

FPE – Fundo de Participação dos Estados  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
FURB – Universidade Regional de Blumenau  
GT – Grupo de Trabalho  
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IFB – Instituto Futuro do Brasil  
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior  
INEP – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPES – Instituições Públicas de Ensino Superior  
LDB – Leis de Diretrizes e Bases  
LDBEN – Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LDO – Leis de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
MEC – Ministério da Educação  
ONGs – Organizações Não-Governamentais  
PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais  
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação  
PEC – Programa Educando para a Cidadania  
PEE – Planos Estaduais de Educação  
PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima  
PME – Plano Municipal de Educação  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amstras de Domicílio  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPA – Plano Plurianual  
PRADIME – Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação  
SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica  
SEAD – Sistema Estadual de Análise de Dados  
SEB – Secretaria de Educação Básica  
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural  
SESC – Serviço Social do Comércio  
SICME – Sistemas de Informações dos Conselhos Municipais de Educação  
SME – Secretaria Municipal de Educação  
UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação  
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
UNIPLAC – Universidade do Planalto Catarinense

Conselho  
Municipal  
e as  
Políticas  
Públicas

Neste módulo o nosso objetivo é discutir as funções do Conselho Municipal de Educação e suas articulações com as políticas públicas, bem como os principais problemas educacionais brasileiros na democracia da gestão educacional.

de Alimentação Escolar, Livro Didático, Dinheiro Direto na Escola e o de Aceleração da Aprendizagem.

CHRISPINO, A. O uso de indicadores sentinela na gestão de sistemas educacionais. *Revista Iberoamericana sobre Qualidade, Eficácia e Mudança em Educação REICE*, v. 5, nº 2, 2007. Disponível em: <[http://www.rinace.net/arts/vol5num2e/art2\\_htm.htm](http://www.rinace.net/arts/vol5num2e/art2_htm.htm)>, acesso 12/07/2008.

O autor analisa que a gestão de sistemas educacionais tem-se demonstrado um exercício de grande complexidade. Sob todos os ângulos que se possa observar, o sistema educacional brasileiro apresenta interessantes aspectos, segundo ele: é grande e, ao mesmo tempo, é formado por inúmeros sub-sistemas (municipais); envolve três esferas com funções e obrigações definidas mas interdependentes. No texto são elencadas algumas variáveis que marcam de forma importante esse universo educacional, sem menosprezar outras tantas: o perfil do gestor, o tempo e a perícia de seus dirigentes e a regra de formação da organização.

### Siglário

- AVEA – Ambiente Virtual de Ensino Aprendizagem
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CEB – Câmara de Educação Básica
- CEDF – Conselho de Educação do Distrito Federal
- CEE – Conselho Estadual de Educação
- CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
- CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
- CFE – Conselho Federal de Educação
- CME – Conselho Municipal de Educação
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
- CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação
- DATAIPSO – Sistema de Consulta e Cruzamento de Dados e Indicadores Sociais
- EC – Emenda Constitucional
- ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
- EJA – Educação de Jovens e Adultos
- EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
- EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- FNCEE – Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Poder-se-ia pensar em uma Rede de Conselheiros Municipais de Educação, como um ambiente virtual que se caracterizasse como uma comunidade virtual de prática restrita a conselheiros municipais de educação de todo o país, bem como ao corpo técnico de assessoria dos respectivos Conselhos Municipais de Educação. Essa Rede se inseriria no contexto do Programa Pró-Conselho e se alinharia ao princípio de descentralização cooperativa e do “regime de colaboração” entre os Conselhos Municipais de Educação e destes com os Conselhos Estaduais e o Conselho Nacional de Educação, atendendo ao prescrito no Artigo 211 da Constituição Federal e no Artigo 8º da LDB, potencializando-o por meio do uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Seu objetivo principal seria o de criar um ambiente virtual para favorecer a relação em rede dos conselheiros municipais de educação em todo o país, visando a favorecer uma cultura de troca e de comunidade entre eles. Também seria seu objetivo fornecer subsídios sobre legislação e produção de conhecimento na área da Educação, criando intercâmbio e colaboração entre os conselheiros municipais, bem como destes com os Conselheiros da União, dos Estados e do Distrito Federal.

### Bibliografia Comentada

DINIZ, E. M. V. O Censo Escolar. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 80, nº 194, 1999. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/view/213/0>>, acesso em 24/07/2008.

Neste artigo são discutidos a importância e os objetivos de um Censo Escolar. No Brasil, o Censo Escolar abrange todos os níveis de ensino (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e modalidades (Ensino Regular, Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos). Com base nas informações captadas, é atualizado o Cadastro Nacional de Escolas e são estabelecidas as políticas de correção dos desequilíbrios regionais e de promoção da equidade na oferta do ensino público, como os programas

Presidência da República  
Ministério da Educação  
Secretaria Executiva  
Secretaria de Educação Básica  
Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional  
Coordenação-Geral de Sistemas

Equipe de Elaboração  
Laboratório de Novas Tecnologias – Lantec/CED/UFSC  
Coordenação do Projeto: Roseli Zen Cerny  
Comitê Gestor: Andrea Lapa, Jane Bittencourt,  
Roseli Zen Cerny, Wilson Schmidt

Concepção e Projeto: Arlindo Cavalcanti Queiroz,  
Leda Maria Gomes  
Programação Visual e Projeto Gráfico: Steven Nicolas Franz  
Peña, Camila Piña Jafelice  
Adaptação do Projeto Gráfico: Laura Martins Rodrigues,  
Thiago Rocha Oliveira

Conteúdo: Maria Eliete Santiago, João Antônio Cabral de  
Monlevade, Luiz Araújo, Ladislau Dowbor  
Design Instrucional: Elisa Maria Quartiero  
Revisão Gramatical: Gustavo Andrade Nunes Freire,  
Christiane Maria Nunes de Souza  
Diagramação: Laura Martins Rodrigues  
Ilustrações e Infográficos: Laura Martins Rodrigues  
Supervisão de Produção: Isabella Benfica Barbosa

GOVERNO FEDERAL

UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE  
SANTA CATARINA

ções ou deliberações, eles precisam ser estimulados à realização de pesquisas qualitativas no ambiente web, onde localizarão a maior parte das informações demandadas. Para tanto, é importante criar um ambiente de navegação que, pela quantidade e qualidade dos conteúdos, crie interesse nos conselheiros e o torne atrativo pelo caráter de utilidade prática das informações disponibilizadas. É imprescindível que elas sejam organizadas de modo simples e amigável, sempre acessíveis a usuários leigos em Internet e com pouco tempo para pesquisas e obtenção de resultados.

Os conteúdos iniciais indicados para mobilizar o interesse dos conselheiros municipais de educação são os seguintes:

- Links comentados para ambientes na Internet que constituem fontes significativas de informações para os conselheiros;
- Links para entidades diretamente relacionadas aos Conselhos Municipais de Educação tais como: Undime, Consed, Uncme, Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, datas de eventos promovidos pela SEB/MEC na seção Agenda, Revista Documenta do Conselho Nacional de Educação; Revistas dos Conselhos Estaduais de Educação (exemplos: ACTA, do CEE/SP, Bataru, do CEE/MT), Revistas dos Conselhos Municipais de Educação (exemplo: Scripta, do CME/SP), Glossário do SICME (Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação), Portal do MEC, em especial o “Portal do professor”, Site do Conselho Nacional de Educação, Site do movimento “Todos pela Educação”, Site do IFB – Instituto Futuro do Brasil, Site do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sites de outros sistemas de ensino das Américas, da Comunidade Européia e de outros países do mundo.

### Clipping de educação

Por meio de pesquisa de *sites* afins e de uma ferramenta de busca, é possível criar uma listagem de *links* para *clippings* de educação já existentes, além do

próprio *clipping* produzido pelo MEC para acesso e utilização por parte dos integrantes dos Conselhos Municipais de Educação. Essa seção seria um importante referencial e facilitador de pesquisas para os conselheiros. São

exemplos de *clipping* que podem constar na seção: *Clipping* Educacional Editau (BH), *Clipping* Folha Dirigida (UERJ), Dia-a-Dia (SP, Secretaria Estadual de Educação), Agência Sebrae de Notícias, entre outros.

- **Fundação João Pinheiro**  
<<http://www.fjp.gov.br>>
- **Instituto Anísio Teixeira**  
<<http://www.sec.ba.gov.br/iat/>>
- **Cenpec**  
<<http://www.cenpec.org.br/modules/home/>>
- **Abrinq (Programa Crer pra Ver)**  
<[http://www.fundabrinq.org.br/portal/alias\\_\\_abrinq/lang\\_\\_en/tabid\\_\\_21/default.aspx](http://www.fundabrinq.org.br/portal/alias__abrinq/lang__en/tabid__21/default.aspx)>
- **União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – Uncme**  
<<http://www.uncme.com.br/>>
- **Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação**  
<<http://www.sec.ba.gov.br/cee/forum/apresentacao.htm>>
- **Biblioteca Nacional**  
<<http://www.bn.br>>

Resumo

Para que os conselheiros municipais de educação tenham condições efetivas de acessar e utilizar indicadores sócio-educacionais como subsídios para seus estudos, indicações, pareceres, resolu-

7	APRESENTAÇÃO
9	1. DIREITO À APRENDIZAGEM: O DESAFIO DO DIREITO À EDUCAÇÃO
10	1.1 Educação: direito social fundamental, prática social e pedagógica
14	1.2 Tempo de escolarização e tempo curricular como direito à educação e à aprendizagem
16	1.3 Conselhos Municipais de Educação e o zelo pela garantia do direito à educação e à aprendizagem
17	RESUMO
18	BIBLIOGRAFIA COMENTADA
19	REFERÊNCIAS
20	2. EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL
22	2.1 Globalização e desenvolvimento local
23	2.2 Urbanização e iniciativas sociais
26	2.3 Informação, educação e cidadania
28	2.4 Os parceiros do desenvolvimento local
30	2.5 O impacto das tecnologias
32	2.6 Tecnologias e educação
32	2.7 Educação e gestão do conhecimento
34	2.8 O desafio educacional local e os conselhos municipais
40	RESUMO
41	QUESTÕES DE AVALIAÇÃO
41	BIBLIOGRAFIA COMENTADA
42	REFERÊNCIAS
43	3. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E OS MUNICÍPIOS
43	3.1 Conceitos básicos
45	3.2 Histórico do financiamento público
47	3.3 Impostos vinculados e os outros tributos
49	3.4 Fundef E Fundeb

59	3.5 Demandas por educação escolar nos municípios
61	3.6 O orçamento municipal e a gestão dos recursos educacionais
69	3.7 Controle social dos recursos educacionais
72	RESUMO
72	QUESTÃO DE AVALIAÇÃO
73	BIBLIOGRAFIA COMENTADA
74	REFERÊNCIAS/LEGISLAÇÃO
75	4. PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
75	4.1 Conceitos
77	4.2 História, conselhos e planos
81	4.3 O Plano Municipal de Educação no contexto do plano nacional de educação
86	4.4 O papel dos Conselhos Municipais de Educação
87	4.5 O Conselho Municipal de Educação e a elaboração do Plano Municipal de Educação
91	4.6 O Conselho Municipal de Educação/CME e a implantação do Plano Municipal de Educação
92	4.7 O CME e a avaliação do PME
93	RESUMO
93	QUESTÃO DE AVALIAÇÃO
94	BIBLIOGRAFIA COMENTADA
94	5. COMO ACESSAR E UTILIZAR INDICADORES SÓCIO-EDUCACIONAIS
95	5.1 A importância de o Conselho Municipal de Educação acessar e utilizar indicadores sócio-educacionais
104	RESUMO
106	BIBLIOGRAFIA COMENTADA
107	SIGLÁRIO

- **IBAM- Instituto Brasileiro de Administração Municipal**  
<<http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=3>>
- **Fundação Getúlio Vargas/SP**  
<<http://www.fgv.br/fgvportal/>>
- **Instituto Polis;**  
<<http://www.polis.org.br/>>
- **IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)**  
<<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>
- **Seade (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados)**  
<<http://www.seade.gov.br/>>
- **IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)**  
<<http://www.ibge.gov.br/home/>>
- **DATAIPSO**  
<<http://dataipso.utopia.com.br/>>
- **Fundaj (Fundação Joaquim Nabuco)**  
<<http://www.fundaj.gov.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=16>>



- **Documentos do portal “De olho na Educação”**

Com os indicadores que estão disponíveis nesse site, o Conselho pode ficar de olho na Educação do seu município, bem como do seu estado e analisar os dados educacionais em comparação com os dados referenciais da situação educacional do País. Endereço:

<<http://www.deolhonaeducacao.org.br/>>

## Outros links relevantes para busca de dados e pesquisas

Alguns dos links com enfoque em dados do município e da educação que deverão estar à disposição dos conselheiros municipais de educação:

- **Estudos e propostas curriculares de cursos de licenciatura e similares, destinados à formação de professores e especialistas em educação**

<<http://portal.mec.gov.br/cne/>>

- **Fundação Carlos Chagas/SP**

<<http://www.fcc.org.br/>>

- **Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior**

<<http://www.capes.gov.br/>>

- **CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal**

<[http://www.cepam.sp.gov.br/site/index.php?option=com\\_content&task=view&id=428&Itemid=17](http://www.cepam.sp.gov.br/site/index.php?option=com_content&task=view&id=428&Itemid=17)>

## Apresentação

A implantação de uma Gestão Democrática Descentralizada em Regime de Colaboração deve permitir, de um lado, corrigir distorções originadas da falta de definições das competências das esferas de governo no atendimento às demandas da população em relação à Educação Básica; de outro, deve possibilitar a constituição de algumas referências de gestão compartilhada contemplando os pequenos municípios predominantemente rurais, os municípios médios com equilíbrio entre a atividade rural e urbana e os grandes municípios com atividades predominantemente urbanas.

A democratização da gestão educacional exige uma redefinição na política de financiamento. Assim, as escolas resgatam efetivamente a sua autonomia para execução do seu projeto político pedagógico aumentando gradualmente a jornada escolar; os Municípios, por sua vez, eliminam a dualidade de redes estaduais e municipais para apoiar de forma unificada a escola pública exigida pela população. Com isso, as regiões brasileiras podem transformar-se em territórios onde o reconhecimento das diferenças passa a ser ponto de partida para superação das desigualdades.

A socialização de indicadores quantitativos e qualitativos na rede de conselhos vai permitir qualificar a participação dos conselheiros na consolidação de um Sistema Nacional de Educação. Para corrigir as distorções históricas, o conselheiro assumindo o papel de protagonista da democratização tem na formação a possibilidade de aprofundar-se, de um lado, nas questões históricas que forjaram a atual realidade educacional brasileira e, de outro, atuar na gestão, decisão e proposição de formulação de políticas educacionais mais democráticas, pois as condições essenciais para a implantação de uma política de descentralização com qualidade ainda não foram produzidas.

É urgente a necessidade de uma política articulada para deter o aumento da fragmentação e das desigualdades entre as mais de cinco mil redes municipais de ensino existentes no Brasil. O município precisa ser entendido como parte constituinte de um sistema maior. Neste sentido, o ponto de partida para as pequenas redes municí-

país é certamente a constituição, junto com a rede estadual, de uma gestão descentralizada e regime de colaboração na educação básica, que possa definir as necessidades da população escolar.

A implantação da Gestão Descentralizada e Regime de Colaboração com os pequenos municípios permite vislumbrar a construção, de forma pioneira no país, de um Sistema Único Descentralizado de Educação Básica em cada Estado brasileiro, em que a escola não necessita mais explicitar se é estadual ou municipal, passa então a denominar-se como escola pública, porque efetivamente apropriada pela participação da população.

A Gestão Descentralizada e Regime de Colaboração buscam implementar e desenvolver ações conjuntas entre o Estado e os Municípios, no sentido de redefinir atribuições e corrigir distorções na Educação Básica pela participação da população, tendo os Conselhos Municipais de Educação como mediadores desta participação.

O desenvolvimento do Programa de Gestão Descentralizada em Regime de Colaboração inicia-se pela elaboração da Lei de Gestão Democrática e do Plano Municipal de Educação, momento em que serão definidas com a participação da população as metas e ações necessárias a serem implementadas pelas duas esferas de governo no âmbito de cada município. A elaboração desta Lei parte da análise de indicadores quantitativos e qualitativos acerca das condições administrativas, financeiras e pedagógicas que possuem as redes públicas de ensino instaladas em cada um dos municípios.

A partir da criação do Fundeb, a gestão democrática das políticas educacionais, de forma descentralizada e em regime de colaboração, permite o enfrentamento das questões cruciais da organização e do atendimento da educação básica que ainda não foram resolvidos na educação básica.

A formação dos conselheiros tem como um dos seus módulos temáticos as funções do CME e suas articulações com as políticas públicas. Os problemas educacionais brasileiros na democratização da gestão educacional, na redefinição de política de financiamento, na inclusão educacional e na formação e valorização dos profissionais da educação serão necessariamente conteúdos prioritários desta formação.

- **Documentos do Conselho Nacional de Educação (CNE)**

Pareceres, Resoluções e Indicações. Lei de criação:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9131.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9131.htm)>

- **Documentos dos Conselhos Estaduais de Educação**

<<http://portal.mec.gov.br/cne/index.php?option=content&task=view&id=142&Itemid=236>>

## Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

O objetivo do Todos Pela Educação pode ser traduzido em uma frase: “todas as crianças na escola, aprendendo”. Para alcançá-lo, foram definidas cinco metas específicas e focadas em resultados mensuráveis, que devem ser alcançadas até 7 de setembro de 2022, ano do bicentenário da independência do Brasil.

**Meta 1:** toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola. A Meta 1 é considerada o primeiro passo para uma Educação de qualidade, pois para que o aluno aprenda, ele precisa estar matriculado e frequentando a escola. Segundo dados do INEP referentes a 2005, estão na escola 73% das crianças de 4 a 6 anos, 97% das crianças e jovens de 7 a 14 anos e 82% dos jovens de 15 a 17. Mesmo na faixa etária de 7 a 14 anos, em que o Brasil apresenta seu melhor resultado, ainda temos um grande desafio, pois os 3% que estão fora

da escola representam 800 mil crianças.

**Meta 2:** toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos. Além de ter as crianças na escola, é preciso que elas aprendam. O ponto de partida para isso está na Meta 2, pois saber ler e escrever corretamente permite que alguém aprenda muito e pela vida toda. Não existem, atualmente, informações sobre alfabetização nessa faixa etária, mas o problema fica evidente com os dados do SAEB 2003. Essa avaliação nacional mostra que 55,5% das crianças chegam à 4 série do Ensino Fundamental sem estar corretamente alfabetizadas.

**Meta 3:** todo aluno com aprendizado adequado a sua série. Somente quando o aluno está realmente aprendendo, pode-se dizer que existe educação de qualidade. No Brasil, os dados relativos ao ensino de Língua Portuguesa apresentados no SAEB 2005, por exemplo, mostram que apenas 29% dos alunos da 4 série do Ensino Fundamental

sabem o conteúdo adequado a essa série. O desempenho também é baixo na 8 série do Ensino Fundamental (19%) e na 3 série do Ensino Médio (22%).

**Meta 4:** todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos. Muitos alunos sequer chegam ao Ensino Médio, pois saem da escola muito cedo. Dos alunos que ficam, quase a metade não cursa a série apropriada a sua idade. Segundo a PNAD de 2005, somente 39% dos jovens de 19 anos conseguem concluir o Ensino Médio.

**Meta 5:** investimento em Educação ampliado e bem gerido. A Meta 5 é a única que não está ligada diretamente à sala de aula, mas é ferramenta indispensável para a melhoria da Educação. Dados do PISA mostram que os países com melhor rendimento escolar investem, pelo menos, 5% do PIB em Educação, enquanto o Brasil investe apenas 3,2%. Assim, a Meta é atingir, no mínimo, o percentual de 5% até 2011, mantê-lo até 2022, e investi-lo de maneira correta.



propõe o compartilhamento de conhecimentos de forma equânime, colocando à disposição de todos os usuários da rede mundial de computadores - Internet - uma biblioteca virtual que deverá se constituir em referência para professores, alunos, pesquisadores e para a população em geral. Esse portal constitui-se em um ambiente virtual que permite a coleta, a integração, a preservação e o compartilhamento de conhecimentos, sendo seu principal objetivo o de promover o amplo acesso às obras literárias, artísticas e científicas (na forma de textos, sons, imagens e vídeos), em domínio público ou que tenham a sua divulgação devidamente autorizada, que constituem o patrimônio cultural brasileiro e universal. Endereço:

<[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.do?select\\_action=&co\\_autor=58](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.do?select_action=&co_autor=58)>

## Documentos legais de interesse do Conselho Municipal de Educação

- **União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME**

É uma entidade que tem sob sua responsabilidade a gestão de um dos setores mais importantes da promoção à cidadania. Sua atuação está voltada ao município, à comunidade, transformando as ações locais em articulação para questões de cunho nacional. A UNDIME é uma entidade nacional que congrega os dirigentes municipais de educação. Fundada em outubro de 1986, é uma associação civil sem fins lucrativos e autônoma. Sua sede está na capital da República, em Brasília, de onde a entidade comanda a rede de participação de seus afiliados e parceiros, dando destaque às ações que tenham por objetivo central a formulação de políticas educacionais. Endereço:

<[http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=princ&id=1&id\\_prin=1251](http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=princ&id=1&id_prin=1251)>

## CONSELHO MUNICIPAL E SUAS ARTICULAÇÕES COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste módulo gostaríamos de discutir com você as funções do CME e suas articulações com as políticas públicas, aspectos essenciais na sua formação como conselheiro municipal. Dentro desse quadro, ressaltamos os principais problemas educacionais brasileiros na democratização da gestão educacional, na redefinição de política de financiamento, na inclusão educacional e na formação e valorização dos profissionais da educação, conteúdos prioritários dentro desta formação.

### 1 Direito à Aprendizagem: o desafio do direito à educação

*Maria Eliete Santiago*

A partir da leitura desse texto, você vai refletir a respeito da educação como direito e, conseqüentemente, como direito à aprendizagem. Vai conhecer também as principais políticas que contribuem para sua efetivação, com destaque para a ampliação da escolarização obrigatória, com o ensino fundamental de nove anos, e as responsabilidades dos conselhos de educação municipais como instâncias de controle e avaliação dessas políticas.

*O reconhecimento do direito à educação implica garantir que seja acessada por todas as pessoas. A equidade educativa significa igualar as oportunidades de todas as pessoas de acessar, permanecer e concluir a Educação Básica, ao mesmo tempo, conseguir um ensino de alta qualidade, independente de origem étnica, racial, social ou geográfica. (GRACIANO, 2005, p.15)*

## 1.1 Educação: direito social fundamental, prática social e pedagógica

A mobilização da sociedade brasileira organizada em torno do movimento pró-constituinte para discutir e apresentar emendas ao projeto da atual Constituição resultou em avanços para a Educação. A compreensão e a definição da educação como direito humano e social, na forma explicitada pelo **artigo 205**, inclui os propósitos e os desafios postos pela sociedade no texto constitucional. Essa perspectiva de direito ganha visibilidade na definição dos princípios norteadores que fundamentam o ensino, na indicação de como o Estado cumpre o seu dever para garantir o direito à educação e no traçado das linhas gerais para efetivação desse direito.

Assim, a promulgação da Constituição Brasileira em 1988 e, posteriormente, a aprovação da Lei 9394/96, representam avanços no trato dos direitos básicos da população no seu conjunto, bem como para a definição de políticas públicas e sociais, de modo particular para a política educacional.

A educação, concebida constitucionalmente como um direito fundamental do cidadão/cidadã, e desse modo incorporada ao texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, contribuiu para a formulação de uma política educacional cujo horizonte é a universalização da educação. Provocou também a abertura de novos canais de reivindicação, de regulação, de proteção e de controle social da educação que tomaram forma de conselhos, de fóruns, de movimentos sociais e de práticas de audiências públicas, entre outros.

Na verdade, a compreensão da educação como um direito básico levou segmentos da sociedade civil e o governo a criarem mecanismos democratizadores e de participação e formularem medidas para a garantia da educação e a proteção desse direito. Portanto, a educação é um direito de todos, como coloca o art. 205 da Constituição Brasileira de 1988.

Na esteira dessa afirmação, o ensino ganha relevância com definição dos princípios que deverão servir de base para a educação na perspectiva do direito. Os princípios que servirão de base para ministrar o ensino são:

“A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”  
Fonte: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/47/99/479/>>.  
Acesso em: 14/04/08.

- **Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) - MEC**

<<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?searchword=PCN&submit=Pesquisar&option=search>>

- **Banco de imagens do Ministério da Educação**

Banco de imagens que o portal MEC disponibiliza a seus usuários, com diversos temas relacionados à Educação. A divulgação das fotos é livre, desde que respeitados os créditos de seus autores. Para utilizá-lo basta cadastrar-se no endereço:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=10128](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=10128)>

- **Indicadores Demográficos e Educacionais**

Consulte os Indicadores Demográficos e Educacionais dos estados e municípios e conheça o perfil da população e da rede de ensino de cada um dos estados e municípios brasileiros. Endereço:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=10133](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=10133)>

- **Plano de Desenvolvimento da Educação**

Com o PDE, o Ministério da Educação pretende mostrar à sociedade tudo o que se passa dentro e fora da escola e realizar uma grande prestação de contas. Veja os programas e ações do governo para a área de Educação. Endereço:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910&sistemas=1>

- **Portal Domínio Público – Biblioteca Digital**

O “Portal Domínio Público”, lançado em novembro de 2004,

- **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP**

O INEP é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro, com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral. Para gerar seus dados e estudos educacionais, o INEP realiza levantamentos estatísticos e avaliativos em todos os níveis e modalidades de ensino. Endereço:

<<http://www.inep.gov.br/institucional/>>

## Textos de interesse geral

Artigos, textos, notícias/reportagens, estudos, propostas curriculares e outros focados na temática da educação no município, como por exemplo:

- **Pesquisa: Retratos da Leitura no Brasil (2008)**

Pesquisa organizada pela Instituto Pró-Livro, traz os resultados do maior estudo já realizado no país sobre comportamento leitor da população. Endereço:

<<http://www.prolivro.org.br/ipl/publier4.0/texto.asp?id=48>>

- **Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação**

Nesse espaço, foram disponibilizados os atos normativos do Conselho Nacional de Educação, relacionados às Diretrizes Nacionais para a Educação, em todos os níveis e modalidades. Endereço:

<[http://portal.mec.gov.br/cne/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=6&id=141&Itemid=617](http://portal.mec.gov.br/cne/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=6&id=141&Itemid=617)>

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V – valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- VI – gestão democrática do ensino.

Fonte: Artigo 206 da Constituição Federal de 1988.

O conjunto dos princípios constitucionais de que trata o artigo 206 da Constituição Federal de 1988 revela um nível de complexidade, de articulação e de responsabilidade institucional. Além disso, ele demanda a formulação de políticas e a definição de medidas para a garantia do direito à educação. Os princípios também afirmam o lugar do ensino na perspectiva do direito à educação e apresentam-se como condição para garanti-lo. Tratando-se da educação escolar, objeto da Constituição Federal e da Lei 9394/96, a materialidade do direito começa pelo acesso à escola e se concretiza com o ensino para o qual convergem os **outros princípios**.

Pelo exposto, parece não ser demais afirmar que o ensino é a razão de ser da permanência do/da estudante na escola. É com ele que se realiza a relação com o saber e a produção-apropriação do conhecimento. Acesso e permanência são princípios que concorrem para a democratização da escola e universalidade do direito à educação. Por isso, um e outro são, ao mesmo tempo, critério político e condições de funcionamento para efetivação da educação.

Pluralismo de idéias, gratuidade do ensino público, valorização dos profissionais do ensino e gestão democrática do ensino.

Em outros termos, a democratização da escola e a educação como direito passam obrigatoriamente pelo acesso e a permanência do/da estudante na escola e nos espaços de aprendizagem. Nesse caso, não basta a expansão dos sistemas e redes de ensino. Por isso, os sistemas de ensino, ao ampliarem a sua oferta, aumentam as possibilidades de receber a população em idade escolar pelo acréscimo do número de vagas. Com isso, desencadeiam apenas uma dimensão do processo. Logo, é fundamental que, junto com o acesso, seja implementada uma política social e educativa, com qualidade social, para a permanência do/da estudante na escola e nos espaços de aprendizagem.

Mas o que poderíamos vir a chamar de permanência com qualidade? Em primeiro lugar, diria que a permanência com qualidade é aquela que significa as aprendizagens, que possibilita novas aprendizagens, troca de saberes; garante a vivência do ciclo **gnosiológico** e permite ao/à estudante conhecer as potencialidades dos seus pares.

Gnosiologia é o ramo da filosofia que se preocupa com a validade do conhecimento em função do sujeito que está em processo de conhecimento.

A garantia do acesso e da permanência coloca algumas exigências de ordem administrativa, técnica e pedagógica. Nesse caso, a permanência na escola como processo de aprendizagens significativas implica num processo de (re)formulação ou (re)orientação curricular na perspectiva da organização do trabalho pedagógico coletivo e do trabalho docente-discente. Implica ainda na formulação de uma política de formação continuada cujos princípios orientadores estejam fundados:

- na universalidade da participação docente;
- aproximação dos espaços de formação profissional e espaços de atuação profissional;
- na definição dos tempos escolares — pedagógicos e curriculares — de ensino;
- na reorganização das práticas avaliativas, melhoria das condições de trabalho e valorização profissional.

Em outras palavras, ofertar educação como processo de escolarização, e na perspectiva do direito, é começar pela compreensão do dever do Estado com a efetivação da educação.

dos legislativos. A página é atualizada diariamente com notícias variadas de interesse dos estados e municípios brasileiros. Para acompanhar o que está sendo discutido nas casas legislativas, basta acessar o Portal Interlegis:

<[www.interlegis.gov.br](http://www.interlegis.gov.br)>

- **Plano Nacional de Educação**

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS\\_2001/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm)>

- **Legislação referente à Educação Básica**

<<http://portal.mec.gov.br/>>

- **Secretarias Estaduais de Educação**

No site do INEP, você encontra informações e formas de contato com todas as secretarias de educação do país. Endereço:

<<http://www.inep.gov.br/basica/encceja/secretarias.htm>>

- **IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**

Foi criado pelo INEP em 2007 e representa a iniciativa de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do INEP a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do INEP, o SAEB – para as Unidades da Federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios. Endereço:

<[http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=10&Itemid=13](http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=10&Itemid=13)>



Informações dos Conselhos Municipais de Educação – SICME. É uma base de dados alimentada, via internet, pelos conselheiros e dirigentes municipais.

**Nesse espaço, você pode encontrar:**

- a) Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação;
- b) Subsídios para o Planejamento de Conferência Municipal de Educação;
- c) Subsídios para o Planejamento da Rede Escolar com Base na Experiência em Minicenso Educacional;
- d) Banco de Experiências do SICME.

**Endereço:**

<<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=251&Itemid=491>>

- **LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)**

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>

- **Constituição Federal atualizada**

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>

- **Constituições Estaduais atualizadas**

Você encontra todas as constituições estaduais e outra série de documentos e informações no espaço Interlegis, Comunidade Virtual do Poder Legislativo, criado como agente facilitador do processo de integração e modernização do poder legislativo brasileiro, em suas instâncias federal, estadual e municipal. Tem o objetivo de melhorar a comunicação e o fluxo de informações entre os legisladores, aumentar a eficiência e competência das casas legislativas e promover a participação cidadã nos proces-

De acordo como art. 208 da Constituição Federal, o dever do Estado com a educação cumprir-se-á através:

- I – do ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II – progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III – atendimento especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo capacidade de cada um;
- VI – oferta do ensino regular, adequado às condições do educando;
- VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

A observância dos princípios que devem servir de base para se garantir a universalização do ensino com qualidade representa um grande desafio para a política educacional e a prática pedagógica. De um lado, as informações educacionais revelam que o desempenho do sistema escolar não corresponde à perspectiva do direito à educação e às condições de funcionamento das escolas que, de um modo geral, vem negando a apropriação do conhecimento. De outro, a prática pedagógica não responde as exigências colocadas pelas diferenças que compõem o cotidiano escolar e as críticas referentes à formação do professor/a.

No trato à garantia do direito à educação e, conseqüentemente, à aprendizagem, merecem destaque o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, e o atendimento em creche e pré-escola. Essa modalidade



de educação, tratada em relação, de forma articulada, constitui uma política de ampliação do tempo de escolarização das crianças, que passam a ingressar no ensino fundamental aos seis anos de idade, e com maior tempo de permanência na escola, uma política que se esboça como inclusão.



Como vimos, a universalização da educação se relaciona diretamente com o acesso e a permanência dos alunos na escola. Procure encontrar argumentos para justificar esta afirmação.

## 1.2 Tempo de escolarização e tempo curricular como direito à educação e à aprendizagem

O dever do Estado para garantir o direito à educação se expressa nas políticas e medidas educacionais e ganha visibilidade nos espaços escolares e de aprendizagem com o trabalho docente-discente. É no tempo de escolarização, no tempo curricular que as políticas ganham corpo no cotidiano escolar. Portanto, o tempo de escolarização e de permanência na escola requer a formulação de um projeto político pedagógico que se realiza como tempo curricular – aquele destinado e realizado como trabalho docente-discente.

Na verdade, o tempo curricular traduz a política educacional, produz os processos interativos, tece os fios das aprendizagens e evidencia a materialização do direito. É nessa direção que a afirmação da educação como direito exige novas relações sociais na escola, entre diferentes espaços educativos e entre esses e seu entorno. Desse modo, assumir a educação como direito exige um novo modo de pensar e fazer educação e ensino.

É importante ressaltar a importância de um processo de natureza coletiva de reorientação pedagógica e de reformulação de currículo que envolva as comunidades interna e externa no âmbito da educação e da escola; assim como entendo ser importante a definição de uma política de formação continuada que adote como princípios a

bilidades que esses indicadores trazem para o seu trabalho de Conselheiro Municipal de Educação.

## 5.1 A importância de o Conselho Municipal de Educação acessar e utilizar indicadores sócio-educacionais

Os integrantes dos Conselhos Municipais de Educação deverão estar preparados para acessar e utilizar indicadores sócio-educacionais para fundamentar seus pareceres, resoluções ou deliberações e indicações de estudos e projetos. Para o cumprimento dessa tarefa, um sistema de indexação e de busca pode facilitar o trabalho do Conselheiro, na medida em que organize a recuperação dos dados de modo inteligente e prático, mediante exibição de documentos de forma simples, organizada e com informações agregadas. Os gestores desse ambiente no âmbito do Conselho Municipal de Educação devem ter a possibilidade de excluir documentos e comentários com envio de aviso de exclusão ao autor. Deverão estar em diversos formatos e, de preferência, abertos.

Os documentos referentes a indicadores sócio-educacionais que poderão ser consultados e estudados pelos integrantes dos Conselhos Municipais de Educação podem ser agrupados da seguinte maneira:

### Materiais de referência

- **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho:** O Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho – foi criado em outubro de 2003 com o objetivo de ampliar a capacidade de atuação dos conselheiros municipais de educação. O Pró-Conselho incentiva e qualifica a participação da sociedade na tarefa de avaliar, definir e fiscalizar as políticas educacionais e assim garantir a universalização dos direitos básicos que promovam o exercício da cidadania. Para conhecer o perfil e criar um cadastro nacional dos conselhos municipais de educação existentes no país, o Pró-Conselho desenvolveu o Sistema de

## Bibliografia Comentada

SOUZA, D. B. de; VASCONCELOS, M. C. C. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). *Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, 2006, p. 39-56. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010440362006000100004&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010440362006000100004&script=sci_arttext&tlng=pt)>.

O artigo traz o resultado de um expressivo recorte da produção científica brasileira em torno do eixo temático Política, Gestão e Financiamento de Sistemas Municipais Públicos de Educação no Brasil, cobrindo o período 1996-2002, o que resultou no resumo de 355 referências publicadas no País, correspondentes à produção de cerca de 266 autores. Da análise desse eixo temático, emergiram, entre outras questões, dados que permitiram elaborar um balanço sobre a produção teórico-conceitual e teórico-empírica que versa sobre os Conselhos na área de Educação no Brasil.

Gestão Educacional: Conselho Municipal de Educação Participação e autonomia. *Revista Nova Escola*, edição 177, nov/2004, Fundação Victor Civita. Disponível em: <[http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0177/aberto/mt\\_243295.shtml](http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0177/aberto/mt_243295.shtml)>, acesso em 10/06/2008.

O artigo apresenta a experiência do CME de Cajamar/SP e aproveita para discutir as funções e a constituição dos CMEs e sua relação com a definição do Plano Municipal de Educação.

## 5 Como acessar e utilizar indicadores sócio-educacionais

Desenvolver sua capacidade para acessar e utilizar os indicadores sócio-educacionais disponíveis no âmbito da União, Estados e Municípios. Essa é a principal meta que você deverá atingir com o estudo do próximo texto dessa formação. Para que isso aconteça, estude com atenção as orientações e esclarecimentos apresentados sobre as possi-

universalidade, cuja meta venha a ser atingir aqueles e aquelas que estão envolvidos com os processos educativos.

No que se refere à ampliação do tempo, partimos de dois ângulos: aquele que diz respeito à ampliação do tempo curricular – a jornada; e aquele que se refere à trajetória – a ampliação do tempo de escolarização. Nessa perspectiva inscreve-se a ampliação do ensino fundamental para nove anos, a começar dos seis anos de idade, respondendo ao direito, ao critério de qualidade social e à política de inclusão.

Apesar dessa compreensão e das políticas em curso, apesar das estatísticas educacionais indicarem a elevação do acesso da população à escola, essas mesmas estatísticas mostram também que há crianças, em idade escolar, submetidas ao trabalho infantil, fora da escola, e jovens e adultos que passam ao largo dos processos de escolarização. Portanto, apesar dos esforços para a universalização do ensino, pelo menos dois desafios colocam-se como política educacional e pedagógica na perspectiva da educação como direito: a permanência na escola como garantia do acesso ao conhecimento e o desenvolvimento de aprendizagens, bem como a ampliação do tempo escolar para os estudantes.

Em outros termos, a universalização do acesso não vem se revertendo em tempo de aprendizagem para os/as estudantes. As perdas escolares e, conseqüentemente, a repetência são demonstrativos de exclusão do conhecimento mesmo para aqueles que foram incluídos pelo processo de escolarização.

Na verdade, a educação na perspectiva do direito, inicia pelo acesso, mas vai além da sua garantia. Acesso ao processo de escolarização, com vistas à permanência nos espaços escolares e de aprendizagem, com o objetivo de possibilitar o acesso ao conhecimento e o desenvolvimento humano, social mediado pelas aprendizagens. Vários fatores concorrem, certamente, para a democratização da educação e a efetivação do direito à aprendizagem. Para isso, contribuem a teoria pedagógica, a base material e o trabalho docente-discente.

Na verdade, a escola está desafiada a dar conta da sua missão histórica e, para tanto, precisa reorganizar-se a partir dos seus propósitos, dos seus meios e da organização dos sujeitos profissionais da educação e do princípio do direito à educação.

## 1.3 Conselhos Municipais de Educação e o zelo pela garantia do direito à educação e à aprendizagem

A exclusão e a seletividade são marcas históricas da educação na sociedade brasileira que tomam forma e conteúdo, de acordo com os níveis de organização da sociedade. A negação das reivindicações e dos direitos fundamentais tem levado a sociedade a desenvolver diversos modos de pressão social que lhes permita garantir sua participação na definição e controle das políticas públicas e sociais.

Nesse processo de participação e controle social das políticas públicas inscrevem-se os Conselhos Municipais de Educação, que constituem um espaço de discussão efetiva da política educacional nas suas diferentes fases. Deles, espera-se a afirmação do seu caráter deliberativo de modo a avançar cada vez mais em relação à sua função consultiva e propositiva.

Em síntese, tomar para si a responsabilidade de controle da política educacional, quanto à garantia do direito à educação materializada no direito à aquisição e desenvolvimento de aprendizagens, é meta e agenda dos Conselhos Municipais de Educação. Desse modo, cabe a ele tomar como referência, além dos princípios constitucionais, os princípios e fins da educação, conforme afirmado na Lei 9394/96. Isto é, espera-se dos Conselhos de Educação o acompanhamento e o controle dos princípios constitucionais para ministrar o ensino, tendo em vista aqueles reafirmados pela LDB e aqueles que a ela foram acrescentados:

- respeito à liberdade e apreço à tolerância
- valorização do profissional da educação escolar
- garantia de padrão de qualidade
- valorização da experiência extra-escolar
- vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

o que dizer dos municípios onde não existe o CME? Não há momento melhor do que este para criá-lo, mesmo que seja um pequeno embrião, um grupo pequeno, mas aguerrido, que aceite o desafio de contribuir para a elaboração do Plano Municipal de Educação. Para tanto, não faltarão apoio e acolhimento por parte da União Nacional dos conselhos municipais de Educação e das instâncias de Estado e da sociedade civil que acreditam na participação popular como construtora da educação da sociedade.

## Resumo

O presente texto tem por objetivo clarear e valorizar o papel que devem ter os conselhos municipais de educação na tarefa de elaboração, execução e avaliação dos Planos Municipais de Educação. Para tanto, começamos por ordenar e descrever alguns conceitos afetos à educação escolar – tema central do artigo. Em seguida, contextualizamos historicamente os conselhos e planos de educação para, então, abordar e aprofundar a relação entre ambos. Queremos reforçar que, apesar de ser papel da Secretaria Municipal de Educação (SME), liderada por seu titular e subsidiada pelo prefeito e pela Câmara Municipal coordenar a elaboração e executar as ações necessárias à construção e posterior execução e avaliação do PME, cabe ao Conselho Municipal de Educação, com poder normativo ou somente consultivo, a função primordial de inspirar, incentivar, cobrar e orientar todo o processo de elaboração, execução e avaliação do PME.



## Questão de Avaliação

- Qual é a situação do PME no seu município? Qual tem sido o papel do CME do seu município na elaboração, execução ou acompanhamento do PME?

zembro de 2010, não seria o caso de deixar como está, aguardar a nova lei federal e em 2011 elaborar o Plano ? Não, por um motivo conjuntural muito simples: 2011 e 2012 serão os dois últimos anos de mandato do atual prefeito, eleito ou eleita em 2008. Não haverá motivação política para elaborar o PME. Sendo assim, deve-se aproveitar a oportunidade da “disposição política” que reina em 2009 e 2010 – tendo-se somente três cuidados: primeiro, o de se afinar com a construção do novo PNE, que se está fazendo no processo das Conferências Municipais, Estaduais e Nacional de Educação (esta última, a CONAE, em abril de 2010); segundo, o de compatibilizar as metas do decênio a ser abrangido pelo PME às do atual PNE, atualizadas, e as que forem traçadas no novo PNE (2011-2020); terceiro, de se articular com as disposições da Lei do Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério (Lei nº 11.578, de 2008) e das Diretrizes do Conselho Nacional de Educação sobre as Carreiras, bem como da legislação que se está produzindo e deve ser aprovada no Congresso sobre a valorização dos profissionais da educação em geral: professores, pedagogos e funcionários habilitados técnica e pedagogicamente.

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

## 4.7 O CME e a avaliação do PME

Aqui chegamos ao papel crucial do CME quanto ao PME: sua avaliação. Ser conselheiro é, acima de tudo, ser crítico e formulador das políticas educacionais. É fundamental que, concluída a tramitação e aprovada a lei do PME, se constitua um Fórum permanente para seu acompanhamento e avaliação. Nos municípios onde existe um CME bem representativo e estruturado, com alguma autonomia financeira (ser unidade orçamentária, com dotação, por exemplo, correspondente a 1% dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino), ousaria-se dizer que esse Fórum deve ser o próprio Conselho.

Onde o CME for pouco representativo, ou estiver fragilizado, mais do que inventar outro órgão para avaliar o PME, não seria o caso de avaliar o próprio CME e torná-lo digno de tempos mais democráticos e de uma educação municipal de maior qualidade? E

Hoje, além da discussão sobre o Fundeb – Fundo da Educação Básica, instrumento que pode representar a melhoria das condições para a oferta e manutenção da **educação básica**, está colocado como agenda para os Conselhos de Educação: a História e a Cultura Afro-brasileira, a educação multicultural e o debate sobre a ampliação do ensino fundamental para nove anos, com início aos seis anos de idade.

Nesse sentido, espera-se que o CME possa ser a instância de acompanhamento do processo de implantação e efetivação dessa política, estando atenta a construção da proposta pedagógica que leve em consideração a discussão sobre a escola e o ensino. As preocupações dirigir-se-ão, nesse caso, para a população que inicia o ensino fundamental de nove anos, particularmente para a sua movimentação nos espaços escolares e de aprendizagens; a organização do espaço e do tempo escolar e do tempo curricular com ênfase na sua distribuição, organização, uso e aprendizagem.

Na verdade, esperam-se do Conselho Municipal de Educação um trabalho de política educacional e prática pedagógica, atento às práticas de exclusão-inclusão e de afirmação-negação da escola de qualidade social.



Dê exemplos de ações educativas que possam garantir a **permanência com qualidade dos alunos** na escola.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) traz mecanismos para implementar uma política descentralizadora e redistribuidora de recursos baseada no número de alunos do Ensino Fundamental, da Educação Infantil e do Ensino Médio, sem a discriminação à educação infantil e ao Ensino Médio presente no Fundef.

## Resumo

Este texto constitui-se como um exercício de reflexão a respeito da educação como direito e, conseqüentemente, como direito à aprendizagem. Sua base é o entendimento da educação como um direito social. Nesse sentido, enfoca os princípios constitucionais que dão sustentação à educação e discute a forma como o Estado pode garantir este direito. Aborda as principais políticas que contribuem para a efetivação do direito à educação-aprendizagem, com destaque para a ampliação da escolarização obrigatória, com o ensino



fundamental de nove anos, e as responsabilidades dos Conselhos de Educação Municipais como instâncias de controle e avaliação dessas políticas. Ressalta-se que tomar a educação como direito é garantir o acesso sim, mas vai além: a finalidade é promover aprendizagens significativas que contribuam para a formação humana do estudante.

### Bibliografia Comentada

Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Ampliação do ensino fundamental para nove anos: 3º relatório do programa*. Secretaria de Educação Básica. Brasília: Ministério da Educação, 2006.

Este relatório traz os resultados de dez encontros regionais que aconteceram em 2005, nos municípios de Cuiabá/MT, São Luiz/MA, Maceió/AL, Natal/RN, Belém/PA, Rio Branco/AC, Belo Horizonte/BH, Curitiba/PR, Guarulhos/SP e Porto Alegre/RS, promovidos pelo MEC em parceria com as Secretarias de Educação, juntamente com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), com o objetivo de discutir o ensino fundamental de nove anos. Durante esses encontros, os gestores e demais profissionais da educação presentes propuseram várias questões para o MEC sobre a implementação do Programa Ampliação do Ensino Fundamental para Nove Anos e que, neste relatório, aparecem classificadas, agrupadas e analisadas por assunto/tema.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. Campinas, SP: *Educação & Sociedade*, ano XX, nº 69, Dezembro/99. p. 119-136. Disponível em: <www.bibvirt.futuro.usp.br>, acesso 20/07/2008.

Este artigo explicita o tratamento dado pela Constituição e pela LDB ao problema dos sistemas municipais de ensino.

### 4.6 O Conselho Municipal de Educação/CME e a implantação do Plano Municipal de Educação

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

Depois de aprovado o PME, o CME velará constantemente por sua execução e aperfeiçoamento. Não terá muito sentido o que infelizmente está ocorrendo no cotidiano de alguns municípios: o CME constituir-se em órgão de oposição sistemática às políticas e às ações da SME. Esse conflito precisa ser resolvido e superado durante o processo de elaboração do PME, principalmente no momento das discussões. Espera-se que os conselheiros, pela sua formação e vivência, possam ser elementos críticos de toda a realidade municipal, inclusive da educação como se dá no cotidiano das escolas e da SME; mas que sejam, acima de tudo, estudiosos da realidade educacional e promotores das soluções de seus problemas.

O contrário, ou seja, um alinhamento sistemático, acrítico e incondicional dos conselheiros a todas as posições do Executivo, é mais indesejável ainda. Pela sua natureza e composição representativa da totalidade do município, o CME necessariamente terá posições conflitantes com a SME e a Prefeitura. No percurso da execução do PME, não faltarão momentos de priorização de uma ação em detrimento de outra – ambas previstas nos cronogramas do Plano -: a mediação do CME será fundamental para garantir a credibilidade, a longevidade e o aperfeiçoamento do PME.

Uma palavra sobre a situação dos municípios que, em 2009 ou 2010, ainda não contam com planos municipais elaborados e aprovados pelas respectivas Câmaras. Já que o PNE só vale até 31 de de-



to gerador de mais recursos são as próprias matrículas na educação infantil (creches e pré-escolas), no ensino fundamental e respectivas modalidades. Em alguns casos (creches e educação especial), valem também as escolas gratuitas conveniadas com a Prefeitura. Daí a necessidade de um domínio dos mecanismos do Fundeb por parte dos conselheiros, um dos quais, inclusive, é membro do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Daí a necessidade de se construir estratégias de captação de recursos por meio da abertura de mais vagas, principalmente em creches e na EJA, onde a demanda potencial é maior. Daí a necessidade de zelar pelo registro das matrículas no Censo escolar, para que elas valham no ano seguinte para o aumento do coeficiente de participação do município na distribuição de recursos do Fundeb estadual.

A próxima fase - da tomada de decisões - é a mais delicada do processo. As demandas costumam ser crescentes em quantidade e qualidade e os recursos, escassos. **Decisões, mais ou menos generosas, têm que ser tomadas quanto a metas de atendimento, a estratégias alternativas que envolvem concepções pedagógicas conflitantes, a ações que contemplam interesses e reivindicações de setores mais ou menos representativos no Fórum.** Especial cuidado precisa haver na identificação das melhores estratégias de atendimento: se pela oferta pública ou comunitária, se pela jornada integral ou por turnos reduzidos, se com ou sem o uso de equipamentos de qualificação, como quadras de esporte cobertas, bibliotecas, laboratórios, equipamentos de informática, etc. **O papel do CME**, nesse momento, é **o de ser moderador**, levantando o máximo possível os diversos aspectos e consequências das decisões a serem tomadas.

Alguns membros do CME podem ter qualificações especiais para dar agilidade ao processo, e deverão se empenhar para tanto, sem querer assumir o comando do processo. A presença de um vereador da Comissão de Educação da Câmara no Fórum e, também, na Comissão de Redação, poderá antecipar entendimentos, agilizar o processo e aperfeiçoar o produto final.

no. Recupera o percurso histórico dos planos de educação no Brasil para equacionar a questão das relações entre sistemas de ensino e planos de educação no âmbito dos municípios, indicando os passos a serem seguidos para a implantação dos sistemas municipais de ensino, assim como para a elaboração dos planos municipais de educação.

CARVALHO, J. *et al.* Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/1999/dwn/enanpad1999-ap-10.pdf>>.

Os autores discutem a finalidade dos conselhos municipais caracterizando-os como uma nova estratégia de articulação concertada entre Estado e sociedade. Por meio de pesquisa desenvolvida na cidade de Salvador, BA, junto a esses conselhos, revelam como atuam na prática, as dificuldades encontradas e os limites para que desenvolvam uma ação participativa, coerente com seus objetivos. Ao mesmo tempo, indicam que tais dificuldades, no âmbito do Estado e da sociedade civil, decorrem do forte caráter patrimonialista e do clientelismo que permeiam as relações sociais.

## Referências

GRACIANO, M. (Org). *Educação também é direito humano*. São Paulo: Ação Educativa/PIDHDD, 2005.

## 2 Educação e Desenvolvimento Local

*Ladislau Dowbor*

Ao ler e refletir sobre o conteúdo do texto a seguir, você vai compreender que, sem participação, não há desenvolvimento, pois uma nova visão está surgindo na educação: os estudantes, além do currículo tradicional, devem conhecer e compreender a realidade onde vivem e onde serão chamados a participar como cidadãos e como profissionais. Além disso, vai conhecer algumas experiências que acontecem no nosso País envolvendo o cidadão, no universo da educação, de uma forma construtiva no nível da sua cidade e do entorno regional ao articular-se com pessoas que conhecem diretamente e instituições que fazem parte do seu cotidiano.

Esta visão de que podemos ser donos da nossa própria transformação econômica e social, de que o desenvolvimento não se espera, mas se faz, constitui uma das mudanças mais profundas que está ocorrendo no país. Tira-nos da atitude de espectadores críticos de um governo sempre insuficiente ou do pessimismo passivo. Devolve ao cidadão a compreensão de que pode tomar o seu destino em suas mãos, conquanto haja uma dinâmica social local que facilite o processo, gerando sinergia entre diversos esforços.

### Caso São Joaquim (SC)

O município de São Joaquim, situado no sul do Estado de Santa Catarina, era uma região pobre, composta principalmente por pequenos produtores com poucas perspectivas, apresentando os indicadores de desenvolvimento humano mais baixos do Estado. Como outros municípios do país, São Joaquim e os municípios vizinhos esperavam que o desenvolvimento “chegasse” de

fora, sob forma de investimentos de grandes empresas, ou de projetos do governo. Há poucos anos, vários residentes da região decidiram que não iriam mais esperar e optaram por outra solução para os seus problemas: enfrentá-los eles mesmos. Identificando as características diferenciadas do clima local, constataram que era excepcionalmente favorável à fruticultura, se organizaram e, com os meios de que dispunham, fizeram parcerias

com instituições de pesquisa, formaram cooperativas, abriram canais conjuntos de comercialização para não depender de atravessadores. Hoje, São Joaquim e municípios vizinhos constituem uma das regiões que mais rapidamente se desenvolve no país. E sem dependência de uma grande corporação que, de um dia para outro, mude a região – dependem de si mesmos e de sua organização.

fas subseqüentes, que exigem certo domínio da realidade municipal sob o ângulo científico.

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

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

A Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e a Lei nº 11.494, de 2007, que o regulamentou, abrem novas perspectivas de recursos financeiros para os municípios ampliar seu atendimento e qualificar sua oferta. Observe-se que, na situação anterior, seja do art. 212 da CF, seja da Emenda nº 14, do Fundef, o Município tinha que diagnosticar sua própria capacidade arrecadadora para dar qualquer passo na direção de abrir mais escolas, abrir mais vagas, contratar novos profissionais da educação, melhorar seus salários, equipar com mais qualidade os espaços escolares. Agora, com o Fundeb, a lógica é outra: embora continue o princípio de que os gastos são financiados por impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, o limite não é constituído mais pela arrecadação municipal, mas pela receita conjunta dos Municípios e Estado no âmbito do Fundeb estadual e pela complementação da União. O fa-

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

O **Conselho Municipal de Educação**, no todo ou em parte, constituiu-se ator nato do Fórum, ou seja, da **instância deliberativa da elaboração do PME**. Alguns de seus membros mais qualificados podem e devem participar da Comissão de Redação.

A primeira tarefa do Fórum é a elaboração do seu Regimento e do Cronograma de Trabalho. A Secretaria Municipal de Educação coordena essa tarefa, ouvindo a todos, especialmente ao Conselho. A segunda tarefa do Fórum é o estudo das bases conceituais e legais do Plano Municipal de Educação. A condução de tal estudo será função do Conselho, como órgão mais qualificado e competente para esclarecer todos os membros do Fórum sobre:

- Legislação Federal (Constituição, LDB e Lei nº 10.172, Lei nº 11.494 e Lei nº 11.578);
- Estadual (Constituição Estadual e leis que disciplinam o sistema estadual de educação);
- Municipal (Lei Orgânica do Município e legislação pertinente).

O CME procurará ter e colocar à disposição de todos textos de especialistas sobre a matéria, principalmente sobre o processo de elaboração e as dificuldades do caminho. É importante ter como objetivo que todos os membros do Fórum, inclusive os que não são profissionais da educação, se informem e se capacitem para as tare-

A idéia da educação para o desenvolvimento local está diretamente vinculada a esta compreensão e à necessidade de se formar pessoas que amanhã possam participar de forma ativa das iniciativas capazes de transformar o seu entorno, de gerar dinâmicas construtivas. Hoje, quando se tenta promover iniciativas deste tipo, constata-se que não só os jovens, mas inclusive os adultos desconhecem desde a origem do nome da sua própria rua até os potenciais do subsolo da região onde se criaram. Para uma cidadania ativa, temos de ter uma cidadania informada, e isto começa cedo. A educação não deve servir apenas como trampolim para uma pessoa escapar da sua região: deve dar-lhe os conhecimentos necessários para ajudar a transformá-la.

Há cidades que elaboraram um **atlas local** de indicadores para tornar mais compreensíveis os problemas locais, e mais fáceis de serem incorporados ao currículo escolar. Os meios para fazer isso são numerosos e variados, e apresentaremos em detalhes no presente texto, mas o que consideramos essencial é a atitude que devemos ter: considerar sempre que as crianças podem e devem se apropriar, por meio de conhecimentos organizados, do território onde vivem. A educação tem um papel central a desempenhar neste plano.

Existe uma dimensão pedagógica importante neste enfoque. Ao estudar de forma científica e organizada a realidade – conhecida mais pela vivência e de forma fragmentada –, a criança tende a assimilar melhor os conceitos científicos, pois o que vive passa a adquirir sentido. Ao estudar, por exemplo, as dinâmicas migratórias que constituíram a cidade onde vive, a criança tende a encontrar a sua origem, segmentos de identidade e passa a entender a ciência como instrumento de compreensão da sua vida, da vida da sua família. A ciência passa a ser incorporada e deixa de ser apenas uma obrigação escolar.

Conheça o projeto do Atlas da Cidade de Recife – PE, visitando o site <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/projeto.htm>

## Discussão na praça

Em uma região da Itália, visitamos uma cidade onde o chão da praça central era um gigantesco baixo-relevo da própria cidade e regiões vizinhas, o que permitia

às pessoas visualizar os prédios, as grandes vias de comunicação, o desenho da bacia hidrográfica e assim por diante. Entre outros usos, a praça é utilizada pelos professores para discutir com os alunos a distribuição territorial

das principais áreas econômicas, para mostrar como a poluição presente em determinado ponto se espalha para o conjunto da cidade e assim por diante.



## 2.1 Globalização e desenvolvimento local

Atualmente, há um destaque, tanto na imprensa escrita quanto televisiva, sobre o fato de estarmos em um momento de globalização. Quando lemos os jornais ou mesmo revistas técnicas, parece que tudo está globalizado, pois esse termo é recorrente nos textos escritos e veiculados nas notícias e programas de televisão e de rádio. A globalização é um fato indiscutível, diretamente ligado às transformações tecnológicas da atualidade e à concentração mundial do poder econômico. Mas nem tudo foi globalizado. Quando olhamos dinâmicas simples, mas essenciais para a nossa vida, encontramos o espaço local. Assim, a qualidade de vida no nosso bairro é um problema local, que envolve o asfaltamento, o sistema de drenagem, a infra-estrutura do bairro.

Este raciocínio pode ser estendido a inúmeras iniciativas que dependem essencialmente da iniciativa local, tais como: a luta e a organização pela qualidade da água, da saúde, do transporte coletivo, bem como a riqueza ou pobreza da vida cultural. Como, por exemplo, a decisão de Belo Horizonte de tirar os contratos da merenda escolar da mão de grandes intermediários, contratando grupos locais de agricultura familiar para abastecer as escolas, o que dinamizou o emprego e o fluxo econômico da cidade, além de melhorar sensivelmente a qualidade da comida – foram incluídas cláusulas sobre agrotóxicos – e de promover a construção do capital social. Enfim, grande parte do que constitui o que hoje chamamos de qualidade de vida não depende muito – ainda que possa sofrer os seus impactos – da globalização, depende, sim, da iniciativa local.

A importância crescente do desenvolvimento local encontra-se hoje em inúmeros estudos, do **Banco Mundial**, das **Nações Unidas**, e de pesquisadores universitários. O Programa Gestão Pública e Cidadania, por exemplo, desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, tem cerca de 7.500 experiências e estudos cadastrados e estudados. O Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), responsável pelo acompanhamento e estudo da administração local no Estado de São Paulo, acompanha centenas de experiências. O Instituto de Administração Municipal (IBAM) do Rio de Janeiro acompanha experiências no Brasil inteiro, como é o caso de Instituto Pólis, da Fundação Banco do Brasil, que promove a Rede de Tecnologias Sociais e assim por diante.

Banco Mundial: É uma agência do sistema das Nações Unidas, fundada em 01/07/1944 por uma conferência de representantes de 44 governos em Bretton Woods, New Hampshire, EUA, e que tinha como missão inicial financiar a reconstrução dos países devastados durante a Segunda Guerra Mundial.

Site das Nações Unidas: <<http://www.onu-brasil.org.br/>>.

### Diretrizes e Metas

Embora a Prefeitura não seja responsável pela oferta de ensino médio e de educação superior (em geral atendidos pelo estado ou pela União), o PME tem que estabelecer diretrizes e metas para o ensino médio e para a educação superior no município, negociando ações e recursos das esferas competentes e,

principalmente, dialogando com os munícipes que se candidatam a esses níveis de escolarização. É evidente que o PME vai se ocupar, direta e objetivamente, em estabelecer um cronograma das ações e dos recursos para sua rede de educação infantil, de ensino fundamental, de educação especial e de educação de jovens e adultos. Mas nenhum nível ou modalidade – ou seja,

nenhum cidadão – pode ser um estranho ou um desconsiderado no PME. Isso leva a uma reflexão mais profunda: o PME precisa pensar a “educação do Município” como um ser coletivo, que busca sua vocação econômica, que cresce cultural e tecnologicamente, que se expressa como uma “comunidade educativa”.

O papel de coordenar a elaboração, de executar as ações necessárias à construção e posterior execução e avaliação do PME é da Secretaria Municipal de Educação (SME), liderada por seu titular e subsidiada pela Câmara Municipal. Mas, havendo um Conselho Municipal de Educação, com poder normativo ou somente consultivo, é dele o papel primordial de inspirar, incentivar, cobrar e orientar todo o processo de elaboração, execução e avaliação do PME. Não tem sentido o Conselho querer usurpar da SME o papel de comando e coordenação de todo o processo. Mas a ausência do Conselho, de seu constante acompanhamento do processo, pode acarretar a desqualificação da construção do PME. Assim como se pode ter na escola ensino sem aprendizagem, no PME pode-se ter palavras e propostas sem sentido, sem amarração legal e pedagógica, sem viabilidade social e econômica. **A ação permanente do CME visa a garantir não somente a qualidade do processo – na sua democracia e cientificidade – mas também a qualidade do produto.** É o que vamos detalhar nas seções finais deste documento.

## 4.5 O Conselho Municipal de Educação e a elaboração do Plano Municipal de Educação

A elaboração do PME passa, necessariamente, por algumas etapas:

Não obstante situação tão constrangedora, a Lei nº 10.172, de 2001, não foi revogada. Pelo contrário, cada vez mais se percebe a necessidade da construção de planos e da elaboração do novo PNE, a ser implantado a partir de 1º de janeiro de 2011. A opção política do Brasil quanto ao futuro da educação de seu povo, expressa em Lei, é que se implementem as diretrizes, os objetivos e as metas do PNE por meio das ações dos PEE e dos PME. No caso dos planos municipais de educação, de quem é a responsabilidade por sua elaboração, execução e avaliação?

## 4.4 O papel dos Conselhos Municipais de Educação

Antes de responder a essa que é a questão central do texto, ainda é necessário registrar uma peculiaridade crucial de cada PME. O **Plano Municipal de Educação** não é um plano de governo para a educação do Município nem um plano de Estado para a rede municipal de ensino. **Ele é um plano de Estado para toda a educação no Município.** Reflitamos: no início de cada mandato, o prefeito tem a obrigação de estabelecer diretrizes, objetivos e metas para a **rede municipal de ensino** nos próximos quatro anos: **esse seria o plano de governo**, que durante a campanha eleitoral se apresentava sob forma de plataforma.

Já o PME, além de ter uma duração que transcende pelo menos a dois mandatos, abarca não somente os órgãos e as escolas da rede municipal, bem como a educação em geral no município: os meios de comunicação, as ações preventivas de saúde, as instruções e cobranças das regras no trânsito, etc.

Essas reflexões nos aproximam do sujeito que estamos a construir desde o início deste texto: o **Conselho Municipal de Educação**.

O Conselho deve ser a caixa de ressonância de todas as demandas, de todos os problemas, de todas as reflexões que se produzem no Município quanto à educação de seus cidadãos, de suas cidadãs e da própria comunidade.

É interessante constatar que quanto mais se discute e fala sobre a globalização, mais as pessoas estão resgatando o local, na busca de melhorar as condições de vida no seu entorno imediato. Naibitt, pesquisador americano sobre o que chama de “mega-tendências”, denomina este processo – duas vias, uma de globalização e outra de localização – de “paradoxo global”, pois a cidadania é exercida em diversos níveis, mas é no plano local que a participação pode se expressar de forma mais concreta e com maior impacto.

Aqueles municípios que tomaram as rédeas do seu desenvolvimento constataam uma grande diferença: passam de objetos passivos do processo de globalização para autores de sua inserção social e controle de seus interesses. Há municípios turísticos, por exemplo, onde uma grande empresa ocupa uma gigantesca área da orla marítima, joga a população ribeirinha para o interior, obtém lucros a partir da beleza natural da região, na mesma proporção em que dela priva os seus habitantes. Outros municípios desenvolvem o turismo sustentável: aproveitam a tendência crescente da busca de lugares simples, mas agradáveis, incluem as atividades locais, como a pesca artesanal, que se torna um atrativo. Tanto o turismo de *resorts* como o turismo sustentável participam do processo de globalização, mas na segunda opção há um enriquecimento das comunidades.

Dentro dessa perspectiva, é significativo o papel da educação, que deve ir além do ensino de conhecimentos gerais, avançando na compreensão de como esses conhecimentos podem transformar-se em possibilidades de ação no plano local.



Vimos que na educação, é fundamental hoje associar questões globais com questões locais. Você identifica esta dinâmica entre o local e o global em sua região? Dê exemplos.

## 2.2 Urbanização e iniciativas sociais

Essa atitude passiva de “espera” do desenvolvimento se deve muito ao fato da nossa urbanização ainda ser muito recente. Nos anos 1950, dois terços da população brasileira era oriunda do meio rural,



hoje 82% da população é urbana. A urbanização muda profundamente a forma de organização da sociedade para resolver suas necessidades. Uma família do campo resolve individualmente ou em pequeno grupo os seus problemas de abastecimento de água, de lixo, da produção de horti-fruti-granjeiros, de transporte.

Na cidade, temos outra situação: não é viável cada um ter o seu poço, inclusive porque o adensamento da população provoca a poluição dos lençóis freáticos; o transporte, em geral, é coletivo; o abastecimento depende de uma rua comercial, as casas estão interligadas por meio de redes de água, esgotos, telefonia, eletricidade, freqüentemente com cabos de fibras óticas, sem falar da rede de ruas e calçadas, de serviços coletivos de limpeza pública e de remoção de lixo e assim por diante. A cidade é um espaço onde predomina o sistema de consumo coletivo em rede.

No espaço urbano, as dinâmicas de colaboração são necessárias e passam a predominar. Não adianta uma residência combater o mosquito da dengue, se o vizinho não colabora. A poluição de um córrego vai afetar toda a população que vive rio abaixo. Assim, enquanto a qualidade de vida do espaço rural depende em grande parte da iniciativa individual, na cidade passa a ser essencial a iniciativa social, que envolve muitas pessoas e a participação informada de todos.

Nesta situação, constatamos que até o meio rural passa a se articular cada vez mais com a área urbana, tanto por meio do movimento da população urbana que busca lugares mais tranquilos – turismo rural –, como por meio de atividades rurais que se complementam com a cidade, como é o caso do abastecimento alimentar, das famílias rurais ao complementarem a renda com o trabalho urbano ou da necessidade de serviços descentralizados de educação e saúde. Gera-se, assim, um espaço articulado de complementaridades entre o campo e a cidade: podemos dizer que onde antes havia a divisão nítida entre o “rural” e o “urbano”, temos agora o chamado “*rurbano*”.

Nesse território, assim constituído, as pessoas passam a identificar-se como comunidade, a administrar conjuntamente problemas comuns. O “aprender a colaborar” é suficientemente importante para

Rural

Rurbano

Urbano

até agora, para essa “perplexidade” a falta de prazos legais para a elaboração dos PEE e dos PME, celebrada por muitos como estrategicamente correta, e a omissão do MEC em coordenar ou, pelo menos, monitorar o processo.

Esse papel da União está explícito nos Arts. 3º e 4º da Lei:

**Art. 3.** A União, em articulação com os estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação. [...]

**Art. 4.** A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os Mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação.

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

Parece óbvio que até o fim de 2002, ou, no máximo, 2003, deveriam estar elaborados e aprovados pelas respectivas Assembléias e Câmaras Municipais os 26 PEE e os 5.561 PME, bem como o Plano de Educação do Distrito Federal. Sem isso, metas muito objetivas, como o atendimento, até 2005, de 30% das crianças até três anos de idade em creches, e de 50% dos brasileiros com mais de 15 anos de idade e sem ter concluído o ensino fundamental, em programas de educação de jovens e adultos, ficariam comprometidas pela falta de investimentos e ações integradas entre a União, os estados e os municípios. Trata-se de grandes números - 4 milhões de crianças e 30 milhões de jovens e adultos – que exigiriam esforços maciços e coordenados, além de evidente aumento de gastos. Entretanto, passados oito anos da aprovação do PNE, nem o Distrito Federal, nem metade dos estados, nem um terço dos municípios elaboraram seus respectivos planos. Mais grave: dos que fizeram seus planos e os tiveram aprovados pelos respectivos poderes legislativos, a maioria não os consideram como peça matriz de suas políticas de educação, nem mesmo como opções dos sucessivos governos.

audiências públicas e contribuições de especialistas. Remetido ao Senado no final de 2000, teve rápida tramitação e em nada foi modificado, o que permitiu sua sanção, com nove vetos, em 9 de janeiro de 2001. Finalmente, **depois de quinhentos anos, o País contava com um Plano Nacional de Educação.**

A colaboração dos estados e dos municípios se expressou em duas vias: pelos subsídios colhidos na fase de elaboração e tramitação, principalmente do Conselho de Secretários Estaduais de Educação – **Consed** – e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – **Undime** – e pelo desdobramento do Plano Nacional em Planos Estaduais e Municipais, previsto no Art. 2º da Lei n. 10.172: “A partir da vigência desta lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes”.

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

Seria desejável a construção concomitante, em cada Estado, do Plano Estadual de Educação - PEE - e dos respectivos Planos Municipais de Educação - PME - ou, pelo menos, dos planos de Educação dos municípios que aderissem ao processo de elaboração comum. Tal desejo não se concretizou, na maioria dos casos. A elaboração de um PME, anteriormente ao respectivo PEE, é possível e legal, mas enfrenta muitas dificuldades, principalmente em razão de todas as responsabilidades e alguns encargos financeiros serem comuns ou compartilhados.

Sem uma predefinição – um “acerto por cima”, como aconteceu com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef e Lei nº 9.424, de 24/12/96) ou uma divisão clara e mútua de encargos – algumas demandas ficarão sem respostas definidas, o que compromete a consecução das metas nacionais já estabelecidas. Também contribuíram,

ser classificado como um capital, uma riqueza de cada comunidade, sob a forma de um capital social. Se antigamente o enriquecimento e a qualidade de vida numa propriedade rural dependiam diretamente, por exemplo, do esforço da família, na cidade a qualidade de vida e o desenvolvimento vão depender cada vez mais da organização das complementaridades, das sinergias, no interesse comum.

É neste plano que desponta a imensa riqueza da iniciativa local: como cada localidade é diferente – segundo o seu grau de desenvolvimento, a região onde se situa a cultura herdada –, as atividades predominantes na região, a disponibilidade de determinados recursos naturais, as soluções terão de ser diferentes para cada uma. E são as pessoas que vivem na localidade, que a conhecem efetivamente, que sabem realmente quais são as necessidades mais prementes, os recursos subutilizados e assim por diante. Se não tomarem iniciativas, dificilmente alguém o fará para elas.

O Brasil tem quase 5.600 **municípios**. Não é possível para o governo federal ou mesmo o governo estadual conhecer todos os problemas, de tantos lugares diferentes. E, tampouco, está na mão de algumas grandes corporações resolverem esses problemas, ainda que tivessem interesse. Podemos dizer que os municípios formam os “blocos” com os quais se constrói o país e cada bloco ou componente tem de se organizar de forma adequada segundo as suas necessidades, para que o conjunto – o país – funcione.

Assim, precisamos passar de uma visão tradicional dicotômica – de um lado a iniciativa individual e de outro a grande organização, estatal ou privada – para uma visão de iniciativas colaborativas no território. As inúmeras organizações da sociedade civil organizada, as ONGs, as organizações comunitárias, os grupos de interesse, fazem parte da construção de uma sociedade que gradualmente aprende a articular interesses que são diferenciados, mas nem por isso deixam de ter dimensões complementares.

As pessoas que convivem em um determinado território devem conhecer os problemas comuns, as alternativas, os potenciais. A escola, por suas características, pode ser uma articuladora entre as necessidades de desenvolvimento local e os conhecimentos necessários para que isso ocorra. Não se trata de uma diferenciação discrimina-

Visite a página do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para conhecer mais sobre os municípios brasileiros:

[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm)

dora, do tipo “escola pobre, para pobres”: trata-se de uma educação emancipadora na medida em que assegura aos jovens instrumentos de intervenção sobre a sua realidade.



Que elementos você poderia citar como sendo fundamentais, tendo em vista uma educação emancipadora, “que assegura aos jovens os instrumentos de intervenção sobre sua realidade”?

## 2.3 Informação, educação e cidadania

A pesquisadora americana Hazel Henderson traz uma imagem interessante.

Imaginemos um trânsito caótico em uma região da cidade. Uma das soluções para resolver o problema pode ser deixar cada um se virar como pode, um tipo de liberalismo exacerbado. O resultado será provavelmente que todos buscarão maximizar as suas vantagens individuais, o que gerará um engarrafamento monstro, pois a tendência, nessas situações, é ocupar todos os espaços vazios e a maioria vai ter um comportamento semelhante. Outra solução é colocar guardas que irão direcionar todo o fluxo de trânsito, de forma imperativa, a fim de desobstruir a região. A solução pode ser mais interessante, mas não respeitará as diferenças de opção ou mesmo de destino dos diversos motoristas. Uma terceira opção é deixar o cidadão escolher, mas assegurar através de rádio ou de painéis, ampla informação sobre como e onde está o engarrafamento, os tempos previstos de demora e as possíveis alternativas. ●

Este tipo de decisão, democrática, mas informada, permite o comportamento inteligente de cada indivíduo, segundo os seus interesses e situação particular, e ao mesmo tempo o interesse comum. Sempre há opções nas diversas formas de organizar o desenvolvimento, mas o que nos interessa particularmente é a terceira opção, pois evidencia que, além do vale-tudo individual ou da disciplina

ficar inadimplentes, como aconteceu com o primeiro objetivo do PNE, a erradicação do analfabetismo.

O que teria atravessado o caminho da elaboração do PNE, de 1988 a 2001? O artigo 22 da mesma Constituição Federal, em seu inciso XXIV, pontifica: “Compete privativamente à União legislar sobre: diretrizes e bases da educação nacional”. Sem a LDB, era praticamente impossível a elaboração do PNE sob forma de lei. Ora, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional tramitou vagarosa e conflitivamente na Câmara dos Deputados, de 1988 a 1993, recebeu substitutivo castrador no Senado e só teve o texto revisto e aprovado na Câmara no final de 1996. Em 20 de dezembro, foi sancionada, sem vetos, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, como a Lei n. 9.394. Na LDB, a expressão “plano nacional de educação” aparece duas vezes:

**Art. 9.** A União incumbir-se-á de:

I — elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; [...]

**Art. 87.** É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei:

§1 A União, no prazo de um ano, a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Mesmo com esses prazos explícitos, somente em fevereiro de 1998 foi protocolado na Câmara dos Deputados o projeto de lei, oriundo do Poder Executivo, estabelecendo o PNE. Dias antes, por iniciativa de deputados do Partido dos Trabalhadores, havia dado entrada na Casa um projeto que apresentava a versão da sociedade civil do mesmo Plano. Os dois projetos tramitaram em conjunto, tendo como relator o deputado Nelson Marchezan, que construiu um substitutivo a partir do texto governamental, aproveitando elementos do outro projeto e, principalmente, subsídios de dezenas de

letivo da educação, é o artigo 205 da Constituição Federal de 1988, que abre o capítulo da Educação. Os artigos subsequentes:

- explicitam os deveres do Estado e os princípios que regem o processo de ensino,
- afirmam a autonomia das universidades,
- garantem o financiamento da gratuidade de todas as escolas públicas, por meio de impostos vinculados,
- asseguram a coexistência de instituições públicas e privadas,
- indicam a necessidade de se fixarem conteúdos mínimos para o ensino fundamental obrigatório, e
- estabelecem o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios como regra de articulação entre os respectivos sistemas de ensino.

O artigo 214 operacionaliza a proposta de educação: “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.

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

da “ordem”, pode haver formas organizadas e inteligentes de ação sem precisar coagir as pessoas, respeitando a sua liberdade. Em outros termos, um bom conhecimento da realidade, sólidos sistemas de informação, transparência na sua divulgação, podem permitir iniciativas inteligentes por parte de todos.

Na cidade de Porto Alegre foram colocadas em mapas digitalizados todas as informações sobre as unidades econômicas da cidade, registradas na Secretaria da Fazenda no momento da obtenção do alvará de funcionamento. Quando, por exemplo, um comerciante quer abrir uma farmácia, lhe é mostrado o mapa de distribuição das farmácias pela cidade. Com isso, o comerciante localiza as áreas onde há várias farmácias, e outras onde elas faltam. Assim, com boa informação, poderá localizar a sua farmácia onde há clientela que está precisando, servindo melhor os seus próprios interesses e prestando um serviço socialmente mais útil.

Em outros termos, a coerência sistêmica de numerosas iniciativas de uma cidade, de um território, depende fortemente de uma cidadania informada. A tendência que constatamos hoje é políticos ou chefes econômicos locais com a informação e ditando o programa à cidade. E mais, onde o cidadão vai ter acesso a informações sobre a sua região se as discussões sobre a cidade só ganham visibilidade uma vez a cada quatro anos nos discursos eleitorais? Um relatório recente do Instituto de Estudos Socioeconômicos/INESC, destaca:

O fato de termos uma sociedade com baixo nível de escolaridade constitui um desafio a mais, não só para melhorar a escolaridade, mas para educar para a cidadania, para que os cidadãos saibam suas responsabilidades e saibam cobrar dos seus legisladores e do poder público em geral a transparência, a decomposição dos números que não entendem. Apesar disso, e embora não haja uma cultura disseminada do controle social na população, muitos cidadãos exercem o controle

social com extrema eficácia porque têm noção de prioridade e fazem comparações, em termos de resultados das políticas, mesmo sem saber ler, e mesmo quando o próprio poder público tenta desqualificá-los, principalmente quando se apontam irregularidades nos Conselhos. Quanto mais as informações são monopólio, ou herméticas e confusas, menor é a capacidade de a sociedade participar e de influenciar o Estado, o que acaba enfraquecendo a noção de democracia,

que pode ser medida pelo fluxo, pela qualidade e quantidade das informações que circulam na sociedade. O grande desafio é a transparência no sentido do empoderamento, que significa encontrar instrumentos para que a população entenda o orçamento e fiscalize o poder público.

Fonte: INESC, *Transparência e controle social*, 2006.



O objetivo da educação não é desenvolver conceitos tradicionais de “educação cívica”, com moralismos que cheirem a mofo, mas permitir que os jovens tenham acesso aos dados básicos do contexto que é parte de suas vidas. Entender o que acontece com o dinheiro público, quais são os indicadores de mortalidade infantil, quem são os maiores poluidores da sua região, qual o potencial de desenvolvimento da sua região, tudo isto é uma questão de transparência social.



Em sua opinião, os meios de comunicação, aliados à escola, poderiam contribuir para formar o sujeito, na perspectiva da cidadania? De que maneira?

## 2.4 Os parceiros do desenvolvimento local

Uma educação que inclua nas suas formas de educar uma maior compreensão da realidade local terá de organizar parcerias com os diversos atores sociais que constroem a dinâmica local. As escolas ou o sistema educacional local terão de articular-se com universidades locais ou regionais para organizar ações e elaborar materiais que sejam úteis para essa discussão, realizarem parcerias com ONGs que trabalham com dados locais, conhecerem as diferentes organizações comunitárias da região, interagirem com diversos setores de atividades públicas, **buscarem o apoio de instituições** do chamado Sistema S (SENAC, SENAI, SENAR, SESC) e assim por diante.

É um processo de duplo sentido: por um lado, leva a escola a formar pessoas com maior compreensão das dinâmicas existentes na sua região e preparando-os para o mundo do trabalho; por outro, faz com que estas dinâmicas penetrem o próprio sistema educacional, enriquecendo-o. Assim, os professores terão maior contato com as diversas esferas de atividades do seu município e podem tornar-se, de certa maneira, mediadores científicos e pedagógicos de um território, de uma comunidade.

O impacto em termos de motivação, para uns e outros, pode ser grande, sobretudo para os alunos que estão acomodados/desinte-

Um exemplo é o Programa Educando para a Cidadania (PEC), coordenado pelo SENAC, direcionado aos jovens. Fonte: <[www.senac.com.br/inclu-social/prg-educidada.html](http://www.senac.com.br/inclu-social/prg-educidada.html)>.

Enquanto isso, em muitos Estados, como no Rio de Janeiro, onde se criaram os CIEPS e em muitos Municípios, multiplicaram-se as inovações e instalaram-se núcleos de discussão liderados por sindicatos, educadores e administradores. Surgiu nessa época, por exemplo, a União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (Unidime). Nesse contexto, surgiram os **Planos Estaduais de Educação** (PEE) e os **Planos Municipais de Educação** (PME) e se instalaram os **Conselhos Municipais de Educação** (CME), alguns deles implicados também no planejamento de políticas educacionais. O avanço definitivo, entretanto, viria com a Constituinte de 1988.

### CIEP

Os Centros Integrados de Educação Pública/CIEPs, criados por Darcy Ribeiro durante o governo de Leonel Brizola, no Estado do RJ, são escolas de período integral (8 às 17h), com capacidade para abrigar 1000 alunos. Projetados por Oscar Niemeyer, cada CIEP possui três blocos. No bloco principal, com três andares, estão as salas de aula, um centro

médico, a cozinha e o refeitório, além das áreas de apoio e recreação. No segundo bloco, fica o ginásio coberto, com sua quadra de vôlei/basquete/futebol de salão, arquibancada e vestiários. Esse ginásio é chamado de Salão Polivalente, utilizado para apresentações teatrais, shows de música, festas etc. No terceiro bloco, de forma octogonal, fica a biblioteca e, sobre ela, as moradias para alunos-residentes.



## 4.3 O Plano Municipal de Educação no contexto do Plano Nacional de Educação

*A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Art. 205 da Constituição Federal, de 1988.*

Essa afirmação, democraticamente contundente, que pretende encerrar o longo período em que imperaram os modelos elitista e se-



Aprovada a Lei nº 4.024, em dezembro de 1961, os educadores que ainda herdavam a proposta dos Pioneiros da Educação se apresaram em instalar o Conselho e elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE). Nessa altura, 80% das matrículas do ensino primário e 50% do secundário pertenciam aos sistemas e redes estaduais; conseqüentemente, a maior parte dos recursos financeiros aplicados na educação brasileira não dependia de decisões da União. Estava na mão dos governadores dos Estados e sob a deliberação pedagógica dos Conselhos Estaduais de Educação.

O PNE limitou-se a reger os projetos e os recursos do Ministério da Educação. Mesmo assim, havia um norte a seguir, discutido e decidido pelo Conselho Federal de Educação (CFE). Mais uma vez, foi curto o período de elaboração democrática das políticas de educação: em 31 de março de 1964 sobreveio o golpe que instalou a Ditadura Militar. Daí por diante, o Conselho Federal de Educação tornou-se cada vez mais cartorial e burocrático, com poder para discutir, mas não para decidir políticas educacionais. O poder de exemplaridade foi forte: nos estados, os conselhos estaduais também se cartorializaram, reduzindo seu papel a autorizar e reconhecer cursos e escolas ou a emitir pareceres e resoluções que reproduziam a legislação da ditadura, inclusive as reformas do ensino superior (1968) e do ensino de 1º e 2º graus (1971).

O poder de planejar concentrou-se no Ministério do Planejamento e o Ministério da Educação limitava-se a se incluir como um setor do governo central nas diretrizes plurianuais de governo, submetendo metas educacionais aos objetivos estratégicos do desenvolvimento e da segurança nacionais.

Sobreveio, então, o lento período de redemocratização, caracterizado pela distensão gradual dos controles autoritários centrais e pela proliferação de experiências criativas nas periferias. Isso explica não só a inexistência do Plano Nacional de Educação, como a deterioração da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) então vigente, principalmente quanto ao mandamento da profissionalização compulsória dos brasileiros no nível do ensino de 2º grau, uma das políticas mais ousadas e esdrúxulas do regime militar.

ressados na explicação: “um dia você vai entender por que o que estuda é importante”. O aluno que aprendeu, em termos históricos e geográficos, como se desenvolveu a sua cidade, o seu bairro, terá maior capacidade e interesse em discutir e confrontar este desenvolvimento com o processo de urbanização de outras regiões, de outros países, e compreenderá melhor os conceitos teóricos das dinâmicas demográficas em geral.

Este processo envolve ainda mudanças nos procedimentos pedagógicos, pois há diferença entre os alunos anotarem o que o professor diz sobre Dona Carlota Joaquina, e organizar de maneira científica o conhecimento prático, mas fragmentado, que existe na cabeça dos alunos. Seria interessante organizar de forma regular discussões que envolvam alunos, professores e profissionais de diversas áreas de atividades, desde líderes comunitários a gerentes de banco, de sindicalistas a empresários, de profissionais liberais e desempregados, com apoio de material científico.

Na chamada “sociedade do conhecimento”, todos – e não só as instituições de ensino – defrontam-se com dificuldades para lidar com o conhecimento e a informação, necessitando de constante qualificação. As empresas realizam regularmente programas de requalificação dos trabalhadores, trabalhando com o conceito de *knowledge organization* ou **organizações que aprendem**.

Terminou o tempo em que as pessoas primeiro estudavam, depois trabalhavam e depois se aposentavam. Atualmente, as pessoas estabelecem uma relação com a informação e o conhecimento durante toda a sua vida. Há um deslocamento profundo entre a cronologia da educação formal e a cronologia da vida profissional.

“As organizações que aprendem são formadas por pessoas que expandem sua capacidade de criar os resultados que desejam, a aspiração coletiva ganha liberdade e as pessoas exercitam-se, continuamente, em aprender juntas. (RICHE; ALTO. 2001, p. 23)

## Projeto “Minha Terra”

O Projeto “Minha Terra”, proposto pelo Programa EDUCAREDE, da Fundação Telefônica, divulga a riqueza cultural do país pelos olhos de alunos e professores.

Realizado por meio de uma Comunidade Virtual em 2007, o projeto contou com o apoio da Lei de Incentivo à Cultura do Ministério da Cultura e resultou em um livro e um CD interativo, que serão distribuídos a

três mil instituições de ensino e cultura do País em 2008. Conheça esse e outros projetos em: <[http://www.educarede.org.br/educa/index.cfm?id\\_comunidade=63](http://www.educarede.org.br/educa/index.cfm?id_comunidade=63)>.

Neste sentido, todas as organizações, e não só as escolas, se tornaram instituições onde se aprende, onde os dados da realidade são reconsiderados. A escola necessita estar articulada com estes diversos espaços de aprendizagem, para ser uma parceira nas transformações necessárias. Pois, o que visamos é uma escola um pouco menos ‘lecionadora’ e um pouco mais ‘articuladora’ dos diversos espaços do conhecimento que existem em cada localidade, em cada região.



Na sua opinião, a escola poderia se tornar um local de articulação entre diferentes formas de conhecer e de experienciar o mundo? Como?

## 2.5 O impacto das tecnologias

É impressionante a solidão do professor frente à sua turma, com os seus cinquenta minutos e uma fatia de conhecimento pré-definida a transmitir. Alguns são melhores, outros piores, para enfrentar este processo, mas no conjunto este universo fatiado corresponde pouco às necessidades e motivações dos alunos e torna-se muito difícil para o professor, individualmente, modificar esses procedimentos tão fortemente constituídos, o que leva a uma situação interessante: um grande número de pessoas na área educacional querendo realizar mudanças, ao mesmo tempo em que pouco muda.

Um dos paradoxos que enfrentamos é o contraste entre a velocidade das mudanças das tecnologias do conhecimento e o movimento lento de mudança dos procedimentos pedagógicos. A informática, associada às telecomunicações, está permitindo:

- estocar de forma prática volumes gigantescos de informação;
- trabalhar esta informação de forma inteligente, permitindo a formação de bancos de dados sociais e individuais de uso simples e prático, eliminando as rotinas burocráticas que paralisam o trabalho científico;

O resultado era desastroso: das crianças em idade escolar primária no final do século, nem 20% eram matriculadas e 90% da população do Brasil era analfabeta. A sociedade e a economia, ainda agrárias e recentemente desagravadas da escravidão, mas muito prósperas com a exportação de café e outras riquezas, não estranhavam nem se ressentiam dessa condição de atraso cultural.

No século 20, principalmente depois de 1920, as condições econômicas e sociais mudaram, e muito. Primeiro a imigração, depois a industrialização e a urbanização geraram novas exigências e novas idéias. Aprofundaram-se os problemas e conflitos. A educação foi escolhida como “solução para todos os males”. E, para potencializar o papel social da educação, nasceram juntas as idéias de Plano e de Conselho.

A sociedade e a educação viviam, segundo os **Pioneiros da Educação**, sob um caos, que precisava ser superado pela República da Ordem e Progresso. E ordem e progresso somente poderiam advir com um **Plano Nacional de Educação**. E quem seria capaz de elaborar e coordenar a execução desse Plano? Somente um **Conselho Nacional de Educação**, um colegiado que teria a competência técnica e a legitimidade política para tarefa de tal envergadura. Conselho e Plano Nacional de Educação foram previstos pela **Constituição de 1934**.

O contexto político nacionalista caminhou, entretanto, noutra direção. Em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas liderou o golpe do Estado Novo, que suprimiu as medidas democráticas da Constituição de 1934 e substituiu-as por estruturas centralizadas e autoritárias.

Houve avanços inegáveis com a consolidação do Ministério da Educação, criado em 14/11/1930 com o nome de Ministério da Educação e Saúde Pública, mas a planificação era rígida e avessa a formulações científicas e participativas.

Com a redemocratização do País em 1946, previu-se na Constituição uma Lei de Diretrizes e Bases, que iria fundar um plano nacional e convocar um conselho para elaborá-lo. Entretanto, a tramitação foi perturbada pelo conflito entre os que defendiam a visão de educação como dever do Estado (publicistas) e os que a concebiam como dever de livre escolha da família (privatistas).

26 educadores que, em 1932, escrevem o documento “A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo” com a intenção de oferecer diretrizes para uma política de educação. O documento ficou conhecido como o “Manifesto dos Pioneiros da Educação”.

Veja em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o1934.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o1934.htm)>.

toridade ser assessorada por conselheiros em seus planos e ações. Independente de Portugal em 1822, o Brasil ferveu em idéias para moldar seu futuro.

A Assembléia Constituinte, reunida no Rio de Janeiro, em 17 de abril de 1823, foi o grande fórum de discussão das políticas para a educação, que versavam desde a alfabetização do povo até a implantação de universidades, passando pelo problema da qualificação e da remuneração dos mestres. Os sonhos se frustraram rapidamente com os constrangimentos políticos e financeiros.

As ações educativas continuaram esparsas, umas sob responsabilidade do Governo Imperial, outras das Câmaras Municipais, sem sistema nem plano, dispensando a criação de um órgão normativo central.

Em 1834, o **Ato Adicional** à Constituição inaugurou no País um modelo de descentralização do ensino que iria perdurar por muitos anos: **a criação dos sistemas provinciais de instrução pública**. Por ele, cada Província ficava não somente encarregada de fundar, financiar e administrar suas escolas, como normatizar a estrutura e o funcionamento das unidades de ensino municipais e privadas – com exceção das da Corte, que continuavam sob responsabilidade, inclusive de financiamento, do Governo Central.

O século 19, quanto à educação pública, pode ser considerado um “tempo de preguiça institucional”. Nas municipalidades, min-guaram, até se extinguirem, as antigas aulas régias financiadas pelo subsídio literário. As Províncias, equilibrando-se entre as frágeis demandas por escolas primárias e os recursos financeiros propiciados pelos impostos por elas cobrados sobre suas mercadorias, expandiram lentamente a rede de estabelecimentos primários nas cidades e vilas, como preconizava a **Lei do Ensino**, de **15 de outubro de 1827**.

Quanto ao ensino secundário, considerado preparatório para os poucos cursos superiores espalhados em algumas capitais, criaram-se nelas liceus e ateneus. Como eram insuficientes para a demanda; muitos estudantes acabaram se matriculando em colégios particulares, leigos ou religiosos. Completavam o quadro da instrução pública provincial alguns cursos normais, que ofereciam cursos de formação para professores e professoras primárias.

Conheça mais sobre esse período da História da Educação Brasileira em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/>.

Leia o texto completo da Lei do Ensino em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/hebo5a.htm>

- transmitir de forma muito flexível a informação através da internet, de forma barata e precisa, inaugurando uma nova era de comunicação;
- integrar à imagem fixa ou animada, o som e o texto, ultrapassando a tradicional divisão entre a mensagem no livro, no rádio ou numa tela, envolvendo inclusive a possibilidade da escola ter uma rádio comunitária, tornando-se uma articuladora local poderosa no plano do conhecimento;
- manejar os sistemas informáticos sem ser especialista: a geração dos programas “amigáveis” para o usuário torna o processo mais simples porém exige uma mudança de atitude frente ao conhecimento, isto é, uma mudança cultural que é frequentemente muito complexa. (DOWBOR, 2005)

São informações muito conhecidas e o que queremos destacar, ao lembrá-las brevemente, é que estamos perante um mundo que se descortina com rapidez e que será o cotidiano das crianças formadas por nós hoje. Por outro lado, as pessoas só agora começam a se dar conta do custo total de um equipamento informático de primeira linha, com enorme capacidade de estocagem de dados, impressora, *modem*, *scanner* para transporte direto de textos ou imagens do papel para a forma magnética.

Há um potencial de democratização que as tecnologias hoje permitem e a luta por esta democratização tornou-se essencial para uma mudança sistêmica que ultrapasse o nível de iniciativa do educador e da escola isoladamente. Pois, a implicação prática que se observa, quanto à existência de um atraso permeado por uma avançada modernização, é ter que trabalhar em “dois tempos”, fazendo o melhor possível no universo preterido que constitui a nossa educação, mas criando rapidamente as condições para uma utilização “nossa” dos novos potenciais tecnológicos.



Qual seria, na sua opinião, o potencial de democratização das tecnologias?



## 2.6 Tecnologias e educação

### Caso Piraí (RJ)

Como plano da implantação local de tecnologias a serviço da educação, o Projeto Piraí, de iniciativa municipal, envolve convênios com as empresas que administram torres de retransmissão de sinal de TV e de telefonia celular para instalação de equipamento de retransmissão de sinal internet por rádio. Assim se assegura a cobertura de todo o território municipal. A partir de alguns pontos de recepção, fez-se uma

distribuição do sinal banda larga por cabo para todas as escolas, instituições públicas e empresas. Como a gestão do sistema é pública, utilizou-se a diferenciação de tarifas para que o lucro maior das empresas cobrisse uma subvenção ao acesso domiciliar. Como consequência, hoje, toda a família humilde do município pode ter acesso banda larga em casa. Ainda, convênios de crédito com bancos oficiais permitem a compra de equipamentos informáticos pessoais com juros

baixos. O resultado prático é que o conjunto do município navega no ciberespaço, gerando uma produtividade sistêmica maior do esforço de todos, além de mudança de atitudes de jovens, maior apoio e facilidade para o trabalho dos professores, que têm possibilidade de acesso à rede eletrônica em casa. Veja mais em: <<http://www.pirai-digital.com.br/>>.

O que temos hoje é uma rápida inserção das tecnologias e, ainda, uma **lenta assimilação das implicações que trazem para a educação**. Há a convivência de dois sistemas pouco articulados e que são responsáveis, freqüentemente, por termos escolas que trancam os seus computadores em uma sala – denominada “laboratório” – em vez de usá-los em dinâmicas pedagógicas repensadas.

## 2.7 Educação e gestão do conhecimento

Com o risco de repetir o óbvio, podemos considerar que, em termos de gestão do conhecimento, os novos pontos de referência ou transformações mais significativas são os seguintes:

- é necessário repensar de forma mais dinâmica e com novos enfoques a questão do universo de conhecimentos a trabalhar: ninguém mais pode aprender tudo, mesmo dentro de uma área especializada;
- neste universo de conhecimentos assume maior importância as metodologias, o aprender a “navegar”, acaba-se com a concepção de “estoque de conhecimentos a transmitir”;

cabeça de sistema, ou seja, pode coordenar, normatizar e controlar um conjunto de escolas com abrangência limitada pela lei federal, por meio de um órgão gerencial (secretaria) e um órgão normativo (conselho).

- **Conselho de Educação:** a educação, mais do que outras tarefas da sociedade, é uma ação coletiva, em que necessariamente todos estão envolvidos. A escola, mesmo sendo a sua agência especializada, transcende à ação do professor. A primeira escola do Brasil se chamava “colégio”, ou seja, um coletivo de educadores e educandos. E, em todas as que a sucederam, mais altas e definitivas atribuições foram confiadas aos colegiados. Embora marcada pela autoridade individual, a administração pública, na área da educação, desde a era colonial, nunca dispensou os “conselhos”, ou seja, os órgãos de reflexão e decisão coletivos que assessoravam reis, príncipes, capitães-gerais, governadores e presidentes. Uma rede de ensino pode ter um conselho como órgão de assessoramento gerencial, uma vez que cabe ao Legislativo baixar as normas gerais.

Já um sistema de ensino precisa de um órgão normativo específico, que detalhe os elementos normativos, principalmente na área do currículo escolar, e controle sua execução: tal é a tarefa central e cotidiana de um conselho de educação. Muitas vezes, o conselho é dominado por interesses particulares e específicos de pequenos grupos, numa formalização tal que anula o poder político pedagógico do próprio conselho e das escolas. Daí ser imprescindível o resgate do papel de formulador de políticas a ser exercido pelos conselhos de educação, tanto como órgão assessor de redes, como, principalmente, de cabeça dos sistemas de ensino.

## 4.2 História, conselhos e planos

Desde que a educação é uma política pública, existe a necessidade de se planejar e de se aconselhar. Uma correspondência de 1799, do regente D. João ao Capitão-Geral Caetano Pinto Miranda Montenegro, de Mato Grosso, dá conta de projetos da Corte para a instrução pública na Capitania e mostra a preocupação de a au-



professores, dedicados a educar um grupo de alunos. Gradativamente, toda a população é envolvida num crescente processo de escolarização; no início, de nível básico ou primário e, em seguida, de nível profissional e superior.

- **Política Educacional:** embora a educação seja uma tarefa da comunidade ou da sociedade como um todo, e a escola possa ser regida por um grupo privado, historicamente ela é assumida pelo Poder Público, pelas autoridades que representam o Estado. Pode-se, então, dizer que a política educacional é o conjunto de intenções e ações pelas quais os Poderes Públicos respondem às necessidades de desenvolvimento cultural e escolarização da população.
- **Plano de Educação:** os Poderes Públicos, exercidos por sucessivos governos centrais, regionais e locais, desafiados pelas demandas de escolarização, projetam e executam ações, satisfazendo mais ou menos os desejos da população e os objetivos do próprio Estado. Entre as intenções e os resultados das ações, se estabelece uma permanente incompletude, uma maior ou menor tensão. O Plano de Educação é o aperfeiçoamento científico e democrático da política educacional, com abrangência definida no tempo e no espaço.
- **Rede de Ensino:** conjunto de unidades escolares administrado por um ente público ou privado e caracterizado por uma proposta pedagógica articulada. Assim, no Brasil de hoje, identificamos uma rede federal de ensino, redes estaduais e redes municipais. No conjunto de estabelecimentos privados – ou seja, no setor privado, impropriamente denominado de rede privada – podemos identificar uma rede adventista, uma rede salesiana, uma rede franciscana e assim por diante.
- **Sistema de Ensino:** no sentido estrito, sistema de ensino é um conjunto de escolas ou de redes unificado por um Poder Público e submetido a uma só matriz de normas e controle. Durante muito tempo, no Brasil só havia o sistema federal e os sistemas estaduais de ensino, porque a Lei dava poder somente à União e aos estados para normatizar e controlar um determinado segmento de escolas, públicas e privadas. Hoje, o município, além de oferecer o ensino numa rede própria de escolas, pode ser

- torna-se cada vez mais fluida a noção de área especializada de conhecimentos ou de “carreira”, coloca-se em questão os corporativismos científicos;
- aprofunda-se a transformação da cronologia do conhecimento: é o fim da cronologia “primeiro estuda, depois trabalha e, finalmente, se aposenta”;
- modifica-se profundamente o que quer dizer ser educando, agora ele é sujeito da sua formação e deve estar preparado para a diferenciação e riqueza dos espaços de conhecimento dos quais deverá participar;
- a luta pelo acesso aos espaços de conhecimento vincula-se ainda mais profundamente ao resgate da cidadania, em particular, para a maioria pobre da população, como parte integrante das condições de vida e de trabalho;
- finalmente, longe de tentar ignorar as transformações ou de atuar de forma defensiva em relação às tecnologias digitais, precisamos adentrar nas dinâmicas dos processos para entender como podemos atuar sob seus efeitos.

De forma geral, todas estas transformações provocam impactos que geram fortes resistências, sentimentos de impotência, reações pouco articuladas. No conjunto, no entanto, há um fato essencial: as novas tecnologias representam uma oportunidade radical de democratização do acesso ao conhecimento.

A palavra-chave é a **conectividade**. Uma vez feito o investimento inicial de acesso banda larga para uma escola ou uma família, é o conhecimento digitalizado do planeta que se torna acessível, o que representa uma mudança radical na forma de organizar as informações, particularmente, para pequenos municípios, regiões isoladas e segmento relativamente pouco equipado, podendo ser inclusive das metrópoles.

Esta conectividade permite que pequenas organizações comunitárias, ONGs, pequenas empresas, núcleos de pesquisa, possam articular-se em rede. O problema de “ser grande” ou não está deixando de ser essencial quando se está conectado, quando se pertence a uma rede interativa. Em outros termos, a era do conhecimento exige

Conectividade: Capacidade de um dispositivo de se conectar com outros dispositivos e transferir informação.

muito mais conhecimento atualizado e inserido nos significados locais e regionais e, ao mesmo tempo, as tecnologias da informação e comunicação tornam o acesso ao conhecimento muito mais viável.

## 2.8 O desafio educacional local e os conselhos municipais

Um diretor de escola anda em geral assoberbado por problemas do cotidiano, com muita visão do imediato e pouco tempo para a visão mais ampla. O professor enfrenta a gestão da sala de aula e, freqüentemente, está centrado nos conteúdos da disciplina que ministra. Neste sentido, o Conselho Municipal de Educação, ao reunir pessoas que conhecem o município, o bairro e os problemas mais amplos do desenvolvimento local e a rede escolar da região, pode se tornar o núcleo irradiador da construção do enriquecimento científico mais amplo do local e da região.

Estas concepções implicam uma atitude criativa por parte dos conselheiros de educação. Documento do Programa de Fortalecimento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares/Pró-Conselho Brasil ressalta o respaldo formal que estas iniciativas podem encontrar:

*Importa dizer que o Conselho desempenha importante papel na busca de uma inovação pedagógica que valorize a profissão docente e incentive a criatividade. Por outro lado, ele pode ser um pólo de audiências, análises e estudos de políticas educacionais do seu sistema de ensino. Finalmente, importa não se esquecer da fundamentação ética, legal de suas atribuições para se ganhar em legitimidade perante a sociedade e os poderes públicos... Sob esses aspectos, o conselheiro será visto como um gestor cuja natureza remete ao verbo gerar, gerar é produzir o novo: um novo desenho para a educação municipal consoante os mais lídimos princípios democráticos e republicanos.*

Fonte: <<http://www.proconselhobrasil.org.br/apresentacao.asp>>.

## 4 Plano Municipal de Educação

*João Antônio Cabral de Monlevade*

Com a leitura deste texto, você deverá ser capaz de conhecer e valorizar o papel que devem ter os Conselhos Municipais de Educação na tarefa de elaboração, execução e avaliação dos Planos Municipais de Educação. Para tanto, deverá estudar alguns conceitos afetos à educação escolar; conhecer o contexto histórico da relação entre os conselhos e planos de educação. E, mais, entender o papel do Conselho Municipal de Educação, com poder normativo ou somente consultivo, de inspirar, incentivar, cobrar e orientar todo o processo de elaboração, execução e avaliação do PME.

### 4.1 Conceitos

- **Educação:** pode ser compreendida como o processo pelo qual os grupos sociais interagem, transmitindo e criando cultura, visando à formação das pessoas para se assumirem como cidadãos e atores do mundo do trabalho. A educação, assim concebida, embora os inclua, supera os conceitos de socialização e de aculturação, de um lado, e o de desenvolvimento de potencialidades, de outro, pela inclusão de uma intencionalidade orientada por determinados valores que constituem o essencial da educação, o ser um projeto formativo.
- **Educação escolar:** é o mesmo processo educacional, quando localizada ou centrada numa agência formativa específica, onde educador e educando se submetem a um projeto curricular. A escola só aparece na sociedade quando sua cultura se torna complexa, tanto pela invenção da linguagem escrita, como pela evolução da ciência e da tecnologia, dando origem a saberes especializados, detidos por profissionais que se transformam em



Alunos em uma escola de Manaus. *Julio Pantoja/Banco Mundial.*

cerne às mudanças da administração burocrática para a gestão gerencial, e procura mostrar as implicações dessas mudanças na educação municipal, tendo como referência resultados de pesquisa sobre impactos de programas do governo federal voltados para o financiamento da escolarização nos espaços locais.

## Referências/Legislação

Constituição Federal de 1988, especialmente o capítulo relativo à educação e as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 53 de 1996.

Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Plano Decenal de Educação – Lei 10.172/2001.

Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb.

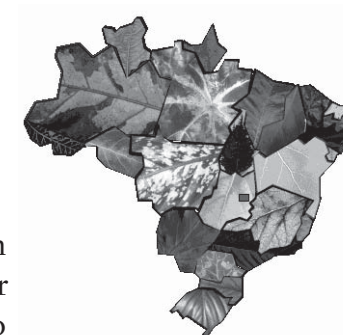
Outro documento, de autoria de Maria Eliete Santiago, professora na Universidade Federal de Pernambuco, define o papel dos Conselhos Municipais de Educação ligado à

*forma de participação da sociedade no controle social do Estado. Configura-se como um espaço para a discussão efetiva da política educacional e conseqüentemente seu controle e avaliação propositiva. Nesse caso, espera-se a afirmação do seu caráter deliberativo de modo a avançar cada vez mais em relação à sua função consultiva. Isto envolve “a organização do espaço e do tempo escolar e do tempo curricular com ênfase na sua distribuição, organização e uso, e os resultados de aprendizagens com ênfase no conhecimento de experiências inovadoras”. (SANTIAGO, s/d)*

Esboços desta orientação podem ser encontrados em diversas iniciativas no país. Em Santa Catarina, gerou o projeto “Minha Escola–Meu Lugar”, onde o estudo dos problemas locais está sendo inserido nos currículos escolares. Paralelamente, as universidades regionais – UNIPLAC/Lajes, FURB/Blumenau e outras – estão contribuindo com a elaboração da situação e necessidades regionais, o que por sua vez está gerando material para o ensino fundamental, ensino médio, educação profissional e para as próprias universidades. Gera-se assim a problematização e a organização científica do conhecimento aplicado. São passos ainda iniciais, mas a abertura de caminhos é muito importante.

Na área do Ministério do Meio Ambiente, junto com o Ministério das Cidades, foi criado o **Programa Municípios Educadores Sustentáveis**, que tem como objetivo inserir nas escolas uma nova visão tanto sobre o estudo da problemática local quanto sobre a responsabilização e protagonismo infantil e juvenil com relação ao meio. Assim, por exemplo, as escolas podem contribuir para elaborar indicadores regionais e sistemas de avaliação para o monitoramento e avaliação da situação ambiental.

*O Programa Municípios Educadores Sustentáveis propõe promover o diálogo entre os diversos setores organizados, colegiados, com os projetos e ações desenvolvidos nos municípios, bacias hi-*





drográficas e regiões administrativas. Ao mesmo tempo, propõe dar-lhes um enfoque educativo, no qual cidadãos e cidadãs passam a ser editores/educadores de conhecimento socioambiental, formando outros editores/educadores, e multiplicando-se sucessivamente, de modo que o município se transforme em educador para a sustentabilidade.

Fonte: Ministério do Meio Ambiente. Programa Municípios Educadores sustentáveis – 2ª edição, Brasília, 2005, 24p.

No município de Vicência, em Pernambuco, encontramos o seguinte relato:

*Educação é a principal condição para o desenvolvimento local sustentável. Nessa dimensão, a Secretaria de Educação do Município implantou o projeto 'Escolas rurais, construindo o desenvolvimento local', com a perspectiva de melhoria da qualidade do ensino e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida das comunidades rurais. O projeto permitiu "uma metodologia diferenciada que leva a uma contribuição para uma melhor compreensão de um verdadeiro exercício de cidadania. O projeto tem como objetivo tornar a escola o centro de produção de conhecimento, contribuindo para o desenvolvimento local."*

Fonte: Relato comunicado pelo prof. Peter Spink do Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV-SP, São Paulo; o programa tem acompanhado experiências similares em Araraquara (SP); São Gabriel da Cachoeira (AM); Turmalina (MG); Sento Sé (BA); Três Passos (RS); Mauá (BA) e outros.

Em Pintadas, na Bahia, pequeno município distante da modernidade e também do asfalto, todo ano quase metade dos homens do local viajavam para o sudeste para trabalhar no corte da cana. A parceria entre uma prefeita dinâmica, alguns produtores e pessoas com visão sobre as necessidades locais permitiu aos que buscavam emprego em lugares distantes se voltarem para a construção do próprio município. Começaram com uma parceria entre a secretaria da educação local com uma Universidade na cidade de Salvador, para a elaboração de um plano de saneamento básico para a cidade, o que reduziu os custos da saúde, liberou terras e verbas para a produção e assim por diante. A geração de conhecimentos sobre a realidade

## Bibliografia Comentada

Documento. *Escolaridade e Trabalho*: desafios para a população negra nos mercados de trabalho metropolitanos. São Paulo, DIEESE, 13 de novembro de 2007. Disponível em: <[http://www.cut.org.br/publique/media/DIEESE%20EST%20PES%2037%20NEGROS%20RESUMO%20\(1\).pdf](http://www.cut.org.br/publique/media/DIEESE%20EST%20PES%2037%20NEGROS%20RESUMO%20(1).pdf)>, acesso em 22/07/2008.

O Documento discute a baixa representatividade de negros nas escolas e universidades brasileiras e evidencia a dificuldade de acesso e de permanência dessa população nos bancos escolares. Constata que a educação tem um papel importante não apenas na melhora da inserção no mercado de trabalho, mas também na formação dos cidadãos.

Os autores do Documento utilizam indicadores que têm mostrado a importância da escolaridade para a melhora na inserção no mercado de trabalho, para a qualidade da ocupação e, principalmente, para a elevação dos rendimentos. No entanto, constatam que há ainda forte componente discriminatório que dificulta a inserção no mercado de trabalho e a ascensão profissional dos negros e faz com que a remuneração recebida por eles seja inferior a dos não-negros.

Documento. *O Fundeb e o financiamento público da educação. Nota Técnica*, nº 7, 2005, DIEESE, São Paulo. Disponível em <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatecFundeb.pdf>>, acesso 19/07/2008.

Nesse Documento, o DIEESE procura esclarecer o que são esses fundos de financiamento da educação e apresenta alguns pontos que, mesmo com a nova proposta, ainda permanecem em aberto.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educ. Soc.*, Sept. 2002, vol.23, no.80, p.49-71. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12923.pdf>>, acesso em 13/06/2008.

A autora discute as principais características que passaram a nortear a ação do Estado, particularmente no que con-



## Resumo

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 53, é possível afirmar que o Brasil inicia uma nova experiência na área de financiamento da educação básica. É um cenário que guarda continuidades e rupturas com o período anterior. O novo modelo financia a totalidade da educação básica, envolvendo todas as suas etapas e modalidades. Isso deverá estimular um aumento das matrículas na educação infantil (creche e pré-escola), ensino médio e educação de jovens e adultos, especialmente ao final da etapa de implantação gradativa, ou seja, após 2009. É promissor também o compromisso de elevação da participação financeira da União para com os novos fundos estaduais da educação básica. A inserção na Constituição Federal de uma participação percentual a partir de 2010 torna a União sócia desse grandioso empreendimento que é a oferta de educação básica gratuita. A discussão dos valores de diferenciação entre etapas e modalidades ainda está presa à lógica financeira, ao equilíbrio financeiro entre estados e municípios, tendo pouca incidência nesse debate a constituição de um custo-aluno de qualidade, proporcional ao potencial do nosso país e aos problemas qualitativos que tanto a educação brasileira precisa superar. Em relação ao controle social, a nova legislação introduziu avanços importantes, tornando mais transparente a utilização dos recursos e evitando práticas de nepotismo. Mas ainda não foi possível formatar um sistema nacional de controle social no qual estivessem previstas atribuições claras para cada instância de poder. Por último, mesmo com a elevação da participação financeira da União, o custo-aluno possível no início do Fundeb ainda não é suficiente para garantir de forma sustentável a superação dos indicadores insuficientes com os quais nosso país convive.



## Questão de Avaliação

- Como se dá, no seu município, a fiscalização e o controle dos recursos destinados à educação?

local e a promoção de uma atitude pró-ativa para o desenvolvimento fazem parte evidente de uma educação que pode se tornar o instrumento científico e pedagógico da transformação local.

Estas são visões que, gradualmente, estão se concretizando por meio de experiências que buscam, de forma diferenciada e a partir das realidades locais e regionais, caminhos práticos que permitam dar à educação um papel mais amplo, um papel de irradiadora de conhecimentos para o desenvolvimento local, formando uma nova geração de pessoas conhecedoras dos desafios e dispostas a enfrentá-los.

Não há “cartilha” para este tipo de procedimentos. Em alguns municípios o problema central é o abastecimento de água, em outros é a falta de infra-estrutura, em outros ainda é a falta de segurança ou de emprego. Alguns municípios apóiam-se em empresas que têm uma visão mais aberta, outras se ligam a universidades regionais. Há cidades com prefeitos dispostos a ajudar no desenvolvimento integrado e sustentável, outras onde a compreensão do valor do conhecimento ainda é incipiente e as autoridades acham que desenvolver um município consiste em inaugurar obras. Cada realidade é diferente e não há como escapar ao trabalho criativo que cada conselho municipal deverá desenvolver.

Isso dito, apresentamos a seguir algumas sugestões, para servir de pontos de referência, visando servir, não de cartilha, mas de inspiração. Em termos práticos, a sugestão é que um Conselho Municipal de Educação organize atividades em quatro linhas:

- montar um núcleo de apoio e desenvolvimento de iniciativas de inserção da realidade local nas atividades escolares;
- organizar parcerias com os diversos atores locais passíveis de contribuir com o processo;
- organizar ou desenvolver o conhecimento sobre a realidade local, aproveitando a contribuição dos atores sociais do local e da região;
- organizar a inserção deste conhecimento no currículo e nas diversas atividades da escola e da comunidade.

Montar um **núcleo de apoio** é essencial, pois sem um grupo de pessoas dispostas a assegurar que a iniciativa chegue aos resultados práticos, dificilmente haverá progresso. O Conselho poderá nomear um grupo de conselheiros mais interessados, traçar uma primeira proposta, ou visão, e associar à iniciativa alguns professores ou diretores de escola que queiram colocá-la em prática. É importante que haja um coordenador e um cronograma mínimo para o desenvolvimento das ações.

Quanto aos **atores locais**, a visão a se trabalhar é de uma rede permanente de apoio. Muitas instituições hoje têm na produção de conhecimento uma dimensão importante das suas atividades. Trata-se evidentemente das faculdades ou universidades locais ou regionais, das empresas, das repartições regionais do IBGE, de instituições como Embrapa, Emater e outras, de ONGs que trabalham com dimensões particulares da realidade, de organizações comunitárias.

O **objetivo da rede** não é de simplesmente recolher informação dentro da visão de formar um grande banco de dados, mas de assegurar que seja disponibilizada, que circule entre os diversos atores sociais da região e, sobretudo, que permeie o ambiente escolar. Na cidade de Santos, por exemplo, foi criado um centro de documentação da cidade, com dotação da prefeitura, mas dirigido por um colegiado que envolveu quatro reitores, quatro representantes de organizações da sociedade civil e quatro representantes da prefeitura. O objetivo era evitar que as informações sobre o município fossem “apropriadas” e transformadas em informação “chapa branca”, e garantir acesso e circulação. A diversidade de soluções aqui é imensa da mesma forma como a diversidade de municípios, de grandes centros metropolitanos a pequenos municípios rurais. O essencial é lembrar que todos os atores sociais locais produzem informação de alguma forma, e que essa informação organizada e disponibilizada torna-se valiosa para todos. E para o sistema educacional local, em particular, torna-se fonte de estudo e aprendizagem.

Os municípios deficitários de infra-estrutura poderão realizar parcerias com instituições científicas regionais e apresentar projetos de apoio a instâncias superiores. Há possibilidade dos municípios recorrerem a articulações intermunicipais, como é o caso dos consórcios, o que pode racionalizar os seus esforços.

## Art. 25. (...)

Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 10 do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:

- I – apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo;
- II – por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias;
- III – requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a:
  - a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo;
  - b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;
  - c) documentos referentes aos convênios com as instituições a que se refere o art. 8º desta Lei;
  - d) outros documentos necessários ao desempenho de suas funções;
- IV – realizar visitas e inspetorias in loco para verificar:
  - a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo;
  - b) a adequação do serviço de transporte escolar;
  - c) a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo.

de Educação, instituindo câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, sendo que as decisões desta terão caráter terminativo (artigo 37).

Além disso, a regulamentação do Fundeb impôs restrições ao clientelismo e ao nepotismo. Assim, são impedidos de integrar os conselhos:

- I – cônjuge e parentes consangüíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;
- II – tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que preste serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consangüíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais;
- III – estudantes que não sejam emancipados;
- IV – pais de alunos que:
  - a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou
  - b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

Estabeleceu também que a presidência dos conselhos de acompanhamento não poderá ser exercida pelo representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os poderes fiscalizadores dos conselhos foram aperfeiçoados, como pode ser lido no parágrafo único do artigo 25.

Organizar o **conhecimento local** normalmente não envolve a produção de informações novas. As diversas secretarias produzem informação, bem como as empresas e outras entidades sociais e políticas. Podemos encontrar informações básicas, organizadas por municípios, no **IBGE** e no projeto **IPEA/PNUD**. Estas informações, dispersas e fragmentadas, podem ser organizadas e servir de ponto de partida para uma série de estudos do município ou da região.

Há ainda, mesmo para as regiões pouco estudadas, relatórios antigos de consultoria, monografias nas universidades da região, relatos de viagem, estudos antropológicos e outros documentos acumulados – subaproveitados – que podem se tornar preciosos para gerar uma compreensão, por parte da nova geração, sobre a realidade em que vivem. Sem recorrer a consultorias dispendiosas, é viável contratar apoio metodológico para a organização e sistematização destas informações e a elaboração de material de ensino, de textos de apoio para leitura e assim por diante.

A inserção do **conhecimento local no currículo e nas atividades escolares** implica numa inflexão significativa na rotina escolar, muito ligada ao trabalho com cartilhas gerais “rodadas” no tempo. A dificuldade central: como inserir na escola um conhecimento local que os professores ainda não têm? Neste sentido, parece razoável, enquanto se organiza a produção de material de apoio para os professores e alunos – as diversas informações e estudos sobre a realidade local e regional –, ir gradualmente inserindo o estudo da realidade local através de um contato maior com a comunidade profissional local.

Muitas escolas realizam “trabalhos de campo” onde alunos, de prancheta e caneta em punho, vão visitar uma cidade ou um bairro. São atividades úteis, mas formais e pouco produtivas quando não são acompanhadas da construção sistemática do conhecimento da realidade regional. Qualquer cidade tem:

- líderes comunitários que podem apresentar a história oral do seu bairro ou da sua região de origem;
- empresários ou técnicos de diversas áreas;
- gerentes de saúde ou mesmo de escolas que podem explicitar as dificuldades de administrar as áreas sociais;

Veja em:  
[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)  
[www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)

- agricultores ou agrônomos que conhecem muito do solo local e das suas potencialidades;
- artesãos que podem atrair os jovens para a aprendizagem.

Em outros termos, é preciso “redescobrir” o manancial de conhecimentos que existe em cada região, valorizá-lo e transmiti-lo de forma organizada para as gerações futuras. Conhecimentos técnicos são importantes, mas têm de ser ancorados na realidade em que as pessoas vivem, de maneira a serem apreendidos na sua dimensão mais ampla.

## Resumo

Uma nova visão está entrando no universo da educação: os alunos, além do currículo tradicional, devem conhecer e compreender a realidade onde vivem e onde serão chamados a participar como cidadãos e como profissionais. O desenvolvimento moderno necessita cada vez mais de pessoas informadas sobre a realidade onde vivem e trabalham. Não basta estudar quem foi o fundador da cidade, se não conhecemos a origem ou as tradições culturais que constituíram a cidade, o seu potencial econômico, os desafios ambientais, o acerto ou irracionalidade da sua organização territorial, os desequilíbrios sociais. Pessoas desinformadas não participam e sem participação não há desenvolvimento. O envolvimento construtivo do cidadão realiza-se no nível da sua cidade e do entorno regional ao articular-se com pessoas que conhece diretamente e instituições que fazem parte do seu cotidiano. Trata-se de fechar a imensa brecha entre o conhecimento formal curricular e o mundo onde cada pessoa se desenvolve. Numerosas experiências deste tipo estão se multiplicando no Brasil e no presente texto procuramos discutir e facilitar a compreensão desse processo.

## 3.7 Controle social dos recursos educacionais

Uma das batalhas mais importantes travadas pela sociedade civil é para ter instrumentos mais eficazes de controle dos recursos recolhidos em forma de tributos e da forma de utilização desses recursos.

O controle social da educação ainda continua bastante disperso e com questões não resolvidas. Por um lado, temos os **Conselhos Municipais de Educação**, com características normativas e formuladoras da política educacional, atribuições intimamente relacionadas com a fiscalização da execução das políticas. Por outro, inúmeros conselhos de acompanhamento e fiscalização foram sendo criados, merecendo destaque o **Conselho de Acompanhamento e Controle dos Recursos do Fundef**. Enquanto ainda não temos Conselhos de Educação em todos os municípios, por força legal foram criados Conselhos de Acompanhamento do Fundef em todos os recantos do país.

A obrigatoriedade do poder público de prestar contas dos recursos do Fundef, garantindo acesso da sociedade civil aos dados relativos à receita e despesa de parte significativa dos recursos educacionais, tornou mais transparente sua utilização e aumentou o controle da sociedade sobre sua aplicação. Porém, a forma como esses conselhos foram criados, muitas vezes apenas para cumprir uma exigência legal, e a fragilidade organizativa da sociedade na maioria dos municípios tornaram limitado esse avanço fiscalizador.

Além disso, esse procedimento aprofundou a fragmentação de poder, enfraquecendo os Conselhos de Educação já existentes. Um fiscaliza o dinheiro, o outro busca formular as políticas para sua aplicação.

A Lei nº 11.494/07 estabeleceu inúmeras modificações nos mecanismos de fiscalização e controle existentes anteriormente. A principal mudança foi o oferecimento de **duas alternativas aos municípios**:

- 1ª. Criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle do Fundeb; ou
- 2ª. Integração do Conselho do Fundo ao Conselho Municipal



II – comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo;

III – assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;

IV – atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;

V – ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento.

§3 Admitir-se-á, pelo prazo de 4 (quatro) anos, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º deste artigo, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação desta Lei.

§4 Observado o disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no § 2º deste artigo, admitir-se-á o cômputo das matrículas efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, com atuação exclusiva na modalidade.

§5 Eventuais diferenças do valor anual por aluno entre as instituições públicas da etapa e da modalidade referidas neste artigo e as instituições a que se refere o § 1º deste artigo serão aplicadas na criação de infra-estrutura da rede escolar pública.

§6 Os recursos destinados às instituições de que tratam os §§ 1º, 3º e 4º deste artigo somente poderão ser destinados às categorias de despesa previstas no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.



## Questões de Avaliação

1. Neste texto, é desenvolvida a idéia de que a formação crítica e participativa dos alunos é fundamental para o desenvolvimento local. Na sua região, investigue exemplos de iniciativas educacionais que possam exemplificar esta idéia.
2. Releia os exemplos trazidos no texto anterior a respeito das iniciativas educacionais que visam criar outra gestão do conhecimento. O que estas iniciativas têm em comum?

## Bibliografia Comentada

CASTRO, M. H. G. de. Sistemas nacionais de avaliação e de informações educacionais. *São Paulo Perspectiva*, vol. 14, nº 1, São Paulo, Jan./Mar., 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000100014&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000100014&script=sci_arttext&tlng=en)>.

A autora discute a estruturação de Sistemas Nacionais de Avaliação e de Informação e seu papel estratégico no processo de implementação de reformas educacionais, em especial, em países cujos sistemas de ensino caracterizam-se pela extrema descentralização político-institucional e heterogeneidade regional, como o caso do Brasil. Segundo a autora, estes sistemas apresentam-se como ferramenta básica para o planejamento, monitoramento e acompanhamento das políticas públicas, subsidiando a tomada de decisões.

HORA, D. L. da. Os sistemas educacionais municipais e a prática da gestão democrática: novas possibilidades de concretização. *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 43/2, 10 de junio de 2007, OEI. Disponível em: <<http://www.rieoei.org/deloslectores/1669Leal.pdf>>.

A discussão apresentada pela autora contribui para a ampliação da reflexão a respeito da gestão democrática. No texto são apresentados os significados da gestão educacional, o seu lugar, contexto mais amplo dentro dos processos de democratização da escola pública, os conceitos de gestão democrática e gestão compartilhada na educação brasileira e o papel dos sistemas na gestão democrática das escolas.

PERONI, V. M. V. Conexões entre o público e o privado no financiamento e gestão da escola pública. *ECOS Revista Científica*, SP, v. 8, nº 1, p. 111-132, jan/jun, 2006. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/715/71580106.pdf>>.

O artigo traz uma análise das conexões entre público e privado a partir de estudo junto das organizações não-governamentais Instituto Ayrton Senna e Alfabetização Solidária. A autora discute a inserção de instituições privadas no sistema público de ensino, políticas geralmente da alçada e responsabilidade do Estado.

## Referências

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Programa Municípios Educadores Sustentáveis*. 2. ed. Brasília, 2005.

DOWBOR, L. *Tecnologias do Conhecimento: os desafios da educação*. 3. ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

NAISBITT, J. *Paradoxo Global*. 2 ed. Rio Janeiro: Campus, 1994.

RICHE, G. A.; ALTO, R. M. As organizações que aprendem. *Cadernos Discentes COPPEAD*. Rio de Janeiro, v. 36, n. 9, 2001, p. 36-55.

SANTIAGO, E. *Direito à aprendizagem: o desafio do direito à educação*. Mimeog., s/d.

O assunto acima sempre foi polêmico e durante a regulamentação do Fundeb foi alvo de intensos debates. Nas últimas décadas, criou-se uma rede de escolas comunitárias ou filantrópicas apoiadas financeiramente pelo poder público, especialmente municipal, que prestam serviço educacional para a educação infantil. Na maioria das vezes, esse serviço é feito em condições inferiores em termos de custo-aluno ao praticado pela rede pública. A Lei nº 11.494/07 estabeleceu que as matrículas em creche, pré-escola e ensino especial oferecidas por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas conveniadas com o poder público serão remuneradas pelo Fundeb. Para as matrículas em creche e ensino especial, serão computadas as matrículas declaradas no censo mais atualizado e as mesmas serão remuneradas durante os quatorze anos de vigência do fundo. As matrículas da pré-escola serão consideradas durante quatro anos, sendo válidos os números declarados no censo vigente quando da sanção da lei, ou seja, o censo de 2006. A legislação impôs determinadas condições para que as entidades conveniadas sejam contabilizadas. Apesar de extenso, faz-se necessária uma atenta leitura do artigo 8º da referida lei.

**Art. 8.** A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, na forma do Anexo desta Lei.

§1 Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos.

§2 As instituições a que se refere o § 1º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente:

I — oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;

II — recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III — recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§6 O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

A regra é que os recursos públicos sejam destinados às escolas públicas. Porém, a legislação estabelece a possibilidade de destinação para escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Entretanto, apesar de abrir essa exceção, a LDB estabelece determinadas condições, as quais devem ser rigidamente seguidas. Veja, abaixo, em que condições esse repasse pode acontecer, conforme o disposto no art. 77.

**Art. 77.** Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I — comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II — apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III — assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV — prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§1 Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.

§2 As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo.

## 3 O Financiamento da Educação e os Municípios

*João Antônio Cabral de Monlevade e Luiz Araújo*

A partir do estudo do conteúdo desse texto você vai ser capaz de discutir e analisar as possibilidades de financiamento para a educação pública no seu município. Para alcançar esse objetivo, deverá conhecer e estudar os principais conceitos que envolvem o financiamento público da educação, como despesa pública, receita, orçamento e políticas públicas, entre outros.

### 3.1 Conceitos básicos

Para apresentar um estudo do financiamento da educação nos municípios, como política pública, é preciso rever alguns conceitos:

- **Política Pública:** é o conjunto de diretrizes e ações pelas quais o Estado responde às necessidades da sociedade. Por exemplo, se no país, em uma região ou localidade, seus habitantes necessitam de estrada, de ponte para escoar a produção, o Estado decide, organiza-se e age para construí-las, faz política de transporte público. Se as pessoas precisam ser alfabetizadas, o Estado intenta construindo e mantendo escolas, faz política pública de educação.
- **Financiamento:** é o dispêndio de recursos para determinada finalidade. Na execução de políticas educacionais, para responder à demanda de ensino fundamental, o Estado lança e recolhe tributos e, desta receita, executa o gasto público na construção e manutenção de escolas, pagamento de salário de professores e funcionários, aquisição de equipamentos e material didático. O financiamento da educação compreende desde o planejamento para eleger as alternativas de atendimento, a cobrança e distribuição dos tributos controlados por um orçamento, até o gasto propriamente dito e a avaliação dos resultados.
- **Educação escolar pública:** No Brasil, a educação escolar pública é responsabilidade da União, do Distrito Federal, dos Estados e

dos Municípios. O Município, pela Constituição, é um ente federado autônomo, com encargos por várias políticas públicas e, na distribuição das responsabilidades educacionais, lhe compete oferecer educação infantil (creches e pré-escolas) e, prioritariamente, o ensino fundamental, não somente às crianças de seis a catorze anos, como aos jovens e adultos que não o concluíram na idade própria. A oferta e financiamento do ensino fundamental são dever do Município e do Estado em que ele se localiza, devendo existir um regime de cooperação entre os governos e colaboração entre os sistemas de ensino, conforme dispõe a Lei 9.394/96 Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). O Município, além de receber transferências de tributos da União e do respectivo Estado, tem poder para arrecadar determinados impostos. Dos repasses e das fontes próprias, ele obtém uma receita para custear os gastos com a educação.

- **Orçamento Público:** em sentido amplo, é um documento legal (aprovado por lei) contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um Governo em determinado exercício, no caso brasileiro, num período equivalente ao ano civil.
- **Despesa Pública:** pode ser entendida como compromisso de gasto dos recursos públicos, autorizados pelo poder competente, com o fim de atender às necessidades da coletividade previstas no Orçamento.
- **Receita:** recursos auferidos na gestão, a serem computados na apuração do resultado do exercício, desdobrados nas categorias econômicas de correntes e de capital. Receitas Correntes são aquelas que apenas aumentam o patrimônio não duradouro, isto é, que esgotam dentro do período de 12 meses. É o caso dos impostos que, por extinguirem no decurso da execução orçamentária, têm que ser elaboradas todos os anos. As Receitas de Capital alteram o patrimônio duradouro, são provenientes da observância do período ou produto de empréstimo contraído pelo estado a longo prazo. Compreendem, assim, a constituição de dívidas, a conversão em espécie de bens e direitos e reservas, bem como as transferências de capital.

II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V – obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A LDB pretendeu, também, coibir a falta de controle das Secretarias de Educação na utilização dos recursos educacionais, que em muitos municípios é feito pelo Prefeito e pelo contador da Prefeitura. Assim, pela regra legal, deveriam ter sido criadas contas específicas para gerenciar o fundo educacional, nas quais os recursos seriam depositados imediatamente e ficariam sob a responsabilidade dos Secretários de Educação. Na LDB está prevista inclusive punição para quem descumprir tal procedimento. Infelizmente, até o momento tal dispositivo ainda é letra morta, sendo efetivado por poucos municípios, nenhum Estado e tampouco pela União. Veja o teor do art. 69, §§ 5º e 6º.

### Art. 69. (...)

§5 O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I – recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;



- III — uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV — levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V — realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI — concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII — amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII — aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Entre as despesas que **não** podem ser consideradas como MDE, incluem-se, por exemplo, os **programas suplementares de assistência à saúde e alimentação escolar** (Constituição, art. 212, § 4º, e LDB, art. 71, IV). Apesar de a lei não tratar expressamente da questão do pagamento das aposentadorias do magistério, não inclui nem exclui essa despesa entre as consideradas como MDE. A maioria dos Tribunais de Contas não admite que os gastos de inativos sejam feitos com esses recursos. Durante a tramitação da regulamentação da Emenda Constitucional nº 53/06, chegou-se a propor o estabelecimento de um prazo de transição para que recursos vinculados à educação efetivamente deixassem de ser utilizados para pagamento de aposentadorias. Porém, tal dispositivo não foi incorporado na Lei nº 11.494/07. De qualquer forma, é importante a leitura do teor do art. 71 da LDB.

**Art. 71.** Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I — pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

- **Educação escolar:** a sociedade tem demanda por educação e por escolarização. Educação é o processo pessoal e social, que compreende o desenvolvimento biopsíquico e a socialização, bem como a comunicação da cultura (linguagem, arte, ciência, tecnologia). Nas sociedades letradas, esse processo acontece não somente na família e na comunidade, mas em agência especializada – escola, colégio, educandário, concentrado na relação de ensino-aprendizagem, entre professor e aluno. O sistema de ensino ou de educação, sob o panorama dos valores internalizados na sociedade, elabora um “projeto pedagógico”, concretizado no currículo intencional, que passa a reger os processos de avaliação dos alunos e do próprio sistema educacional. O formato e financiamento, mais ou menos generoso, do processo e do projeto têm papel decisivo na consecução dos objetivos educacionais e no desenvolvimento do sistema de educação. Um país desenvolvido, além das demandas educacionais primárias e secundárias, passa a investir em educação superior, ou seja, na construção de conhecimento e no avanço da ciência, por meio da pesquisa universitária. Este salto requer crescente financiamento público, que, no Brasil, ultrapassa a capacidade de gasto dos Municípios. Entretanto, universidades estaduais e federais se localizam nos Municípios e os influenciam profundamente.

## 3.2 Histórico do financiamento público

A primeira escola em nosso país foi o Colégio dos Meninos de Jesus, fundado em Salvador em 1550, a cargo dos jesuítas. Não se tratava de uma escola privada, como pode parecer hoje a quem conhece os estabelecimentos destes religiosos. Era internato gratuito, com ensino primário e secundário, destinado às crianças e jovens, filhos de portugueses e indígenas catequizados. Por ser concessão do Rei de Portugal, o sustento de seus educadores e educandos e as demais despesas eram cobertas, originalmente, pela “redízima”, uma décima parte do tributo estatal recolhido pela Igreja Católica. O primeiro reitor do colégio, Padre Manoel da Nóbrega, no ano de 1551, percebendo que esta receita era insuficiente para os planos de expansão do colégio na Bahia e de fundação de outros na costa da

Colônia, comprou, fiado, 12 novilhas e as colocou no pasto doado aos religiosos, para prover os alunos de leite e carne. Vinte anos depois, havia cinco outros colégios e dezenas de escolas, financiadas pela produção de fazendas em São Vicente, Rio de Janeiro, Pernambuco e outras capitanias. O gado multiplicou e acabou sendo a fonte principal de sustentação da educação brasileira até 1758, quando a Companhia de Jesus foi expulsa do Brasil.

Acostumada a “dispensar” de gastar de seu tesouro com escolas no Brasil, a Corte de Portugal, ao instituir em 1772 as Aulas Régias, deu às Câmaras Municipais a incumbência de criar escolas e de sustentá-las, concedendo-lhes o direito de cobrar dos açougues e destilarias o “subsídio literário”. Era ínfima, entretanto, a arrecadação, e resultava em salários irrisórios para os mestres, impedindo o desenvolvimento do novo sistema e propiciando a origem de escolas privadas.

A vinda da família real para o Brasil, em 1808, representou um momento novo, de investimento direto da Corte na educação escolar, tanto em nível primário, secundário e superior, embora restrito ao Rio de Janeiro.

A proclamação da independência e a outorga da Constituição asseguraram o ensino primário gratuito aos cidadãos. Os deputados trouxeram ao Imperador pedidos de criação de escolas para todas as cidades e vilas do país. Lei de 15 de outubro de 1827 estendeu o direito do ensino primário público e gratuito às meninas e garantiu aos mestres e mestras salário igual e digno. Um detalhe ficou esquecido: quem pagaria a conta? Seguindo a tradição, o poder central negou-se a fazê-lo. Em 1834, com o Ato Adicional à Constituição do Império, as Províncias passaram a contar com imposto próprio do qual deveriam tirar uma parte para financiar suas escolas. Daí por diante ampliou-se a rede de estabelecimentos oficiais, principalmente nas Províncias (depois Estados) com maior crescimento das atividades econômicas.

As estatísticas dos últimos anos do Império e da Primeira República mostram que, na média, eram despendidos com educação 20% dos impostos arrecadados pelas Províncias. Entretanto, estes recursos eram insuficientes. Nas cidades maiores, em que pese a iniciativa

A LDB dedicou um capítulo para o assunto, visando a coibir ou pelo menos diminuir esse tipo de atitude. Neste capítulo está escrito, de maneira bem detalhada, o que pode e o que não pode ser gasto com os recursos vinculados à educação.

Assim, **são despesas com MDE**, por exemplo:

- remuneração do pessoal do magistério e funcionários técnico-administrativos, desde que em atividade de MDE;
- formação inicial e continuada do magistério;
- aquisição, construção, reforma e aluguel de imóveis referentes a necessidades do ensino;
- compra, aluguel e manutenção de equipamentos e mobiliário escolar;
- contratação de serviços e consultorias, realização de estudos e eventos relacionados com a qualidade do ensino;
- concessão de bolsas de estudos conforme a Constituição Federal (art. 213, § 1º);
- pagamento de empréstimos destinados a investimentos na rede pública de ensino;
- compra de material pedagógico para alunos e professores;
- e manutenção de programas de transporte escolar.

Veja a seguir o que diz o art. 70 da LDB.

**Art. 70.** Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I — remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II — aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

**Art. 68.** Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

- I – receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II – receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III – receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV – receita de incentivos fiscais;
- V – outros recursos previstos em lei.

**Art. 69.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

O art. 68 descreve as fontes de recursos vinculados à educação. No caso dos municípios, a realidade é basicamente a seguinte: a principal fonte é oriunda das transferências constitucionais, especialmente o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a Cota-parte do ICMS. Após a criação do Fundef e posterior transformação em Fundeb, a receita proveniente desse Fundo passou a ter peso decisivo na maior parte dos municípios. Recentemente, conseguiu-se uma melhor distribuição dos recursos do salário-educação. Infelizmente, na maioria das cidades brasileiras, a arrecadação própria não é significativa.

Estudos realizados sobre gestão dos recursos educacionais no Brasil comprovaram a incidência, em muitas oportunidades e diferentes governos, da utilização de mecanismos para ludibriar a aplicação dos recursos vinculados para a Manutenção e Desenvolvimento da Educação. Os orçamentos e balanços públicos demonstram a aplicação, como manda a legislação, mas na verdade essa correção é apenas aparente, pois eram embutidos gastos que não se constituíam despesas de manutenção e desenvolvimento da educação.

municipal de abrir escolas financiadas por seus tributos, surgia uma rede de colégios privados, principalmente religiosos. Com a industrialização e urbanização, a demanda por ensino primário, secundário, profissional e superior explodiu. Era necessário estabelecer uma política duradoura de financiamento público da educação.

## 3.3 Impostos vinculados e os outros tributos

A Constituição de 1934 foi a primeira que adotou a vinculação de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – 10% da União, 20% dos Estados e 10% dos Municípios. Sua vigência, entretanto, foi fugaz. Em 1937, foi substituída pela Carta do Estado Novo, que sustentou a ditadura de Vargas e aboliu a vinculação. Em 1946, com a volta do Estado de Direito, elevou-se para 20% o percentual dos impostos municipais para a MDE. As demandas por ensino continuavam a crescer, forçando a ampliação de recursos, especialmente por meio dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE/FPM). Em 1964, o Golpe Militar aboliu a vinculação dos impostos da União, conservou-se a dos Estados e Municípios; entretanto, em 1971, ampliou o ensino obrigatório de quatro para oito anos, o que forçou a conjugação de esforços dos entes subnacionais para levar Brasil adentro as escolas de 1º grau. Devido à pressão da sociedade civil, foi aprovada a Emenda Calmon (1983), estabelecendo que a União deveria aplicar 13% em educação. Finalmente, em 1988, com a redemocratização, desenhou-se um esquema constitucional para financiar a educação pública:

**Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 5 O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.

Por esses dispositivos – ampliados no art. 69 da LDB – fica claro que as demandas por educação escolar, derivadas da procura da população nas etapas garantidas por direitos, devem ser satisfeitas pela oferta de escolas públicas federais, estaduais e municipais, financiadas por impostos das três esferas da Federação e aditadas por receita de contribuições sociais.

O quadro a seguir descreve os impostos federais, estaduais e municipais sujeitos à vinculação, para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem como as principais contribuições federais:

	IMPOSTOS FEDERAIS (18%)	IMPOSTOS ESTADUAIS (25%)	IMPOSTOS MUNICIPAIS (25%)
IMPOSTOS	<ul style="list-style-type: none"><li>• Imp. de Renda (IR)</li><li>• Imp. sobre Produtos Industrializados (IPI)</li><li>• Imp. Territorial Rural (ITR)</li><li>• Imp. sobre Operações Financeiras (IOF)</li><li>• Imp. sobre Importação (II)</li><li>• Imp. sobre Exportação (IE)</li><li>• Imp. sobre Grandes Fortunas (IGF) – não cobrado</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Fundo de Participação dos Estados (FPE)</b></li><li>• <b>IPI – Exportação LC 87/96</b></li><li>• Imp. sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)</li><li>• Imp. sobre Veículos</li><li>• Automotores (IPVA)</li><li>• Imp. sobre Transmissão de Bens e Direitos</li><li>• <i>Causa Mortis</i> (ITCD)</li><li>• Imp. de Renda Retido na Fonte de Servidores Estaduais (IRRFSE)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Fundo de Participação dos Municípios (FPM)</b></li><li>• <b>IPI – Exportação LC 87/96</b></li><li>• ITR</li><li>• ICMS</li><li>• IPVA</li><li>• Imp. Predial e Territorial</li><li>• Urbano (IPTU)</li><li>• Imp. sobre Serviços (ISS)</li><li>• Imp. sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)</li><li>• Imp. de Renda Retido na Fonte dos Servidores Municipais (IRRFSM)</li></ul>
CONTRIBUIÇÕES	Salário-educação (cota Federal)	Salário-educação (cota Estadual – variável)	Salário-educação (cota Municipal – variável)
	Cofins	Repasses por Programas	Repasses por Programas
	PIS/PASEP	Repasses por Programas	Repasses por Programas
	CSSLL	Repasses por Programas	Repasses por Programas
	CIDE	Repasses por Programas	Repasses por Programas
		Repasses por Programas	Repasses por Programas

As contribuições sociais não são repartidas da mesma forma que os impostos. A contribuição do salário-educação possui destinação diretamente vinculada à política pública educacional. De 1964 a 2006 representou uma forma de centralização dos recursos nas mãos da União e dos estados, sem a exigência de repartir seus recursos com os municípios.

os entes federados e, principalmente, da necessidade de a educação ser vista como um direito inalienável do ser humano e como dever do poder público. Entender o orçamento municipal e a gestão dos recursos educacionais torna-se ainda mais necessário.

### 3.6 O orçamento municipal e a gestão dos recursos educacionais

Os recursos públicos são oriundos dos tributos pagos direta ou indiretamente por todos os cidadãos. Por isso, são recursos públicos, cuja utilização segue regras claras, seja no que diz respeito à aplicação ou em relação aos mecanismos de fiscalização.

A Constituição estabelece que os entes federados devem elaborar instrumentos legais que orientem a aplicação dos recursos públicos, inclusive os educacionais. Esses instrumentos são:

- 1. Plano Plurianual (PPA):** é o documento que expressa o planejamento, o programa de trabalho e o detalhamento dos investimentos que serão realizados para um período de quatro anos, que abrange o segundo, o terceiro e o quarto ano do mandato do governante eleito e o primeiro ano do seguinte.
- 2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):** define metas e prioridades para a administração pública a partir do Plano Plurianual. Orienta a elaboração da Lei Orçamentária, como, por exemplo, alterações na legislação tributária, na política salarial e na contratação de novos servidores. A Constituição determina que a LDO seja feita todos os anos.
- 3. Lei Orçamentária Anual (LOA):** elaborada pelo Poder Executivo, segundo as diretrizes aprovadas no LDO, estabelece a previsão de despesas e receitas para o exercício seguinte. Deve materializar em termos anuais as metas que constam do PPA.

A LDB, nos seus arts. 68 e 69, estabelece quais são os recursos destinados à educação.



Fica claro que o desafio é grande, e parte significativa depende dos municípios responsáveis pela quase totalidade das matrículas de creche e pré-escola e da maioria dos alunos de ensino fundamental.

Contudo, os dados quantitativos gerais escondem os contrastes nacionais. Basta um olhar sobre a educação infantil (segundo dados do Censo de 2000 - IBGE) para verificar que, enquanto as famílias de renda familiar per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo conseguem ter apenas 27% de seus filhos de 0 a 6 anos de idade na escola, em famílias com renda superior a 5 salários mínimos esse índice sobe para 59%.

Comparando as escolas públicas e as privadas, que atendem claramente estratos sócio-econômicos distintos, pode-se verificar importante faceta da desigualdade social refletida. E mesmo que se leve em consideração apenas as escolas públicas, é possível encontrar distinção nas escolas da periferia e, especialmente, nas áreas rurais.

É sabido que a escolaridade média da população é inferior às possibilidades econômicas brasileiras. Porém, caso seja feito um recorte por raça, fica nítido que os negros estão em pior situação. O nível de escolaridade dos negros é inferior ao dos brancos em todos os estados. A população branca alcança, em média, dois anos de estudos a mais do que os negros. Enquanto 10% dos brancos, na mesma faixa etária, nunca freqüentaram a escola ou chegaram a concluir a 1ª série do ensino fundamental, entre os negros esse índice é de 23% e entre os pardos, de 20%.

A participação municipal nas matrículas da educação básica aponta para um crescimento consistente nos últimos anos. Após a implantação do Fundef, acelerou-se o processo de municipalização do ensino fundamental e ocorreu uma quase completa retirada dos estados da oferta de educação infantil. Em 2007, os municípios foram responsáveis por 46,5% das matrículas públicas de toda a educação básica, sendo 73,6% para educação infantil e 54,7% no ensino fundamental. Infelizmente, os dados citados neste texto mostram que os recursos disponíveis não são proporcionais ao tamanho da responsabilidade assumida pelos municípios nos últimos anos.

Diante desse quadro, cresce de importância o debate acerca do financiamento da educação, da divisão de responsabilidades entre

O salário-educação já havia sofrido alterações em sua forma de distribuição, e a Emenda Constitucional nº 53 consolidou o modelo redistributivo de seus recursos entre os entes federados. Hoje, seus recursos são repartidos da seguinte forma: 10% do arrecadado são destinados pela União a cobrir despesas com Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Transporte Escolar; o restante é dividido em 3 partes – para a União, Estados e Municípios, sendo que a parcela da União viabiliza o funcionamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo qual são financiados os programas nacionais: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Livro didático e outros programas prioritários do MEC, direcionados à formação de professores. A Emenda Constitucional ampliou a utilização do salário-educação para toda a educação básica e tornou dispositivo constitucional a repartição dos recursos entre estados e municípios, a partir da quantidade de alunos matriculados nas diversas etapas e modalidades da educação básica.



1. Reflita sobre a importância da garantia de financiamento da educação nos âmbitos federal, estadual e municipal, de modo a atender às demandas de escolarização de toda a população.

2. Investigue como se dá a participação do seu município na arrecadação e distribuição de recursos para este financiamento.

## 3.4 Fundef E Fundeb

Em 1994, na discussão do Plano Decenal de Educação, foi instituído o Fórum de Valorização do Magistério e da Qualidade da Educação Básica. Uma de suas pautas era viabilizar o Piso Salarial Profissional do Magistério, como forma de responder às imorais desigualdades de remuneração entre professores. No ano em que o salário mínimo vigente era de R\$ 64,00, foram denunciados salários de R\$ 15,00 – que conviviam com remunerações de R\$ 1.500,00 – para executar o mesmo trabalho em piores condições. O Acordo firmado entre o Governo Federal, Estados e Municípios previa

“fundos articulados” nos quais recursos estaduais e federais seriam repassados para Municípios e Estados que não tivessem capacidade de pagar o Piso, estipulado em R\$ 300,00 para os professores com habilitação em nível médio em regime de 40 horas semanais.

Em 16/07/2008, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei n. 11.738, que cria a base salarial: todos os professores da educação básica da rede pública de ensino vão receber piso salarial no valor de R\$ 950 até 2010. Estados e municípios que hoje pagam menos de R\$ 950 aos profissionais deverão arcar com dois terços dessa diferença a partir

de janeiro de 2009. Em 2010, será feita a integralização do valor. A União repassará o complemento aos estados e municípios que não conseguirem pagar o novo piso. De acordo com a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), existem mais de 5 mil pisos salariais diferentes para a categoria, variando entre R\$ 315 e R\$ 1.400.

A norma prevê que “as disposições relativas ao piso salarial de que trata esta lei serão aplicadas a todas as aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério público da educação básica. O piso salarial profissional nacional do magistério público será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009”.

Em 1995, o Acordo não foi ratificado pelo governante da época, que tomou posse em janeiro e lançou, em 15 de outubro, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Por ele, instituir-se-ia no âmbito de cada Estado um fundo composto de 15% dos principais impostos (FPE, FPM e ICMS), cuja receita seria redistribuída pela rede estadual e municipal na proporção das matrículas no ensino fundamental apuradas no ano anterior. Quando o custo por aluno não atingisse R\$ 300,00 (ou a média nacional, a partir de 1998), a União complementaria os recursos do fundo. Além disso, 50% dos recursos seriam destinados à remuneração dos professores em efetivo exercício. A Emenda à Constituição foi aprovada em 12 de setembro de 1996, regulamentada pela Lei 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, quatro dias depois da sanção da LDB. Durante os debates no Congresso Nacional, foram adicionadas ao Fundef as receitas de mais dois impostos (IPI - Exportação e Lei Kandir) e a sub-vinculação passou de 50% para 60%, aplicando-se a todos os profissionais do magistério (professores e pedagogos).

Três foram as principais **virtudes** do Fundef:

sica e a possibilidade de superação da visão focalizadora que estava presente no Fundef, estabelecendo financiamento público via política de fundos para a totalidade das etapas e modalidades da Educação Básica. Espera-se que essas mudanças provoquem impactos positivos no acesso dos alunos à escola e nos investimentos em qualidade.



Faça uma síntese das principais modificações do Fundeb em relação ao Fundo vigente anterior, o Fundef. Para isso, consulte a tabela comparativa disponível em <<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=745&Itemid=783>>.

## 3.5 Demandas por educação escolar nos municípios

Para termos uma idéia do desafio educacional brasileiro, especialmente aquele de responsabilidade dos municípios, é necessário lançar um olhar sobre o **Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei 10172/2001**. Aprovado em 2001, o PNE estabeleceu diretrizes e metas a serem cumpridas por todos os entes federados. Projetando o quantitativo de matrículas necessárias a serem oferecidas até 2010 para que o Plano fosse posto em prática, pode-se facilmente verificar a distância que ainda separa o nosso país cumprir efetivamente suas obrigações.

Para exemplificar:

- A demanda potencial de matrículas em 2010 de zero a três anos será de 6.500.000 crianças (50%).
- Em 2007, somadas as matrículas públicas e privadas, o atendimento foi de por volta de 1.570.000 crianças.
- Com as mudanças legais recentes, o potencial de atendimento na pré-escola (quatro e cinco anos) será de 5.600.000; atualmente existem 4.922.000 crianças matriculadas. O mesmo raciocínio pode ser desenvolvido para o atendimento de jovens e adultos, educação especial e ensino médio.

6. Limitou a apropriação de recursos de cada fundo estadual pelas matrículas de educação de jovens e adultos em 15% do montante recebido;
7. Instituiu uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por um representante do MEC, cinco secretários estaduais e cinco municipais, com a responsabilidade de fixar anualmente fatores de diferenciação, fixar limite proporcional de apropriação dos recursos pela EJA e fixar parcela da complementação da União distribuída por meio de programas para educação básica;
8. Definiu como profissionais do magistério os docentes e os profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;
9. Alterou as regras de controle social, conforme descrito no item sobre controle social deste texto;
10. Estabeleceu um período transitório de dois meses (janeiro e fevereiro de 2007), nos quais ainda esteve vigorando os critérios do Fundef.

Encerrado o processo de formatação do novo Fundo, algumas questões ainda não foram resolvidas. Dentre elas, podemos destacar o financiamento dos gastos com transporte escolar e a alimentação nas creches. Em relação ao transporte escolar, os recursos repartidos a partir do salário-educação representam em média apenas 10% do que os municípios necessitam para manter esse serviço funcionando. Com relação à alimentação nas creches, não foi encontrada uma forma estável e universal de cobertura das despesas. Muitas delas estavam a cargo da área da assistência social. É importante salientar que os recursos do Fundeb se originam dos percentuais vinculados ao ensino, e educação infantil é atividade mais ampla, que inclui despesas com alimentação, saúde, vestuário e outros cuidados que devem ser financiados por outras fontes.

Há um sentimento majoritário de que a criação do novo Fundo implicará um maior comprometimento da União com a educação bá-

- reduziu as desigualdades de custo por aluno;
- garantiu elevação dos patamares salariais dos professores praticados nos pequenos municípios;
- facilitou o controle dos gastos, seja pela instituição de uma conta específica no Banco do Brasil, seja pela ação de Conselhos de Acompanhamento Social, estaduais e municipais.

Os defeitos do Fundef não tardaram a aparecer:

- o veto das matrículas dos jovens e adultos no ensino fundamental (EJA) impediu o exercício do direito e a universalização da escolarização;
- a compulsoriedade da aplicação de 15% de todos os impostos ao ensino fundamental reduziu drasticamente as verbas de educação infantil nos municípios onde a oferta de creche e pré-escola tinha avançado;
- o valor mínimo garantido pela União não cumpriu a regra de cálculo prevista no art. 6º da Lei do Fundef, o que levou à redução dos Estados beneficiados e uma complementação federal aquém do desejado;
- os aumentos salariais da maioria dos professores foram “seqüestrados” pela “quase-obrigatoriedade” de cursarem faculdades privadas para obter graduação em nível superior por meio de convênios pagos com recursos do Fundef;
- os Estados com menor arrecadação de ICMS e que ofereciam ensino superior ficaram quase impossibilitados de atender à crescente demanda por matrículas no ensino médio.

Em dezembro de 2006, foi promulgada a Emenda à Constituição nº 53, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb. Esse acontecimento encerrou um longo período de tramitação legislativa e de debates entre os entes federados e a sociedade civil. Apesar de ter como objetivo principal a constituição do Fundeb, essa Emenda alterou oito artigos da Constituição Federal.

A EC nº 53 alterou o artigo 7º, tornando sua redação condizente com a mudança legal que ampliou a escolaridade obrigatória no ensino fundamental para nove anos, limitando a educação infantil às crianças de até cinco anos de idade.

A EC alterou o artigo 23, estabelecendo que leis federais (e não mais apenas uma lei) normatizem o regime de colaboração entre os entes federados. Depois de dezoito anos sem regulamentar esse importante dispositivo constitucional, a EC permitiu a resolução dessa questão de maneira parcelada.

A alteração do artigo 30 teve o intuito de tornar esse artigo coerente com o disposto na LDB sobre competências municipais, ou seja, que cabe aos municípios, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, atender a toda a educação infantil (creche e pré-escola) e ao ensino fundamental.

Alterou também o artigo 206, nos seus incisos V e VIII, introduzindo as seguintes modificações:

- a) alargou o conceito de “profissionais do ensino” para “profissionais da educação escolar”;
- b) limitou a obrigação de elaboração de planos de carreira e do ingresso por concurso apenas aos profissionais vinculados às redes públicas;
- c) estabeleceu a obrigatoriedade de instituição de um piso salarial nacional, ampliando sua cobertura para os “profissionais da educação escolar pública”, dispositivo a ser efetivado por lei federal;
- d) remeteu para a legislação ordinária a tarefa de dispor sobre as categorias contempladas pelo termo “profissionais da educação” e sobre a fixação de prazos para elaboração dos planos de carreira, os quais deverão ser constituídos em todos os âmbitos do Estado Brasileiro.

Alterou o artigo 208 com a mesma intenção da alteração do artigo 7º, incorporando à Constituição as mudanças recentes que, ao agregar ao ensino fundamental mais um ano, provocaram diminuição dos anos cobertos pela pré-escola.

Complementação da União	2 bilhões	3 bilhões	4,5 bilhões	10%
Inserção das Matrículas	Ensino fundamental + 1/3 das demais etapas	Ensino fundamental + 2/3 das demais etapas	Toda Educação Básica	Toda Educação Básica

Por último, a Emenda Constitucional nº 53 entrou em vigor no dia de sua promulgação, dia 19 de dezembro de 2006. Porém, ficaram mantidos os efeitos da política de financiamento anterior até o início efetivo da vigência dos novos fundos, garantindo que não ocorresse descontinuidade no financiamento da educação nos estados e municípios.

A regulamentação da EC 53/06 trouxe também mudanças importantes. Dentre as quais, merecem relevo as seguintes:

1. Reafirmou o dispositivo constitucional de que 25% dos impostos arrecadados e transferidos devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, além dos recebidos por conta do Fundeb;
2. No seu artigo 4º, § 1º, veda a utilização de recursos do salário-educação como parte da complementação obrigatória da União ao fundo;
3. A utilização de no máximo 10% da complementação da União em projetos nacionais está atrelada à apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e Municípios; ao desempenho do sistema de ensino, no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar; ao esforço fiscal dos entes federados e; à vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei;
4. Acolheu a possibilidade de remuneração de matrículas de creche, pré-escola e ensino especial oferecidas por instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais conveniadas com o poder público;
5. Estabeleceu um intervalo entre 0,70 e 1,30 entre os fatores de ponderação das etapas e modalidades;



inciso XI, estabelece que o não repasse dos valores se constituirá em crime de responsabilidade da autoridade competente.

O inciso XII mantém o mecanismo de sub-vinculação de 60% dos recursos auferidos via Fundeb para pagamento dos profissionais do magistério. Amplia esse pagamento para toda a educação básica, mantendo a exigência de que eles estejam em efetivo exercício.

Na Lei 9424/96 estava dito que os entes federados envidariam esforços para que fosse alcançado um padrão mínimo de qualidade. A Emenda Constitucional, no seu parágrafo 1º, reafirma essa intenção, mesmo que de maneira genérica, ou seja, sem prazos para que seja alcançada a qualidade e sem indicar os mecanismos para sua efetivação.

Nos seus parágrafos 2º e 3º, introduz duas salvaguardas dentro do Fundo. Apesar de ser um fundo único para toda a educação básica, como bem estabelece o caput do artigo 60, esses parágrafos garantem que os valores por aluno do ensino fundamental, seja o mínimo nacional, seja o referente a cada fundo estadual, não serão menores que o último valor por aluno praticado pelo Fundef. A regulamentação foi mais além e estabeleceu a correção pelo INPC dos valores nominais vigentes no custo-aluno do Fundef em 2006 (conforme Lei 11.494/07, artigo 32, § 2º). Esse dispositivo representa uma “trava” para o crescimento acelerado das demais modalidades. Caso isso ocorra, haverá a preservação do custo-aluno do ensino fundamental e conseqüente redução proporcional do custo-aluno das demais etapas e modalidades.

Nos parágrafos 4º e 5º, normatiza a implantação gradativa dos efeitos do Fundeb. Essa transição acontecerá em três anos e se efetivará conforme quadro abaixo.

IMPLANTAÇÃO GRADATIVA DO FUNDEB				
	2007	2008	2009	2010
Impostos presentes no Fundef	16,66%	18,33%	20%	20%
Impostos Novos	6,66%	13,33%	20%	20%

Também o artigo 211 foi alterado. A EC nº 53 introduziu um quinto parágrafo, determinando que o Poder Público atendesse “prioritariamente” ao ensino regular no âmbito da educação básica. Essa alteração criou uma contradição com o disposto no artigo 208, inciso I, no qual podemos ler que o ensino fundamental é obrigatório e gratuito, sendo assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria.

O artigo 212 sofreu importante alteração. Foi feita a ampliação da utilização dos recursos da contribuição social do salário-educação para toda a educação básica. Resta saber se haverá aumento da alíquota de arrecadação, à semelhança de 1972, quando o ensino primário de quatro anos se transformou no fundamental de oito anos. A EC também tornou dispositivo constitucional permanente o teor da legislação ordinária sobre os critérios de distribuição das cotas estaduais e municipais dos recursos do salário-educação.

As principais alterações promovidas pela EC estão localizadas no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Quatro alterações são primordiais. A primeira é que a vigência da medida será de quatorze anos (contra dez anos de vigência do Fundef). A segunda é que a abrangência do Fundo é ampliada para toda a educação básica, não mais se restringindo ao ensino fundamental. A terceira é que o objetivo anterior de valorização do magistério é transformado em busca pela remuneração condigna de todos os profissionais da educação. A última diz respeito à contribuição da União: não mais será usado o critério do valor médio do Fundeb para determinar o montante da complementação, que será progressiva, de R\$ 2 bilhões em 2007 a R\$ 4,5 bilhões em 2009 e de, no mínimo, 10% da receita total dos fundos, dali em diante.

No inciso I é constituído o Fundeb propriamente dito, tendo esse fundo formato semelhante ao seu predecessor, ou seja, a EC cria vinte e sete fundos estaduais de natureza contábil. No inciso II são definidos a cesta de impostos e o percentual de sub-vinculação destes ao Fundeb. Em vez de 15% de quatro impostos, o novo fundo estabelece que dele farão parte 20% de todos os impostos, excetuando-se os impostos arrecadados pelos municípios e o Imposto de Renda Retido na Fonte. Além disso, esse inciso estabelece o mecanismo de distribuição dos recursos, os quais deverão ser dis-

tribuídos de forma proporcional ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica.

A EC frisa também que somente serão contados os alunos do ensino presencial e que estiverem matriculados em acordo com as competências estabelecidas pelo artigo 211 da Constituição Federal. Isso quer dizer, na prática, que alunos de educação infantil matriculados nas redes estaduais e alunos de ensino médio matriculados nas redes municipais não serão contados para efeito de distribuição dos recursos do Fundo.

O inciso III estabelece o que a lei ordinária deve dispor sobre:

1. A organização dos fundos, ou seja, o estabelecimento do desenho operacional, com destaque para a definição das diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades.
2. A definição da forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno.
3. Os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos fundos estaduais por etapa e modalidade. Esses percentuais deverão ser estabelecidos tendo como referência o artigo 208 e 214 da CF e o Plano Nacional de Educação.
4. O desenho da estrutura de fiscalização e controle dos fundos;
5. O estabelecimento de prazos para o envio e para a aprovação do “ piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”. O texto introduz uma aparente contradição na Constituição Federal. No artigo 206, inciso VIII, temos a obrigação legal de um “ piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública”, redação mais abrangente que a constante na parte transitória da CF. Na realidade, de um milhão de funcionários de escolas públicas (trabalhadores em educação escolar), somente 10 mil são “profissionais da educação”, devidamente habilitados. O Fundeb propiciará o Piso, num primeiro momento, para os profissionais da educação do magistério. Uma lei federal subsequente estenderá o Piso aos funcionários não-docentes profissionalizados.

O inciso IV aprimora a proibição, inscrita no caput do artigo 60, de receber recursos do fundo por matrículas em desacordo com o artigo 211 da Constituição Federal. Pela redação desse inciso, os estados e municípios só poderão aplicar os recursos recebidos exclusivamente nas etapas e modalidades de suas competências.

Os incisos V, VI e VII definem a forma de participação da União no novo fundo. O inciso V mantém o mecanismo presente no Fundeb que estabelece o cálculo de um valor nacional mínimo por aluno. Porém, esse valor estará limitado aos valores pré-estabelecidos de participação financeira da União.

O inciso VI estabelece que a União poderá acordar com os entes federados que até 10% do montante devido da complementação seja distribuído de maneira igual entre os estados e municípios, reforçando medidas que impactem positivamente o desempenho dos sistemas de ensino.

A principal alteração das regras de financiamento está contida no inciso VII. A Emenda estabeleceu valores nominais crescentes de participação financeira da União, sendo no mínimo 2 bilhões, 3 bilhões, 4,5 bilhões a serem alcançados, respectivamente, no primeiro, segundo e terceiro ano de vigência do Fundeb. A partir do quarto ano de vigência do Fundo, a complementação da União passará a ser um percentual de, no mínimo, 10% do montante total dos recursos depositados pelos entes federados nos respectivos fundos estaduais.

O inciso VIII estabelece que os recursos utilizados para complementação da União não poderão comprometer mais que 30% (trinta por cento) dos valores vinculados à manutenção e desenvolvimento da educação.

O inciso IX garante que os valores nominais que constam do inciso VII sejam corrigidos anualmente, de forma a preservar seu valor real. Assim, desde o momento da promulgação da EC, os valores citados deverão ser reajustados.

O texto da EC introduziu duas salvaguardas. A primeira, presente no inciso X, proíbe a retenção ou qualquer restrição ao repasse dos recursos da complementação da União. A segunda, presente no