Nacional de Educação (1936-1961)** – O segundo CNE, atendendo a dispositivo da Constituição de 1934, foi regulamentado pela Lei nº 176/36. Estabeleceu a escolha de 22 conselheiros pelo Governo dentre listas tríplexes e mais dois de livre escolha. As listas tríplexes eram elaboradas pelo CNE anterior dentre representantes indicados pelas categorias de educadores de âmbito nacional e estadual. A principal incumbência atribuída ao CNE pela Constituição de 1934 foi a de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE).
- e) Conselho Federal de Educação (1962-1994)** – O CFE, criado pela LDB/61, instalado em 12 de fevereiro de 1962, recebeu funções que abrangiam desde as questões macro, como a formulação da política nacional de educação e a normatização sobre o sistema federal de ensino, até as demandas particulares, institucionais e individuais, como autorização e reconhecimento de cursos, aprovação de estatutos e regimentos, credenciamento de professores, convalidação de estudos e tantas outras de um elenco de três dezenas. Seus 24 conselheiros eram de livre nomeação do Presidente da República.
- f) Conselho Nacional de Educação (1994)** – O terceiro CNE foi criado pela Medida Provisória nº 661,

de 18 de outubro de 1994, que extinguiu o CFE. Na vigência das MPs, o CNE assumiu a natureza de conselho diretor do MEC, composto, na sua maioria, por cargos de confiança do ministro. O CNE foi definitivamente instituído pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, e instalado em fevereiro de 1996. Dividido em duas câmaras, de educação básica e superior, a composição do CNE introduziu nos conselhos o princípio da paridade, com metade dos conselheiros de livre escolha do Governo e a outra metade dentre listas tríplexes indicadas por entidades nacionais da sociedade civil.

- g) Conselhos Estaduais** – Os conselhos estaduais de educação e o do Distrito Federal, embora já previstos na Constituição de 1934, dispositivo mantido na Constituição de 1946, somente foram efetivamente criados e passaram a funcionar a partir da aprovação da primeira LDB (Lei nº 4.024/61). Entre 1962 e 1965 todos os estados criaram seus conselhos de educação. Antes, além da Bahia, haviam criado conselhos de educação, no início do século 20, Acre e Alagoas e, em 1946, o Rio Grande do Sul.
- h) Conselhos Municipais de Educação** – Somente após a criação dos sistemas municipais de ensino pela Constituição de 1988, registrou-se um estímulo à criação de conselhos municipais de educação, com funções próprias, relativas ao seu Sistema de Ensino. Antes, ainda em 1925, Anísio Teixeira, inspirado na

experiência americana, foi autor da proposta de criação de conselhos municipais na Bahia, proposta que, embora contemplada em lei estadual, não chegou a ser implantada. Em 1936, inspirado na Constituição de 1934, o município de Candelária (RS) criou, pelo Decreto nº 1, de 05 de agosto, seu Conselho Municipal de Educação, “de caracter consultivo, a tudo que se relacione com o ensino público no município”. Em 5 de maio de 1958, o município de Nova Hamburgo (RS) também criou seu Conselho Municipal de Educação. Em 1969, o Conselho Estadual de Educação de Pernambuco baixou uma resolução aprovando um estatuto padrão para os conselhos municipais, revogada em 1981, sem notícias de seus efeitos. Nos anos de 1970 e 1980, com base na Lei nº 5.692/71, diversos municípios, especialmente no Rio Grande do Sul, criaram seus conselhos de educação.

Nessa caminhada, os conselhos de educação no Brasil registram importantes mudanças. Inicialmente criados por Decreto, no bojo de reformas educacionais (Conselho Superior de Ensino, Conselho Nacional de Ensino e Conselho Nacional de Educação), passaram a ganhar *status* constitucional em 1934 e 1946.

A LDB de 1961 deu destaque aos conselhos de educação, disciplinando a estrutura, composição e funções do Conselho Federal de Educação (CFE) e determinando a criação dos conselhos estaduais, com funções similares ao CFE.

A Constituição de 1988 faz referência somente aos sistemas de ensino, não mais aos conselhos de educação. Em razão de já haver sido criado o atual CNE pela Lei nº 9.131/95, a LDB de 1996 dedica a ele somente um parágrafo (artigo 9º, § 1º) dispondo que “Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei”.

A Constituição e a LDB não fazem referência aos conselhos estaduais e municipais de educação. Essa omissão é coerente com o princípio constitucional da autonomia dos entes federados para organizar seus sistemas de ensino. A existência de conselhos de educação passou a ser objeto privativo das respectivas leis orgânicas de estados e municípios. Todos os estados, o Distrito Federal e em torno de três quartos dos municípios possuem hoje conselhos de educação criados por lei própria.

Além dessa alteração do *status* legal, a caminhada dos conselhos de educação registra significativa mudança em sua natureza.

## 2.2. Natureza dos conselhos de educação

Os primeiros conselhos foram inspirados no modelo dos *boards* ingleses, assumindo a feição de *conselhos diretores*, similares aos atuais conselhos de administração, ou deliberativos, das empresas. Exerciam função consultiva e deliberativa para a gestão do Ministério ou Secretaria a que se vinculavam. Em síntese: serviam ao Governo e em nome dele exerciam suas funções.

A eles eram atribuídas funções de planejamento e gestão do ensino, como: colaborar com o Governo na definição de normas, disciplinando matérias e métodos de ensino, elaboração de compêndios escolares, credenciamento e fiscalização de instituições de ensino, entre outras da mesma natureza. Para exercer essas funções, eram compostos, inicialmente, por funcionários públicos com cargos de chefia e diretores de estabelecimentos de ensino. Posteriormente, os conselheiros passaram a ser de livre escolha do Governo, obedecendo ao princípio do *notório saber*. No entanto, o critério de escolha – dos mais sábios, dos *melhores*, dos *homens bons* – que fluía do respeito, da liderança intelectual, passou, gradativamente, a ser substituído pelo poder de influência, seja intelectual, político, econômico ou militar.

A Constituição de 1988 situou o cidadão na condição de governante, não mais de mero governado. O exercício da cidadania, inerente à democratização, requereu a abertura de espaços de poder na estrutura de gestão do Estado. Os processos democráticos são instituintes de novos valores e princípios. Dentre eles destaca-se a tomada de consciência do real significado republicano do Estado, do pertencimento do bem público à cidadania. Se o bem público pertence aos cidadãos, estes querem participar das decisões relativas às questões que dizem respeito à sua gestão. Cidadania passa a ser exercício de poder. Vale aqui citar o princípio da democracia radical, expresso pelo teólogo Leonardo Boff (2005): “o que concerne a todos deve ser decidido por todos”.

Os movimentos pela democratização da gestão pública requerem, hoje, dos conselhos, nova posição: a de responder às aspirações da sociedade e em nome dela exercer suas funções. O exercício da voz se inverte: passam a falar ao Governo, em nome da sociedade. As diferentes formas de conselhos na gestão pública constituem, hoje, a estratégia mais efetiva de exercício do poder do cidadão. Nesse espírito, os conselhos de educação, especialmente os municipais, nascidos sob a égide da Constituição de 1988, assumem uma nova natureza: a de órgãos de Estado. Situam-se na mediação entre sociedade e Governo. Passam a constituir o espaço de exercício de poder pelo cidadão.

Esses dois enfoques têm polemizado a posição dos conselhos na estrutura de governo: Conselhos de educação: órgãos de Governo ou de Estado? Convém, inicialmente, explicitar os significados:

- a) Órgãos de Governo** – O Governo é representado pelo conjunto de pessoas que exercem o poder político, situadas na gestão do Estado. No regime democrático o exercício do poder é delegado pelos cidadãos aos governantes, por meio do voto, para período determinado. Neste sentido, o Governo é transitório, representa e tem função em um determinado momento. Os conselhos assumem feição de órgãos de Governo quando na sua composição e no exercício de suas funções expressam, traduzem, legitimam, junto à sociedade, a vontade de determinado Governo.



**b) Órgãos de Estado** – O Estado tem o caráter da perenidade. É constituído pela estrutura jurídica que define a institucionalidade da Nação, os limites dos direitos dos cidadãos. Nos regimes republicanos democráticos, os interesses do Estado se identificam com os dos cidadãos, com a vontade nacional. Assim, os conselhos são constituídos como órgãos de Estado quando representam e expressam a vontade nacional, formulando estrategicamente as políticas educacionais. Agem como órgãos de Estado quando se constituem em fóruns articuladores da diversidade social; quando falam ao Governo em nome da sociedade para apontar as suas intencionalidades; quando formulam políticas educacionais para além da transitoriedade dos governos e de suas vontades e preferências singulares.

No entanto, essa dualidade contém uma visão patrimonialista de Governo e, por isso, pode ser considerada falsa. Os governos também devem exercer funções de Estado porque eleitos para estar a serviço das aspirações da sociedade. Em tese, todos os órgãos públicos são órgãos de Estado. E os agentes públicos são servidores do Estado. Como a própria etimologia da palavra explicita, estão a serviço da cidadania.

Essa dualidade é percebida e situada como importante hoje na discussão dos conselhos de educação porque, historicamente no Brasil, foram situados a serviço dos

governos, enquanto estes, por sua vez, estiveram mais voltados para interesses de grupos dominantes. Essa tensão está na raiz da formação histórica do Estado brasileiro.

O Brasil foi instituído sob o signo e o imaginário do Estado napoleônico, concebido como patrimônio, *coisa do Rei*. Essa concepção derivou para a tradição jurídica do direito positivo-dedutivo – não consuetudinário – que definiu a estrutura do Estado a partir dos valores das cortes. Ou seja: no Brasil, o Estado precedeu a Nação.

Mesmo com o advento da República, a gestão da *coisa pública* continuou, entre nós, fortemente marcada pela concepção patrimonialista de Estado. Esta concepção, que permitiu aos *donos do poder* se apossarem patrimonialmente do Estado, instituiu uma burocracia baseada na obediência à vontade da autoridade. Assim, somente os *notáveis* e *sábios* poderiam *assessorar* o Governo. O saber popular não oferecia qualquer utilidade à gestão da *coisa pública*. Esse espírito presidiu a constituição e o funcionamento dos conselhos de educação até o final do século 20, com sequelas presentes até os dias atuais.

A complexidade da sociedade atual e o processo de re-democratização do País, ou *republicanização*, na década de 1980, impuseram aos governos a ampliação dos mecanismos de participação na gestão das políticas públicas. Os movimentos populares pela participação e defesa dos direitos da cidadania geraram a institucionalização de conselhos que aliam o saber letrado ao saber popular. Esses conselhos se fundamentam nas categorias de pertencimento e

participação e se tornam a expressão de uma nova institucionalidade cidadã. A nova categoria de participação cidadã tem como eixo a construção de um projeto de sociedade que concebe o Estado como um patrimônio comum a serviço dos cidadãos. E os cidadãos como sujeitos portadores de poder e de direitos relativos à comum qualidade de vida. Os conselhos passam a representar, hoje, uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado.

A discussão sobre os conselhos hoje sofre a tensão desse imaginário histórico. Os conselhos ora foram situados na defesa dos interesses das elites, tutelando a sociedade e suas instituições educacionais, ora, e de maneira mais incisiva nos tempos atuais, buscando a co-gestão das políticas públicas e constituindo-se em canais de participação popular na realização do interesse público.

### 2.3. Posição dos conselhos no sistema de ensino

A natureza dos conselhos remete à análise de sua posição na estrutura do respectivo Executivo e dos papéis atribuídos e desempenhados. Analisando as competências dos sistemas de ensino, Vasconcelos (1963) observava:

O que, no entanto, parece fluir naturalmente de toda a sistemática da LDB é a dualidade dos órgãos, um de natureza normativa, outro administrativo e de execução, independentes na esfera de sua competência expressa, harmoniosamente articulados nas questões que envolvam aspectos técnicos e administrativos. (p. 52).

Dualidade com articulação que envolve relações de poder. Relações nem sempre harmoniosamente articuladas. A relação entre os conselhos e os órgãos de gestão da estrutura dos sistemas de ensino tem registrado tensões, conflitos e rupturas na sua trajetória. Tensões e movimentos de cooperação e de conflitos, de ampliação e estreitamento da autonomia, de centralização e descentralização. Conflitos originados por questões de ordem cultural e estrutural.

*O conflito cultural* advém da cultura de poder, resultante da concepção e da prática do regime presidencialista que, entre nós, assume características “imperiais”, patrimonialistas. A cultura do poder no Brasil radica no positivismo, no paradigma iluminista da razão pura, que situa o dirigente (dotado de saber e razão superior) como sujeito da ação e o alvo dessa ação como objeto – incluídos no objeto fins, meios e pessoas. É o poder fundado no paradigma idiossincrático da autoridade do dirigente. Assim, as políticas públicas tendem a assumir a visão de mundo singular da “autoridade”, culturalmente “autorizada” a assumir o poder de definir os rumos das aspirações nacionais.

Em Brasília, assisti a solenidades de posse de muitos ministros e outras autoridades e ouvi com frequência afirmações definindo que: *minhas prioridades são tais e quais*. Claramente eram apontadas as prioridades segundo a percepção singular da nova *autoridade* investida de poder para decidir o que a sociedade desejava, sem

necessidade de ouvi-la. Os *sábios* ou *iluminados* das cortes tendem a pensar que sabem o que a sociedade quer e precisa. Pior, muitos cidadãos com discurso crítico sobre a participação social, ao serem investidos de cargos, agem como se o cargo os tornasse iluminados, sabedores do que a sociedade quer e precisa, tornando dispensável a escuta pedagógica da diversidade social.

O *conflito estrutural* advém da posição dos conselhos na estrutura organizacional do Executivo. Os conselhos, tradicionalmente, foram e continuam situados na estrutura organizacional do respectivo Sistema de Ensino, mas com espaços de poder próprios; ou seja, *independentes na esfera de sua competência expressa*. Não raras vezes, esse poder concorre, ou conflita, com as diversas instâncias administrativas do Sistema. O poder deliberativo dos conselhos, e especialmente nele o normativo, limita o espaço de arbítrio dos dirigentes. Esta é uma das razões essenciais da existência dos conselhos e de sua competência normativa. O conselho de educação, no contexto da redemocratização do país, tem papel fundamental para garantir a continuidade das políticas educacionais do projeto nacional de educação, frente à transitoriedade dos governos, responsáveis pela implementação dessas políticas.

A necessária harmonia de relações requer a exata compreensão da posição, papéis e competências de ambas as partes. Os conselhos de educação ocupam uma posição e exercem uma função mediadora entre o Governo

e a sociedade. Poderíamos dizer que exercem a função de ponte. Bárbara Freitag<sup>2</sup> traduz bem a simbologia da ponte:

Certa vez perguntaram-me a que margem do rio eu pertencia. Respondi espontaneamente. “A nenhuma, sou ponte”. Na filosofia e sociologia a metáfora da ponte tem outros nomes: “mediação”, “Vermittlung”, “dialética”, “diálogo”. [...] Como boa aluna de Horkheimer e Adorno sabia que entre tese e antítese, a síntese seria impossível, implicaria uma violência: a totalidade poderia vir a ser totalitarismo. Por isso, contentei-me em aceitar a polarização, a diferença, os antagonismos, sem querer assimilar ou reduzir um extremo ao outro e passei a construir pontes, a buscar a Vermittlung. [...] Ou haveria, como no conto de Guimarães Rosa “uma terceira margem do rio”?

Em seu papel mediador entre a sociedade e o Governo, os conselhos, fiéis à sua natureza não podem querer constituir-se na síntese da vontade da sociedade, dada a impossibilidade da síntese do contraditório social, *cujá totalidade poderia vir a ser totalitarismo*. Precisam aceitar as diferenças, trabalhar no e com o contraditório, sem cair na armadilha de pretender reduzir a vontade do Governo à da sociedade, ou vice-versa ou, pior ainda, querer reduzir a vontade de ambos a sua própria, situando-se numa “terceira margem do rio”, desconectados tanto da sociedade quanto do Governo.

---

2. Folder da UnB: “Itinerários de Bárbara Freitag”.

## 2.4. Composição e processo instituinte

Em sua origem, os conselhos foram concebidos para assessoramento superior do Governo e, por isso, os conselheiros eram escolhidos pelo Poder Executivo, com base em critérios de *notório saber* educacional e representatividade dos diferentes graus de ensino e regiões do país ou do estado. O novo contexto de gestão democrática da educação preconiza critérios de representatividade social para a escolha dos conselheiros.

Essa nova posição gerou uma falsa dualidade a ser superada: conselhos de *sábios* ou de representação popular? Ambos, ou seja, a composição dos conselhos precisa ser constituída por representantes da pluralidade social, aliando o saber acadêmico e o saber popular. A ação dos conselheiros, porque chamados a opinar e deliberar sobre políticas educacionais, normas e processos pedagógicos, requer *saberes* – acadêmico e da vivência – ambos sempre com percepção política das aspirações sociais. Assim, a composição dos conselhos passa a requerer não somente o saber letrado, mas a expressão da pluralidade dos saberes da diversidade social.

Quanto maior a diversidade de saberes e de representação da pluralidade das vozes sociais, mais rica será a ação dos conselhos. Um conselho de educação somente cumprirá efetivamente sua verdadeira função se expressar as aspirações da sociedade na sua totalidade. Se for constituído de tal forma que represente e expresse

somente, ou hegemonicamente, a voz de um segmento, ou do Governo, poderá perder a visão do todo, o foco da razão de ser conselho.

James Hunter (2004), na sua obra *O Monge e o Executivo*, traduz bem esse princípio. Nela, o executivo John diz ao monge:

– Meu chefe sempre me adverte e aos outros gerentes da fábrica para que não nos rodeemos de pessoas que dizem amém a tudo, ou pessoas iguais a nós. Ele gosta de dizer: “Em nossas reuniões de executivos, se dez concordarem com tudo, nove provavelmente são desnecessários”. “Acho que preciso ouvi-lo um pouco mais”.

O monge observa:

– Ele parece ser um homem sábio, John. (p. 59).

A representatividade social tem como fundamento a busca da visão de totalidade a partir dos olhares dos conselheiros desde os diferentes *pontos de vista* da sociedade. Um ator, situado em seu *ponto de vista* verá parte da realidade, nunca o todo. Tomando-se, por exemplo, um cubo, o olhar desde qualquer posição somente verá uma face de frente e na sua plenitude. Outras faces serão vistas de viés. Somente seis atores poderão ver de frente, e na sua plenitude, as seis faces de um cubo, ou seja, o todo. E, ainda assim, a visão de cada parte pode ser contaminada pelas idiosincrasias de cada ator, o que recomenda mais de um olhar de cada parte. O foco do olhar dos conselheiros será sempre a qualidade da educação, o estudante, o interesse coletivo.

O critério corrente hoje, a partir de sua adoção pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) de 1995, é o da composição paritária: metade dos conselheiros de livre indicação do Governo e metade indicados pela sociedade civil, por meio de suas entidades organizadas.

A composição e a forma de escolha dos conselheiros revelam a concepção e a natureza do conselho. Isto porque, em boa medida, determina em nome de quem e para quem opinam e decidem. Quando predominam representantes do Executivo, por vinculação a cargos ou livre nomeação, o conselho tende a expressar a voz do Governo. Quanto mais a pluralidade das categorias de educadores e da comunidade estiver representada, mais os conselhos expressarão a voz e as aspirações da sociedade.

A composição do conselho deve representar o Sistema de Ensino: dirigentes, profissionais da educação, familiares e estudantes. A presença de outras representações, como associações comunitárias, conselhos tutelares e outros também são desejáveis e começam a ser adotadas. As presenças de representantes dos poderes Judiciário e Legislativo podem ser contempladas, desde que sirvam para a expressão do olhar sobre as questões jurídicas e legais, não para o exercício de influência de um poder sobre o outro.

A forma de escolha dos representantes das diversas categorias é um dado relevante para avaliar as condições de fidelidade no exercício da representação. Quando a escolha deriva da vontade dos representados, expressa por meio de eleição direta, é de se esperar que o exercício da função esteja

focado no olhar do segmento sobre a qualidade da educação. Formas de escolha de conselheiros que derivem da vontade singular, seja dos dirigentes do Executivo ou das categorias, tenderão a situar o exercício da função em fidelidade à vontade de onde deriva a indicação.

O significado da representação nos conselhos de educação encerra tensões e polêmicas. Distinguir é preciso, e com meridiana clareza, a natureza de cada espaço de participação social. Um é o espaço de defesa dos interesses corporativos e, outro, o da defesa dos interesses coletivos. Um é o objetivo da parte, da categoria representada, e, outro, o do todo social, onde transita e atua o conselho de educação. O conselho exerce o cuidado do projeto educativo fundamentado na cidadania, na nacionalidade, que requer visão do todo social, construída pelos diferentes pontos de vista dos diferentes segmentos sociais. O interesse coletivo se situa acima e além dos interesses singulares das categorias. A natureza dos conselhos não comporta categorias hegemônicas, uma vez que estas tendem a afirmar o interesse da parte, em detrimento do interesse coletivo.

O papel dos representantes não é o da defesa dos interesses da respectiva categoria, mas o de expressar o olhar da categoria sobre o tema em análise. Assim como os representantes do Executivo, especialmente dos cargos natos, não estão no conselho para defender o Governo, mas para traduzir a coerência com as políticas públicas e a viabilidade de implementação da

decisão a ser tomada, da mesma forma devem se comportar os demais representantes.

Pensando no **processo instituinte do conselho**, é necessário lembrar que não há legislação federal determinando a criação de conselhos municipais de educação. Assim, a decisão de criar o conselho é exclusiva do município. Mas é fundamental que a criação do conselho represente a vontade política da sociedade e não uma mera formalidade legal. Por isso, o processo de criação do conselho é mais importante do que a qualidade final da lei. O perfil do conselho, sua organização, composição, funções e atribuições devem resultar de ampla discussão com a comunidade.

Na gestão pública brasileira é recorrente a tendência à reprodução das estruturas administrativas da União nos estados, e destes nos municípios. Os conselhos estaduais de educação, quase que invariavelmente, na sua criação, reproduziram o modelo do então Conselho Federal de Educação (CFE). Quando o CFE foi extinto e o novo Conselho Nacional de Educação (CNE) adotou nova organização, alguns conselhos estaduais se adaptaram ao *novo modelo*. Muitos conselhos municipais, também, tiveram como referenciais a estrutura e as funções dos respectivos conselhos estaduais.

A busca de referenciais é positiva, na medida em que permite incorporar experiências bem sucedidas. No entanto, é importante ressaltar que os conselhos municipais de educação se situam num contexto político, histórico e geográfico diferenciado daquele que

determinou a concepção e a organização dos conselhos de educação de âmbito nacional e estadual. Não só o contexto demanda dos conselhos municipais de educação feição própria, como também o Sistema Municipal de Ensino se diferencia dos sistemas estadual e federal.

Por outro lado, os municípios se diferenciam significativamente entre si, tanto em relação ao tamanho quanto à história e cultura regional. Os conselhos municipais de educação, nascidos sob a égide da Constituição de 1988, assumem natureza própria que demanda perfil específico, determinado por suas funções e atribuições que, por sua vez, determinam a organização e a composição, bem como o funcionamento.

Assim, não é possível estabelecer um *modelo* de conselho municipal de educação. Cada município, de acordo com a singularidade de sua realidade, especialmente do seu sistema de ensino, encontrará a organização mais adequada para o desempenho de suas funções. Alguns referenciais sobre a composição, a estrutura e as funções podem ser úteis, desde que tomados como meras sugestões, não como indicações a serem seguidas.

Quanto à *composição*, três aspectos são relevantes para a definição do número de conselheiros: o tamanho do Sistema Municipal de Ensino, o equilíbrio das categorias a serem representadas no conselho e a duração dos mandatos.

O tamanho do Sistema, em boa medida vinculado ao tamanho do município, pode representar diversidade e volume de atividades que demandam a necessidade de um conselho maior ou menor.

A representatividade da pluralidade social demanda número de vagas que permita a presença das diferentes categorias situadas no município e o equilíbrio da diversidade. A média nacional de vagas dos atuais conselhos municipais se situa em nove, variando entre dois e trinta e cinco. Conselhos muito pequenos não chegam a se caracterizar como conselhos, uma vez que a pluralidade social e o diálogo interpares ficam muito limitados. Cada município saberá dosar o número de vagas e sua representatividade de acordo com sua realidade.

A duração do mandato tem sua relevância, uma vez que mandatos muito curtos dificultam o exercício de um dos papéis fundamentais dos conselhos, que é o de garantir a desejável estabilidade e sequência das políticas educacionais, para além da transitoriedade dos mandatos executivos. Há, também, o necessário tempo de aprendizagem do exercício de conselheiro. Por sua vez, mandatos muito longos dificultam a sensibilidade para a desejável inovação frente às mudanças da realidade e as aspirações emergentes da comunidade. Por outro lado, é desejável a renovação periódica parcial dos mandatos, uma vez que a renovação total impede que o conselho mantenha a coerência, a sequência e a desejável perspectiva histórica das políticas públicas. O tempo médio do mandato tem sido entre 2 e 4 anos, com direito a uma recondução.

Quanto à *estrutura*, será pertinente aos conselhos municipais a tradicional divisão em Câmaras ou Comissões e Plenária? Sim e não. Depende, entre outras, das

características do sistema municipal, da composição do conselho e das funções a ele atribuídas.

Quanto às *funções*, é desejável que o conselho tenha competências deliberativas e consultivas sobre as questões pertinentes ao seu sistema de ensino e atue na mobilização e controle social.

Com participação democrática e vontade política, cada município encontrará o caminho mais adequado à sua realidade. O diálogo interconselhos municipais e a troca de experiências ajudará a iluminar a caminhada dos que vão iniciá-la e dos que já estão a caminho.

## 2.5. Funções dos conselhos de educação

Na questão das funções atribuídas aos conselhos é relevante distinguir a natureza e o objeto.

A *natureza da função* diz respeito ao caráter da competência, ao poder conferido ao conselho: se consultivo, deliberativo ou outro. Tradicionalmente, têm sido atribuídas aos conselhos funções de caráter consultivo e deliberativo. No atual contexto da gestão democrática da educação, os conselhos são chamados a exercer, também, funções de mobilização e controle social.

- a) O *caráter deliberativo*, como diz o termo, atribui ao conselho poder de decisão final em matérias específicas definidas nos instrumentos normativos próprios. Nas matérias de competência do conselho, em caráter deliberativo, a instância de decisão sobre aquele tema será

do conselho. O Executivo não poderá decidir, ou agir, de forma a ignorá-lo ou contradizê-lo. No exercício da função deliberativa, o conselho aprova, decide, estabelece normas e ações, por meio de resoluções e pareceres. Ao Executivo caberá implementar, executar, por meio da ação administrativa própria, a decisão do conselho. Convém enfatizar que, dentre as competências de caráter deliberativo, ressalta a *função normativa*.

- b) O *caráter consultivo* situa os conselhos na função de assessoramento às ações do Governo na área de educação. Na sua concepção original, os conselhos eram considerados *órgãos de assessoramento superior*, chamados a *colaborar* na formulação das políticas educacionais. No exercício dessa função, os conselhos propõem ações, opinam sobre temas relevantes, respondem a consultas, por meio de pareceres.
- c) O *caráter de mobilização e controle social* constitui novo desafio atribuído aos conselhos de educação, especialmente os municipais. Nascidos do espírito e do desejo de participação democrática na formulação e gestão das políticas públicas, os conselhos municipais de educação assumem essas novas funções, que não faziam parte da tradição dos conselhos. Essas funções situam os conselhos no campo propositivo e de acompanhamento e controle da oferta de serviços educacionais. A função mobilizadora situa os conselhos como espaços aglutinadores dos esforços comuns do Governo e da sociedade para a melhoria

da qualidade da educação. A função de controle social coloca o conselho na vigilância da boa gestão pública e na defesa do direito de todos à educação de qualidade. Em geral, estudantes e seus familiares têm demandado ações dos conselhos em defesa de seus direitos educacionais. No exercício dessas funções, além de se fazer sempre presente nos eventos educacionais, o conselho deverá promover, para subsidiar suas decisões, conferências de educação e audiências públicas sobre temas educacionais relevantes para o município.

Nem sempre a natureza da função está claramente explicitada nas normas que instituem os conselhos. Mas é fundamental que, especialmente as competências de caráter deliberativo, sejam claramente explicitadas na lei que institui o conselho, para que seu poder de decisão não seja ignorado ou contestado.

O *objeto* das funções diz respeito aos temas sobre os quais os conselhos são chamados a deliberar ou opinar. São variadas as competências atribuídas aos conselhos. Algumas são tradicionais e gerais. Destacam-se como funções mais tradicionais e próprias dos conselhos:

- a) A *normativa* – em geral de caráter deliberativo, atribui ao conselho a competência de regulamentar o funcionamento do Sistema de Ensino. A competência normativa é sempre enfatizada como a mais relevante, mas nem sempre é explicitado se ela é de



caráter deliberativo ou consultivo, o que, de certa forma, define a natureza de um conselho.

- b)** A *interpretativa* – diz respeito à competência, tradicionalmente atribuída aos conselhos, de interpretar e dirimir conflitos e dúvidas sobre a correta aplicação de normas educacionais no âmbito do Sistema de Ensino.
- c)** A *credencialista* – diz respeito à competência, em geral de caráter deliberativo, de aprovar o credenciamento de instituições de ensino e a autorização de seus cursos. Em alguns conselhos essa competência abrange a aprovação do regimento, do projeto político-pedagógico e das matrizes curriculares dos cursos.
- d)** A *recursal* – situa o conselho como instância de resolução de conflitos entre pais e instituições de ensino (conselhos escolares) ou entre estes e o Governo. A competência recursal é especialmente relevante para criar mecanismos de negociação democrática de conflitos.
- e)** A *ouvidora* – cabe aos conselhos exercer o papel de defesa dos direitos educacionais dos cidadãos, ouvindo cidadãos e instituições, numa escuta pedagógica, e tomando posição sobre questões a ele submetidas, seja como orientação ou afirmação de princípios.

Raramente as atribuições dos conselhos distinguem a natureza da competência do seu objeto. Também não são muito claros os limites da autonomia do conselho no exercício de suas competências legais. Na verdade, na maioria

dos conselhos o exercício das competências fica subordinado à homologação para terem validade, o que, na prática, significa que a exercem em caráter consultivo.

Os conselhos de educação, ora concebidos como órgãos de assessoramento superior ao respectivo Executivo, ora como órgãos de deliberação e controle dos respectivos Sistemas de ensino, exercem, ao mesmo tempo, funções estratégicas e operacionais. Dentre as estratégicas, situam-se as demandas do sistema, que dizem respeito às políticas e diretrizes gerais. Nas de natureza operacional, situam-se as demandas de instituições de ensino e pessoas, que dizem respeito aos casos singulares. Por isso, são, também, denominadas de *casuísticas* ou *cartoriais*.

Observa-se que, nas leis de criação e nos regimentos dos conselhos são mais enfatizadas as questões gerais do sistema, a dimensão estratégica. Na ação prática, verifica-se uma tendência dos conselhos atuarem predominantemente nas funções operacionais, ditas *cartoriais*, voltadas para as questões singulares de pessoas e instituições de ensino. Ocorre, assim, um descompasso entre o proclamado e o real.

E o que levou os conselhos a atuarem preferencialmente na dimensão operacional? Em primeiro lugar, os conselhos foram pouco demandados pelo Executivo, em caráter consultivo, para a elaboração de normas e definição de políticas e diretrizes para o sistema, em geral editadas e definidas nos gabinetes administrativos. É uma questão vinculada à cultura do exercício de poder. Mas, a sabedoria ensina que quem *ouve mais* tende a *errar menos*.

Não recebendo demandas estratégicas, os conselhos adotaram uma postura mais reativa, agendados, via protocolo, pelas demandas das instituições educacionais.

## 2.6. Condições de funcionamento: questão de autonomia

A autonomia é um dos fundamentos da gestão democrática. Participação e exercício de cidadania significam exercício de poder. As condições de funcionamento do conselho indicam o grau de autonomia e sua importância na gestão do Sistema de Ensino. A autonomia requer que o conselho seja dotado de normas próprias e condições objetivas para desempenhar suas responsabilidades.

No entanto, a autonomia dos órgãos da mesma estrutura está vinculada à natureza de suas funções em vista da finalidade do todo organizacional que pressupõe a interdependência entre as partes e uma ação cooperativa. Interdependência que não admite tutelas, porque estas gerariam submissão. Sem condições próprias, dependentes da boa vontade do Executivo para funcionar, os conselhos ficariam impedidos de atuar como mediadores entre a sociedade e o Governo.

Destacam-se como aspectos importantes para analisar as condições de autonomia no funcionamento dos conselhos: as normas de funcionamento, o instituto da homologação, a forma de escolha do presidente, a periodicidade de reuniões, as condições materiais e o apoio aos conselheiros para o desempenho de suas funções.

Quanto às *normas de funcionamento*, é essencial que o conselho tenha normas claras definindo suas competências próprias, seu espaço de poder. Dentre elas, destaca-se a de elaborar seu próprio regimento, nos termos e limites da lei de criação. O regimento deverá estabelecer, entre outros: competências de caráter consultivo e deliberativo; competências objeto de homologação pelo Executivo; condições e direito a recursos; estrutura de funcionamento; quorum das reuniões; número de sessões; forma de votação, elaboração da pauta e atas. Quanto à pauta, é essencial que esta seja da competência interna do conselho, a cargo do presidente, com critérios para inclusão de assuntos pelos conselheiros.

O *instituto da homologação* se situa como uma das questões mais polêmicas relativas à autonomia dos conselhos. Antes de problematizar a questão convém enfatizar que os conselhos estão situados no âmbito do Poder Executivo e integram o sistema de educação. Nele, como se vê das competências próprias, sua ação é de caráter deliberativo-consultivo, não executivo.

Na questão da homologação, duas posições se destacam: uma advoga a autoaplicabilidade das decisões do conselho; a outra entende que as decisões necessitam de homologação para terem validade.

A autoaplicabilidade das decisões do conselho implicaria em dotá-lo de caráter executivo. Mas, se o conselho for também executivo teremos duas instâncias na mesma estrutura e no mesmo campo de ação, com poderes

independentes, o que, sem mecanismos de negociação, seria fator potencial de conflitos. Bobbio (1994) nos ensina que no ordenamento jurídico de um sistema não podem coexistir normas incompatíveis: “Se num ordenamento jurídico vêm a existir normas incompatíveis, uma das duas ou ambas devem ser eliminadas”. (p. 80).

Na alternativa da homologação, as decisões do conselho ficam subordinadas ao ato administrativo do Executivo para produzirem efeito prático. A homologação, formal ou não, corresponde ao ato administrativo que dá efetividade, põe em execução a decisão do conselho. No entanto, para a autonomia do conselho é necessário que o Executivo não possa deliberar, nem adotar, em matéria definida em lei como de competência do conselho, ações que contrariam decisões deste. Ou então, caso considere inviável ou inadequado adotar tal decisão, deve retornar ao conselho com análise fundamentada, solicitando a reanálise do assunto. Mas é de todo pertinente que a norma defina prazos para o Executivo se manifestar e condições de validação final da deliberação do conselho.

Para elucidar a questão, pode-se estabelecer uma analogia com o mecanismo de sanção ou veto pelo Poder Executivo dos projetos de lei aprovados pelo Legislativo, mecanismo que não afeta a independência desses poderes.

Este é o processo democrático da articulação, pela negociação, e do respeito à independência das instâncias legais de decisão na esfera de suas competências expressas. Neste sentido, a homologação não afeta a autonomia

do conselho, mas constitui ato administrativo de cumprimento de suas decisões.

No entanto, é imperioso distinguir quais decisões do conselho devem ser objeto de homologação e quais não necessitam dela. Aceitando-se que a homologação é o instrumento de gestão para dar efetividade às decisões do conselho, somente devem ser objeto dela as que necessitam de ação administrativa própria do Executivo para serem realizadas na prática. Realização de estudos, propostas de ações internas dos conselhos e de mobilização social, decisões de caráter consultivo, não deveriam ser objeto de homologação. Poderiam, sim, ser objeto de apoio ou adoção pelo Executivo.

Os conselhos devem ter autonomia para propor e deliberar sobre questões de sua esfera de competência legal. Mas, a execução das ações decorrentes de suas deliberações se situa no âmbito da ação administrativa do Executivo. O instituto da homologação é instrumento adotado para a mediação entre a competência deliberativa do conselho e a administrativa do Executivo. O instituto da homologação, sem esses limites, tornaria o conselho mero órgão consultivo e de Governo.

Quanto à *escolha do presidente*, é da tradição dos conselhos a eleição pelos pares, condição essencial para a autonomia do conselho. O exercício da presidência pelo secretário de educação ou por alguém por ele indicado traz desvantagens para ambos os lados. Além dos inevitáveis constrangimentos de posição em eventuais

conflitos, elimina a instância democrática de negociação desses conflitos.

Quanto à *periodicidade das reuniões*, é essencial a regularidade de funcionamento dos conselhos. A baixa frequência das reuniões torna mera retórica a participação social via conselho na gestão do sistema, mesmo que constituído democraticamente.

A questão das *condições materiais de funcionamento* remete, diretamente, à questão da autonomia e ao lugar e importância que o conselho ocupa no sistema. Funcionar no prédio da secretaria ou em outro local, depender do pessoal e da infraestrutura da Secretaria de Educação pode, ou não, interferir na autonomia, dependendo do tipo de relações cultivadas. Mas, depender da vontade do secretário para qualquer despesa implica em subordinação que, inevitavelmente, afeta o grau de autonomia de funcionamento do conselho. No campo da autonomia é necessário destacar a importância de dotação orçamentária própria para os conselhos. Por outro lado, as condições precárias de funcionamento afetam a qualidade do exercício das nobres e relevantes funções atribuídas aos conselhos municipais de educação.

A questão do *apoio aos conselheiros* é relevante na medida em que estabelece as condições para o exercício de suas funções, com qualidade. Duas formas de apoio podem ser consideradas: o apoio técnico e material, incluindo equipamentos adequados; e pagamento de pró-labore ou ajuda de custo para as eventuais despesas inerentes à participação.

O pró-labore e a ajuda de custo permanecem polêmicas. É da tradição brasileira que o exercício da função de conselheiro seja considerado de relevância social, tendo precedência sobre as demais funções públicas. E os conselheiros que não são vinculados ao serviço público? Aqui pode situar-se um fator de desequilíbrio da representação: enquanto os servidores públicos participam do conselho no contexto do exercício de sua função remunerada, os representantes da comunidade devem fazê-lo em caráter de *voluntariado*? Na medida em que o exercício da função de conselheiro ocorrer em detrimento das atividades profissionais, sem compensação, pode desestimular a participação. Argumenta-se que formas de remuneração do serviço de conselheiro tolhem sua autonomia. O que garante a autonomia do exercício da função de conselheiro é a legitimidade da escolha e o correspondente mandato.

## 2.7. Roteiro de minuta de Lei

A seguir, um roteiro de minuta de anteprojeto de Lei instituindo o Conselho Municipal de Educação. Não será demais insistir que a minuta tem caráter meramente orientador, devendo ser modificada, ou ignorada, pelo processo instituinte democrático.

### MINUTA DE ANTEPROJETO DE LEI DE CRIAÇÃO DO CONSELHO

**Ementa:** Institui o Conselho Municipal de Educação (SME) de (nome do Município) e dá outras providências

#### Artigos ou tópicos importantes, dentre outros:

##### 1º - Define a criação do CME

Fica criado (ou Esta lei dispõe sobre) o Conselho Municipal de Educação de (nome do município), órgão colegiado de caráter deliberativo, consultivo e de mobilização e controle social do Sistema Municipal de Educação.

##### 2º - Define as competências do CME

Compete ao Conselho Municipal de Educação:

- I. Participar da elaboração da política municipal de educação e acompanhar e avaliar sua execução;
- II. Coordenar, juntamente com a Secretaria de Educação, a elaboração do Plano Municipal de Educação, acompanhar e avaliar sua execução;
- III. Estabelecer normas sobre o funcionamento do Sistema Municipal de Educação, especialmente de suas instituições educacionais;

- IV. Interpretar a aplicação da legislação educacional no âmbito do município e fiscalizar seu cumprimento;
- V. Emitir parecer sobre assuntos e questões de natureza educacional, por iniciativa própria ou por consulta de órgãos públicos, instituições educacionais, entidades da sociedade ou estudantes e seus familiares;
- VI. Colaborar com a Secretaria de Educação no diagnóstico da situação e no aperfeiçoamento do Sistema Municipal de Educação;
- VII. Avaliar, em articulação com a Secretaria de Educação, o Sistema Municipal de Educação;
- VIII. Articular-se com o Conselho Estadual de Educação e os conselhos municipais de sua região para, em regime de colaboração, promover a melhoria da educação no município;
- IX. Elaborar seu Regimento;
- X. Outros ....

**Parágrafo único:** O Regimento definirá a organização e o funcionamento do Conselho, as competências de caráter deliberativo em instância final e os mecanismos de sua execução e ou encaminhamento para revisão pelo titular da Secretaria de Educação.

##### 3º - Define a composição do Conselho

O Conselho será composto por (X) conselheiros (entre 6 e 20), sendo (X)% de livre escolha do Executivo Municipal e (Y)% (no mínimo 50%) de representantes da comunidade, indicados pelas respectivas categorias.

§ 1º. A Secretaria de Educação (ou órgão equivalente) terá (X) representantes natos (1 ou 2) no Conselho, incluídos na cota da livre escolha pelo Executivo.

**§ 2º.** O Poder Executivo, por meio de Decreto, definirá as categorias representadas no Conselho, incluindo, obrigatoriamente, professores e familiares de alunos das escolas municipais.

#### **4º - Define o mandato dos conselheiros**

O mandato dos conselheiros será de (X) anos (entre 2 e 4), permitida uma recondução.

**§ 1º.** Na primeira composição, 25% dos conselheiros de livre escolha e 25% dos representantes das categorias terão a duração de seu mandato reduzida pela metade, para evitar a coincidência de renovação de todos os mandatos.

**§ 2º.** Os mandatos dos representantes das categorias são condicionados à permanência do vínculo que gerou a escolha.

**§ 3º.** Na vacância de um mandato, novo conselheiro será nomeado, respeitadas a origem da vaga e a forma de escolha, para completar aquele mandato.

#### **5º - Define a eleição do Presidente**

O Presidente do Conselho será eleito pelos pares para mandato de (X) anos.

**Parágrafo único.** São inelegíveis os ocupantes de cargos comissionados, não eletivos, da Secretaria de Educação.

#### **6º - Outras disposições**

## 3. Plano Municipal de Educação

Início este capítulo com duas singelas perguntas a conduzir a reflexão: por que planejar e por que um Plano Municipal de Educação (PME)? Dentre as muitas respostas à primeira pergunta, destaco a de Ferreira (1983) que, para desmistificar os teóricos do planejamento de seu tempo, define o planejamento de forma simples e esclarecedora: para ele planejamento é “o contrário de improvisação”. E explica: “Uma ação planejada é uma ação não improvisada: uma ação improvisada é uma ação não planejada. Não improviso quando tenho um objetivo em vista e estou interessado em alcançá-lo”. (p. 15-16).

Podemos tomar, também, para situar o planejamento, a definição de educação de Paulo Freire (2004): “É a reflexão dos homens sobre o mundo para transformá-lo”. (p. 40). O objetivo do planejamento educacional é o de refletir sobre a realidade educacional que temos para transformá-la e promover a educação cidadã que sonhamos. O pressuposto é o de que queremos melhorar a educação que temos e, para isso, refletimos sobre a realidade e sobre o que fazer para mudá-la. O planejamento é inerente a toda atividade humana, seja

individual ou coletiva, e essencial à gestão pública para a promoção da melhoria da qualidade de vida.

Assim, planejar requer duas atitudes essenciais: ter objetivos e definir as ações para alcançá-los. Objetivos sem ações constituem mero discurso diletante e ações sem objetivos se convertem em rotinas desprovidas de significado. Os objetivos se fundamentam em princípios e intencionalidades e indicam as ações presentes no caminhar rumo ao futuro. As ações requerem a definição do como e com o que caminhar nessa direção.

Apresento estas referências para mostrar que o planejamento é uma tarefa simples e que faz, ou deveria fazer, parte do nosso cotidiano pessoal e profissional. Embora simples, antiga e incontestável, a definição de Ferreira merece reafirmação, especialmente quando se trata de responder à segunda pergunta formulada no início: por que um PME?

Na gestão pública atual, quando são frequentes as críticas à improvisação e às ações episódicas, de caráter emergencial ou rotineiro, é necessário refletir sobre a realidade, ter objetivos, não improvisar a ação. Refletir com visão de totalidade, sistêmica e não de forma fragmentada, com visão parcial da realidade, o que levaria a objetivos também parciais.

A afirmação da necessidade de planejamento na educação vem desde a Constituição de 1934, fruto do sonho dos Pioneiros da Educação Nova. O artigo 150 daquela Constituição atribuía à União o dever de “fixar

o plano nacional de educação, compreensivo do ensino em todos os graus e ramos, comuns e especializados...”. Estava presente a visão sistêmica, do todo articulado. Somente no início dos anos de 1960, protagonizado por Anísio Teixeira no Conselho Federal de Educação (CFE), tivemos um esboço de Plano Nacional de Educação (PNE), mais voltado para a aplicação dos fundos educacionais. Viriam depois, nos anos setenta e oitenta, os Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs). O foco destes era setorial e financeiro.

Fruto da Constituição de 1988 e da intensa mobilização e participação das entidades dos profissionais da educação, nos fóruns próprios e junto ao Congresso Nacional, foi aprovado em 2001 o atual Plano Nacional de Educação. O PNE é um plano de Estado, para além dos governos, com dimensão nacional, de responsabilidade de todos os entes federados e abrangendo os diferentes níveis e etapas da educação, mas não de forma articulada e sistêmica. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de 2007, veio completar o PNE como instrumento estratégico da realização dos objetivos nacionais, articulando sistemicamente os diferentes níveis educacionais. Os planos estaduais e municipais definem a participação dos respectivos entes federados, em seu âmbito próprio de atuação, em regime de colaboração, para o alcance dos objetivos e metas nacionais.

O PNE, como estratégia de articulação do todo e realização dos objetivos nacionais, determinou que estados e municípios elaborassem seus planos de educação decenais.

No entanto, oito anos depois, pouco menos da metade dos municípios ainda não tem seu plano de educação elaborado.

Como instrumento de operação do sistema, o PME define a concepção e viabiliza a realização do projeto municipal de educação, superando rotinas, ações segmentadas e improvisações. O foco da ação será a cidadania, tendo a escola, e nela o educando, como eixos principais de sua efetivação. O educando, a qualidade da educação a ele oferecida, deve ser situado como razão primeira, original do plano. As ações previstas no plano dele derivam e a ele se subordinam.

O plano municipal de educação é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade reconhecida nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação. Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem plano municipal não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada Governo.

### 3.1. Fundamentos do planejamento

O processo de planejamento ancora-se em três marcos, que não devem representar momentos ou etapas distintos, mas ações articuladas sinergicamente e orientadas pela intencionalidade política da melhoria da qualidade da educação no município. De forma bastante sintética, elaborar um plano municipal de educação implica em responder a três perguntas básicas:

- a) *Onde estamos?* É a análise da situação, o diagnóstico, para explicar e compreender a realidade atual, a educação e a cidadania que temos, considerando: os dados quali-quantitativos; as razões de estarmos onde estamos; os limites e possibilidades de alterar a situação. O bom diagnóstico requer mais do que a simples e factual descrição da realidade. Requer a tomada de consciência das razões que nos colocam onde estamos e dos limites e possibilidades de alterar a situação.
- b) *O que queremos?* É ter finalidades, pensar o futuro, definir objetivos, tendo como referenciais nossa concepção de pessoa e sociedade, que determina nossa concepção de educação. É a definição da nossa utopia, da cidadania que queremos, das intencionalidades frente às demandas do ambiente, dos objetivos a alcançar, das mudanças a promover e dos princípios que as fundamentam.
- c) *O que fazer?* Definir a caminhada da situação para a utopia. O conhecimento e a compreensão, ou percepção da realidade é essencial para definir a caminhada da cidadania que temos para a que queremos. Essa caminhada é traduzida em políticas, diretrizes, objetivos e metas. As políticas e diretrizes, fundadas na missão institucional e nos referenciais conceituais indicam o caminho a seguir, são orientadoras do curso da ação. Os objetivos e metas são os passos, as etapas do caminhar rumo ao horizonte desejado.



O plano deve constituir-se em instrumento objetivo de gestão. Deve permitir a programação das ações e estratégias, recursos, atores e processos de gestão para realizar as transformações desejadas, rumo à cidadania que queremos para todos.

Para essa objetividade é importante ter clareza do conceito e do papel das políticas, diretrizes, objetivos, metas e indicadores. Esses termos não podem ser tomados como sinônimos ou colocados no mesmo campo do plano. De forma simples e sintética, entende-se por:

- a) *Políticas*: o termo política se aplica ao conjunto dos negócios do Estado, ou de uma organização, e a maneira de conduzi-los. As políticas se fundamentam na filosofia, nos valores, definem as intencionalidades frente às expectativas e demandas do ambiente e estabelecem o curso das ações de uma organização. As políticas devem oferecer as condições básicas para enfatizar o conjunto dos negócios da organização, orientar as pessoas para o sentido fundamental de seus esforços e estabelecer parâmetros para a tomada de decisões. As políticas indicam o caminho a seguir, o futuro desejado.
- b) *Diretrizes*: são as orientações básicas para seguir o caminho, para o caminhar na direção definida pelas políticas. As diretrizes traduzem as políticas em normas, procedimentos, critérios e processos da ação institucional.
- c) *Objetivos*: estabelecem os alvos de chegada. Os objetivos explicitam as intencionalidades de cada

decisão e respectiva ação, sempre na direção definida pelas políticas. Pode-se dizer que particularizam as intencionalidades de cada área ou setor, em vista do todo das políticas.

- d) *Metas*: são etapas, marcas, alvos intermediários do caminhar para alcançar os objetivos. Diz-se, também, que são objetivos quali-quantificados e datados, ou escalonados no tempo. Pode-se considerar as metas como medidas e processos do alcance dos objetivos.
- e) *Indicadores*: são o sinal visível, a marca do alcance das metas. São instrumentos de acompanhamento e avaliação do plano.

Convém, ainda, ter clareza sobre a natureza de cada objetivo e meta. Uns têm razão originária, dizem respeito aos fins propriamente ditos da educação: têm caráter finalístico. Estão referidos à concepção e qualidade da educação desejada, ao horizonte de chegada, à utopia, cujo foco está no educando. Outros têm sua razão de ser derivada dos primeiros, definem o caminho e os processos do caminhar para chegar ao horizonte desejado: têm caráter estratégico. Dizem respeito às condições necessárias ao alcance dos fins da educação, situadas no processo de gestão, na política de formação e valorização dos profissionais da educação, na infraestrutura, no financiamento, no projeto eco-político-pedagógico da escola, e outros.

### 3.2. A construção do PME: princípios e referenciais

Como instrumento de operação do Sistema Municipal de Educação (SME), o PME estabelece as políticas e diretrizes e define os objetivos e metas educacionais do município para um período decenal. A elaboração do plano deve constituir-se em processo de formação, de aprendizagem sobre a realidade educacional do município, da concepção de educação inspiradora da ação, dos objetivos da ação e da própria razão de ser e de agir de cada participante. Na fase inicial e ao longo da elaboração do plano, são importantes momentos de formação e de afirmação dos princípios, dos referenciais, da abrangência e dos processos a orientar os trabalhos.

Cabe a cada município definir os **princípios** que vão orientar os trabalhos de elaboração do plano. Indico, a título de sugestão, alguns que considero pertinentes, sem pretender esgotar a riqueza de possibilidades:

- a) *Construção participativa* – O planejamento participativo busca a congruência (o contrário de discrepância) entre os objetivos da organização e as aspirações e demandas do ambiente. Para atingir essa congruência, é essencial que o processo de elaboração do plano ouça e contemple as aspirações da pluralidade das vozes do município. A participação permite a visão do todo e gera compromisso e responsabilidade com o planejado, não só do Governo, mas, também,

da sociedade. A visão do todo e a percepção das diferentes aspirações sociais só é possível a partir dos diferentes olhares, dos diferentes pontos de vista da pluralidade social. Especialistas e dirigentes do Sistema, por mais competentes e sensíveis que sejam, tem um olhar próprio, desde seu ponto de vista, que é, obviamente, diferente dos situados nos outros espaços e condições sociais: educadores, familiares e profissionais das diferentes áreas sociais. Por isso, é fundamental a audiência democrática da comunidade no processo de construção do PME, envolvendo as diversas instâncias dos poderes públicos e da sociedade. O maior desafio na construção do plano é o da mobilização para a participação. Por falta de compreensão do significado da participação, por descrença ou por inércia histórica, muitos educadores ainda a consideram mero discurso retórico ou oportunidade de afirmação de interesses corporativos. A participação requer capacidade de colocar-se no lugar do outro e superação de resíduos inconscientes de preconceitos. A participação não é apenas um bonito desejo baseado no princípio da democratização das decisões, mas uma necessidade essencial para que o plano represente as aspirações da totalidade da sociedade e gere compromisso de todos na sua implementação.

- b) *Visão sistêmica* – O plano deve representar a visão do projeto educacional do município no seu todo, articulando as partes em vista dos fins da educação.

- c) *Governabilidade* – A governabilidade é um princípio fundamental do planejamento que se quer factível no prazo definido. A governabilidade leva em conta os limites e possibilidades da ação, a viabilidade financeira e a capacidade de gestão e de controle do Governo sobre as ações planejadas. Planos que extrapolam a capacidade de governo constituem sonhos a gerar desencanto ou, talvez, factíveis além do horizonte de tempo do plano. No entanto, nada impede, antes deve ser objeto de ação permanente nos espaços políticos próprios, a ampliação desses limites e possibilidades.
- d) *Flexibilidade* – A realidade oferece surpresas e nem sempre segue a trajetória desejada ou projetada. Qualquer plano precisa trabalhar com cenários futuros possíveis e oferecer alternativas para enfrentar as incertezas. Assim, o planejamento, além de prever mecanismos de acompanhamento e avaliação, necessita de espaços para alternativas de correção de rumos diante das surpresas da realidade.
- e) *Regime de colaboração* – Os objetivos municipais se situam no contexto da nacionalidade e realizam, no âmbito do poder local, as aspirações dos cidadãos. Para desempenhar as responsabilidades próprias para o alcance dos objetivos e metas do plano, o município precisa estar articulado às ações estaduais e nacionais. Nem todas as aspirações educacionais dos municípios estão na esfera das atribuições do município. O plano deve apontar essas aspirações,

traduzidas em objetivos e metas, e articular-se com as instâncias próprias (Estado, União) para alcançá-las. Essa articulação é dada pelo regime de colaboração entre os entes federados.

Os planos estaduais e municipais definem a participação dos respectivos entes federados, em seu âmbito próprio de atuação, em regime de colaboração, para o alcance dos objetivos e metas nacionais. Assim, a elaboração do PME deve ter presentes, entre outros próprios de cada município, os seguintes **referenciais**:

- a) *Plano Nacional de Educação (PNE)* (Lei nº 10.172/2001): define as intencionalidades educacionais nacionais, apresentando diretrizes, objetivos e metas gerais e para cada nível, etapa e modalidade de ensino;
- b) *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*: define diretrizes estratégicas de apoio a estados e municípios para a realização dos objetivos nacionais (Decreto nº 6.094/2007 - Compromisso Todos pela Educação);
- c) *Plano Estadual de Educação*: referencial para o regime de colaboração com o respectivo estado;
- d) *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)* (Lei nº 11.494/2007): estabelece mecanismos de financiamento da educação;
- e) *Diretrizes Curriculares Nacionais*: Resoluções do CNE que estabelecem as diretrizes para as etapas e modalidades da educação básica;

- f) *Regime de colaboração* entre os sistemas de ensino dos entes federados;
- g) *Lei orgânica e demais leis municipais pertinentes ao plano*;
- h) *Missão própria do município*: definida pela sua situação particular e referida às responsabilidades prioritárias a ele atribuídas pela Constituição e pela LDB.
- i) *Concepção de educação do município*: geral e para cada etapa/modalidade da educação básica;
- j) *Análise da situação da educação no município*: dados da situação educacional do município, previsões de demanda a ser atendida.

O plano municipal de educação, quanto a sua **abran- gência**, deve traduzir todas as aspirações dos municípios. Assim, o PME deve contemplar duas dimensões:

- a) *Ações de responsabilidade direta do município*: contemplam o atendimento às diferentes etapas e modalidades de ensino da rede municipal, os processos de gestão e o financiamento. O plano estabelece as políticas e diretrizes e define os objetivos e metas educacionais no âmbito das responsabilidades municipais prioritárias atribuídas ao município pela Constituição e pela LDB;
- b) *Ações no município de responsabilidade do Estado e da União*: definem objetivos e metas municipais que demandam ações de articulação com o Estado e a União, em regime de colaboração. Destaca-se neste campo, dentre outros, mas de maneira especial, a

formação dos profissionais de educação para o Sistema Municipal de Educação. De certa forma, o plano estabelece a divisão e negociação de responsabilidades para o atendimento de todas as demandas educacionais do município.

### 3.3. Processo de elaboração e estrutura

Ofereço, agora, indicadores teórico-práticos relacionados ao **processo de elaboração** do Plano Municipal de Educação.

O PME deve ser elaborado *com e para* a comunidade, seguindo os princípios já enunciados, especialmente o da participação. Mas a participação requer coordenação, propostas orientadoras e processos de sistematização. Uma alternativa é a constituição de uma Comissão Coordenadora e de Câmaras Temáticas. As Câmaras Temáticas devem representar as áreas de atuação do Sistema Municipal de Educação, contemplando: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos, Educação Inclusiva e Especial, Educação do Campo, Profissionais da Educação, Gestão e Financiamento e Regime de Colaboração (Ensino Médio, Educação Profissional e Superior).

É recomendada a participação na Comissão Coordenadora e ou nas Câmaras de representantes de:

- a) *Poder Executivo*: Secretarias da Educação, do Planejamento e da Fazenda;

- b) Conselhos:** Municipal de Educação, Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Tutelar, do Fundeb, da Alimentação Escolar e outros;
- c) Profissionais da educação:** dirigentes educacionais, docentes, especialistas e servidores da Secretaria de educação e das unidades educacionais públicas e privadas;
- d) Educandos** e seus familiares;
- e) Poder Legislativo;**
- f) Ministério Público;**
- g) Sociedade Civil:** entidades ligadas à educação, sindicatos e outras.

O quadro a seguir indica algumas atribuições e critérios para a composição da Comissão Coordenadora e das Câmaras Temáticas.

	ATRIBUIÇÕES	CRITÉRIOS DE COMPOSIÇÃO
<b>Comissão Coordenadora</b>	Coordenação (articulação) dos trabalhos das Câmaras Definição de diretrizes gerais e da metodologia de trabalho Definição da estrutura geral do Plano Elaboração do diagnóstico da situação geral do município Sistematização das propostas das Câmaras Redação do plano.	Capacidade de análise e sistematização de informações Visão de totalidade e dos limites e possibilidades do município Representação de: • Secretaria da Educação • Gestão financeira do município • 01 representante de cada Câmara

	ATRIBUIÇÕES	CRITÉRIOS DE COMPOSIÇÃO
<b>Câmaras Temáticas</b>	Definição da concepção de educação da respectiva área Análise da situação da área Definição de diretrizes, objetivos, metas para a área Definição dos indicadores de acompanhamento e avaliação dos objetivos e metas da área	Representações: • Secretaria da Educação • Profissionais de educação da área • Educandos e ou familiares • Entidades com atuação na área

A Comissão Coordenadora e as Câmaras Temáticas trabalharão em momentos próprios e reuniões conjuntas, conforme as etapas de elaboração do plano, que devem contemplar:

- a) Formação inicial** – É muito importante que os trabalhos iniciem com um processo de formação sobre a concepção de educação no município e de cada área temática, a natureza e o significado do plano, a metodologia de sua elaboração e a importância da participação. Devem ser disponibilizados textos e documentos para estudos individuais e nos grupos sobre os referenciais do plano (leis e diretrizes curriculares pertinentes, PNE, PDE, PEE).
- b) Análise da situação da educação no município e de cada área** – A análise da situação (diagnóstico), tanto nos aspectos gerais quanto nos específicos das etapas e modalidades de ensino, dar-se-á como processo de avaliação dialógica. A análise da situação, ou diagnóstico, compreende duas dimensões: a descrição da realidade a partir de dados objetivos e a

identificação das causas, fatores determinantes da realidade. Toda a situação é causada, determinada por fatores, facilitadores ou limitadores. Uns se situam sob controle, governabilidade dos atores sociais envolvidos na ação, e outros estão fora do controle deles. O caminhar da situação atual para a desejada não pode ignorar esses fatores. Eles se constituem em alavancas ou pedras no caminho. É preciso saber aproveitá-los, removê-los ou contorná-los. A radiografia da realidade e a identificação das causas que a determinaram precedem a definição das diretrizes, objetivos, metas. A análise da situação contempla:

- atendimento e fluxo de matrículas: dados de matrícula; dados de desempenho (aprovação, reprovação, evasão); cobertura (atual frente à desejada ou requerida legalmente); faixa etária (distorção série-idade); nº de alunos por turma (adequado); jornada de atendimento (parcial, integral); e demanda atual e futura;
- profissionais da educação: quantidade; formação; adequação atividade/formação; vínculo (carreira, temporários);
- gestão do Sistema: dirigentes (formação, forma de escolha); colegiados (efetivo funcionamento); processos participativos; envolvimento/integração com a comunidade;
- financiamento: origem, destinação e gestão dos recursos (adequação às necessidades);

- programas, projetos, convênios: impacto na melhoria da qualidade da educação; coerência com as diretrizes e objetivos gerais; avaliação e controle;
  - instalações e equipamentos: condições dos prédios (adequação à finalidade, se são próprios ou alugados); equipamentos (adequados, suficientes);
  - identificação das causas/fatores determinantes da situação atual;
  - capacidade atual e potencial do município: possibilidades e limites da realização dos objetivos e metas (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças).
- c) *Definição de objetivos e metas* - A concepção de educação define as políticas e diretrizes gerais do município que sinalizam a situação desejada e fundamentam os objetivos e metas do plano. Os objetivos a alcançar devem contemplar a intencionalidade final (objetivos fins, originários) e a geração das condições e a superação dos obstáculos (objetivos estratégicos, derivados) para alcançá-los. Essa distinção é importante por dois motivos: para não perder o foco da finalidade e para viabilizar o alcance dessa finalidade.

É recomendável que, no processo de elaboração do plano, sejam realizadas audiências públicas ou outras formas de participação da comunidade na proposição e

discussão das diretrizes, objetivos e metas. É pertinente, também, a realização de assembleia final para apresentação do plano à comunidade e sua validação, após o que o documento deve ser encaminhado ao prefeito que, por sua vez, enviará à Câmara Municipal de Vereadores, para discussão, votação e aprovação do mesmo.

A **estrutura** de um documento obedece à concepção de seus autores. A título de orientação apresento a seguir os principais elementos que um plano municipal de educação pode contemplar:

### **Apresentação**

#### **A. O Município**

- a) Histórico e contexto atual do município
- b) Análise da situação educacional do município
- c) Concepção de educação
- d) Políticas e diretrizes municipais para a educação

#### **B. Objetivos e metas por área**

- a) Educação Infantil
- b) Ensino Fundamental
- c) Educação Inclusiva e Especial
- d) Educação de Jovens e Adultos (EJA)
- e) Profissionais da educação
- f) Gestão e financiamento

#### **C. Mecanismos do regime de colaboração com o Estado e a União**

#### **D. Acompanhamento e Avaliação do Plano**

## 4. A respeito da natureza de um Sistema Nacional Articulado de Educação

**A** título de conclusão, algumas considerações se tornam pertinentes no momento atual, em relação aos sistemas de ensino e suas inter-relações. Essas considerações dizem respeito à atual discussão sobre a organização de um sistema nacional articulado de educação, como estratégia de efetivação do regime de colaboração entre os sistemas de ensino.

A Constituição de 1988 instituiu o princípio do regime de colaboração na organização dos sistemas de ensino, agora abrangendo também os municípios. Ao definir que “Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei” (Art. 8º, § 2º) e que a União terá a incumbência de “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (Art. 9º, inciso I), a LDB estabeleceu as bases do regime de colaboração.

Considero o termo *regime de colaboração* um tanto pobre e inadequado para representar o elo que liga os sistemas de ensino dos entes federados no todo nacional. Colaboração, embora tenha o significado de elaborar com, elaborar junto, sua conotação não é a do compromisso,

mas da adesão voluntária. E, também, porque, como está situado na Constituição e na LDB, o regime de colaboração constitui somente a afirmação de um princípio, que não tem gerado efeitos práticos.

Embora não constasse formalmente da norma legal, no período inicial da LDB de 1961, o Conselho Federal de Educação (CFE) deu destaque especial à cooperação e articulação com os conselhos estaduais. Na primeira reunião conjunta do CFE com os conselhos estaduais, Supicira (1963) afirmava:

Estamos, pois, em face de uma descentralização articulada, onde cada sistema de ensino atua em função das necessidades e dos objetivos específicos de sua região, mas submetidos às diretrizes gerais da educação nacional. (p. 31).

E continuava:

Toda a doutrina da lei admite uma rica variedade de processos e iniciativas, uma diversidade fecunda que possa encaminhar novas experiências e à livre afirmação dos núcleos regionais de elaboração de cultura, mantendo a unidade básica de um projeto nacional. Se é verdade que a democracia significa a crença no poder da integração espontânea dos grupos e poderes criadores, não é menos certo que, numa sociedade complexa e em desenvolvimento, essas forças devem ser coordenadas e dirigidas por um esforço comum de realização do bem coletivo. Mas em vez da unificação totalitária imposta, rigidamente, pelo poder central, trata-se de uma unidade vital e orgânica

onde as forças criadoras em matéria de educação colaboram sob a mesma orientação para o objetivo fundamental de construir a nação e proporcionar a todos a educação necessária para o desenvolvimento das pessoas. (p. 31-32).

As reuniões conjuntas foram abandonadas em meados da década de 1980 sem lograr a *descentralização articulada*, nem a *unidade vital e orgânica* das forças educacionais criadoras. Mas o objetivo permaneceu vivo expresso no princípio do regime de colaboração, instituído pela Constituição de 1988. Princípio ainda não regulamentado em lei.

Por outro lado, as normas e planos nacionais não se revelaram suficientemente eficazes para articular, em regime de colaboração, a ação dos entes federados. A denunciada ausência de um projeto de totalidade da educação nacional, por parte do Manifesto dos Pioneiros, embora em menor intensidade, continua percebida atualmente. A alternativa em discussão para a busca da desejada *unidade na multiplicidade* passou a ser a regulamentação, ou institucionalização formal, do regime de colaboração por meio da criação de um sistema nacional articulado de educação. Essa discussão ganhou corpo e dimensão nacional na Conferência Nacional de Educação Básica, promovida pelo MEC em abril de 2008.

Na discussão da organização de um sistema nacional articulado de educação, como forma de regulamentar o regime de colaboração, destaco duas questões, intimamente relacionadas, como pertinentes: a natureza própria



de um sistema nacional articulado de educação e a descentralização como processo de exercício de poder local.

#### 4.1. Sistema nacional articulado

A ideia de um **sistema nacional articulado de educação**, embora sem utilizar esta denominação, constituía o eixo do Manifesto dos Pioneiros, ao denunciar a fragmentação e desarticulação da situação educacional de então. Os Pioneiros não preconizaram um *sistema único* para a educação nacional, mas uma organização sobre bases e princípios a dar coerência interna e unidade nacional *na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora*. Preconizavam unidade com multiplicidade, superando o *centralismo estéril e odioso*.

A Constituição de 1934 não concebeu os sistemas de ensino dos entes federados como estruturas isoladas, mas sim articuladas por um PNE. A concepção do PNE se assentava na visão sistêmica, na dimensão de totalidade do projeto nacional de educação. Seu papel era o de estabelecer todo o ordenamento educacional, definindo as bases e diretrizes de um sistema nacional. Por isso, a primeira versão do PNE, elaborada pelo CNE em 1937, assumiu a feição de uma lei geral, traduzida, em 1961, na primeira LDB. Assim, na concepção de seus protagonistas, os sistemas de ensino representavam o processo de descentralização democrática articulado por princípios e diretrizes comuns a garantir a unidade nacional.

Neste sentido, poder-se-ia afirmar que o sistema nacional de educação existe e é constituído pelo conjunto de ordenamentos jurídicos, políticas e diretrizes nacionais, definidos pela União, que abrangem os sistemas federal, estaduais e municipais. Destacam-se neles, além da norma constitucional, a LDB, o PNE, o PDE, o Fundeb, as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo CNE e outras normas federais.

A organização de um sistema nacional articulado de educação, para tornar efetivo o regime de colaboração, sem constituir-se em novo *centralismo estéril e odioso*, representa um desafio aos tradicionais paradigmas de exercício de poder. O desafio aponta para a coerência com os fundamentos da nacionalidade e do federalismo republicano democrático. Uma só cidadania, mas exercida na diversidade fecunda dos *loci* de vida dos cidadãos. A *coisa pública* pertencendo aos cidadãos. O poder exercido a serviço da cidadania.

A criação do sistema nacional de educação articulado suscita questões tais como:

- a) Quais seriam os limites e a natureza de um sistema nacional articulado de educação?
- b) Como conciliar um sistema nacional com a autonomia dos sistemas de ensino dos entes federados?
- c) Como conciliar o princípio da unidade na multiplicidade?
- d) Como conciliar a tensão centralização/descentralização nas políticas educacionais do Brasil?

- e) Quais os limites da lei a regulamentar o regime de colaboração?
- f) Qual o novo paradigma de poder?

Estas e muitas outras questões podem auxiliar a encontrar luzes na polêmica da organização de um sistema nacional articulado de educação, frente aos anseios cada vez mais afirmados de autonomia dos sistemas estaduais e municipais. Nunca é demais lembrar que exercício da cidadania requer espaço de participação e exercício de poder local.

Considero fundamentais duas considerações para a resposta às questões suscitadas acima: uma relativa à lógica da organização em rede e outra relativa à natureza da lei e das normas complementares.

## 4.2. Organização em rede dos sistemas de ensino

O sistema nacional articulado de educação, como o termo o explicita, será fruto da articulação dos atuais sistemas, não como novo ou supersistema, pois isso significaria fusão, não-articulação. Se for constituído como uma nova organização, assumirá a natureza de um supersistema. Não viria um supersistema na contramão dos fundamentos do regime federativo, da democratização do exercício de poder pela descentralização?

Uma alternativa não centralizadora para a organização de um sistema nacional articulado de educação seria

a adoção do princípio de **organização em rede dos sistemas de ensino**. A lógica das redes fornece os princípios fundamentais para a criação de vínculos sistêmicos. Ou seja: a organização dos sistemas em rede estabelece a interdependência e articulação entre eles, formando um todo maior, sem constituir-se em supersistema e sem interferir na autonomia de cada um.

A organização em rede se fundamenta em objetivos e metas comuns. No caso, os sistemas se unem em torno de um projeto nacional comum, cada um contribuindo com sua especificidade, para alcançar objetivos e metas nacionais. O pressuposto é que um sistema sozinho não seria capaz de alcançar esses objetivos ou não os realizaria com a mesma eficiência e qualidade com que o fariam de forma articulada. O conceito fundamental da organização em rede está fundado no princípio da sinergia, ou seja: duas ou mais organizações em interação trocam energias, sem perdê-las, assumindo cada uma a força das demais.

O princípio da sinergia supera, ou tende a eliminar, a polaridade dominação-subordinação de uma sobre outra, para estabelecer uma nova cultura, determinada pelas relações entre ambas: a cultura da *co-operação*. Portanto, a rede supera as relações de competição, os projetos isolados. Ela estabelece *cumplidade* e *co-responsabilidade*.

Na obra *A sociedade em rede*, Castells (2000) caracteriza as redes como a nova morfologia social de nossas

sociedades, para observar que a lógica das redes modifica substancialmente os processos de poder e cultura, ao promover a substituição da concepção de organizações, de hierarquias verticais para estruturas horizontais de poder e comunicação, intra e inter-organizacional, baseadas no compartilhamento dos mesmos códigos, especialmente de valores e objetivos. Define a rede como um conjunto de nós interconectados, para afirmar:

Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio [...]. Mas a morfologia da rede também é uma fonte de drástica reorganização das relações de poder. (CASTELLS, 2000, p. 498).

Mota, Duarte e Bartholo (2002), partindo da análise de Castells (2000), Capra (1995) e Whitaker (1993), apresentam outros cinco elementos que caracterizam as redes:

- a)** a rede, e somente ela, é capaz de dar coerência a uma pluralidade de componentes divergentes, funcionando como um todo;
- b)** a rede supera as cadeias lineares de causa e efeito, para estabelecer relações de realimentação, perdendo sentido a ideia de origem e destino, emissão e recepção;

- c)** a rede, a partir do compartilhamento de códigos, constitui um sistema aberto e dinâmico, como malha de múltiplos fios, sem que um dos nós possa ser considerado principal ou central;
- d)** a lógica de redes é necessária para estruturar o não estruturado, porém preservando a flexibilidade, pois o não estruturado é a força motriz da inovação na atividade humana (CASTELLS, 2000);
- e)** as informações constituem os elos básicos – fios – que interligam os integrantes da rede, estabelecendo interação mais frequente e intensa.

Em síntese, podemos dizer que a organização em rede permite articular os atuais sistemas, como um todo nacional, flexível e dinâmico, sem perda da autonomia e das especificidades de ação de cada um deles. O novo sistema em rede estabelece conectividade e interdependência entre os sistemas, para realizar, em regime de cooperação, os objetivos nacionais comuns e os específicos de cada um. A organização em rede supera a mera agregação ou justaposição e permite eliminar ruídos de comunicação e superar os conflitos da competição.

A questão está em definir as interconexões do planejamento e da gestão das ações próprias de cada sistema de ensino, dadas pelas políticas e objetivos nacionais definidos pela Constituição, pela LDB, pelo PNE e PDE. Assim, a organização do sistema nacional articulado de educação se constituirá da definição, em comum entre os sistemas,

das competências próprias e das estratégias de sua ação para realizar as políticas e objetivos nacionais.

### 4.3. A natureza das leis e normas complementares

A questão da **natureza das leis** é posta aqui para suscitar reflexão sobre a pertinência dos limites da norma a regulamentar o regime de colaboração. Não será demais lembrar que a nossa história política incorporou uma tendência *hipernormalizadora*, erigindo a norma como panacéia para a solução dos problemas educacionais. Anísio Teixeira, ainda na primeira metade do século passado, criticando nosso *juridicismo pedagógico*, nos alertava sobre os perigos da ambivalência de nossa história, do divórcio entre o Brasil real e o legal, entre as normas e as práticas sociais.

Herdeiros de tradição jurídica positivista, ainda alimentamos a falaciosa crença de que a norma pode criar valores e infundi-los nas pessoas. As normas são ineficientes para mudar o caráter das pessoas e suas práticas sociais e, por isso, ineficazes para criar valores. Os valores são criados pelos processos sociais, pela cultura, tarefa atribuída precipuamente à família e à educação. Em nome da afirmação de valores e do controle dos desvios éticos, que radicam no caráter das pessoas, tendemos a cair na armadilha de limitar o espaço da autonomia institucional e do exercício pessoal da cidadania. A

excessiva regulamentação, o engessamento normativo da ação pedagógica, contradiz os fundamentos da educação emancipadora.

Embora a Constituição de 1988 tenha buscado expressar os valores da nacionalidade, estimulando a participação social, as práticas sociais ainda permanecem impregnadas de traços culturais imperialistas, de fundo patrimonialista e paternalista. Ainda temos mais aparelhos de Estado do que Nação, mais valores instituídos, determinados pelas leis, do que práticas sociais de cidadania ativa.

Para orientar a reflexão sobre a natureza e abrangência da lei, é pertinente indagar-se: o que é próprio da lei e das normas regulamentadoras? No caso, é oportuno distinguir a natureza das leis instituidoras de objetivos e das normas complementares regulamentadoras da ação.

A natureza da lei é a de formalizar e legitimar, fundada em nossa identidade cultural e política, os valores da cidadania que queremos. A natureza, o objeto próprio da lei, fundado em nossa identidade cultural e política, nos princípios e valores da cidadania, é o da definição de objetivos e diretrizes gerais, dos limites das liberdades, dos direitos e deveres da cidadania, do que pode e do que não pode. Ou seja: a lei define a intencionalidade, o horizonte a alcançar, o caminho a percorrer e seus limites, a partir dos valores nacionais.

As normas complementares, que regulamentam a aplicação da lei (decretos, resoluções, portarias, estatutos,

regimentos, regulamentos), estabelecem os critérios e processos da ação, o modo de percorrer o caminho para alcançar os objetivos definidos na lei.

Em síntese: a lei institui, formaliza e legitima os valores e objetivos mais permanentes da sociedade, e as normas complementares tratam dos processos, das metodologias – situados no transitório – para o caminhar na direção definida pela lei.

A lei, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, deve assumir um caráter mais geral e permanente, definindo os princípios e diretrizes gerais e constituindo-se numa matriz orientadora e geradora das demais normas regulamentadoras. A lei federal define princípios e diretrizes nacionais, com base em valores nacionais. As leis estaduais e municipais, coerentes com os princípios e diretrizes nacionais, definem princípios e diretrizes locais fundadas na cultura e nos valores locais. A dimensão da lei do sistema educacional é a da definição da estrutura e do ordenamento legal geral da ação educacional. Por exclusão, não comporta a definição de questões administrativas ou pedagógicas particulares.

O parágrafo primeiro do artigo 24 da Constituição, ao definir as competências da União, Estados e Municípios para legislar, estabelece os limites da norma federal: “No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”.

Quando a lei define o caminho e o processo do caminhar, constituindo-se ao mesmo tempo em lei e regulamento,

cai na armadilha da centralização legal, do cerceamento da autonomia normativa das instâncias concretas de ação. O poder centralizador da lei, às vezes nem tão sutil, constitui uma armadilha a cercear a aprendizagem democrática do exercício da cidadania.

É o caso de leis federais que, ao mesmo tempo, definem princípios e objetivos gerais e regulamentam os processos das instâncias locais. Essas leis são centralizadoras e tolem a autonomia do sistema local de realizar esses objetivos e princípios segundo suas circunstâncias próprias. Limitam o espaço democrático do exercício da cidadania local. Quanto mais a lei federal invade o local, mais assume o risco centralizador de confundir unidade com uniformidade, perigo denunciado pelos Pioneiros.

O poder coercitivo do Estado, mesmo com motivação democrática, que não derive do exercício da cidadania, cuja raiz é a *auto-nomos* do sujeito no coletivo, contradiz os fundamentos da democracia. Imperioso é distinguir o que é geral e o que é específico, o que é da natureza das leis e o que é do campo próprio das normas complementares que regulamentam a aplicação da lei.

A regulamentação nacional excessiva desvela um preconceito de que as comunidades locais ainda são incapazes do exercício da cidadania e de que precisam ser tuteladas. Revela, também, visão equivocada de descentralização, confundida com desconcentração de tarefas com manutenção da concentração do poder.

Cidadania é algo que somente se promove e aprimora como exercício de poder. Não é possível a educação libertadora, a escola cidadã sem espaço de exercício da autonomia. Anísio Teixeira e Paulo Freire têm muito a contribuir para nossa reflexão sobre a abrangência e a natureza dos ordenamentos normativos da educação brasileira.

## Considerações finais

### O nacional e o local: articulação dos sistemas, conselhos e planos

**A**pós quase oito décadas do Manifesto dos Pioneiros, a *organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado* continua à procura do *princípio unificador* que efetive a *coerência interna e a unidade vital*, evitando, pela *aplicação da doutrina federativa e descentralizadora*, o *centralismo estéril e odioso*.

Será o sistema nacional articulado de educação capaz de constituir-se em *princípio unificador* do nacional? Depende de como será concebido e organizado. Possivelmente não, se for constituído como um novo supersistema organizacional. Além do mais, um *supersistema* organizacional feriria o fundamento do regime federativo, cláusula pétrea da Constituição.

Por que o sistema normativo nacional, representado pelo conjunto de normas e diretrizes nacionais, não tem sido eficaz para gerar a coerência e a unidade nacional desejadas? Atribui-se a Einstein a afirmação de que “não se resolve um problema com a lógica que o criou”. A seguir a lógica tradicional, deve-se esperar resultados também tradicionais. O caminho, então, deve seguir uma nova lógica que não a da pura e simples, e

“hipernormatizadora”, regulamentação ou da criação de novas estruturas. A nova lógica do moderno princípio de organização em rede oferece uma alternativa para articular o nacional com o local.

A alternativa é a articulação dos sistemas, planos e conselhos, a partir de dentro deles. Os conselhos de educação, dada sua natureza e o novo perfil que se espera deles, teriam condições de constituir-se em protagonistas dessa articulação.

A nova lógica requer uma articulação de ações conforme a caracterização das redes: num sistema aberto e dinâmico, a partir do compartilhamento de códigos como malha de múltiplos fios, sem que um dos nós possa ser considerado principal ou central. Os códigos a constituir os elos da articulação serão estabelecidos internamente num processo instituinte aberto e dinâmico, regulado pela experiência. A articulação sistêmica em rede dos atuais sistemas não se constituiria num supersistema centralista, mas no princípio unificador a conciliar e dar coerência ao nacional com o local. Ao mesmo tempo, se constituiria em rico espaço de poder local para o exercício pleno da cidadania.

As atuais políticas e planos de educação e os fóruns de dirigentes dos sistemas de ensino e dos conselhos de educação apontam um caminho possível e promissor. O compartilhamento de códigos já começa a tecer a malha e a atar os nós. E a pedagogia do diálogo irá aperfeiçoando o caminhar.

AZEVEDO, Fernando de et al. *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: a reconstrução educacional no Brasil - ao povo e ao governo*. Rio de Janeiro, [s.n.], 1932. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>>. Acesso em: 16 jun. 2009.

AGESTA, Luiz Sanchez. Sistema Político. In: SILVA, Benedicto (Coord.). *Dicionário de ciências sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 1986.

AZANHA, José Maria Pires. *Educação: temas polêmicos*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: Edunb, 1994.

BOFF, Leonardo. Ekklesia - democracia radical. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 24 jun. 2005. Disponível em: <[http://www.jbonline.terra.com.br/index\\_frame.asp?jb/papel/colunas/boff/2005/06/23/jorcolbof20050623001.html](http://www.jbonline.terra.com.br/index_frame.asp?jb/papel/colunas/boff/2005/06/23/jorcolbof20050623001.html)>. Acesso em: 16 jun. 2009.

BORDIGNON, Genuíno. A escola cidadã: uma utopia municipalista. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, ano 2, n. 4, p. 5-13, maio 1989.

\_\_\_\_\_. Gestão democrática do sistema municipal de educação. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Org.). *Município e educação*. São Paulo: Cortez, 1993. p. 135-172.

CAPRA, Frijof. *A teia da vida: uma nova compreensão dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix/Amaná/Key, 1997.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede - A era da informação: economia, sociedade e cultura*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. v. 1.

FERREIRA, Francisco Whitaker. *Planejamento sim e não*. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 38. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

GADOTTI, Moacir; FREIRE, Paulo; GUIMARÃES, Sérgio. *Pedagogia: diálogo e conflito*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

HUNTER, James. *O monge e o executivo: uma lição sobre a essência da liderança*. Rio de Janeiro: Sextante, 2004.

MOTA, Carlos Renato; DUARTE, Francisco José de Castro Moura; BARTHOLO JÚNIOR, Roberto dos Santos. *Participação e gestão social*. Brasília: SESI, Departamento Nacional, 2002.

PADILHA, Paulo Roberto. *Município que Educa: nova arquitetura da gestão pública*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. (Cadernos de Formação, 2).

SUCUPIRA, Newton Lins Buarque. *Relações entre o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais*. *Documenta*, Rio de Janeiro, n. 21, v. 2, dez. 1963.

VASCONCELLOS, Pe. José de. *A lei de Diretrizes e Bases e as Esferas de Competência: Federais, Estaduais e Municipais*. *Documenta*, Rio de Janeiro, n. 20, nov. 1963.

WHITAKER, Francisco. *Rede: uma estrutura alternativa de organização*. *Mutações sociais*: publicação trimestral do Cedac, Rio de Janeiro, ano 2, n. 3, p. 1-7, mar./maio 1993.



**Série Le Monde Diplomatique Brasil**

- *Alternativas ao aquecimento global*, vários autores  
vol. 1 | 128 p.
- *Caminhos para uma comunicação democrática*, vários autores  
vol. 2 | 128 p.
- *Reflexões sobre o consumo responsável*, vários autores  
vol. 3 | 128 p.
- *Desafios da economia solidária*, vários autores  
vol. 4 | 128 p.

**Série Educação Cidadã**

- *Convocados, uma vez mais: rupturas e desafios do PDE*,  
Moacir Gadotti - vol. 1 | 136 p.
- *Boniteza de um Sonho: ensinar-e-aprender com sentido*,  
Moacir Gadotti - vol. 2 | 120 p.
- *Gestão da Educação no município: sistemas, conselho e planos*,  
Genuíno Bordignon - vol. 3 | 124 p.

**Série Educação de Adultos**

- *MOVA, por um Brasil alfabetizado*, Moacir Gadotti  
vol. 1 | 160 p.

**Série Educação Popular**

- *Economia solidária como práxis pedagógica*, Moacir Gadotti  
vol. 1 | 136 p.
- *Cultura Rebelde: escritos sobre a educação popular ontem e agora*,  
Carlos Rodrigues Brandão e Raiane Assumpção  
vol. 2 | 107 p.
- *Educação Popular na perspectiva freiriana*. Raiane Assumpção (org.),  
vários autores - vol. 3 | 168 p.

**Série Unifreire**

- *Reinventando Paulo Freire no século 21*, Carlos Alberto Torres,  
Francisco Gutiérrez, José Eustáquio Romão, Moacir Gadotti e  
Walter Esteves Garcia - vol. 1 | 136 p.
- *Educar para a sustentabilidade*, Moacir Gadotti - vol. 2 | 128 p.

**Série Cadernos de Formação**

- *40 olhares sobre os 40 anos da Pedagogia do Oprimido*,  
vários autores - vol. 1 | 40 p.
- *Município que educa: nova arquitetura da gestão pública*,  
Paulo Roberto Padilha - vol. 2 | 40 p.

**Outros idiomas**

- *Education for sustainability: a contribution to the Decade of  
Education for Sustainable Development*,  
Moacir Gadotti | 120 p.

**Títulos em co-edição**

- *Educar em todos os cantos: reflexões e canções por uma educação  
intertranscultural*, Paulo Roberto Padilha.  
Cortez/Instituto Paulo Freire | acompanha CD | 256 p.
- *Globalização, educação e movimentos Sociais: 40 anos da  
Pedagogia do Oprimido*, vários autores. Editora e Livraria Instituto  
Paulo Freire/Editora Esfera | 216 p.

**Editora e Livraria Instituto Paulo Freire**

Horário de funcionamento: de segunda a sexta-feira,  
das 9 às 18h e, aos sábado, das 9 às 13h.

Cerro Corá, 550 | Lj. 01 | Alto da Lapa

05061-100 | São Paulo | SP | Brasil

T/F: 11 3021 1168

[editora@paulofreire.org](mailto:editora@paulofreire.org) | [livraria@paulofreire.org](mailto:livraria@paulofreire.org)

[www.paulofreire.org](http://www.paulofreire.org)

Neste livro, Genuíno Bordignon registra sua experiência e reflexão sobre a gestão da educação no município. Trata-se de uma obra inédita, que nos apresenta a história e os princípios do sistema, do conselho e do plano municipal de educação, bem como orientações práticas de como implementá-los. Genuíno destaca a importância do “regime de colaboração” entre os entes federados, defende a gestão democrática como condição da qualidade sociocultural da educação e afirma que é preciso garantir a participação de todas as pessoas.

Em algumas localidades, a escola é o único equipamento público ao qual a população empobrecida tem acesso. Construí-la com qualidade para todos significa buscar a garantia dos direitos humanos e da consolidação da democracia em nosso país. Esta é a causa que Bordignon tanto tem defendido. Este livro traz referenciais teórico-práticos que, certamente, facilitarão e fortalecerão o trabalho de gestores públicos educacionais, bem como os estudos e pesquisas de estudantes, graduados e pós-graduados de áreas vinculadas direta ou indiretamente às políticas públicas em geral.

Ed,L

Editora e Livraria  
Instituto  
Paulo Freire



9 788561 191033 4

