

cR

Centro
de Referência
Paulo Freire

**Este documento faz parte do acervo
do Centro de Referência Paulo Freire**

acervo.paulofreire.org



InstitutoPauloFreire

SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Estratégias para a sua implantação (*)

Moacir Gadotti

Instituto Paulo Freire
Universidade de São Paulo

A palavra “sistema”, derivada do latim medieval, significa um conjunto de elementos, materiais ou idéias, entre os quais se possa encontrar alguma relação, método e processo. Assim o define o Dicionário Etimológico. A noção de Sistema pressupõe reunião e ordenação, de acordo com um determinado fim, uma intenção, um objetivo. O resultado desta ação é o que podemos chamar de sistema. Sistema é um todo organizado, articulado.

A idéia de sistema – reunião intencional de elementos – implica, pois, **unidade na diversidade**. Isso significa que os elementos constitutivos do sistema não perdem a sua especificidade, sua individualidade. Eles apenas se integram num conjunto, numa **relação de partes e todo**. Embora não percam a sua individualidade, as partes de um sistema acabam assumindo novos significado em razão do seu lugar no conjunto. Por outro lado, o conjunto (o sistema) não é apenas a soma de suas partes. O todo e as partes de um sistema interagem de tal forma que é impossível conhecer o todo sem conhecer suas partes.

Um sistema, é portanto, um conjunto coerente, a unidade de múltiplos elementos, reunidos sob um único princípio, idéia, concepção ou fim. Demerval Saviani define sistema como “a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante”. Ele acrescenta o termo “operante” para evitar a coerência apenas como coerência interna. Com relação ao termo “**estrutura**” (SAVIANI 1981:75) sempre articulado com o de sistema, na educação, Saviani acrescenta que ele também se refere a um conjunto de elementos (por isso, muitas vezes, eles são usados como sinônimos), mas o termo estrutura pode não preencher o requisito da coerência e não preenche o requisito da **intencionalidade**. Podem existir estruturas sem a existência de sistema; seriam apenas estruturas desarticuladas. Por isso, alguns dos educadores negam a existência de um “sistema brasileiro”, entendendo que, no Brasil, não se chegou a um todo organizado na educação. Existem apenas estruturas dearticuladas.

De fato, não existe propriamente, no Brasil, um sistema nacional de educação, pois os vários “sub-sistemas” funcionam freqüentemente como estruturas justapostas. Não há articulação entre eles, não há um conjunto harmônico de relações entre partes e todo. O artigo 211 da Constituição institui o “regime de colaboração”, que necessita ser um verdadeiro regime de articulação das diversas instâncias do governo. Um sistema nacional pressupõe a articulação e não a justaposição, nem a anulação de um sistema

(*) Uma parte deste texto foi publicado no livro que eu e José Eustáquio Romão organizamos com o título **Município e Educação** e publicado pela Editora Cortez em 1993. No ano seguinte, uma primeira versão deste texto foi publicado nos **Cadernos Educação Básica**, Série Inovações, vol. 7, Brasília, MEC/INEP.

por outro. Esta **falta de articulação** alimenta as desigualdades e incentiva o "espírito patrimonialista", como diz Genuíno Bordignon. Todos parecem querer atender a "sua" rede como se os sistemas ou redes não fossem coisas públicas, mas patrimônio de um governo: "a visão **patrimonialista** das redes públicas de ensino complica as relações intergovernamentais, hoje carregadas de críticas mútuas, e, por outro lado, não permite um planejamento articulado e coerente dos serviços educacionais, resultando em atomização e/ou duplicação das ações" (BORDIGNON, 1989:7-8).

Os sistemas educacionais nasceram a partir da **necessidade de tornar a educação intencional**. Foi assim que ela se organizou em sistema. O sistema educacional é, portanto, o produto, o resultado, da educação sistematizada, organizada, em relação a um determinado fim. Assim, podemos dizer que os grandes **sistemas escolares nacionais** nasceram, em meados do século passado, na Alemanha, Grã-Bretanha, França e Estados Unidos, com o fim de inculcar os ideais nacionais. O sistema de **educação napoleônico**, sistema nacional da França e de todo o império, criou uma colossal máquina burocrática cujo fim não era tanto valorizar a instrução e a cultura, mas "controlar os espíritos": "meu objetivo, declarou Napoleão, é ter um meio de dirigir as opiniões políticas e morais" (EBY, 1970:468). Objetivos sempre estão presentes na constituição de um sistema de ensino. Por isso, ao se construir um sistema municipal de educação, deve-se ter presente o objetivo, uma concepção da educação que de unidade e coerência ao sistema. Na constituição de um sistema, necessitamos de uma **teoria da educação**, de uma **teoria da educação brasileira**. Caso contrário, teremos um todo desarmônico, um amontoado de elementos. Mas não um sistema.

I - ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Para a organização de um novo sistema educacional ou o seu desenvolvimento, duas **condições básicas** são necessárias: o conhecimento dos problemas educacionais de uma dada realidade histórico-geográfica e uma teoria da educação.

Os sistemas educacionais municipais constituem-se hoje numa exigência da complexificação da sociedade, da explosão descentralizadora atual e do pluralismo político. De fato, os últimos anos mostraram duas **tendências universais complementares**: de um lado, a **globalização da economia e dos meios de comunicação** (a interdependência global) e, de outro, o fortalecimento do **poder local**.

No limiar do século XXI e de um novo milênio, a educação brasileira encontra-se ainda numa dupla encruzilhada: de um lado, não conseguiu **universalizar a educação básica** e, de outro, não construiu uma matriz teórica suficientemente consistente para descobrir caminhos de solução do problema. O que vale dizer que ela se encontra diante de um problema prático sem as armas teóricas necessárias para superá-lo.

Contudo, neste contexto desalentador - evidenciado pelo contato imediato com a realidade educacional brasileira - desponta uma instância educativa com uma força inédita: o **poder local**. De fato, o Município emerge com a vontade de interferir na formulação de políticas para o setor, embora acuse a sobrecarga de responsabilidades que lhe são impostas pelo novo aparato legal do país e pela direção das demandas sociais da educação básica, além de demonstrar fragilidades técnicas e financeiras. A educação municipal é uma das mais carentes em matéria de teoria educacional, isto é, de modelos de referências.

A tendência ao fortalecimento do poder local é menos o fortalecimento das políticas locais e mais o das estruturas de poder que possibilite aos cidadãos **exercerem diretamente o seu poder**. Numa situação de economia globalizada e de poder local (popular), cada vez menor é a influência dos poderes legislativos e executivos. Para

Gramsci, o futuro está no socialismo. Só que, para ele, o socialismo representava uma **sociedade auto-regulada**, onde o poder de Estado seria controlado pela Sociedade Civil. Os cientistas políticos hoje parecem concordar com a formulação de Gramsci, embora cada vez menos se fale em "socialismo", este identificado com o fortalecimento do Estado e não com o fortalecimento da Sociedade Civil.

Essas tendências parecem contraditórias mas não o são. Ao mesmo tempo em que avança uma **cultura geral comum**, que nos torna, cada vez mais, "iguais" no estilo de vida (que aumentará com a expansão mundial dos mercados e a democratização econômica), cada vez mais cresce a reivindicação pela **autonomia**, contra toda forma de uniformização, o desejo de afirmação da singularidade de cada região ou local, de cada língua ou dialeto.

Neste mundo em transformação, o que faz a diferença entre uma região desenvolvida e uma região não desenvolvida é a educação. Se isso é válido entre as nações, é válido também intra-nações. O sucesso econômico de uma região está ligado diretamente ao desempenho de suas escolas básicas. Conhecimento é poder.

Existe, portanto, uma tendência à afirmação regional, apesar da televisão divulgar para todo o planeta as mesmas imagens de uma cultura dominante.

Como apontam John Naisbitt e Patricia Aburdene (1990) as macrotendências da globalização e da individualização são complementares. Embora não concorde com eles que este "triunfo do indivíduo", neste final de milênio, "sinalize para a morte do coletivo", não posso deixar de concordar com eles que a **afirmação do indivíduo** e a **expansão do coletivo** não são tendências opostas, mas complementares.

Dois **teorias da educação** disputam a forma de organização dos sistemas educacionais. Uma chamada de **sistemismo**, que procura acentuar os aspectos estáticos do sistema, e outra, mais dialética, que procura mostrar as possibilidades de um sistema "aberto" às mudanças, portanto, um sistema dinâmico. O enfoque da primeira é funcionalista; o enfoque da segunda é dialético. O **enfoque funcionalista** da teoria dos sistemas enfatiza o consenso e a adaptação, a ordem, o equilíbrio e o controle; e o enfoque histórico (dialético) explora o valor da contradição, do poder, da mudança, da emancipação e do conflito (SANDER, 1984).

Dependendo da teoria da organização que orienta a construção de um sistema, podemos chegar a um sistema estático, autoritário ou a um sistema dinâmico e participativo. A **filosofia da educação** adotada é que definirá os rumos do sistema e também a sua eficácia. Não há dúvida alguma que um sistema autoritário formará personalidades autoritárias e um sistema democrático formará democratas. Isso, contudo, não pode ser visto de forma mecânica: não há nações ou regiões totalmente democráticas ou totalmente autoritárias. Mesmo assim, podemos falar em **sistemas abertos e sistemas fechados**. Os primeiros trabalhariam com a tensão e o conflito. Os segundos camuflam as contradições e os conflitos.

Na **teoria funcionalista** dos sistemas, o princípio fundamental da manutenção do sistema é a harmonia sem conflito das partes. O sistema, precisa "funcionar" e havendo estruturas ou pessoas que "disfuncionem", o próprio sistema, que prevê a disfunção, prevê também agentes de integração dos que disfuncionam.

Na **teoria dialética** o método é o contrário: as contradições, vale dizer, os problemas, não são negadas, elas são trabalhadas para serem superadas coletivamente (mecanismos de participação). Hoje, a **teoria do conflito** tem um lugar destacado nas ciências das organizações por causa de sua potencialidade criadora e de sua eficácia prática. Afinal, uma teoria concebida através da própria análise da prática tem melhores chances de orientá-la. Todavia, ela não está isenta de riscos (basismo, democratismo, politicismo), próprios da inexperiência democrática ou simplesmente de mentalidades

mecanicistas.

Os sistemas educacionais no Brasil privilegiam a burocracia como controle e, por isso, criam um processo de alienação social e de descompromisso diante da educação. **Alienação** significa **privação de poder**, ausência de participação. A alienação leva à falta de compromisso. Quem não participa da decisão não se sente responsável. É na construção de um sistema educacional que se revela, de forma mais contundente, a relação entre educação e política.

Num **sistema educacional fechado** os agentes externos de mudança (movimentos populares, grupos sociais, os pais etc.) têm reduzida influência sobre o sistema, em particular, sobre a escola. Num sistema educacional aberto funciona em permanente tensão a relação entre o formal e o informal, entre a comunidade interna e a comunidade externa da escola etc. Num sistema fechado, o conjunto de pressões e interesses externos não é ouvido e se privilegia as expectativas internas de reprodução do próprio sistema. Exemplo prático: a comunidade deseja cursos noturnos ou supletivo e a escola não oferece esta possibilidade, argumentando que não dispõe de pessoal ou de segurança, ou mesmo que o mobiliário da escola não se presta para alunos adultos etc. Aparentemente, a razão do não atendimento às demandas externas é sempre de ordem técnico-burocrática, mas, na verdade, é de ordem política.

Segundo Benno Sander (1984:74), embora o **enfoque funcionalista** apresente alguns elementos úteis, como a importância dada à **interdisciplinaridade** e a importância atribuída à transmissão do conhecimento, esse enfoque é determinístico pois: a) desconsidera as conseqüências da ação intencional dos **participantes do sistema**; b) é incapaz de equacionar os **temas da mudança** e da inovação educacional; c) descuida dos **aspectos éticos** e substantivos dos participantes do sistema educacional para cultivar a eficiência e a racionalidade instrumental.

O **enfoque dialético** (histórico), na constituição do sistema educacional, não pode ser tido meramente como uma "teoria da resistência", de confronto contra o sistema instituído, um enfoque **apenas crítico**. Esse enfoque vem sendo cada vez mais constituído por administrações democráticas e populares no Brasil, na América Latina e também nos países do chamado Primeiro Mundo, onde há mais liberdade de expressão e de organização. Esse enfoque, que é de fato um enfoque crítico, ao se tornar orgânico, não deixa de ser crítico. O consenso e a harmonia são fatores de estagnação, enquanto o conflito é um fator de progresso.

Contudo, uma das deficiências da teoria do conflito é a ausência, entre nós, pelo menos, de uma "alternativa educacional consolidada" (SANDER, 1984:84). Entre nós, esse sistema está apenas se experimentando, enquanto o enfoque da teoria do consenso tem alguns séculos. Sua força está no estímulo ao conflito e ao trabalho sobre as contradições do sistema como parte de uma estratégia de mudança.

Na prática, esses **dois paradigmas** contrários encontram-se ecleticamente nos sistemas em mudança. Isso significa que não são encontrados em "estado puro". O sistema tende a integrá-los numa **síntese superadora**. Na verdade, na administração do órgão municipal da educação ou do sistema municipal de educação, o dirigente deve levar em conta essas forças em conflito no interior do sistema, para poder governar.

O ensino municipal vem implantando-se e crescendo no país - atendo sobretudo a educação infantil, o ensino fundamental e a educação de jovens e de adultos - sem uma planificação adequada. Não há no país um **projeto nacional para a educação municipal**, apesar dos esforços da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação UNDIME e, no passado, apesar dos esforços de grandes educadores, como Anísio Teixeira.

Por outro lado, em muitos Municípios têm-se desenvolvido experiências

inovadoras de grande impacto na população. Em muitos casos, o ensino municipal foi criado como uma forma de resistência contra o ensino tradicional dos Estados e da União, ou simplesmente porque estes abandonaram os Municípios.

Alguns teóricos da educação brasileira temem a criação de sistemas municipais de educação, porque vêem neles um caminho para a **municipalização do ensino** e para a **privatização**; temem que os Estados e a União abandonem depois os Municípios, responsabilizando-os por todo o ensino.

A partir da prática, tenho verificado o contrário: onde os Municípios tem uma escola popular mais implantada, eles tem mais condições de barganha junto ao Estado e à União. O sistema municipal de educação, integrando todos os esforços locais (públicos e privados) na melhoria do ensino, é **um poderoso instrumento de fortalecimento dos Municípios**.

Outros educadores temem ainda o "localismo". Esse não pode se constituir num argumento contra o sistema municipal de educação, pois deve-se temer tanto o localismo, quanto o fisiologismo e o burocratismo dos Estados e da União. Esses vícios da política brasileira não se constituem em "privilégio" do Município.

A crítica afoita de muitos teóricos à educação municipal acabou esmorecendo o esforço de muitos Municípios e matando experiências promissoras. O desconhecimento da prática das experiências concretas, revelado por esses críticos, pode trazer enorme prejuízo para a educação brasileira. Muitos acabam nutrindo especial desprezo pelo esforço popular representado por milhares de educadores municipais, os mais sacrificados da categoria. Isso é grave e deve ser denunciado.

A discussão do **sistema municipal de educação** precisa sair dos gabinetes acadêmicos e ganhar as ruas. É preciso que o debate supere o pessimismo, o caráter academicista e o conseqüente imobilismo desta **fase puramente crítica** do sistema, para entrar numa **fase orgânica** de propostas viáveis e concretas, articuladas com a luta pela escola pública, pela democratização do ensino e da sociedade.

II - ESTRATÉGIAS PARA A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

2

O sistema municipal de Educação é um todo complexo cuja concepção incide sobre as estruturas da Secretaria municipal e implica num plano estratégico de participação. Eis algumas orientações desse plano e quais seriam as principais incidências estruturais na perspectiva de construção democrática e cidadã do sistema educacional.

1. O Plano Estratégico de Participação

A participação é uma forma prática de formação para a cidadania, através da qual a população aprende a intervir no Estado e a reformá-lo a partir de fora. Isso significa governar com a participação do povo. Mas, para isso, esses novos atores, que são sobretudo os movimentos sociais e populares, devem ser considerados como co-participantes na **tomada de decisão**. A melhor forma de iniciar essa parceria e co-responsabilidade é através da criação de mecanismos permanentes de consulta para a aplicação dos recursos financeiros do Município.

Eis algumas condições necessárias para a **democratização das decisões**:

- a) **autonomia dos movimentos sociais** e de suas organizações em relação à administração. Não se trata de cooptar suas lideranças e nem de ser paternalista com os movimentos. Trata-se de fazer **alianças ou parcerias**, preservando a

- especificidade tanto do Estado quanto da Sociedade Civil;
- b) abertura de **canais de participação** pela administração. É verdade, nem sempre a administração está disposta a abrir mão de parte de seu poder de decisão. Ela foi eleita para dirigir o Município. Ela tem que assumir o comando e não se trata de enfraquecê-lo. Todavia, uma coisa é tomar as decisões tecnocraticamente, baseando-se apenas em laudos técnicos e outra coisa é tomar decisões apoiando-se na manifestação direta da população;
- c) **transparência administrativa**, isto é, democratização das informações. A população precisa efetivamente apropriar-se das informações para poder participar da tomada de decisões. A falta de controle e fiscalização popular sobre a administração e uma das maiores responsáveis pela corrupção.

A participação popular representa um verdadeiro processo educativo pois desenvolve a consciência da cidadania da população para que assuma efetivamente o seu papel de sujeito da transformação no Município. Para isso é necessário que a população compreenda o funcionamento da administração e, em particular, da **elaboração do orçamento**, as leis que regem a administração pública e limitam a ação transformadora, bem como acompanhem a aplicação dos recursos.

Os governos municipais democráticos e populares que surgiram nos últimos anos, criaram inúmeras formas de participação como as diversas comissões, conselhos, fóruns, audiências públicas e plenárias. A participação popular, contudo, deve constituir-se numa **estratégia explícita da administração** e de longo prazo e mais: a participação popular é preciso dar todas as condições e conforto. Popular não significa pobre. Não deve ser de qualquer jeito: horários inadequados, locais desconfortáveis, dificuldades de acesso, etc. O povo precisa **sentir prazer em exercer os seus direitos**.

Um sistema municipal de educação, dentro de uma concepção popular democrática, necessita de um plano estratégico de participação. O exercício do mandato popular pressupõe a abertura de canais efetivos de participação nas esferas de poder para que este possa estabelecer suas prioridades a partir das reivindicações da população.

Nesse sentido, ganham espaço as diversas formas de organização tanto dos chamados **movimentos populares** quanto dos chamados **conselhos populares**. "Os conselhos populares dão uma resposta de como democratizar decisões - que são normalmente autocráticas ou potencialmente fascistas. A forma e o funcionamento dos conselhos tornam-se, por isso, muito importantes. Eles devem ser preservados como iniciativa dos moradores e se classificam segundo muitos critérios diferentes: associações de bairros, organizações de fomento à solução de problemas, sindicatos operários, entidades humanitárias ou de promoção social da Sociedade Civil, etc. E não podem cair na rede do complexo institucional dos governos municipais. Se se institucionalizarem, convertendo-se em intermediários ou agentes destes, estão liquidados. O seu poder deve ser resguardado, como condição da permanência de controles externos democráticos, que escapem à manipulação da burocracia e dos políticos, e que favoreçam a forma de uma democracia participativa" (FERNANDES, 1988:3).

Os **conselhos populares** são canais institucionais de participação, mas devem ser diferenciados dos **movimentos populares**. Estes possuem objetivos diversos nas formas e na abrangência, são independentes e sua iniciativa é exclusiva da população. Já os conselhos surgem a partir da relação entre os movimentos populares e o Estado. Os movimentos só se transformam em conselhos quando adquirem algum tipo de reconhecimento do Estado que lhe abre a possibilidade de intervir nele. Ou seja, "um movimento popular toma o caráter de conselho popular quando consegue colocar um pé

dentro do Estado" (GALLETA, 1989:4). Mas tem que ser apenas um pé dentro. Outro pé deve estar **fora**. Estar taticamente dentro e estrategicamente fora, como costuma dizer Paulo Freire.

Manter essa relação dialética entre o dentro e o fora é importante para a própria sobrevivência do movimento. A força de **negociação** do movimento dentro do Estado depende de sua capacidade de **mobilização** fora dele. O movimento chega ao fim quando ele substitui a mobilização pela negociação ou quando perde de vista seu projeto político e histórico mais amplo.

Vejamos agora, dentro dessa perspectiva, alguns instrumentos de implantação de um sistema democrático de Educação municipal.

2. O Fundo Municipal de Desenvolvimento da Educação

A Constituição Federal estabelece que o Município tem por prioridade educacional a universalização de ensino fundamental e a pré-escola. Sublinha também a necessidade de oferecer o ensino fundamental àqueles que não tiveram acesso na idade própria.

Ora, para concretizar essas prioridades, o Município precisa dispor de meios e estrutura adequadas para isso. Um bom exemplo de novas estruturas que estão surgindo é o FMDE (Fundo Municipal de Desenvolvimento da educação) ou Fundação Educacional - como é o caso do Município de Cascavel (PR), já existente em alguns Municípios. Eles podem ser de um só Município ou reunir o consórcio de vários Municípios da mesma região.

Seria ilusório imaginar que as prefeituras pudessem atender a todas as demandas apenas com recursos próprios do seu orçamento. Mesmo depois de construídas as escolas, é preciso equipá-las e conservá-las. A necessidade de investimento é muito superior à disponibilidade de recursos. Por isso, a criação do FMDE pode vir a se constituir num instrumento dinâmico e mobilizador de recursos em favor da Educação.

O FMDE seria semelhante aos Fundos Estaduais de Desenvolvimento da educação - como o FDE do Estado de São Paulo - e, em nível federal, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ele se constitui em valioso instrumento para a realização da política de captação de recursos de outras fontes, de forma sistemática, subsidiando o trabalho educacional.

Seus fins podem ser muito amplos: promover e apoiar todas as atividades necessárias à realização e à execução de projetos e programas de ensino, preparação de recursos humanos, bem como construção, manutenção, conservação, reformas e ampliação da rede física, incluindo o mobiliário e os equipamentos.

O FMDE deveria ter um vínculo direto com o Secretário e com o Conselho Municipal de educação, mas deve gozar de relativa autonomia como unidade orçamentária e gestão próprias.

Para atingir suas finalidades, o FMDE deverá ter amplos poderes para celebrar acordos ou convênios, seja com outros Municípios, seja com entidades públicas ou privadas, bem como para organização e manutenção de cursos e classes.

As receitas do FMDE podem advir tanto de dotações orçamentárias e créditos adicionais da Prefeitura, quanto de auxílios, subvenções, contribuições, transferências e participações em acordos ou convênios. O FMDE pode também captar recursos de doações de pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, nacionais e estrangeiras.

3. O Conselho Municipal de Educação

Desde a década de 50, com a expansão das oportunidades educacionais e a pregação municipalista do grande educador Anísio Teixeira, fala-se nos Conselhos Municipais de Educação. Todavia, são ainda muito poucos os Municípios que, de fato, o constituíram e ainda menos os Municípios onde ele, de fato, funciona adequadamente.

No entanto, não se pode falar em Sistema Municipal de Educação sem a existência de um Conselho Municipal de Educação (CME), cujas funções básicas são a elaboração, em parceria com o órgão municipal de educação, do **Plano Municipal de Educação**. O CME deve constituir-se num espaço de participação democrática e de **geração de idéias e planos**. Para isso, não deve ser um órgão acrítico e atrelado ao gabinete do secretário. Seu papel é o de **instrumento crítico-constructivo**, contribuindo para a elaboração, acompanhamento e avaliação da política municipal de educação. Seu papel é romper com o autoritarismo que, neste país, desqualificou a escola, principalmente a escola pública. Ele tem um papel de reconstrução pedagógica e política.

O CME não pode ser criado por decreto. Ele deve nascer de uma ampla discussão no seio da população, a partir de debates com os interessados e envolvidos nas questões educacionais para que seja um órgão deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador da vontade política da maioria.

É preciso ter em mente que os gabinetes das secretarias de educação se sucedem rapidamente, alguns até mais rapidamente do que seria necessário. **O permanente são as escolas** e algumas estruturas. Nelas eu incluo o Conselho Municipal de Educação.

As diretrizes e metas desenvolvidas pelo órgão municipal de Educação visam à intervir no conjunto dos problemas de **forma permanente e sistemática**. Ações isoladas e parciais não asseguram mudanças significativas e duradouras. A democratização do acesso e as condições de permanência do aluno, a qualidade do ensino e a gestão democrática são conquistas que demandam tempo. O CME permite a participação da sociedade na fixação dos rumos da educação através do exercício da **democracia direta**. A fixação de prioridades e metas em conjunto com as representações dos vários segmentos sociais permite ao executivo identificar e responder, com maior precisão e eficácia, as necessidades existentes.

Por isso, o CME deve assegurar na sua composição tanto a representação de entidades e instituições de âmbito municipal ligados à área educacional, quanto a representação regional da esfera pública e privada e de outras áreas, como as associações sindicais, empresariais, etc. O pluralismo no estabelecimento da composição do Conselho é essencial. Ele não é apenas um critério democrático, mas contribui para que o Conselho tenha uma compreensão mais abrangente dos complexos problemas dos Municípios bem como das metas a serem perseguidas.

Os Conselhos Municipais de Educação podem ou não receber **delegação de atribuições** e competências dos respectivos Conselhos Estaduais de Educação. Isso depende das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos Municípios que regulamentam a questão, bem como dos regulamentos e normas dos CEEs. O instituto da delegação depende também do delegador. De qualquer forma, observado o princípio constitucional do "regime de colaboração" é importante que o CME não se isole e estabeleça um trânsito permanente com os Conselhos Estadual e Nacional de Educação.

Na relação entre Estado e Município deve ficar claro que, mesmo que o Conselho Estadual **delegue** as atribuições do CME, este não "representa" o Conselho Estadual. O CME tem plena autonomia do seu âmbito para tomar decisões sob sua exclusiva responsabilidade, respeitadas as normas legais nacionais. Só um colegiado municipal tem condições de detectar com maior profundidade os problemas de sua região e equacioná-los adequadamente. A nova LDB (Art. 11) estabelece que "os Municípios

incumbir-se-ão de: a) organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados (...) Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

Há uma grande disparidade entre os Municípios brasileiros. A maior ou menor força de um CME dependerá do vínculo que seus conselheiros tiverem com a comunidade e o grau de organização dela própria, enfim, dependerá de sua **legitimidade** e de sua **representatividade**. A autonomia é uma conquista e não uma doação.

Além das funções, consultivas, deliberativa, normativa e fiscalizadora, o CME poderá exercer funções de planejamento, para a melhoria do fluxo e rendimento escolares, a atualização e aperfeiçoamento dos professores e o estabelecimento de critérios para a distribuição dos recursos municipais.

Não se trata de retirar as responsabilidades da administração do sistema. Dentro do princípio já colocado no início, de valorização dos órgãos intermediários, o CME, sem esvaziar as atribuições do executivo, deve participar ativamente de tudo o que diz respeito ao ensino na sua área jurisdicional, incluindo o ensino privado. Lembremo-nos do princípio da parceria. Apesar das peculiaridades de cada comunidade, deve existir algo comum entre todos os Conselhos Municipais de Educação que é a vontade política coletiva de construir uma educação de qualidade para todos.

4. O Conselho de Escola (ou Colegiado) e o Grêmio Estudantil

A estrutura democrática e colegiada do Sistema Municipal de Educação deve corresponder, no âmbito da escola, ao Colegiado ou Conselho de escola (CE), também com caráter deliberativo, com a participação de pais, professores, funcionários e alunos.

O CE é o órgão mais importante de uma escola autônoma, base de democratização da gestão escolar.

Ele deve deliberar tanto sobre o currículo, a formação de classes, período e horário, atividades culturais, quanto sobre programas especiais, visando a integração escola-família-comunidade, sobre as prioridades para a aplicação dos recursos da escola, sobre a racionalização dos horários de trabalho, sobre a elaboração do Plano escolar e o funcionamento geral da escola. Enfim, ele deve ser o motor do **projeto político-pedagógico** da escola, assim, maior será a possibilidade de construção coletiva e fortalecimento do projeto autônomo de cada escola. O órgão municipal de educação deveria ter como sua principal diretriz política a consolidação dos projetos político-pedagógicos das escolas, autonomamente definidos.

O caráter deliberativo do CE funda-se na sua própria composição que representa os diversos segmentos envolvidos na escola. O Conselho deve ser o órgão máximo da escola e promover a escolha democrática do próprio diretor, com base em comprovada competência técnico-administrativa para o exercício dessa função.

Na nossa proposta pedagógica, o diretor é o principal parceiro e interlocutor do dirigente municipal do órgão responsável pela educação. É preciso evitar o duplo comando entre o diretor e o presidente do CE. O diretor deve fazer parte integrante do CE, mas não deve ser seu presidente nato. Seria melhor que ele fosse eleito como presidente do CE, mas só será eleito se tiver liderança na sua escola. Se não tiver liderança é melhor que outro seja eleito presidente do CE.

A **escolha democrática** dos membros do Conselho deve, enfim, atender à especificidade de cada escola e de cada região. Sistemas Municipais da Educação mais complexos, como os de algumas capitais, exigem **colegiados de Conselhos** de escola regionais, para aperfeiçoar os canais de comunicação entre a administração e as escolas.

Um outro órgão de democratização da gestão da escola é o **Grêmios estudantil**. O Grêmios estudantil, livre organização dos estudantes, é uma instituição que favorece a formação para a cidadania. A administração municipal deve apoiar a formação e implantação dos Grêmios, com campanhas apropriadas, dada a pouca tradição de organização estudantil em nosso país.

5.0 Estatuto da Educação Municipal

Ao lado do Conselho Municipal de Educação ou de uma Comissão Municipal de Educação, outra condição para organizar um Sistema Municipal de Educação é o **Estatuto ou Plano de Carreira do Magistério Municipal**. Para dar-lhe um âmbito mais amplo, prefiro falar de Estatuto da Educação Municipal (EEM), no qual estejam também definidos os papéis dos órgãos chamados "centrais", deixando claras as responsabilidades e competência de todos os que estão envolvidos na tarefa de educar.

Por outro lado, o EEM deveria ter traçar também a integração do administrativo com o pedagógico e o funcional, superando a compartimentação.

No intuito de facilitar essa tarefa para a Prefeitura, o MEC sugeriu diversas estratégias para a elaboração dos estatutos municipais, orientados sobretudo para regulamentação da carreira, definindo direitos e deveres do magistério municipal e apresentando diversos modelos práticos e acessíveis.

Na quase totalidade, os Estatutos do Magistério foram elaborados por técnicos e especialistas em educação assessorados por juristas. Não surgiram como vontade política de uma maioria e não cumpriram o seu papel pedagógico de informar e comprometer os próprios interessados.

Não tenhamos dúvida, porém, o assunto é complicado. Aliás, toda vez que se entra em assuntos trabalhistas no Brasil, o assunto se complica, pois sequer temos uma política salarial consolidada. Há ainda o conhecimento de numerosa legislação pertinente que é preciso dominar. E não há ninguém que a domine na sua totalidade. Por isso, é um **trabalho de conjunto**, de equipe, que, pelo conhecimento da situação econômico-financeira do Município, permitirá elaborar proposta compatível com a capacidade do Município. Os **professores** são os principais beneficiados com o EEM. Por isso eles devem ser os principais protagonistas na sua elaboração, aprovação e execução.

No mais das vezes, copiam-se esses estatutos de outros Municípios cujas situações são parecidas e que já os aprovaram. É a **via burocrática**. Para ser um instrumento eficaz de implantação do Sistema Municipal de Educação, o EEM deve ter a cara do Município. Ele deve revelar o grau de organização dos educadores municipais e a importância que a administração pública dá ao ensino.

Para que tenha algum efeito sobre o Sistema Municipal de Educação, o EEM deve ser elaborado de forma democrática, com amplas **consultas, debates e seminários**, inclusive para evitar o corporativismo que se constitui num dos piores incentivos ao atraso educacional. Há estatutos que incentivam os professores a deixarem a sala de aula e a própria escola para "subir na carreira", mas não incentivam o aperfeiçoamento do professor, a assiduidade e a permanência na sala de aula e a qualidade do ensino. O ponto central é, sem dúvida, a **jornada de trabalho** do professor cujos problemas seriam muito mais facilmente resolvidos com a **autonomia escolar** real.

Apesar da dedicação profissional do magistério e de sua importância social, os professores viram o seu *status* social sendo gradativamente corroído na últimas décadas, sobretudo em função de seus baixos salários. Há uma enorme **dívida social** em relação a esses profissionais, que exercem sua profissão em condições de trabalho precárias. Se

as escolas ainda tem alguma qualidade, isso não se deve, sem dúvida, aos administradores municipais e nem aos políticos locais, mas à qualidade e à dedicação do nosso magistério, que não é tão mal formado como se propaga. A prática também ensina muita coisa. O Estatuto da Educação Municipal é o instrumento privilegiado de resgate dessa dívida histórica. Ele deve girar em torno dessa preocupação que envolve tanto a melhoria salarial, quanto as condições de trabalho na escola, a profissionalização e formação permanente dos educadores.

6. 0 Plano Municipal de Educação

O Plano Municipal de Educação, conforme prevê a Constituição Federal em seu artigo 165, deve ser de duração plurianual e se constitui num instrumento fundamental para a construção dos Sistemas municipais de educação. Os planos municipais tem sido, em geral, de três anos e devem incluir a articulação com a rede estadual e a rede privada para que não haja superposição e duplicação de meios e esforços.

O Plano Municipal de Educação (PME) não deve ser apenas um instrumento formal. De nada adiantaria contratar uma empresa de consultoria para fazer o melhor plano no papel. Ele só será eficaz na medida em que for elaborado com os principais agentes de educação no Município sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação, a partir do conhecimento das reais necessidades locais. Isso porque, acima de tudo, ele deve ser um plano factível e executado a curto prazo pela Secretaria.

Um Plano Municipal de Educação supõe: a) **conhecimento detalhado** da situação educacional do Município e dos recursos disponíveis (humanos, financeiros, etc); b) **mobilização da comunidade**; c) definição de **finalidades, prioridades e de metas a atingir**; d) organização de um sistema de **avaliação permanente** do plano.

Quando nos referimos ao conhecimento da situação educacional do Município nos referimos à dimensão da rede escolar pública e privada e de outras instituições municipais de ensino, ao total de matrículas, ao orçamento, às fontes que podem contribuir para a manutenção e desenvolvimento do ensino municipal, à estrutura organizacional do órgão municipal de educação, ao pessoal e serviços do órgão municipal de educação, à existência ou não de estatuto ou plano de carreira do magistério municipal. Enfim, ninguém pode planejar sem conhecer a realidade.

- Quem faz o Plano?

Habitualmente os planos são elaborados pelos órgãos municipais em colaboração com o Conselho. O legislativo discute e aprova o plano. Mas eles devem partir da iniciativa do próprio Conselho, que é um órgão mais permanente do Sistema Municipal de Educação do que outros órgãos da administração da educação.

- Como seria um Plano Municipal de Educação tendo a **escola cidadã** como princípio orientador, onde a escola é o centro e não o sistema?

Aqui vale o que dissemos acima a respeito do plano estratégico de participação. Nenhum plano será eficaz se não incluir a população desde o início do processo. A comunidade precisa defender a educação como defende o acesso aos eletrodomésticos, ao transporte, ao esgoto, ao asfalto, à moradia, ao trabalho... Ela precisa defender a educação como fundamental para a sua qualidade de vida. Só assim o plano dará certo.

A nova LDB estabelece diretrizes para a elaboração do **Plano Nacional de Educação**, que visa a articular as ações das várias esferas de governo compatibilizando objetivos, diretrizes e metas prioritárias com os recursos financeiros disponíveis. Estabelece como objetivos prioritários: a) a erradicação da analfabetismo; b) a universalização do ensino fundamental; c) a formação e aperfeiçoamento dos profissionais de educação e d) a melhoria da qualidade do ensino.

O último Plano Nacional de Educação é de 1980. O próximo, que esperamos seja elaborado em breve, deve articular as ações dos Estados, dos Municípios e da União. O Plano Municipal de Educação deve estar articulado com essas diretrizes e prioridades do Plano Nacional e pode exercer um papel fundamental na elaboração dos novos planos estaduais e do Plano Nacional, pilotando esse movimento de criação de uma nova consciência em torno da necessidade de reverter o processo de deterioração do ensino no Brasil. O Plano Municipal de Educação é um instrumento indispensável para a articulação entre o Município e as outras instâncias de governo.

7. 0 Regime de Colaboração Estado-Município

Embora definido no artigo 211 da Constituição Federal, o "regime de colaboração", que estabelece a co-responsabilidade ou parceria entre Estados, Municípios e União, ainda estamos longe de uma verdadeira definição do que cabe a cada instância de poder. Essa indefinição de papéis continua sendo um dos principais problemas da educação brasileira.

Para iniciar uma **parceria** pode-se começar por um grupo de trabalho com participação paritária, incluindo membros das redes particulares, que tenha por missão preparar um plano integrado entre o Estado e Município, um plano plurianual, visando a articulação das ações e à integração, fixando diretrizes e prioridades e responsabilidade de cada esfera envolvida.

Trata-se de trabalhar integradamente. É um processo lento, atualmente já iniciado com a distribuição da merenda escolar e do livro didático. Mas isso pode ser estendido a outros programas, como os de transporte escolar, assistência à saúde e assistência técnica e financeira em geral. Trabalhar de forma coordenada e integrada é condição *sine qua non* para o desempenho do Sistema Nacional de Educação como um todo.

O Estado, mediante o estabelecimento de um termo de cooperação e parceria pode comprometer-se a entregar ao Município, na forma de doação ou cedência, os prédios e os respectivos equipamentos das escolas estaduais que atendem alunos do ensino fundamental, bem como pode propor a parceria na reforma ou construção de unidades escolares. Pode ainda repassar recursos complementares à receita municipal, destinada a educação, cujo montante pode ser definido a partir do custo aluno/ano e da relação entre a despesa efetuada pelo Município e o número de alunos atendidos.

Maria Beatriz Moreira Luce (1993:37-38) aponta alguns exemplos práticos de **colaboração entre Estado e Município**, entre eles: a) elaboração de planos conjuntos para levantamento da escolarização da população, análise das disponibilidades de prédios e equipamentos, avaliação das condições de trabalho e de qualificação dos professores e previsão dos recursos financeiros com que poderiam contar as redes; b) cursos, fóruns, seminários e eventos comuns; c) propostas curriculares visando a valorização da cultura e história local; d) participação do sistema estadual de ensino nos Conselhos municipais; e) realização conjunta da chamada escolar anual.

Essa colaboração deve incluir a utilização conjunta de redes físicas, pessoal, recursos materiais e financeiros vinculados a diferentes esferas administrativas, devendo ser os respectivos acordos precedidos de autorização dos órgãos normativos dos sistemas envolvidos.

Se o regime de colaboração estabelecido na Constituição estivesse em pleno funcionamento, e não apenas no papel, metade dos problemas do ensino no Brasil estariam resolvidos. A outra metade, os profissionais da educação, tratados com dignidade, poderiam resolve-los sem a direta intervenção do Estado.

BIBLIOGRAFIA

- BORDIGNON, Genuíno e Luiz S. Macedo de Oliveira. "A escola cidadã: uma utopia municipalista". Revista **Educação Municipal**. São Paulo, Cortez/UNDIME/Cead, no. 14, pp. 5-13, maio de 1989.
- EBY, Frederick. **História da educação moderna**. Porto Alegre, Globo, 1970.
- FERNANDES, Florestan. "Os conselhos populares". In: **Folha de São Paulo**, 16 de dezembro de 1988, p. 3.
- GADOTTI, Moacir e José Eustáquio Romão (org.). **Município e Educação**. São Paulo, Cortez, 1993.
- GALLETTA, Ricardo **Conselhos populares e administração petista**. Campinas, abril de 1989, mimeo.
- LUCE, Maria Beatriz Moreira e Marisa Timm Sari (orgs.). **Administração Municipal da Educação no Rio Grande do Sul: subsídios para a consolidação e a qualificação dos sistemas municipais de ensino**. Porto Alegre, UFRGS, 1993.
- NAISBITT, John e Patrícia Aburdene. **Megatrends 2000** São Paulo, Aman-Key, 1990.
- ROMAO, José Eustáquio. **Poder local e educação**. São Paulo, Cortez, 1992.
- SANDER, Benno. **Conselho e conflito**. São Paulo, Pioneira, 1984.
- SAVIANI, Dermeval. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. São Paulo, Saraiva, 1981.