



profuncionário

Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação

Legislação escolar



Foto ilustrativa

profuncionário - Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação / Técnico Gestão Escolar: Legislação escolar



Ministério da Educação



TÉCNICO EM GESTÃO ESCOLAR



*prof*funcionário

Curso Técnico de Formação para
os Funcionários da Educação

Legislação escolar

TÉCNICO EM
GESTÃO ESCOLAR

Brasília – 2009

Governo Federal

Ministério da Educação

Secretaria de Educação Básica

Diretoria de Políticas de Formação, Materiais Didáticos e de Tecnologias para a Educação Básica

Universidade de Brasília(UnB)



*pro*funcionário

**Curso Técnico de Formação para
os Funcionários da Educação**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P116l Pacheco, Ricardo Gonçalves.

Legislação Educacional. / Ricardo Gonçalves Pacheco, Aquiles Santos Cerqueira. – Brasília : Universidade de Brasília, 2009.

76 p. : il.

978-85-86290-97-8

1. A educação nas Constituições. 2. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/1996. 3. O Plano Nacional de Educação e a proposta do Coned. I.Título. II. Universidade de Brasília. Centro de Educação a Distância.

CDU 378(81)(094.3)

Apresentação

Olá parceiro de jornada! Chegamos a mais uma etapa do Profucionário, onde trataremos dos aspectos legais que estruturam a educação escolar. Nas reflexões apresentadas até aqui, avançamos bastante na discussão pedagógica e em boa parte das questões relativas à gestão escolar, agora trataremos da legislação e de suas implicações na educação desenvolvidas pelas escolas.

Este material não pretende limitar-se a um mero módulo, porém, reconhecendo as demandas por conhecimento legal que a rotina do trabalho administrativo de uma escola impõe a seus executores, ele propõe-se a orientar e fundamentar o estudo da legislação educacional. Trata-se tanto de reflexão e crítica dos preceitos legais que regem o fazer administrativo escolar quanto de ferramenta de consulta para seus executores.

Nesta perspectiva, a legislação da educação será abordada não de forma aplicada, mas como um conjunto de orientações para o ordenamento e fundamentação de uma prática profissional. Por não se tratar de peça do direito administrativo, esta reflexão apresenta preceitos legais da educação brasileira e analisa seus contextos de criação à procura das influências sofridas pelos legisladores nos diferentes momentos da história da educação brasileira.

Objetivo

Ao terminar esta etapa de estudos e reflexões, esperamos que o profissional da educação demonstre, em sua prática de trabalho, conhecimento da legislação compreendendo a finalidade de suas ações enquanto servidor público em uma escola pública. Esperamos, também, que conhecendo os processos que constituem a evolução da legislação da educação e refletindo sobre o conselho escolar e o regimento escolar, assuma papel ativo no aprimoramento da legislação e no fortalecimento da gestão democrática da escola e da educação escolar.

Ementa

A educação nas Constituições. O Plano Nacional de Educação e as propostas do Coned. O regimento escolar. A educação pública nas Constituições. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/1996. Plano Nacional de Educação e propostas do Coned. Regimento escolar: contrução e significado na perspectiva da autonomia.

Sumário

UNIDADE

1 – A educação e as instituições – **15**

Mas o que é o FNDE?

UNIDADE 2 – A gestão educacional na legislação – **31**

Como as escolas têm sido geridas?

A gestão democrática

A gestão democrática na legislação

Como construir a gestão democrática?

UNIDADE 3 – Plano Nacional de Educação – **47**

Resgatando o Debate

O que é um Plano Nacional de Educação?

Antecedentes do PNE: breve histórico

PNE do Governo

PNE - Proposta da sociedade civil

Tramitação do pne no congresso nacional

Aprofundando a reflexão:

UNIDADE 4 – O regimento escolar – **67**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS – 73

INTRODUÇÃO

Refletindo sobre aspectos administrativos e o servidor público

O princípio central desta reflexão é o entendimento de que os profissionais da educação que exercem funções administrativas nos estabelecimentos educacionais, sejam escolas ou outras instâncias do sistema educacional, são agentes públicos viabilizadores de um direito, o direito à educação. O que implica esta profissão em certas posturas em relação ao cidadão e à percepção de sua tarefa como algo além do simples cumprimento de ações burocráticas.

Outro marco norteador deste trabalho, não menos importante que o primeiro, deriva do entendimento de que a área administrativa não se constitui por um saber único aplicável a qualquer área ou circunstância. Que a organização da educação exige mudanças na postura e na filosofia administrativa.

Compreender que quando se trata da educação escolar, mais do que adaptar as orientações da teoria clássica da administração, ainda em voga na maioria das práticas administrativas, devido às particularidades da educação ali empreendida, todo profissional que atua deve postar-se como educador. O que extrapola a aplicação de regras e propõe postura ativa na perspectiva de construção da cidadania, frente às demandas colocadas à escola.

Nesta percepção do espaço escolar, o diretor, o secretário, o encarregado, o porteiro, a merendeira e os responsáveis pelos chamados serviços gerais – manutenção – não desenvolvem os mesmos papéis que os ocupantes destes mesmos cargos em uma instituição não escolar. Pois, a função dos cargos varia de acordo com os objetivos da instituição a qual eles pertencem.

Por exemplo, num banco os diretores estão preocupados com a elevação dos ganhos financeiros de seus clientes, em combinar aplicações para gerar mais e mais lucros, esse é o referencial de qualidade de uma instituição financeira. Já os diretores de uma fábrica, cujo referente qualitativo é a produção de bens com boa qualidade a custos cada vez menores, ocupam-se em qualificar sua mão-de-obra visando à elevação do desempenho dos operários, do padrão de qualidade



Taylor propôs quatro processos para orientar uma administração científica – planejamento, organização, execução e controle -, no que foi complementado por Fayol, que propunha um processo administrativo estruturado em planejamento, organização, direção, coordenação e controle (KWASNICKA, 1987).



dos produtos e à produção.

Tal distinção entre as funções inerentes aos cargos em diferentes instituições estende-se, ainda, aos compromissos e às posturas de seus ocupantes. Nas empresas, de uma maneira geral, o operário compromete-se com um produto concreto, tangível e de fácil mensuração da qualidade. Já nas escolas, o comprometimento dos profissionais vai além da simples produção de algo, envolve a construção da cidadania nos seus aspectos afetivos e emocionais, o que torna inadmissível comparar gestão escolar e gestão empresarial. Sendo, até certo ponto, a proposta de transposição de métodos de uma para a outra, a revelação de desconhecimento de ambos os contextos.

Contudo, a racionalidade técnica tem seu lugar onde se requer e se lida com a precisão de tempos e espaços. Onde os ganhos, tanto do patrão quanto dos empregados, estão condicionados à utilização de pouco tempo no desenvolvimento das tarefas de produção. Quem nunca ouviu a expressão “tempo é dinheiro”?

Pois bem, esta racionalidade das técnicas no desenvolvimento das tarefas prioriza os lucros, colocando em segundo plano as necessidades humanas emocionais e relacionais consideradas de fórum pessoal. E, só serão levadas em conta quando, de alguma maneira, estiverem comprometendo os resultados, ou seja, a produção.

No entanto, nas instituições que desenvolvem ações não necessariamente econômicas, caso de escolas, hospitais e outras do gênero, onde o tempo é determinado por questões pessoais e sociais, racionalidade e qualidade são princípios cujos significados e ritmos devem ser ditados pelo tempo do homem. Pelo tempo necessário ao atendimento de necessidades relativas às questões emocionais e sociais dos indivíduos, o que tem a ver com o respeito à condição cidadã.

Nesta perspectiva, cabe então estabelecermos de maneira clara qual o papel da legislação e de seu principal agente, o servidor público, quando da sua aplicação no contexto educacional da escola pública.

Para tanto, este módulo apresenta como ementa: a educação nas constituições. A gestão na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases. O Plano Nacional de Educação e as propostas do CONED – Congresso Nacional de Educação. O regimento escolar. E os seguintes conteúdos:



O que é uma legislação? O que ela representa? Qual a função social desta legislação? Qual o papel e lugar do servidor público administrativo em uma escola pública? Esses são alguns dos questionamentos que procuraremos debater neste módulo de estudo.

UNIDADES	OBJETIVOS	CONTEÚDO
1) A educação pública nas constituições.	2) Analisar o tema educação nas diversas constituições brasileiras.	1) Análise da discussão educacional na conjuntura histórica em que se deu a elaboração das constituições. 2) Análise da correlação de forças entre as classes sociais e sua influência na inserção do tema "educação nas constituições" numa perspectiva gramsciniana de Estado e sociedade civil.
2) A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394/96.	1) Analisar os artigos da Constituição de 1988 e da LDB que têm relação direta com a gestão escolar.	1) Lei n. 9394/1996. 2) Constituição de 1988.
3) Plano Nacional de Educação e propostas do CONED.	1) Cotejar o PNE e as propostas do CONED.	1) PNE e resoluções do CONED. 2) Demonstrar o significado de um plano nacional para a educação.
4) Regimento Escolar: construção e significado na perspectiva da autonomia	1) Entender os objetivos e limites do regimento escolar. 2) Compreender o papel do gestor escolar na elaboração do regimento escolar.	1) Elaboração do regimento escolar. 2) Técnicas de reunião e mobilização social. 3) Valorizar a profissionalização dos funcionários com vista à sua atuação nos espaços da escola, problematizar a visão estática das leis e valorizar os meios de construção coletiva

QUESTÕES PRELIMINARES

Bem, comecemos nossas reflexões falando um pouco sobre as questões colocadas na introdução, que, só para lembrarmos, são: o que é uma legislação? O que ela representa? Qual a função social desta legislação? Qual o papel e lugar do servidor público administrativo, no nosso caso, em uma escola pública?



Segundo o Novo Aurélio Século XXI – o dicionário da língua portuguesa, podemos entender legislação como as leis que regulam as relações sociais em um país ou em uma determinada área.

Por exemplo: a constituição trata das relações gerais, já o código de trânsito trata das decorrentes do trânsito de veículos e pessoas nas ruas e estradas. Então, quando falamos da legislação da educação, ponto central de nossa reflexão, tratamos de todas as leis que procuram de certa forma organizar o setor educacional. Tanto nas questões pedagógicas quanto nas questões administrativas.

A existência de uma legislação representa muito mais que um conjunto de ordens a serem cumpridas. Trata-se, antes de tudo, da superação do poder do mais forte, do mais rico ou qualquer outro fator de distinção entre os indivíduos. Representa o estabelecimento de uma igualdade entre as pessoas na definição ou garantia dos direitos. Com as leis, todos passam a ter sua conduta limitada, mas, por outro lado, têm maior possibilidade de proteção de seus direitos.

Já imaginou a convivência entre as pessoas sem a existência de leis? Prevaleceria a vontade dos mais fortes ou mais ricos. Lembra do seu tempo de estudos de História, das monarquias absolutas onde os reis decidiam tudo considerando apenas a sua vontade? Pois bem, num Estado democrático as leis vêm garantir a igualdade dos direitos. Perante a lei, todos são iguais, têm os mesmos direitos e deveres como cidadãos. Seja rico ou pobre. Tenha nascido em palácio ou choupana.

No entanto, a simples existência de legislações não garante os direitos. Faz-se necessário, além de conhecer as leis, organizar-se para que suas determinações sejam cumpridas. Para que os fatores decorrentes de



diferenças entre os indivíduos, sejam quais forem, não interferiram no cumprimento da legislação.

Nessa perspectiva, a participação democrática, como cidadão, nos seus diferentes espaços de convivência - no trabalho, no bairro onde mora - e até mesmo nas instâncias legislativas por meio dos canais de comunicação disponíveis, torna-se importantíssima. Atuando desde a proposição de melhoras até como fiscalizador da execução do proposto e na defesa de seus direitos.

Outro fator que merece destaque nessa reflexão sobre as leis e a cidadania da educação escolar refere-se à compreensão da hierarquia existente na estrutura educacional. Nessa estrutura estão acima de todos os outros, os órgãos federais, que representam a União. São eles o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação. Estes órgãos definem diretrizes para a educação a ser desenvolvida em todo o país.

Bem abaixo dos órgãos da União estão as Secretarias Estaduais de educação e os Conselhos Estaduais de Educação. Nessas instâncias de poder são tomadas decisões que orientarão a organização da educação nos estados, não podendo ser contrariadas as deliberações das instâncias federais, que constarão das diretrizes estaduais para a educação.

Nos estados existem os municípios, onde se encontram as escolas efetivamente. A rede municipal de ensino é organizada pelas Secretarias Municipais de Educação, que têm poderes para organizar e gerenciar a educação nas instâncias locais.

A legislação da educação, por se caracterizar como o conjunto de normas – leis, resoluções, portarias, decretos e atos – que dá forma e regulamenta a estrutura hierárquica educacional, acaba por se hierarquizar, havendo, portanto, leis que estão acima de outras. Imagine-se diante de uma escada na qual cada degrau representa um nível de poder, sendo mais poderoso aquele que estiver nos degraus mais elevados. Pensou? Pois bem. Na nossa escada, a Constituição Federal encontra-se no topo. Mais abaixo fica a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Num nível posterior encontra-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Estadual. E já no nível das escolas encontramos o regimento escolar.

No entanto, a subordinação das leis no sistema educacional não segue rigidez hierárquica (FAUSTINI, 2002). Pois a Constituição Federal de 1988 delega aos estados e municípios, no artigo 23, poder de legislar concorrentemente com a união sobre algumas matérias, entre elas as educacionais.

Ou seja, sobre a educação, as três instâncias da federação poderão definir leis, desde que uma menor não descumpra uma instância de maior poder. Por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases permite à iniciativa privada atuar no ensino fundamental, o que impede a existência de leis estaduais ou municipais que proíbam a instalação em seu território de escolas particulares.

Como se vê, conhecer a legislação educacional torna-se fator relevante no exercício da cidadania, uma vez que é nela que estão definidos tanto nossos direitos quanto nossos deveres. Passamos a conhecer nossos limites, os limites das autoridades de nosso município e estado, bem como a quais instâncias cabem cada responsabilidade, o que eleva nossa capacidade de reivindicação e de proposição de sugestões.

Nessa perspectiva, o servidor público assume papel relevante. Pois nesta função, antes de um simples trabalho, dada a sua natureza de atendimento ao público, o servidor torna-se um agente viabilizador de um direito, sendo ele um preposto do Estado, o elo entre ele e o cidadão.

Em órgãos educacionais o profissional deve procurar ser mais atento. Pois, trata-se de oferta de um **direito subjetivo**, cuja não garantia ou obstrução pode resultar em ação pública contra a instituição ou até mesmo contra o próprio servidor, caso se caracterize ter sido sua postura obstrutora do exercício de um direito.

Não obstante à represália legal, órgão e ou setor do Estado no qual atue, o servidor público tem o dever ético de, no exercício de suas funções, atender ao cidadão com presteza, auxiliando-o para que ocorra a efetivação de seu direito.

Que tal retomar as reflexões apresentadas no módulo “Funcionários de escolas: cidadãos, educadores, profissionais e gestores”, que trata dessa postura do servidor?



Direito subjetivo é o direito do qual um sujeito é o titular de uma prerrogativa própria desse indivíduo, essencial para sua personalidade e para a cidadania. (CURY, 2002, p.21)

1

**A educação e
as constituições**

A sociedade moderna inaugura-se com o advento da Revolução Francesa de 1789. Você deve estar lembrado dos efeitos dessa revolução, estudados no módulo “Educação, Sociedade e Trabalho” do bloco pedagógico, que influenciam a humanidade até o presente.

Se por um lado a “grande revolução” aboliu os privilégios de nascimento e de fortuna do clero e da nobreza - segmentos sociais que não tinham nenhuma atividade produtiva -, por outro, o programa burguês vitorioso não atendia a todos, mas somente a uma minoria privilegiada que dominava os meios de produção e a própria burguesia. Dessa forma, os ideais de democracia, igualdade e fraternidade que conduziram a burguesia ao poder há mais de dois séculos são ainda perseguidos pela maioria dos povos.

Um dos aspectos da modernidade é que os compromissos sociais estabelecidos a partir do jogo de forças entre os diversos segmentos da sociedade são firmados por meio de contratos. Para se cumprir determinada ação ela deve estar escrita, deve ter o poder de lei.

Assim, o maior “contrato” de um país é sua Constituição, considerada por alguns juristas como a certidão de nascimento de uma nação.

É bem verdade que nem tudo que está escrito está garantido. A lei, muitas vezes, pode refletir uma situação que pode não ser a mesma em conjunturas posteriores. Por isso que muitas leis somente são implantadas quando a sociedade encontra-se organizada, mobilizada em torno de seus direitos, numa participação e vigilância permanentes na garantia de direitos já consagrados na legislação.

O conturbado nascimento da França republicana trouxe um debate acalorado sobre a extensão de direitos ao conjunto da sociedade. Um desses direitos que causou controvérsias e foi objeto de debate na elaboração da Constituição francesa foi o direito à educação.

Os intelectuais do liberalismo divergiam entre si quanto à universalização da educação. Locke e Voltaire, por exemplo, não defendiam a extensão da educação às massas. Acreditavam que todos têm liberdade para se educar, mas essa liberdade



Leia sobre a França, no módulo Educação, Sociedade e Trabalho: abordagem sociológica da educação.

não vem acompanhada da igualdade de condições devido às diferenças de ordem econômica e social das diversas classes dentro da sociedade burguesa, o que deveria ocasionar escolas e instruções diferenciadas.

Será que isso mudou? Procure ver no seu município se há distinção na educação que é ofertada a diferentes classes sociais.



Já Diderot, Condorcet, Lepelletier e Horace Mann eram ardorosos defensores da educação como dever do Estado. Este, para esses intelectuais, tinha de garantir os meios para que todos tivessem acesso à escola, assegurando uma mesma e igual instrução para todos, independentemente de sua origem social, para se concretizar uma verdadeira equalização de oportunidades.

No decorrer do século XIX, tanto na França como em boa parte dos países europeus, devido às pressões das massas e a necessidade da modernização tecnológica, instituíram-se sistemas educacionais que garantiram instrução a todos os cidadãos.

É bem verdade que as diferenças sociais conduziram a escolas e currículos distintos que levavam em conta a origem dos indivíduos. Aos filhos da burguesia, a preparação para ocupar cargos de direção no Estado e na sociedade, para os do proletariado, salvo raras exceções, os trabalhos técnicos e braçais. Contradições inerentes a qualquer sociedade que estrutura-se sob os ditames capitalistas.

E no Brasil, como se deu o tratamento à educação nas suas diversas constituições? Esta é a questão a qual nos dedicaremos neste momento, procurando enfatizar os contextos nos quais estavam fundamentados os debates e as concepções de educação defendidas e aprovadas.

Diferentemente dos movimentos de independência das colônias europeias na América, que tiveram a decisiva participação do povo, nossa libertação da metrópole foi negociada. Isso manteve o sistema monárquico, tendo por imperador o filho do rei de Portugal e a estrutura social oligárquica apoiada no trabalho escravo e no latifúndio. Ou seja, os interesses da elite lusitana residente na então ex-colônia foram preservados, bem como dos grandes fazendeiros.



Para saber mais sobre liberalismo e positivismo visite os sites:

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Liberalismo>

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Positivismo>



O vocábulo **outorga** significa *anuência, consentimento, permissão, concessão e ato ou efeito de outorgar*.



18

A Constituição Política do Império do Brasil, outorgada em março de 1824, definia o Brasil como uma monarquia centralista e hereditária e estabelecia os Poderes Legislativo, Executivo (Imperador e seus ministros), Judicial (juízes e jurados) e Moderador (Imperador). O Poder Legislativo era delegado à Assembléia-Geral (composta pelo Senado e Câmara dos Deputados) com a sanção do Imperador.

E, sendo extensão deste processo de independência, a constituinte de 1823, encarregada de elaborar a primeira carta constitucional brasileira, caracterizou-se pelo embate pela hegemonia no poder no Brasil independente. De um lado os monarquistas defensores do poder supremo e paralelo à constituinte do imperador e, obviamente, dado aos seus interesses pessoais na manutenção das relações coloniais com Portugal. E de outro os não declaradamente republicanos, mas que esperavam, por meio da Constituição, limitar os poderes imperiais e as regalias de que gozavam os lusitanos em território brasileiro.

Os debates constituintes, alimentados pelas idéias **liberais** e **positivistas** que aportavam no Brasil com o retorno dos estudantes brasileiros que regressavam da Europa, especialmente da França, em termos de educação pouco produziram. Pois, a disputa entre os monarquistas e republicanos foi decidida com a dissolução, pelo imperador, da Assembléia Constituinte após cerca de seis meses de trabalhos. Em substituição aos deputados, D. Pedro I nomeou uma comissão formada por juristas de sua confiança que elaboraram a primeira Constituição do país ao seu gosto. Ela foi **outorgada** em 1824.

Dadas as influências filosóficas e políticas vindas do continente europeu, a carta constitucional de 1824 apresentava alguns avanços no que tange aos direitos civis, sendo considerada, à época, legislação avançada. Estas influências, notadamente liberais, tinham na instrução pública fator de desenvolvimento das nações, o que resultou na definição da educação primária gratuita como direito de todos os cidadãos, organizada de maneira uniforme sob o controle central do Estado.

A discussão sobre a oferta e controle legal da educação escolar no território brasileiro não cessou com a promulgação da Constituição de 1824. Pelo contrário, pode-se afirmar que a discussão da comissão constituinte, embora embargada pelo poder imperial, foi apenas o começo.

Em 1827, a Comissão de Instrução Pública aprovou projeto de lei, que de certa forma complementava o texto constitucional, criando Escolas de Primeiras Letras em “todas as cidades, vilas e lugares mais populosos” (FÁVERO, 2005, p.88), abolia os castigos físicos nas escolas, estabelecia a admissão de professores na forma de exame em caráter vitalício e estabelecia piso para a remuneração docente. Entre outras coisas esta legislação desceu a detalhes referentes ao conteúdo a ser ministrado pelas escolas.

Nelas os professores ensinariam a ler e escrever, as quatro operações de aritmética, práticas de quebrados, decimais e proporções, as noções mais gerais de geometria prática, a gramática de língua nacional e os princípios da moral cristã e da doutrina da religião católica romana, proporcionadas à compreensão dos meninos; preferindo para as leituras a constituição do império e a história do Brasil (Art. 6) (FÁVERO, 2005, p. 58).

A abdicação de D. Pedro I em 1831 deixou aberto o caminho para as propostas de cunho liberal que, contrárias à centralização estabelecida em 1824, propunham imediata reforma da constituição brasileira. A proposta apresentada à Câmara, de nítida influência norte-americana, praticamente criava “uma república presidida por um imperador” (FÁVERO, 2005, p.60), uma vez que não reconhecia o poder moderador exercido pelo monarca e, além de outras medidas de cunho republicano, dava à Assembléia Geral o poder de vetar as decisões do poder executivo.

Após os debates no Senado, nos quais as propostas de reforma constitucional foram duramente criticadas, as modificações foram enfim promulgadas pelo Ato Adicional de 1834. Este ato conferiu maior autonomia às províncias, aboliu o Conselho de Estado e efetivou a descentralização apenas da educação primária, que passava a ser legislada pelas províncias, mantendo o ensino superior sob a jurisdição do poder central. Sobre esta questão vale lembrar que os fatores que resultaram no fracasso da proposta de organização do sistema escolar da lei das escolas de primeiras letras de 1827, ainda não haviam sido sanadas, o que representava certo perigo ao bom andamento da instrução primária.

Como se pode ver, apesar de várias discussões propostas pelos liberais, visando à ampliação da oferta da educação, esta se manteve restrita aos setores privilegiados economicamente.

Proclamada a República, como passou a ser tratada a educação?

Proclamada a República, como era de se esperar quando se pretende implantar um novo regime de governo, e dadas as influências liberais ao movimento republicano, ainda no governo provisório, antes mesmo do amparo constitucional, a



O relatório do Visconde de Macaé apontava como problemas a efetivação da proposta: falta de qualificação dos professores; baixos salários dos professores; deficiências do método de ensino; precariedade das instalações escolares (FÁVERO, 2005, p.59).

educação foi objeto de preocupação e deliberações dos dirigentes. Criou-se a Secretaria da Instrução Pública, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, o Instituto Nacional que atuava como uma espécie de ministério, o Pedagogium, que atuava com um centro de estudos e pesquisa e o Conselho de Instrução Superior. Descentralizou-se a instrução pública, definindo-a como competência dos estados e permitiu o funcionamento de escolas particulares religiosas.

Como se vê, embora não explicitada, a obrigação estatal com a educação estava clara nas atitudes da União em relação às questões educacionais, assim como a luta pelo controle político entre positivistas e liberais. Aspectos externados na Carta Constitucional republicana de 1891 centralizavam a legislação educacional básica no governo federal e descentralizavam para os estados a implementação dessa educação.

Ambigüidade que, na realidade, vai caracterizar a legislação educacional brasileira até os dias atuais, e tem suas raízes e explicações na forma pela qual o movimento republicano centralizador positivista, que culminou num golpe militar – Proclamação da República - (FÁVERO, 2005), assimilou os ideais liberais de redução dos poderes estatais, que a propósito, vinham bem a calhar à defesa dos interesses das oligarquias regionais brasileiras.

Nesse contexto, não se pode dizer que a educação foi ignorada pela Carta Constitucional de 1891. Porém, diante do aprofundamento das práticas e ideais liberais, que davam autonomia às unidades da federação, o que de fato representava conferir autonomia às oligarquias locais, não se pode afirmar que existiram avanços na educação enquanto obrigação do Estado.

Pois, embora reconhecida como um direito, não se garantiu a gratuidade da educação, nem tão pouco se obrigou a implementação de uma rede mínima de escolas nos estados. Ficando esta tarefa à mercê dos interesses e jogos políticos locais, nos quais as classes populares não tinham representatividade, nem tão pouco poder para debater e reivindicar seus direitos.

As influências liberais não se limitaram à diminuição das obrigações estatais em relação à educação. Abriram caminho para a iniciativa privada no setor educacional quando, de maneira sutil, sinalizaram para a possibilidade de existência de outros promotores da educação que não o Estado. Uma vez que, embora afirmando o controle do Estado sob a educação como único ente legislador para a área, expressões do tipo “não privatamente”

e “nos estabelecimentos públicos” encontradas nos artigos 35 e no § 2º do art. 72, respectivamente, sugeriram a coexistência de outros animadores – para ser fiel ao texto da lei – não públicos, portanto, não mantidos e organizados pela União.

Como se pode ver, embora ampliasse e até mesmo consolidasse os direitos civis, a primeira Carta Constitucional republicana pouco avançou em termos de educação. Limitou-se a confirmar as tendências liberais de inserção dos setores privados no setor educacional e de minimização do Estado em favor das oligarquias regionais.

E o século XX?

O século XX no Brasil, pelo menos no seu nascedouro, pode ser entendido como um período de fortalecimento do Estado como defendiam os positivistas, e da iniciativa privada, bem ao gosto dos princípios liberais. E, na mesma toada do início do período republicano, a União tomava para si as atribuições referentes à organização estatal no plano legal numa perspectiva centralizadora enquanto concedia espaço a particulares em áreas antes privativas do Estado. A educação era uma dessas áreas.

Os cenários político e social, tanto internacional quanto interno, eram de mudanças. Os ideais comunistas e a participação política da classe operária culminaram na criação, em 1922, da **União das Repúblicas Socialistas Soviéticas**, estabelecendo nos planos político e econômico internacional um contraponto à proposta liberal de ordenamento estatal.

Internamente, vivenciava-se a luta por melhores salários e condições de trabalho, que teve por marcos a greve dos trabalhadores de 1917 em São Paulo que, apesar de duramente combatida, findou num acordo com elevação dos salários; e a guerra do contestado, envolvendo tropas da União e trabalhadores rurais que perdiam seus empregos e terras nos estados do Paraná e de Santa Catarina. E, em 1922, ocorreu o que viria a ser o maior evento artístico do país, a Semana de Arte Moderna, uma espécie de grito de independência cultural brasileiro.

O país era conduzido pelas oligarquias cafeeiras e pecuaristas, que com a chamada política dos governadores, revezavam-se na Presidência da República. Tratava-se de um acordo político



A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), fundada em 30 de dezembro de 1922 pela reunião dos países que formavam o antigo Império Russo, na Europa e na Ásia. O número de repúblicas constitutivas variou ao longo do tempo, mas foram quinze durante a maior parte da existência do país. A União Soviética foi uma das duas superpotências durante a Guerra Fria e dissolveu-se oficialmente em 25 de dezembro de 1991.



A Semana de Arte Moderna foi um evento ocorrido em São Paulo no ano de 1922 no período entre 11 e 18 de fevereiro no Teatro Municipal da cidade. Várias apresentações de poesia, música e palestras sobre a modernidade aconteceram durante três dias. Participaram da Semana nomes consagrados do Modernismo brasileiro, como Mário e Oswald de Andrade, Víctor Brecheret, Anita Malfatti, Menotti Del Pichia.

de apoio mútuo entre os fazendeiros – controladores dos votos em suas regiões – e os candidatos ao governo. Em troca de apoio e não obstrução à posse dos candidatos apadrinhados dos fazendeiros, estes garantiam votos aos candidatos ao governo do estado e à Presidência da República.

Neste jogo de cartas marcadas, estabeleceu-se um revezamento na presidência brasileira

entre os representantes desses grupos. Dessa forma, naquele período, a presidência do Brasil foi ocupada apenas por “candidatos” apoiados por estes fazendeiros, ora um paulista, produtor de café, ora um mineiro, produtor de leite. Este fato não agradava aos setores oligárquicos de outros estados como Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul e Pernambuco, iniciando-se forte oposição a estratégia “Política Café com Leite”,



como era chamada.

Também neste período, as relações com as forças armadas tornaram-se conturbadas. Jovens oficiais reivindicavam maior participação política e questionavam o controle civil dos fazendeiros, assim como o uso das forças armadas na manutenção do controle da ordem constitucional, quando a conduta fraudulenta e corrupta apresentada pelas lideranças governamentais em eleições eram em si um atentado à ordem. O tenentismo, como ficou conhecido esse movimento militar, desdobrou-se na Coluna Prestes, marcha liderada por Luiz Carlos Prestes que cruzou o país combatendo o poder oligárquico.

Os intelectuais não ficaram à parte da ebulição da época. E, em 1932 lançaram o então “Manifesto dos Pioneiros”. Conjunto de princípios e fundamentações de uma educação mais moderna, que privilegiasse o debate, a descoberta e a maior interação entre a escola e a sociedade. Era o movimento da Escola Nova, de influência norte-americana, que aportava no Brasil, colocando a educação escolar na pauta das discussões sociais, políticas e econômicas.

Mesmo antes de se iniciar os trabalhos constituintes de 1933/1934, no plano da educação tudo estava muito agitado. Já em 1930 foi criado o Ministério da Educação e Saúde e fo-

ram promovidas a reestruturação da educação e a instalação do Conselho Nacional da Educação – Reforma Francisco Campos. Em 1931 foram definidos os objetivos do ensino superior no país, o Estatuto da Universidade Brasileira e a reforma do ensino secundário e do ensino comercial que formava técnicos nas áreas administrativa e contábil. E, em 1934 era fundada a Universidade de São Paulo – USP.

A queda do poder oligárquico rural - Revolução de 1930 - não foi suficiente ao forjamento de um conjunto de leis que reduziu de maneira drástica o poder deste grupo, mas certamente contribuiu sobremaneira para o fortalecimento do poder central – pelo menos no tocante à educação -, fato que vinha se acentuando desde o golpe da Proclamação da República.

Na Carta Constitucional de 1934 era claro o poder que havia acumulado o governo central em relação aos locais. A União era a instância responsável pela definição das diretrizes de um plano nacional para a educação, que seria organizado pelo Conselho Nacional de Educação. E aos estados caberia apenas a complementação legal necessária ao atendimento às suas peculiaridades que, por estarem vinculadas ao contexto local, escapavam à regra geral.

No entanto, se as oligarquias estavam em baixa, os liberais e seus pensamentos privatistas encontravam-se a todo vapor na defesa da redução do Estado em favor da iniciativa privada na educação. E uma das formas dessa inserção da iniciativa privada, além é claro das escolas confessionais já autorizadas por legislações anteriores, era a obrigatoriedade (art. 139) de as empresas com mais de cinquenta funcionários, situadas “fora de centros escolares”, assumirem gratuitamente a educação primária de seus empregados, incluindo aí os filhos dos empregados.

Ainda sobre este avanço dos interesses da iniciativa privada na educação, deve-se atentar para a sutileza da letra da lei. Pois a redação do Art. 150 no item “d” onde aparece a expressão “estabelecimentos particulares” sugere interpretações a favor da legalidade da ação de instituições não estatais no setor educacional, por subentender a existência de pelo menos dois tipos de instituições educacionais, as particulares e as não particulares, que se subentende sejam as públicas.

Uma marca do momento político vivenciado em 1933/34 pode ser percebida no fato de o texto constitucional apresentar o poder central orientando a descentralização, num claro atendimento a dois eixos de poder, os positivistas e os liberais, for-

ças que vêm dividindo os espaços políticos brasileiros desde antes da República.

No entanto, o texto constitucional da carta de 1934 apresenta claras possibilidades de avanços para a organização da educação descendo a detalhes desta organização. Pois, estabelece que os Estados poderiam manter conselhos de educação próprios e organizar seus sistemas educacionais, além de propor cotas estaduais para o financiamento da educação.

Outro aspecto deste detalhamento constitucional encontra-se na garantia ao professor de liberdade de **cátedra** definida no art. 155. Liberdade importante, porém perigosa, pois somada às prerrogativas que a instância estadual passava a gozar, tornava a qualidade da educação mais uma questão local, de atitude e compromisso de seus executores.

Devido à amplitude e ao detalhamento com que foi abordada a temática educacional pela Constituição de 1934, as que a ela se seguiram limitaram-se a retocá-la com um ou outro detalhe conjuntural. A de 1937, sob o signo da ditadura do Estado Novo, estabelecia a cobrança da caixa escolar, no ato da matrícula na escola pública, àqueles que não comprovassem estado de pobreza.

A carta de 1946, influenciada pelo clima libertário e democrático pós-segunda guerra mundial, embora mantivesse os ideais liberais, trouxe avanços em relação à carta de 1937, como a descentralização da organização da educação, “institucionalização dos sistemas de educação e recriação dos Conselhos de Educação com funções normativas” (COSTA, 2002, p.17).

Até a carta de 1967, elaborada em plena ditadura militar, que se caracterizava pelo centralismo das decisões e pelo aprofundamento dos **princípios tecnicistas**, pode ser arrolada neste continuísmo das propostas constitucionais de 1934. Embora apresentasse alguns retrocessos nas garantias individuais, ampliou o ensino gratuito ofertado pelo Estado para a faixa etária dos sete aos catorze anos.

A constituição de 1988 pode ser considerada o marco final do processo de abertura e democratização política da sociedade brasileira. Tratava-se de um dos conjuntos legais mais modernos do mundo quando de sua promulgação. Resultado de fervorosos embates entre forças representativas de organismos de esquerda da sociedade civil e representantes das elites conservadoras, agora sob a capa liberal da **social demo-**



Cátedra, segundo o dicionário, quer dizer cadeira de quem ensina, cadeira professoral.



Para maiores esclarecimentos sobre os princípios tecnicistas consultar Teoria Curricular Tradicional no endereço:

http://pt.wikipedia.org/wiki/Teoria_curricular_tradicional



A social-democracia (ou socialdemocracia) é uma tendência revisionista do marxismo que surgiu em fins do século XIX. Defendia a construção de uma sociedade socialista pela gradual reforma legislativa, fora da via revolucionária.

cracia, a Carta Constitucional brasileira inaugurava uma visão de sociedade democrática no tocante aos direitos civis.

A sociedade civil organizada queria ver na Carta Constitucional questões ligadas aos direitos civis, ao debate da inclusão social e às garantias de oportunidade de exercício pleno da cidadania e de modernização das relações sociais. As reivindicações envolviam desde os aspectos relacionais dos direitos civis até elementos de uma economia mais solidária e sustentável.

No que se refere à educação, os debates constituintes da carta de 1988 podem ser enquadrados no embate entre o público e o privado. Com as entidades representativas dos profissionais da educação nos mais variados níveis orientados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e as instituições mantidas pela iniciativa privada reunidas em torno da Federação Regional dos Estabelecimentos de Ensino - **FENEN**.

A Constituição de 1988 nos artigos 6º; 205, 206 e 208 coloca a educação como um direito social e dever do Estado, sem, é claro, excluir a família desta responsabilidade. Assim entendida, a educação assume a mesma importância que o trabalho, a saúde, o lazer, a segurança e outros direitos de natureza vital à vida em sociedade e à preservação da saúde mental. E distribui as obrigações com a educação entre o Estado e a família, uma vez que cabe a ambos desenvolverem a educação, podendo contar com a parceria da sociedade.

Nessa ótica da educação, aos estabelecimentos que oferecem as atividades pertinentes à educação básica escolar fica a missão de garantir o exercício de um direito ao cidadão, que lhe é próprio (CF arts. 6º e 208, VII, § 1º). E remete o servidor público à condição de intermediário entre o cidadão e o Estado, no exercício deste direito, caracterizando este servidor como um agente viabilizador do exercício de um direito. Sendo seu dever ético atender ao cidadão com presteza, auxiliando-o para que ocorra a efetivação de seu direito à educação.

A CF/1988 ao preservar o papel de educador da família, também na educação escolar, sugere o estabelecimento de parcerias permanentes entre estas duas instâncias e aponta para a ampliação destas relações de troca e ajuda mútua ao incluir também a sociedade civil como colaboradora no processo educacional. Desta forma, a legislação constitucional afirma a gestão democrática como possibilidade de organização da educação escolar e sinaliza a construção de uma sociedade educadora o que, de certa forma, descaracteriza a escola enquanto “ilha de saber”.



Para saber mais informações sobre o FENEN visite o site: www.fenen.com.br



Quais as parcerias que sua escola tem com a comunidade? Faça um levantamento dessas parcerias e de outras possibilidades ainda não realizadas.



Veja quadro detalhado dos recursos financeiros para a educação previstos pela Constituição de 1988, nos anexos do módulo, “Funcionários das Escolas: cidadãos, educadores, profissionais e gestores”.

Este movimento de ampliação do leque de agentes educadores é parte de um processo que, ao chegar nos níveis organizacionais da educação, atende a dois princípios, o da descentralização e o da desconcentração, de ação simultânea.

O art. 211 da CF/1988, ao estabelecer a descentralização da gestão da educação, definindo as áreas de influência de cada um dos entes da federação, apresenta as bases para a municipalização do ensino fundamental, pois deixa a cargo da instância municipal a organização deste nível do ensino escolar, embora à sombra de ações suplementares da União e dos Estados.

Este processo descentraliza as ações, pois dá atribuições às instâncias locais, ao mesmo tempo em que desconcentra o poder, ao outorgar a estados e municípios a competência de decisão sobre seus sistemas educacionais. Processo que visa a ampliar a oferta de educação e as possibilidades de garantia da qualidade desta oferta.

Garantia de qualidade implica tanto de pessoal qualificado quanto em equipamentos e instalações adequadas. Neste sentido, a lei estabelece percentuais mínimos de investimento em educação pública às diversas instâncias do poder público. A União investirá não menos que 18% de suas receitas com impostos e os estados e municípios não menos que 25% (CF art. 212).

Ainda a esse respeito o artigo 213, § 1º, prevendo a impossibilidade de atendimento da demanda por matrícula nos ensino médio e fundamental, autoriza a matrícula com ônus para o Estado, em espaços escolares não públicos – comunitários confessionais ou filantrópicos. Este recurso só poderá ser utilizado nos casos de falta de vagas ou de curso regular na localidade de residência do aluno.

A garantia constitucional do direito à educação não se limita à oferta de vagas, estende-se às garantias de condições para a permanência dos alunos na escola, à continuidade dos estudos e à qualidade. Preocupações claras no artigo 211 que, além de definir as responsabilidades que cada instância de poder – federal, estadual, municipal e o Distrito Federal -, coloca à União a obrigação de equalização das ofertas de educação

para equipar as bibliotecas das escolas com enciclopédias, obras literárias e dicionários.



Acesse o site www.mec.gov.br e saiba mais sobre todos os programas do Ministério da Educação.

- e) Programa Nacional Saúde na Escola – PNSE – destina recursos para que as escolas desenvolvam ações que sanem as questões de saúde que comprometem o aproveitamento escolar dos alunos.
- f) Programa Nacional de Transporte do Escolar – PNTE – repassa recurso aos municípios para aquisição de veículos para o transporte dos alunos que moram em zonas rurais.



Faça um levantamento dos programas custeados pelo FNDE que assistem aos alunos de sua escola. Qual sua avaliação desses programas? Informe a situação desses programas no momento. Aponte algumas sugestões que poderiam ser realizadas pela escola ou comunidade que, no seu entendimento, melhorariam os programas aí existentes.

Outras estratégias de financiamento da educação básica, além das já apresentadas, foram implementadas. O **FUNDEF** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – foi uma delas.

A crítica à limitada cobertura do fundo, que atendia apenas ao nível fundamental da educação básica não destinando recursos à educação infantil e ao ensino médio, nem à modalidade de Educação de Jovens e Adultos, resultou na criação do **FUNDEB** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação.

Quais as diferenças básicas entre esses dois fundos? Bem, primeiramente é bom saber que ambos os fundos são instrumentos contábeis de captação de recursos, cujo funcionamento eficaz implica em certo acompanhamento e controle por parte da sociedade. E que as diferenças entre o **FUNDEF** e o **FUNDEB** vão muito além da cobertura e da ampliação dos recursos.

O **FUNDEB** contribui para ampliação das oportunidades de



Para lembrar o que é o **FUNDEF** reveja a unidade 8 do módulo "Funcionários de escolas: cidadãos, educadores, profissionais e gestores"

educação básica, atendendo inclusive aos que não tiveram chance de freqüentar ou concluir esta etapa da educação na idade mais adequada, ao incluir a Educação de Jovens e Adultos como modalidade da educação básica a ser beneficiada pelos seus recursos, o que não ocorria com o FUNDEF.

No que se refere à formação e qualificação dos profissionais, o novo fundo não limita suas ações aos docentes. O uso da expressão “trabalhadores da educação” refere-se a todos os profissionais que contribuem para a efetivação da tarefa educacional. Neste sentido, o FUNDEB destina verbas para a formação e aprimoramento dos profissionais de educação não docentes, firma convênios com instituições de formação profissional e desenvolve propostas de cursos de formação profissional.

Como se pode ver a qualidade de que trata esta lei não se limita apenas às atividades da escola, que são as relativas ao ensino e a educação. Prevê a valorização de todos profissionais da educação e a organização de uma escola democrática e plural.



Que tal reler a tarefa que você fez na última atividade do módulo “Funcionários de escolas: cidadãos, educadores, profissionais e gestores”?

2

A gestão da educacional na legislação

O gestor escolar tem um papel primordial no funcionamento da escola. A sua atuação pode determinar a qualidade do desenvolvimento dos trabalhos administrativos e pedagógicos no interior do estabelecimento em que atua. Acreditamos que o conhecimento das leis que regulamentam a gestão escolar é um requisito essencial para o bom desempenho desse profissional.

A legislação vigente no país respalda o princípio da gestão democrática da educação. Tanto a Constituição Federal de 1988 como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei n. 9394/96 - trazem artigos que sugerem uma gestão participativa, colegiada e dialógica envolvendo os diversos segmentos dispostos no processo de ensino e aprendizagem.



Acreditamos que algumas questões são pertinentes quando se propõe avaliar os aspectos relacionados à gestão na legislação educacional em vigor. Uma delas é entender qual realidade as normas instituídas procuraram modificar, outra diz respeito ao que vem a ser a gestão democrática e há, ainda, aquela que questiona a conjuntura em que tais leis foram inscritas e como a Constituição de 1988 e a LDB sugerem a gestão da educação. E, por fim, podemos indagar em que medida a letra da lei pode auxiliar na modificação das relações sociais existentes no ambiente escolar. São esses questionamentos que procuraremos responder ao decorrer dessa unidade.

Como as escolas têm sido geridas?

Como você deve estar lembrado, no módulo “Educação Sociedade e Trabalho”, do bloco pedagógico deste curso, estudamos as estratégias utilizadas pela administração capitalista para obter o máximo de lucro com a exploração do trabalho. Observamos que o aumento da eficiência e da eficácia, indicadores de qualidade, é perseguido por meio de alguns itens como o gerenciamento da produção e a coordenação da atividade humana no manuseio das máquinas com o propósito de aumentar a rentabilidade do capitalista.

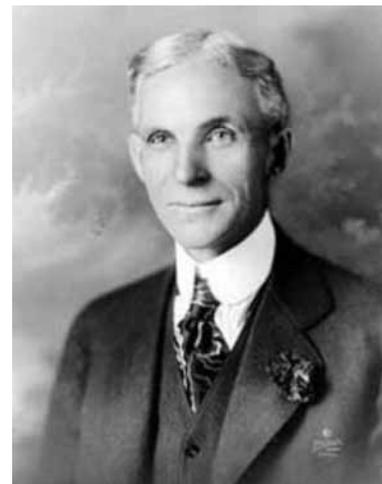
Frederic Taylor, um dos teóricos da administração capitalista, pregava a cronometragem do tempo gasto em determinada

atividade pelo operário na sua jornada de trabalho para se estabelecer um padrão médio de tempo consumido. Impunha-se, então, por exemplo, a quantidade de parafusos que um trabalhador deveria apertar por dia a partir do tempo gasto no aperto de um parafuso. Com esse controle racional do tempo, o administrador detinha informações do tempo necessário para determinada tarefa e, assim, punia os indolentes e premiava aqueles que se adaptassem ao modelo adotado.

Henry Ford, outro teórico da administração capitalista, também se preocupava com o fator tempo na obtenção de lucros. Seu objetivo era fabricar o maior número de automóveis em menor tempo. Buscava a chamada economia de escala que era atingida com a diminuição do tempo de fabricação e a conseqüente redução do custo de cada veículo, o que implicava na diluição dos custos fixos quando se produzia grande quantidade de automóveis. O principal instrumento do modelo fordista na racionalização do tempo eram as linhas de montagem que, segmentavam as estações de trabalho que levavam peças e ferramentas, diminuía o tempo de deslocamento do trabalhador e aumentavam a velocidade da produção, tornando todo o processo mais econômico e padronizado. Faziam parte também desse modelo a repetição de tarefas, o respeito à hierarquia e a disciplina rígida, num sistema de integração vertical e centralizador.

Você deve estar lembrando também - no estudo do módulo "Educação, Sociedade e Trabalho" - que estas práticas administrativas foram incorporadas pelo sistema escolar. Os proprietários das escolas privadas, na ânsia de alcançar bons lucros com a oferta de educação, estabelecem contratos trabalhistas com os professores que são remunerados pelas horas-aula que ministram, além de terem que se submeter às determinações dos administradores escolares sob pena de punições como a perda do emprego.

Por outro lado, os currículos, tanto das escolas públicas como das privadas, seguem uma dinâmica semelhante à produção capitalista. Os alunos passam de disciplina a disciplina, de professor a professor, chegam à secretaria quando estão "prontos" e recebem notas e certificados, num processo semelhante a uma linha de montagem. Dessa forma, na busca do lucro, enquanto na administração capitalista empresarial temos o binômio tempo e espaço, na administração escolar, que se orienta pelos mesmos princípios capitalistas, temos a relação tempo e conteúdo.



Henry Ford



Você já havia pensado nessa comparação?



Just in time: Expressão em inglês que significa “exato momento”

Outra tendência administrativa capitalista que vem sendo incorporada ao cotidiano escolar é o **toyotismo**. Este surgiu no Japão pós-segunda guerra mundial e, aliado a intensa repressão desencadeada contra a classe trabalhadora japonesa e ao grande crescimento da economia, foi o responsável pela enorme acumulação de capital da burguesia desse país oriental que despontou como uma das maiores potências econômicas do mundo.

Uma das características do toyotismo é o *just in time*. O princípio básico dessa técnica é produzir o essencial, na quantidade necessária e no momento necessário. Dessa forma, só se produz o que é encomendado e a perda de tempo na produção é reduzida, otimizando-se, assim, o controle racional do tempo de trabalho gasto com a venda do produto já assegurada pela gerência de vendas. Estabelecem-se, assim, relações precárias de trabalho como o emprego temporário muito utilizado pela indústria e pelo comércio no período natalino. O resultado é o lucro certo.

Não é difícil relacionar o *just in time* às tendências do mercado educacional. Você já notou como alguns cursos universitários têm sido oferecidos de forma crescente pelas faculdades e a preços elevados? Devido ao “culto ao corpo” algumas profissões, que antes não tinham tanto prestígio, hoje ganham destaque: o cirurgião plástico, o fisioterapeuta, o profissional de educação física, o nutricionista. Dessa forma, como na indústria capitalista, o que é ofertado tem saída garantida. É o mercado ditando o que a formação profissional em nível superior deve oferecer. Nessa mesma linha do *just in time*, aprofunda-se a terceirização de algumas funções nas escolas como as atividades relacionadas à limpeza e à alimentação. Com essa orientação, os sistemas de ensino, tanto privados como públicos, contratam empresas prestadoras desses serviços que pagam salários inferiores e negam uma série de direitos trabalhistas assegurados aos funcionários do quadro permanente, considerados mais caros e menos produtivos.

Outra característica do toyotismo é o Círculo de Controle de Qualidade, que busca a cumplicidade do trabalhador com a empresa (“vestir a camisa”) dando-lhe uma falsa impressão de participação decisória. Nesses círculos são discutidas formas

de economizar as despesas e aumentar a produtividade. As propostas, de caráter indicativo, caso aceitas pela gerência, são implementadas e seus autores são premiados, num processo em que a concorrência é provocada entre os próprios trabalhadores que passam agora a ser designados de “colaboradores”. É obvio que por trás da “qualidade” buscada está a redução de custos, o que, costumeiramente, tem significado a retirada de direitos trabalhistas.

Esse modelo de qualidade vem sendo importado das empresas pelas escolas. Basta observarmos o falso discurso da participação, no qual, normalmente, a comunidade escolar é chamada a reuniões não para decidir, mas para homologar o que já foi planejado. E o estímulo ao voluntariado, chamado a contribuir com doações ou substituir profissionais, isentando o estado de seu papel de prover tanto a estrutura quanto a mão-de-obra necessárias ao desenvolvimento das atividades educativas. O voluntarismo não pode ser condenado, no entanto, essa ação deve ser complementar ao papel do Estado e não substituí-la.

Essa lógica de precarização das relações trabalhistas e de desobrigação do Estado com a educação e com as questões sociais é uma das principais orientações do modelo neoliberal implementadas pelas administrações empresariais capitalistas, inclusive nas escolas privadas e públicas. Aumentando a exploração do trabalho e elevando o lucro do capital, tais orientações administrativas contribuem decisivamente para acentuar as desigualdades sociais.

Por acaso esse exemplo é distante da realidade de sua escola? Identifique os projetos desenvolvidos na sua escola e veja se eles possuem alguma das características da administração capitalista aqui descrita.



No processo de formação e evolução do Estado no Brasil houve uma tendência de racionalização visando ao aperfeiçoamento da máquina administrativa. As formas de administração moderna caracterizam-se pela composição de um quadro administrativo qualificado profissionalmente pela execução de ações pelos agentes do Estado respeitando-se ordens im-
pessoais, pela existência de uma hierarquia oficial, pela separação entre o patrimônio público e o patrimônio privado.

A modernização do Estado brasileiro chocou-se com um aspecto importante da herança cultural lusitana herdada por nós: o **patrimonialismo**. Mas o que vem a ser o patrimonialismo? Segundo Erasto Fortes Mendonça (2000) trata-se de administrar o público como se fosse privado.

Uma forma de organização social baseada no patrimônio, uma forma tradicional de organização da sociedade, inspirada na economia e no poder doméstico e baseada na autoridade santificada pela tradição. Na estrutura patrimonial do Estado, o poder político da autoridade é organizado segundo os mesmos princípios do poder doméstico, objetivando a administração patrimonial a satisfação das necessidades pessoais, de ordem privada, da família do chefe da casa. Ao tratar a administração como coisa particular, o senhor seleciona os servidores na base da confiança pessoal, sem delimitação clara de funções. Os servidores atuam por dever de respeito e obediência. Sob o patrimonialismo, os direitos e obrigações são alocados de acordo com o prestígio e o privilégios de grupos estamentais (MENDONÇA, 2000, p. 50-51).



Deu para perceber a diferença de uma gestão burocrática racional e uma patrimonialista? A primeira busca nas instâncias estatais - escolas, hospitais, prefeituras -, ou seja, na máquina administrativa do estado - uma administração burocrática e racional que visa o atendimento das demandas públicas, do interesse de todos, obviamente seguindo uma orientação de dominação burguesa.

Já a segunda utiliza os órgãos do Estado para satisfazer aos interesses dos ocupantes de cargos de chefia - governadores, prefeitos, administradores de hospitais, diretores de escola etc. - em prejuízo da população. Trata-se, pois, de uma apropriação particular de espaços que são de todos, que é do público. O resultado de tais práticas está estampado em manchetes jornalísticas diariamente: corrupção, nepotismo (emprego de parentes pelo titular do órgão), empreguismo, autoritarismo etc.

É bem verdade que não existem formas puras dos dois modelos. Podemos dizer que o Estado brasileiro vivencia uma tensão permanente entre as formas racionais burocráticas e as orientações patrimonialistas de gestão.

Sendo uma característica da organização do Estado brasileiro, como o patrimonialismo se manifesta nos sistemas educacionais e nas escolas? Tendo como referência a contribuição de Mendonça (2000), analisaremos o patrimonialismo nos sistemas de ensino em cinco categorias: a participação, a escolha de diretor, os colegiados, a descentralização e a autonomia



Quanto à participação, podemos afirmar que a população tem uma interferência mínima nas decisões na maioria das escolas públicas, pois esta ainda é vista como uma propriedade do governo e dos profissionais de educação. Entre esses há uma primazia do professor que trata os demais funcionários como se fossem seus empregados. O professor comporta-se como dono dos seus alunos e do cargo que ocupa. O diretor da escola, geralmente também docente, sustenta esse comportamento colocando obstáculos na interferência dos pais. Confundindo sua função, é comum o diretor referir-se ao seu local de trabalho como “minha escola”. Você já deve ter ouvido essa expressão no seu local de trabalho!



Um segundo aspecto diz respeito à escolha dos diretores escolares. Estes, geralmente, são definidos pelo prefeito ou pelo governador do estado sem a participação da comunidade. Como é considerado um cargo de confiança, as indicações para essa função são influenciadas por chefes políticos locais ou pelos interesses dos secretários de educação. Esse tipo de provimento do cargo cria um vínculo de favor entre o diretor e quem o indicou. Este exerce um controle sobre a escola e a utiliza para atender uma série de



demandas da comunidade que lhe renderão dividendos políticos. Já o diretor é um cumpridor dessas “solicitações” e vê no atendimento de favores ao político que o indicou a possibilidade de continuar usufruindo do cargo público. Desta maneira, a escolha para a função de diretor, obviamente, não atende a critérios de competência técnica, mas de confiança pessoal que, quando quebrada, leva à demissão do ocupante da função. Dessa forma, o cargo público faz parte de uma cota privada – um patrimônio – do político que a utiliza da forma que melhor lhe convier.



Outro aspecto que merece atenção são os colegiados que geralmente estão presentes nos estabelecimentos de ensino com a denominação de conselhos escolares. Eles são compostos por representantes de todos os segmentos da escola: professores, funcionários, pais e alunos. Os debates em tais conselhos manifestam as diferenças de interesses entre esses segmentos e explicitam, ainda, a dominação que os docentes exercem sobre os demais. Os conselhos escolares podem se transformar num instrumento de limitação dos poderes do diretor – na medida em que ampliam a participação da comunidade escolar – caso exerçam o papel que lhes é atribuído na resolução de uma série de situações no cotidiano da escola. Infelizmente, boa parte desses organismos não exerce esse papel devido à falta de consciência do seu poder por parte de seus integrantes.

Um quarto aspecto diz respeito à centralização administrativa.

Existe ainda uma excessiva centralização administrativa dos sistemas de ensino nas instâncias centrais (Secretarias de Educação municipais e estaduais) e intermediárias (Delegacias ou Gerências de Ensino).

Estas demandam, de forma vertical, muitas atividades (implantação de projetos, respostas a requerimentos etc.) para as escolas que, geralmente, com quadro de funcionários reduzido, têm que responder a essas exigências e dar conta de sua principal função que é a produção do saber. Como o planejamento e a gestão de muitas ações que acontecem nas unidades de ensino são realizados em níveis centrais, ocorre um distancia-

mento entre a gestão central e a realidade das unidades de ensino.



mento da comunidade em relação à escola. A descentralização financeira é a mais evidente. No entanto, a precariedade dos recursos que chegam às escolas as obrigam a administrar a falta de verbas numa manobra do Estado que se desobriga de financiar suficientemente os gastos com a educação.

Por fim, a escola não se caracteriza como o centro do sistema de ensino. Por mais que caiba a ela função primordial no processo educativo, suas necessidades, projetos e iniciativas não têm suporte nos órgãos hierarquicamente superiores do sistema. O Regimento Escolar, por exemplo, considerado a “Constituição escolar”, geralmente não é elaborado por esta e sim, de forma padronizada pelos órgãos centrais do sistema escolar, num claro desrespeito às peculiaridades da comunidade em que a escola se encontra. Até o projeto político-pedagógico - assegurado pela LDB - que deveria estabelecer as estratégias de atuação conjunta dos diversos segmentos da comunidade escolar não recebe o respaldo necessário do sistema de ensino, dada a forma centralizada com que é gerenciado o sistema educacional, numa clara limitação da autonomia da escola.



Esse é o quadro da gestão pública da educação básica predominante em nosso país. A despeito de a legislação vigente tentar modificar essa situação, essas ainda são as características hegemônicas de administração dos sistemas de ensino. Dito isso, cabe analisar o que é uma gestão democrática e de que forma ela pode assegurar uma gestão participativa na educação.

A gestão democrática

Ao buscar a origem etimológica da palavra **gestão**, Cury (2002) conclui que ela “implica o diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução dos conflitos”. Neste sentido, trata-se de um novo modo de administrar a realidade, uma vez que tem como pressupostos o diálogo, a participação coletiva e a comunicação, por isso é democrática.

Vista dessa forma, a **gestão democrática** é uma forma de gerir instâncias de base do Estado (escolas, hospitais, prefeituras, etc.) em que a participação popular é um elemento essencial. Na medida em que os espaços públicos são dirigidos com a parceria da comunidade, práticas administrativas tradicionais

que procuram adotar o gerenciamento capitalista nas escolas e privilegiar interesses particulares em detrimento dos anseios coletivos têm menores possibilidades de se concretizar.

A luta pela gestão democrática da educação está relacionada aos movimentos de democratização da sociedade brasileira. Vale lembrar que nossa democracia ainda é incipiente e por vários momentos de nossa história republicana vivemos períodos de autoritarismo como o Estado Novo durante o governo Vargas e a ditadura militar encerrada há mais de vinte anos. Ademais, as heranças do colonialismo como o paternalismo e o coronelismo ainda não foram superadas e se manifestam colocando obstáculos à participação popular nos processos de tomada de decisões políticas que interessam à maioria da população.

A luta pela gestão democrática opõe-se também ao enorme centralismo administrativo, à falta de autonomia da escola - ponta do sistema educacional - em função do superdimensionamento das estruturas centrais e intermediárias, à separação entre planejamento e execução das ações educativas e à exclusão da comunidade educacional das decisões referentes ao sistema de ensino.

A gestão democrática não pode ser confundida somente com a execução participativa das atividades educacionais. Ela deve interferir também na formulação das políticas educacionais e no seu planejamento. Uma gestão democrática é, portanto, um processo que envolve as fases de pensar, planejar e fazer as políticas públicas no campo educacional assegurando, em todos esses momentos, a participação da comunidade educacional. Mendonça (2000) afirma que

a gestão democrática deve ser abordada no seu sentido amplo, como um conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração, desde a concepção de diretrizes de política educacional, passando pelo planejamento e definição de programas, projetos e metas educacionais, até as suas respectivas implementações e procedimentos avaliativos (MENDONÇA, 2000, p. 96)

Na sua escola não aparecem de vez em quando programas que devem ser implementados e que você nunca ouviu falar, não ajudou a pensá-los ou planejá-los e, certamente, e dos quais os pais e alunos também só tomaram conhecimento quando chegaram à escola? É essa prática de administração

dos sistemas educacionais que a gestão democrática quer modificar, trazendo a comunidade para participar de colegiados que influenciam na elaboração, planejamento, implementação, avaliação, enfim, de todas as fases de políticas e programas educacionais.

Identifique, em projetos de sua escola, que tipo de contribuição você poderia dar.



Definido o conceito de gestão democrática e como ela pode modificar as tradicionais formas de administração escolar, vamos agora analisar a conjuntura que possibilitou a elaboração das legislações que permitem a participação popular na gestão educacional.

A gestão democrática na legislação

A luta por uma educação pública, de qualidade, extensiva a todos e gerida por relações democráticas ainda é um desafio da sociedade brasileira. Enquanto outros países desenvolvidos asseguraram, há mais de um século, o acesso à educação a todos os seus cidadãos, no Brasil ainda perseguimos essa meta.

Após vinte anos de regime militar e de restrições ao exercício da democracia, o Brasil levantou-se para pôr fim ao autoritarismo. No processo de elaboração da constituição de 1988, a sociedade brasileira queria o retorno das liberdades democráticas e a possibilidade de participação popular nos diversos espaços públicos para poder influir na elaboração, planejamento e execução de políticas públicas. Uma das manifestações desse desejo de interferir na organização do Estado estava expresso na bandeira de gestão democrática da educação.

A Constituição de 1988 foi denominada de “Constituição cidadã”. Isso porque ela fortaleceu a democracia assegurando uma série de garantias individuais e abrindo canais de participação popular na gestão do Estado. Tais avanços se explicam pelos traumas causados por mais de duas décadas de repressão aos movimentos sociais sob a ditadura militar e pela organização da sociedade civil reivindicando uma constituição progressista.



O princípio da legalidade determina que as ações do administrador público devem respeitar a ordem jurídica e democrática em suas regras e formalidades. O princípio da impessoalidade impõe procedimentos que distanciam o servidor público da personalidade para que todos os cidadãos sejam tratados com isonomia pelo Estado. A moralidade é um princípio que determina o respeito ao ordenamento jurídico e o combate à corrupção. A publicidade é um princípio inerente ao que é público. Daí a importância de expor ao público as ações do Estado que têm na sociedade sua referência. E, por fim, a eficiência que é ofertar à sociedade serviços de qualidade, o que exige do servidor público qualificação técnica e compromisso para o exercício da função para que foi designado.

Esse processo não foi diferente na área de educação. É bom frisar que a organização dos educadores já vinha se dando desde a década de 70 e intensificou-se na década seguinte. Por meio de sindicatos e associações acadêmico-científicas foram levantadas bandeiras do setor como a luta por melhores condições de vida e de trabalho e também por escola pública de qualidade para todos. Ao mesmo tempo, a eleição de governos municipais e estaduais ensejou experiências de participação que se traduziram na eleição de diretores de escolas, formação de conselhos escolares e fóruns deliberativos. As entidades representativas da área educacional, reunidas no Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, queriam que essas experiências fossem inscritas no texto legal tornando-se artigos constitucionais.

Entretanto, os setores conservadores da Constituinte colocaram uma série de obstáculos para a aprovação no texto constitucional de artigos que materializassem a gestão democrática em toda a sua amplitude. As instituições privadas, por exemplo, não foram obrigadas a adotar uma gestão participativa, mesmo as que recebem recursos públicos.

A expressão “gestão democrática” foi incluída no texto constitucional como um princípio. O Art. 206, no seu inciso VI, traz a seguinte redação: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei.”

Outro importante instrumento de transparência no trato da coisa pública é o conjunto de **princípios que devem reger a Administração Pública**, inseridos no Art. 37 da Constituição Federal. Destacados por Cury (2002), tais princípios são a **legalidade**, a **impessoalidade**, a **moralidade**, a **publicidade** e a **eficiência**.

Com a promulgação da Constituição em outubro de 1988 abriu-se a possibilidade concreta de mudança em toda a legislação educacional. O objetivo dos movimentos sociais ligados à educação era a aprovação de uma nova **Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)**.

O início do processo de tramitação da proposta da LDB deu-se com a apresentação de um projeto de lei de autoria do Depu-

tado Octávio Elísio (PSDB-MG) na Câmara dos Deputados. O projeto de lei tinha como base um artigo do educador Dermeval Saviani.

A tramitação da LDB no Congresso Nacional foi longa. Oito anos separaram a sua apresentação, em 1988, da sua promulgação, em dezembro de 1996. Isso devido, principalmente, aos interesses conflitantes em relação à organização da educação no país. Da mesma forma que no processo constituinte havia setores do parlamento interessados tanto na manutenção de relações autoritárias no interior das escolas como em assegurar, na nova legislação educacional, relações democráticas nas instituições de ensino.

Esse longo período de tramitação da LDB levou a mudanças na conjuntura política que favoreceram os setores conservadores. A ascensão de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República fortaleceu àqueles que lutavam por mudanças pouco significativas na legislação educacional. Tais setores foram vitoriosos e desconsideraram boa parte das propostas de democratização da educação levadas pelas entidades representativas do setor. Ao final, tivemos uma LDB restrita, aquém das aspirações de uma legislação que assegurasse acesso, qualidade e relações democráticas para todos no processo educativo.

A expressão gestão democrática é citada três vezes no texto da LDB. A primeira insere-se entre os princípios que regem a educação nacional, repetindo e ampliando o que determina a Constituição. Dessa forma, o artigo 3º, em seu inciso VIII, nomeia como um dos princípios do processo educativo a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”.



A gestão democrática tem sua segunda inserção no texto da LDB nos dois incisos do artigo 14:

os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I) participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II) participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

No artigo 56, em seu parágrafo único, temos a terceira refe-

rência explícita quando se refere à gestão democrática das instituições públicas de ensino superior.

Mendonça (2000) destaca que além dessas referências explícitas à gestão democrática, a LDB traz em seu texto, diretrizes e procedimentos que estão relacionados direta ou indiretamente a ela. O artigo 9º do título IV estabelece que a União, em colaboração com os demais entes federados, deve elaborar o **Plano Nacional de Educação**. O artigo 12 determina como competência da escola a elaboração e execução de sua proposta pedagógica, importante instrumento na conquista de sua autonomia. O artigo 15 prevê o ganho gradativo de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira por parte das escolas. Já o parágrafo 3º do artigo 75 consigna que a União poderá fazer transferência direta de recursos para as escolas.

Como construir a gestão democrática?

Quais os obstáculos para o estabelecimento de relações democráticas no sistema educacional e nas unidades escolares? Mendonça (2000) destaca que os avanços na modernização do Estado brasileiro, constatados na constituição de uma estrutura burocrática racional e de um ordenamento jurídico, não foram suficientes para impedir a sobrevivência de valores da dominação patrimonial. A ausência de um quadro de funcionários qualificado é outro fator que contribui para retardar o processo de racionalização da Administração Pública. Por isso, ainda subsistem o clientelismo, o empreguismo, a corrupção, o distanciamento da comunidade educacional da gestão escolar e outras práticas características do patrimonialismo.



A Lei de Diretrizes e Bases (LDB), promulgada em 1996, numa conjuntura conservadora, foi tímida na adoção de uma legislação democrática mais abrangente. Remetendo aos estados e municípios a regulamentação da legislação pertinente à gestão escolar, o Congresso Nacional deixou escapar uma boa oportunidade de definir um ordenamento jurídico nas diversas esferas de poder que consagrasse uma ampla participação popular na administração dos sistemas de ensino e nas

escolas. Tal situação permite que as legislações estaduais e municipais definam, conforme as relações políticas locais, sua interpretação sobre o que é a gestão democrática da educação. Assim, temos situações em que o diretor é “eleito” sem o voto da comunidade escolar e que os conselhos escolares não deliberam, mas apenas homologam, seguindo uma mera formalidade legal, o que já foi decidido pelo diretor do estabelecimento de ensino.

Portanto, a gestão democrática ainda não é uma política de Estado, mas apenas uma política de alguns governos. Conforme os compromissos ideológicos do prefeito ou governador, ela pode ser alterada para restringir ou ampliar a participação da sociedade. Isso permite a descontinuidade de políticas públicas, entre elas à da gestão democrática, conforme as conveniências políticas.

A solução está na participação popular. Somente com o fortalecimento da organização social é que podemos democratizar de fato o Estado e torná-lo um instrumento de satisfação das demandas da sociedade. A gestão democrática da educação se inscreve nesse movimento necessário de voltar a escola para a produção do saber num ambiente regido por relações democráticas.



3

Plano nacional de educação

Resgatando o Debate

Nesta unidade você vai estudar um outro instrumento legal muito importante da legislação educacional: o **Plano Nacional de Educação - PNE**. Mas antes de entrarmos no estudo desse assunto, é bom recordarmos o que vimos até agora.

Na unidade um, intitulada “A Educação e as Constituições”, procuramos fazer um resgate histórico da educação nas diversas cartas constitucionais do nosso país. Nossa referência inicial foi a Revolução Francesa que trouxe, entre outras idéias, a proposta de extensão da educação pública a todos os cidadãos independente de sua classe social. Observamos que ao longo do século XIX os países europeus e os Estados Unidos construíram sistemas nacionais de educação que asseguraram a instrução a todos os seus habitantes.

No Brasil, marcado ainda no século XIX pela escravidão e pela exclusão da grande maioria da população de direitos sociais básicos, o tema educação foi inserido nas duas constituições daquele século sem a intenção de torná-lo um bem público. Por isso, chegamos em 1890 com quase 90% da população analfabeta.

No século seguinte, entre idas e vindas da conjuntura política, observamos alguns avanços proporcionados pela legislação educacional, sobretudo na Constituição de 1988. No entanto, isso não foi suficiente para que se assegurasse a democratização da educação como um compromisso do Estado, garantindo-se a construção de um sistema educacional que permitisse a inclusão de todos com qualidade e num ambiente marcado pela ampla participação da comunidade escolar.

Na unidade dois estudamos a gestão educacional na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação –LDB, promulgada em 1996. Observamos que vários métodos da administração empresarial capitalista, presentes nas fábricas e preocupados com a otimização da mão-de-obra e sua exploração visando ao lucro, foram importados para a administração escolar. Foi justamente essa tradicional forma de administração escolar que a forte mobilização da sociedade no processo constitucional e, em particular, dos movimentos pela democratização da educação, quis interromper e obteve sucesso ao garantir a inscrição do princípio da gestão democrática na Lei maior do país.

Entretanto, já numa conjuntura política conservadora e marcada por revisões nos avanços contidos na Constituição de 1988,

a Lei de Diretrizes e Bases, considerada a “lei maior da educação”, foi muito tímida na construção de um sistema nacional de educação que permitisse ao Brasil saldar essa enorme dívida social com a maioria de sua população. Essa timidez da LDB foi verificada também na recusa de viabilizar mecanismos legais que permitissem a gestão democrática da educação em todos os seus níveis.

Na unidade três, que iniciamos agora, analisaremos o Plano Nacional de Educação – **PNE**, aprovado pelo Congresso Nacional em janeiro de 2001. Para facilitar sua compreensão, começaremos procurando entender o que é um PNE. Faremos um breve histórico das tentativas frustradas de implantá-lo no decorrer do século passado. E, posteriormente, analisaremos o confronto entre as propostas de PNE apresentada pelas entidades representativas do setor educacional e a formulada pelo governo. Concluiremos apresentando os desafios atuais para que a universalização da educação seja alcançada em nosso país.

Bem, podemos afirmar que todas as tentativas de implantação de um Plano de Educação verdadeiramente nacional fracassaram no decorrer de nossa História. Do lançamento do manifesto dos pioneiros da educação em 1932, passando por outros períodos de nossa História republicana no século passado, até a promulgação do atual PNE em 2001, foram frustradas as oportunidades de a sociedade brasileira organizar sua educação de forma a assegurar a todos um ensino de qualidade, democrático, voltado à construção da cidadania e capaz de ser um instrumento de formação tecnológica e, por conseguinte, uma alavanca de desenvolvimento do país.

Vale lembrar – entendendo os limites pertinentes às comparações – que todas as nações ditas desenvolvidas passaram por uma verdadeira revolução educacional. Sendo promovidas profundas transformações educacionais a partir da luta de seus povos pelo direito à instrução. E que, no Brasil, a Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que instituiu um PNE - em vigor -, com limitações tanto em suas diretrizes quanto em seus objetivos e metas, além da insuficiência financeira. Se perdendo boa oportunidade de sairmos do atraso educacional e começarmos a trilhar o mesmo caminho destes países.

Os compromissos assumidos pelos sucessivos governos brasileiros com o enxugamento do Estado e redução dos gastos sociais, sob orientações internacionais – principalmente



Para aprofundar sugiro leituras sobre as relações entre a educação e a globalização. E a leitura do texto: Educação e economia no contexto das transformações contemporâneas, de LIMA, Marcos Epifânio Barbosa: http://www3.faced.ufba.br/rascunho_digital/textos/592.htm

do Banco Mundial -, bem como de setores internos – setores da economia, empresários da educação e demandas sociais -, constituem o pano de fundo da aprovação de um PNE limitado no atendimento aos anseios da sociedade brasileira de uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos os cidadãos.

O que é um Plano Nacional de Educação?

Podemos afirmar que um Plano Nacional de Educação – PNE – tem como objetivo a organização racional, conseqüente e eficaz do universo de ações educativas que devem ser executadas num determinado país. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no seu parágrafo primeiro do artigo 87 das Disposições Transitórias (Título IX), determinou ao Governo Federal, no prazo de um ano após a sua publicação, que encaminhasse ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação.

Em conformidade com o artigo 214 da Constituição Federal, o PNE deveria abranger todos os aspectos relativos à organização da educação nacional para unir os diversos níveis do ensino com o propósito de integrar as ações governamentais intentando solucionar as deficiências históricas na área educacional. Dessa forma, este plano deveria estabelecer como metas a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho, a promoção humanística, científica e tecnológica do país.

Previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o PNE constitui-se num mecanismo intermediário entre a lei maior da educação e a materialização das metas necessárias para constituir um sistema nacional de educação que assegure a todos os brasileiros um ensino de qualidade regido por relações democráticas.

Para que você compreenda melhor o que é um PNE, vamos compará-lo a construção de uma casa. Tanto a construção de uma casa como a de um PNE obedece a alguns procedimentos comuns: ambos estão subordinados a uma lei, necessitam de um diagnóstico prévio, estabelecem metas e, muito importante, precisam de recursos para sua materialização.

Vamos, então, iniciar nossa comparação subordinando esses dois objetos – o PNE e a casa – a uma legislação. Quando você vai construir uma casa a preocupação primeira é a legislação que regulamenta as edificações. Os municípios têm leis que disciplinam as construções e são chamados de código de posturas. Antes de realizar o projeto da casa, o arquiteto precisa conhecer os limites impostos por esse código. Ele determina, por exemplo, a porcentagem permitida de construção em relação ao terreno, a altura da casa, o recuo mínimo da parte frontal e lateral em relação ao muro, os espaços de ventilação, etc. A construção, assim, tem que respeitar as normas estabelecidas pela lei.



O PNE, por outro lado, também está subordinado a uma legislação que é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB. Esta é a lei maior da educação e estabelece as **diretrizes** para a sua organização nacional. Assim, todas as ações educativas implementadas nos âmbitos federal, estadual e municipal, mesmo as regulamentadas por legislações específicas no estado e município, têm como referência a LDB.

Esta Lei de Diretrizes prevê, ainda, o envio de um PNE para o Congresso Nacional no prazo máximo de um ano após sua promulgação. Assim, da mesma forma que a construção de uma casa, o PNE tem como referência uma legislação, no caso a LDB.

Outro fator importante que precede tanto a construção de uma casa como a de um PNE é o diagnóstico. Ao projetar-se uma casa, faz-se necessário saber o número de pessoas que irá lá morar, o sexo, a idade, o clima da região, se alguém vai desenvolver alguma atividade profissional domiciliar, etc. Esses dados permitirão estabelecer o número de cômodos, de quartos, a possível construção de um escritório ou uma pequena oficina, se a casa é um sobrado, deve-se checar a possibilidade de quartos no pavimento térreo para que os idosos evitem o uso das escadas, se está numa região fria prevê-se uma maior vedação, se é uma região mais quente planeja-se maior ventilação, etc. Assim, quando se faz um diagnóstico preciso das necessidades familiares, as possibilidades de se



De acordo com o *Dicionário Aurélio (1986, p.594)*, “Diretrizes” é o conjunto de instruções ou indicações para se tratar e levar a termo um plano, uma ação, etc.

elaborar um projeto de habitação que satisfaça aos desejos de todos são bem maiores.

Com um PNE não é diferente. Faz-se necessário ter um bom conhecimento dos problemas da educação nacional para planejar com eficácia as medidas necessárias para a sua erradicação. Desse modo, é imprescindível saber qual o número de analfabetos, qual a porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que não têm acesso ao ensino infantil, em que medida o ensino fundamental está universalizado, quantos jovens estão excluídos do ensino médio, qual o índice de brasileiros fora das universidades, qual o contingente da população que não estudou na idade apropriada e necessita de ter acesso à educação de jovens e adultos, qual o número de crianças portadoras de necessidades especiais que precisam ser inseridas no ensino especial, quantos professores existem no país, seu estágio de formação e as exigências de cursos para sua formação continuada. Com esses dados, faz-se o diagnóstico e se tem maior clareza dos desafios que estão postos para a elaboração do PNE.



Faça um levantamento dos problemas educacionais que você verifica na comunidade atendida pela sua escola.



De acordo com o *Dicionário Aurélio (1996)*, "meta" significa alvo, mira, objetivo

Uma outra fase de um plano é o estabelecimento de **metas**. Numa construção é importante se estabelecer quando vai começar e terminar a obra. Você, dentro de suas possibilidades, quer planejar o andamento da obra para, o mais rápido possível, desfrutar do conforto proporcionado pela casa construída. Afinal, ninguém quer ficar o resto da vida com uma obra inacabada. Assim, a meta do primeiro ano pode ser a construção da base da casa; do segundo, o levantamento dos pilares, lajes e demais elementos da estrutura; do terceiro, a construção do telhado; dos dois anos seguintes, o reboco e as demais fases do acabamento. No sexto ano, a compra da mobília.



No processo de elaboração de um PNE a definição de metas é também primordial. Essas metas demonstrarão o ritmo pretendido no atendimento às demandas educacionais, pois as autoridades governamentais estabelecem prazos para sanar os problemas diagnosticados.

Sendo assim, do PNE constam os prazos estabelecidos para: erradicar o analfabetismo; universalizar a educação básica; equiparar a oferta de ensino superior público aos níveis dos países desenvolvidos; ampliar a oferta da educação de jovens e adultos; ter um corpo docente com formação superior atuando em todos os níveis da educação básica.



Diferentemente de uma obra convencional em que primeiro você faz a base, depois levanta as paredes, em seguida constrói o telhado e assim por diante, num plano de educação as metas a serem atingidas devem caminhar conjuntamente.

Por mais que seja importante priorizar o ensino básico, até para não condenar as gerações futuras às defasagens educacionais que são vivenciadas no presente, não se pode esquecer do ensino superior, da educação de jovens e adultos, do ensino especial, etc. Portanto, o PNE deve ter essa capacidade de articular simultaneamente o desenvolvimento e a oferta dos diversos níveis e modalidades da educação.

As diretrizes e metas de um Plano Nacional de Educação têm relação direta com o projeto político e de desenvolvimento que se quer para o país. Por exemplo, se é desejo dos dirigentes de uma nação a redução de sua dependência tecnológica em relação aos países industrializados, é fundamental que o governo invista em pesquisa para dotar nossas universidades de maior capacidade de produção científica.

Assim, um PNE não pode limitar-se somente a repassar recursos, mas deve estar subordinado a uma estratégia de desenvolvimento nacional que leve em consideração a conquista de maior soberania do país e a resolução de seus problemas sociais estendendo ao conjunto da população o direito de educar-se.

No entanto, a maior prova do compromisso do governo com a construção de um sistema nacional de educação pública é dada pelo montante de recursos disponibilizados ano a ano para realizar as metas estabelecidas. Da mesma forma que



Manifesto dos pioneiros da educação nova
Documento lançado em 1932 por um grupo de intelectuais, de diferentes tendências ideológicas, com a finalidade de chamar a atenção para a caótica situação educacional do país e intervir na organização da sociedade brasileira por meio da educação. Propunha que o Estado organizasse um plano geral de educação que assegurasse uma escola pública, única, gratuita, laica e obrigatória para todos os brasileiros independente de sua origem social

não se estabelece metas para a construção de uma mansão com recursos suficientes somente para erguer um casebre ou com recursos que, de tão escassos, só terminarão a obra após décadas, a verba destinada para atender às prioridades de um PNE devem ser suficientes para o crescente acesso de parcelas cada vez mais significativas da população aos diversos níveis e modalidades de ensino. Em suma, os recursos são fundamentais para assegurar a educação universalizada e de qualidade para todos.

É preciso ter claro que países como o Brasil, que tem diversas deficiências na área educacional, a quantidade de recursos destinada para o ensino deve ser muito maior do que daquelas nações que já possuem sistemas de educação construídos. Isso porque enquanto nós precisamos de recursos para concluir a organização da educação nacional e depois mantê-la, nos países desenvolvidos os recursos são gastos somente com a manutenção.

Voltando ao exemplo da obra, o Brasil necessita construir seu prédio educacional e mantê-lo. Outros países, que já realizaram sua obra educacional há mais de cem anos, precisam de recursos só para a manutenção do seu “edifício da educação”.

E aí, deu para você entender o que é um Plano Nacional de Educação? Esperamos que sim. Vamos estudar agora as tentativas de implantação de um PNE no decorrer do século passado.

Antecedentes do PNE: breve histórico

O **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**, lançado em 1932, trazia a proposta de organizar um plano educacional em todo o país que universalizasse o ensino e assegurasse educação pública e de qualidade. Foi a primeira iniciativa de modernização da sociedade brasileira por meio da educação.

A Constituição de 1934 introduziu também instrumentos importantes para a organização da educação nacional. Estabeleceu como competência da União, a fixação de um plano nacional de educação e a coordenação de sua fiscalização e execução em todo o país. Além disso, previu a criação de um Conselho Nacional de Educação que seria responsável pela elaboração do PNE. Com o advento do Estado Novo, em 1937, o PNE, que se encontrava em processo de elaboração, acabou não vingando.

As diferenças de pensamento no interior da sociedade – por um lado expressas na orientação do papel do Estado no planejamento do desenvolvimento do país e, conseqüentemente, a sensível diminuição de sua histórica dependência externa; e de outro pelos defensores do mercado e da iniciativa privada como impulsionadores do desenvolvimento sem a interferência do Estado – irão marcar o debate educacional verificado entre 1946 e 1964, período conhecido como República Nova.

Esta última tendência prevaleceu e a LDB de 1961 trouxe uma concepção de PNE restrita a distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino, como assinalou Saviani (2004). Ainda segundo o mesmo autor, as forças majoritárias do campo educacional, em particular a Igreja Católica, queriam assegurar o repasse de recursos públicos para as instituições privadas de ensino, o que foi garantido.

Em 1964 os militares assumem o poder por meio de um golpe de Estado, destituindo João Goulart da Presidência da República. Uma característica desse período é a subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento, evidenciando a substituição dos educadores pelos tecnocratas na formulação do planejamento educacional.

Dessa forma, como afirma Saviani (2004), “os planos para a área de educação decorriam diretamente dos Planos Nacionais de Desenvolvimentos (PNDs), recebendo, por isso mesmo, a denominação de “Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs)”. A concepção da escola nova que havia influenciado o entendimento dos PNE até então como um mecanismo de utilização na educação da racionalidade científica, é substituída pela visão tecnicista da educação e sua concepção de PNE como instrumento de racionalidade **tecnocrática**.

O surgimento da Nova República, em 1985, mantém os mecanismos autoritários de planejamento e execução de políticas educacionais. O centralismo da formulação dos planos educacionais, verificado na cúpula governamental durante o regime militar, é substituído pela descentralização em que a fragmentação e o descontrole são as marcas das ações na área de educação.

Em 1993, no governo de Itamar Franco, é lançado o Plano Decenal de Educação para Todos. Tal plano estava focalizado na oferta do ensino fundamental e da educação infantil, sobretudo na faixa etária de 4 a 6 anos. O foco no ensino fundamental denunciava as limitações desse plano que não se propunha a atacar a problemática educacional como um todo nem estru-



Estado Novo
Golpe de Estado liderado por Getúlio Vargas com o objetivo de mantê-lo no poder. Alçado à Presidência da República pela Revolução de 1930, Getúlio assegurou sua continuidade no governo com a eleição indireta promovida pela Assembléia Constituinte de 1934. Como seu mandato terminaria em 1938 e a Constituição não previa a reeleição, Getúlio, com o auxílio das forças armadas, alegando uma conspiração comunista, dá um golpe de estado e permanece no poder até 1945, quando é deposto. O Estado Novo foi um dos períodos mais repressivos de nossa história republicana.



Tecnocracia
Foi nos anos trinta do século XX que surgiu nos Estados Unidos da América a idéia de tecnocracia como uma nova forma de organização da sociedade, quando se admitiu que a economia poderia passar a ser dirigida por técnicos e organizadores, independentes dos proprietários. Baseia-se na noção de eficiência, apelando para o domínio dos organizadores.

turar um sistema nacional de educação que atendesse satisfatoriamente a sociedade brasileira e suas múltiplas demandas por ensino de qualidade.



Como você viu até agora o processo de elaboração da legislação educacional brasileira tem se caracterizado pelo confronto entre conservadores e progressistas. Com o PNE não seria diferente, pois observamos as forças conservadoras defendendo um Estado autoritário, centralizador na elaboração de políticas, mas mínimo nos gastos sociais. Por outro lado, setores da sociedade civil, representando as forças progressistas, pressionando pela democratização do Estado e seu empenho no financiamento da educação pública.

Sendo assim, passaremos agora a apreciar a proposta de PNE governamental e a apresentada pelos organismos da sociedade civil ligados à educação.

Plano Nacional de Educação do Governo

Em meados de 1997, o Ministério de Educação (MEC) tornou público um documento denominado “Plano Nacional de Educação (proposta inicial dos procedimentos a serem seguidos)”. Tratava-se do esboço da proposta de PNE que o governo deveria enviar para a apreciação do Congresso Nacional até dezembro de 1997, conforme determina a LDB.

As referências nesse documento ao Plano Decenal de Educação para Todos demonstravam a intenção da proposta de PNE, ora apresentada como uma continuidade daquele.

O centralismo é uma das marcas nesse processo de elaboração da proposta de PNE. Alegando prazos curtos para a elaboração do Plano, o MEC substituiu o amplo processo de consultas e debates que deveria nortear esse processo pela referência à experiência acumulada quando da elaboração do Plano Decenal.

Assim, os interlocutores principais restringiram-se a representações vinculadas ao Estado como Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de

Educação (UNDIME). Processo que limitou o debate ao ignorar as entidades representativas da sociedade civil que estavam organizadas no Congresso Nacional de Educação (CONED).

A proposta do MEC enumerava doze itens que deviam ser objeto de metas do PNE: 1) Ensino Fundamental; 2) Educação Infantil – Creches; 3) Educação Infantil – Pré-escola; 4) Educação Especial; 5) Ensino Médio; 6) Educação Profissional; 7) Educação de Jovens e Adultos; 8) Ensino Superior; 9) Educação a Distância; 10) Educação Indígena; 11) Formação de Professores e Valorização do Magistério; 12) Financiamento e Gestão. Cada um desses itens recebe um rol de metas que são precedidas por uma introdução.



Concluída a sua elaboração, a proposta do MEC foi apresentada ao Congresso Nacional no dia 12 de fevereiro de 1998, sendo apensada ao projeto de lei que continha a proposição do PNE da oposição, apresentada dois dias antes. A exposição de motivos, assinada pelo então ministro Paulo Renato de Souza, ressalta que a proposta de PNE, ora apresentada para apreciação do Congresso Nacional, representava o

[...] ponto culminante de um processo cujo objetivo permanente foi o de dotar o sistema educacional brasileiro de um conjunto de diretrizes e metas que possam orientar e balizar a política educacional do país, com vista ao resgate de uma dívida historicamente acumulada. (SAVIANI, 2004, p. 91).

O documento apresentado pelo governo afirmava ainda que a proposta do MEC estava sintonizada com as aspirações históricas dos educadores brasileiros de reconstrução da educação nacional em conformidade com os “históricos e essenciais compromissos republicanos com a educação do povo brasileiro” (idem).

A referida exposição de motivos aponta os eixos norteadores legais da proposta de PNE: Constituição Federal de 1988, LDB de 1996, Emenda Constitucional n. 14, que instituiu o FUNDEF-Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Adiciona também como referências o Plano Decenal Educação para Todos, de 1993, e a própria política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso gerida pelo ministro há três anos.

A proposta governamental apresenta a organização do PNE detalha as prioridades em metas objetivas e mensuráveis, e elenca o que chamou de dezenove inovações que tratam dos níveis e modalidades de ensino, das responsabilidades das três esferas de governo, do financiamento da educação, da infra-estrutura das escolas, modernização tecnológica, formação de professores e gestão educacional.

A exposição de motivos é encerrada com a afirmação do ministro de que a aprovação da proposta de PNE do governo pelo Congresso Nacional significaria a continuidade da política educacional e a adoção de novas medidas necessárias na área de educação para atender às exigências que o país enfrenta no contexto interno e externo.

Saviani (2004) destaca uma série de limitações da proposta do MEC, principalmente no tocante à participação financeira do Estado na implementação do PNE. Para o autor, a proposta era uma continuidade da política do MEC e significava a compressão de gastos públicos e a transferência de responsabilidades para os Estados e Municípios, entidades privadas e filantrópicas.

Nesse sentido, o mesmo autor argumenta que das 167 metas enunciadas pelo Plano Nacional, apenas 10% delas eram de responsabilidade da União. Sendo o restante de responsabilidade exclusiva ou prioritária dos estados e municípios. E complementa lembrando que das metas que cabem à União a maior parte delas é formada de ações burocráticas, não representando a transferência de recursos.

A desobrigação do Estado com o financiamento da educação é apontada também no incentivo ao trabalho voluntário e na participação da comunidade na manutenção física das escolas. No item “formação de professores e valorização do magistério” ficava evidente a insuficiência da meta financeira apontada ao se estabelecer um piso salarial para a categoria de R\$ 300,00 valor distante da remuneração digna esperada.

A proposta governamental propunha-se a atingir em dez anos 6% do PIB a partir do esforço das três esferas de governo e do setor privado para o financiamento da educação. Proposta tímida diante dos enormes desafios da educação nacional. Lembra da comparação com a obra da casa? Pois bem, a proposta do MEC equivaleria a nunca acabar a casa. Uma vez que os recursos destinados eram insuficientes.

A proposta apresentava limitações também quanto às metas estabelecidas para a educação básica, prevendo apenas a universalização do ensino fundamental. Para os ensinos infantil e médio sugere-se a oferta crescente de vagas sem estabelecer datas para que toda a demanda de crianças e jovens seja incorporada ao sistema de ensino.

Quanto ao ensino superior concebia-se a expansão com baixa qualidade, uma vez que era admitida a distinção entre universidade de pesquisa e universidade de ensino e se sugeria cursos de graduação de menor duração (Saviani, 2004). E as metas de crescimento da oferta deste nível de ensino não são acompanhadas das fontes para o seu financiamento. Aliás, a proposta marca uma desobrigação evidente da União com o ensino superior, área tradicionalmente de sua responsabilidade.

PNE - Proposta da sociedade civil

O Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira – foi resultado de um longo processo de debate organizado por entidades ligadas à educação que em boa parte estavam vinculadas ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Este movimento teve um papel decisivo na articulação das entidades que pressionaram e asseguraram os avanços na área de educação no processo de elaboração da Constituição de 1988 e esteve presente também acompanhando a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases que, infelizmente, resultou na promulgação de uma proposta acanhada em 1996.

Nesse mesmo ano, reunidos em Belo Horizonte no I Congresso Nacional de Educação – CONED –, milhares de delegados representando as entidades ligadas ao setor educacional de todo o país, iniciaram – sistematizando as diretrizes educacionais – o processo de elaboração de um Plano Nacional de Educação que viesse ao encontro dos interesses da maioria da sociedade brasileira.

As entidades do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, amparadas pelas diretrizes aprovadas no I CONED, promoveram uma série de atividades em todo o país com o propósito, dentre outros, de conceber de forma participativa um PNE que refletisse o desejo da maioria da nação. Os resultados dos debates realizados em todo o território nacional foram consolidados no II CONED, realizado também na capital mineira, em novembro de 1997, que lançou o Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira.

Essa proposta de PNE foi incorporada na Câmara dos Deputados pela bancada de oposição ao governo, sendo subscrita por mais de 70 parlamentares e todos os líderes dos partidos oposicionistas. Antecipando-se à proposta do governo, o projeto de lei da oposição deu entrada na Câmara dos Deputados no dia 10 de fevereiro de 1998.

O projeto de PNE oposicionista denuncia a crise da educação brasileira e seu agravamento nos últimos três anos do governo neoliberal. Afirma também que as propostas ali contidas refletem a luta e as proposições dos setores empenhados na construção de uma sociedade justa e igualitária e que, no campo educacional, levantam a bandeira de uma escola pública gratuita, democrática, laica e de qualidade para todos e em todos os níveis.

Ainda na justificativa, a proposta apresentada do PNE tem como ponto de partida um diagnóstico da situação educacional do país. A partir desse diagnóstico são apresentadas propostas para a organização da educação nacional, apoiadas em três pilares: configuração do sistema nacional de educação, da gestão democrática da educação brasileira e o financiamento da educação.

Esse diagnóstico ainda subsidia diretrizes e metas para a educação básica (incluindo os níveis e as modalidades que a mesma abrange) e o ensino superior. E por fim são levantados os problemas de formação dos profissionais de educação (docentes e pessoal da área técnica e administrativa) e apresentadas as diretrizes e metas para a formação continuada desses trabalhadores. A justificativa se encerra afirmando que as propostas do PNE ora apresentado tem como referência a democracia, a inclusão social e o que determina a Constituição Federal para dar curso às transformações necessárias à construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

O documento apresenta diretrizes gerais para a configuração do Sistema Nacional de Educação. Destacam-se, entre elas, a que assegura os recursos necessários para os enormes desafios da educação nacional; a universalização da educação básica e democratização do ensino superior, fortalecendo o caráter público, gratuito e de qualidade da educação brasileira; a garantia da gestão democrática nos sistemas de educação e nas instituições de ensino; a garantia da valorização dos profissionais da educação (professores, técnicos e funcionários administrativos) em sua formação básica e continuada, carrei-

ra e salário; a garantia da educação pública, gratuita e de qualidade para as crianças, jovens e adultos com necessidades educacionais especiais; a que assegura a autonomia das escolas e universidades na elaboração do projeto político-pedagógico de acordo com as características e necessidades da comunidade; a definição da erradicação do analfabetismo como política permanente; a garantia da organização de currículos que assegurem a identidade do povo brasileiro, o desenvolvimento da cidadania e as diversidades regionais, étnicas e culturais; e a que institui mecanismos de avaliação interna e externa com a participação democrática da comunidade educacional.



As metas estabelecidas para dar conta dessas diretrizes são: a revogação imediata de toda a legislação que impede ou fere a organização e o funcionamento democrático da educação brasileira; instituição, no prazo de um ano, do Fórum Nacional de Educação enquanto instância deliberativa da política educacional brasileira; redefinição dos papéis, composição e funções do Conselho Nacional de Educação e Conselhos Estaduais e Municipais.



São estabelecidas doze diretrizes para a gestão democrática da educação, das quais destacamos duas: descentralizar o Estado possibilitando, cada vez mais, a autonomia didático-pedagógica, administrativa e financeira das instituições educacionais e a revogação das legislações que impedem a gestão democrática dos sistemas de ensino e unidades escolares.



Foram ainda estabelecidas catorze metas para a democratização da gestão, das quais destacamos a revogação imediata da Lei n. 9.192/95; a realização, a partir de 1998, de eleições diretas e paritárias de dirigentes das unidades escolares e universitárias; criação, no prazo de três anos, do Fórum Nacional

de Educação, Fórum Estaduais e Municipais com atribuições deliberativas. Estabelecia-se também, como metas, o incentivo às organizações estudantis da educação básica e a organização profissional e sindical dos trabalhadores em educação.

No tópico “Financiamento da Educação” são estabelecidas seis metas, das quais destacamos a ampliação, no prazo de dez anos, dos gastos públicos com educação até cerca de 10% do PIB, para o pleno atendimento das propostas contidas no PNE.

Quanto à educação básica, destacam-se as seguintes metas: universalização da educação básica, nos seus níveis infantil, fundamental e médio em dez anos, prazo igualmente definido para, na modalidade educação de jovens e adultos, se erradicar o analfabetismo

Quanto à educação superior, nas diretrizes, se confirma o preceito constitucional de indissociabilidade da educação, pesquisa e extensão e estabelece-se a meta de atender, num prazo de dez anos, 40% da faixa etária de 18 a 24 anos, inclusive aos alunos com necessidades educativas especiais.

Quanto à formação dos profissionais de educação, entre as metas, destaca-se garantir, no prazo de dez anos, que todos os professores da educação básica, em quaisquer modalidades, possuam formação específica de nível superior, obtida em cursos de licenciatura plena, nas áreas de conhecimento em que atuam.

Para os funcionários administrativos, a criação, no prazo de dois anos, de cursos profissionalizantes regulares de nível médio, conferindo habilitação formal inicialmente nas áreas de administração escolar, multimeios, alimentação e manutenção de infra-estruturas escolares, e, em médio prazo, em áreas outras cuja criação se mostre necessária em decorrência de mudanças sociais e educacionais.

Cabe ainda salientar a criação, no prazo de um ano, de planos de carreira para o magistério e profissionais de áreas técnicas e administrativas e a implementação imediata de piso salarial para essas duas categorias.

A proposta de PNE apresentada pela oposição buscava, assim, a democratização da educação brasileira assegurando o acesso, a permanência e o estabelecimento de relações democráticas tanto nas escolas e universidades como nas instâncias intermediárias e superiores dos sistemas educacionais.

Para dar cabo desse plano projetou-se a elevação dos gastos

com educação de 4% para 10% do PIB em dez anos. Tratava-se, portanto, de uma proposta de modernização da educação buscando saldar uma enorme dívida nessa área com a sociedade brasileira. Queria-se, assim, construir um edifício educacional sustentado em fortes bases para instrumentalizar o nosso país diante dos desafios postos tanto internamente quanto no cenário externo.

O PNE sugerido pela oposição, no entanto, deveria enfrentar uma maioria conservadora no Congresso Nacional resistente à realização das profundas mudanças educacionais que a proposta oposicionista trazia.

Tramitação do pne no congresso nacional

Durante os oito anos em que foi Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso contou com uma maioria de parlamentares tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, o que assegurava a aprovação dos projetos do governo sem maiores dificuldades, salvo poucas exceções episódicas. Seguindo essa lógica, a bancada do governo foi mobilizada para controlar a tramitação da matéria e aprovar o PNE elaborado pelo MEC.

Na Comissão de Educação foi designado como relator o Deputado Néelson Marchezan (PSDB-RS), emprestando seu nome ao relatório que se tornou um substitutivo ao Projeto de Lei n. 4.155/98 apresentado pela oposição e se transformou no texto-base da lei. Este, conforme denunciam Valente e Romano (2002), revelou-se um verdadeiro Frankskein ao adotar as teses trazidas das organizações da sociedade civil, adotando as diretrizes, objetivos e metas da política neoliberal.

O conservadorismo da bancada da situação, vigilante para que os gastos sociais em educação não comprometessem a política econômica do governo, fez com que o plano aprovado retroagisse ao que determina a Constituição Federal. Assim, enquanto a Carta Constitucional determinava claramente a erradicação do analfabetismo, o PNE aprovado não fez referência a esse aspecto. Tal objetivo é deslocado para a modalidade educação de jovens e adultos sem, no entanto, determinar os meios para concretizá-lo.

Outro exemplo é a meta de universalização do atendimento escolar, também expressa na Constituição e substituída, no PNE aprovado, para a seguinte redação: “elevar de modo global o nível de escolaridade da população”. Objetivo vago e,

portanto, mais fácil de manipulação.

Apesar do controle exercido pela maioria governista na tramitação do projeto de lei do PNE, colocando toda sorte de obstáculos à participação das entidades educacionais nas sessões públicas da Comissão de Educação, a pressão social exercida pelos profissionais de educação produziu alguns avanços no PNE aprovado. Tais avanços estão materializados mais claramente no tema “financiamento da educação”. Foi aprovado o índice de 7% do PIB a ser gasto com educação até o final do Plano, previsto para dez anos.

A conclusão da tramitação do PL n. 4.155/98 revelou uma grande distância entre a proposta da sociedade brasileira e a lei do PNE aprovada. Algumas diretrizes presentes na proposta da sociedade civil como a configuração de um sistema nacional de educação, educação pública e de qualidade para os portadores de necessidades especiais e a adoção de um currículo que expressasse as diversidades culturais, étnicas e regionais da sociedade brasileira não aparecem na lei ou se fazem presentes sem serem prioritárias.

As diretrizes que apontam para a democratização da gestão da educação das estruturas centrais das escolas e universidades, inseridas na proposta da sociedade brasileira, bem como a revogação da legislação que impede a democratização da educação, são ignoradas no PNE aprovado, uma vez que este documento reduz a democracia “à participação da comunidade escolar e da sociedade” na homologação de políticas educacionais já deliberadas pelo governo. E chama a comunidade apenas para arcar com a manutenção das instituições de ensino, obrigação do Estado que o PNE aprovado intenta transferir para a sociedade.

A esse respeito Valente e Romano (2002:) afirmam que:

esse PNE significa a recusa de um verdadeiro Sistema Nacional de Educação. Em troca do sistema educacional, reafirmou-se, conferindo-lhe o estatuto de lei, o Sistema Nacional de Avaliação – instrumento nuclear do excessivo centralismo na gestão da educação nacional. (p.105)

Os pequenos avanços inseridos na lei do PNE foram vetados pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Este, em mensagem enviada ao Congresso Nacional comunicando os nove vetos, admite que as medidas contidas na lei aprovada no Parlamento referentes ao financiamento da educação contrariavam as determinações da área econômica do governo e sua política de redução de gastos sociais. Dessa forma, justificou-

Nesse sentido, a luta pela universalização da educação pública de qualidade permanece na ordem do dia. Em que pese alguns avanços verificados como o envio do projeto de lei ao Congresso Nacional que institui o FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica –, importante iniciativa para a universalização dos ensinos infantil, fundamental e médio, bem como o aumento das vagas no ensino superior público com a construção de dez universidades federais e a criação do PROUNI que concede bolsas aos alunos de baixa renda nas faculdades particulares.

Mesmo assim, ainda é longa a caminhada rumo a conquista de um sistema educacional que assegure educação pública de qualidade a todos, desde o nascimento até a idade adulta, em todos os níveis e modalidades.

Nessa perspectiva, seu papel funcionário administrativo e futuro gestor educacional, é muito importante. O ritmo no qual Estado atende às demandas sociais, entre elas as da educação, depende da organização dos trabalhadores em seus sindicatos, locais de trabalho e moradia.

Pois, quanto mais organizada e consciente de seus direitos estiver a sociedade, com maior brevidade terá o atendimento as suas reivindicações.

Na função de gestor escolar, ao mesmo tempo trabalhador da educação e membro de uma determinada comunidade, você poderá estar atuando no seu local de trabalho e no seu bairro para que o sonho de uma educação pública de qualidade para todos se torne realidade o mais breve possível.

4

O regimento escolar

Lembra quando falamos das constituições? Pois bem, o regimento escolar é a constituição da escola. É neste documento que devem constar as normas gerais que regularão as práticas escolares disciplinares e pedagógicas.

Por ser um conjunto de regras para uma instância de um sistema maior, que é o sistema educacional, o regimento escolar não pode contrariar a legislação da educação, tanto as editadas em nível nacional, quanto as das instâncias estaduais e municipais.



A escola tem autonomia para elaboração de seu regimento escolar, bem como de reelaborá-lo nos casos em que há um regimento único para todas as unidades escolares do sistema. Para tanto, é importante a escola ter constituído um conselho escolar, órgão deliberativo formado por representantes que tem por função atuar na gestão da escola.

Embora não haja em lei um modelo único de regimento escolar, podendo cada instância

do sistema estabelecer regras e parâmetros para a criação e os limites deste instrumento de gestão, alguns dados são fundamentais para um regimento escolar, são eles:

- a identificação da instituição, com nome e endereço completos;
- informações sobre a instituição (ou órgão, no caso do ensino público) que a mantém;
- apresentação clara de seus fins e objetivos;
- detalhamento das estruturas administrativa e pedagógica, constando cada um dos cargos e suas atribuições;
- os princípios que regerão as relações internas da instituição e desta com a comunidade.

Devem constar, ainda, no regimento escolar, informações sobre o nível e a modalidade de ensino ali atendidas. Por exemplo: informar que é uma escola de educação básica, que atende ao ensino fundamental. Que no turno matutino atende aos



Os currículos do Ensino Fundamental e Médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.

cinco primeiros anos e no vespertino aos alunos dos anos finais.

Informações pedagógicas também precisam estar no regimento escolar. As relativas ao currículo estabelecidas no **Art. 26 da LDBN, 9394/96**. As constantes do **Art. 23 da LDBN, 9394/96** que tratam da avaliação, da progressão dos alunos, do aproveitamento de estudos, da carga horária, entre outros detalhes da estruturação pedagógica escolar.

Aspectos do funcionamento burocrático da escola são também itens obrigatórios em um regimento escolar, pois o registro documental é parte vital da organização das atividades ali desenvolvidas. Assim sendo, o regimento deve esclarecer como se dá a **escrituração de documentos** como: histórico escolar, transferências, controle de frequência dos alunos, certificados e outros documentos que tratam da vida escolar dos discentes.

O regimento escolar é um dos elementos institucionais da gestão democrática, pois este documento estabelece parâmetros para as relações tanto administrativas quanto sociais que se dão no ambiente educacional escolar. Trata-se não apenas de uma ferramenta de controle e organização, mas, e principalmente, de um instrumento de democratização das relações, uma vez que define os limites, os compromissos e as possibilidades de participação de cada segmento, de cada função e de cada indivíduo na definição dos rumos da educação desenvolvida na escola.

Mas como surge o regimento escolar?

Bem, você se lembra do início desta reflexão sobre o regimento escolar, quando ele foi associado à constituição? Pois bem, como ela, o regimento escolar, na sua forma democrática, nasce da reunião e do debate, em assembléia, de representantes da comunidade escolar. É claro que existem por aí regimentos de gabinete, mas o regimento escolar democrático surge da participação de todos e representa a vontade da maioria dos membros da comunidade escolar.

Veja como mais que necessária é fundamental a implantação de regimento escolar na forma democrática. Já no seu início, antes mesmo de existir, ele já mostra sua importância. **Pois, para nascer, o regimento escolar, na sua forma democrática, põe a comunidade em debate. Envolve os indivíduos em ação própria da cidadania; coloca aos cidadãos a possibilidade de intervenção na garantia da qualidade da oferta de um**



A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo ensino aprendizagens assim o recomendar.



Você terá a oportunidade de conhecer um pouco mais sobre escrituração dos documentos no módulo específico deste conteúdo.

de seus direitos; distancia o direito à educação do caráter de oferta estatal e o transforma em construção da coletividade.



Mas como nasce um regimento escolar? Como se organiza essa assembléia?

Bem, o ideal é que a escola tenha um conselho escolar, como já dissemos anteriormente. Pois este conselho, formado por representantes de cada um dos segmentos da comunidade escolar – alunos, pais, professores, auxiliares da educação e até membros da comunidade (participação que pode ser deliberada por resolução do conselho escolar) – se encarrega de encaminhar e coordenar a eleição da comissão que redigirá a proposta de regimento a ser apreciada pela comunidade escolar em assembléia geral. **A representação dos segmentos da comunidade escolar no conselho é paritária, ou seja, há um número igual de representantes de cada segmento.**

Mas a inexistência do conselho escolar não inviabiliza a criação do regimento da escola. Os profissionais da escola podem organizar uma reunião com a presença de membros de todos os segmentos profissionais da instituição e, nesta assembléia, escolherem a comissão que elaborará a proposta de regimento a ser votada em data definida nesta reunião.

É importante que nessa reunião de definição da comissão redatora da proposta de regimento, além dos prazos, sejam estabelecidas as formas de participação dos demais membros da comunidade escolar. Definir lugares para receber sugestões e divulgar previamente as propostas da comissão, promover reuniões públicas de debate de temas polêmicos, enfim, estabelecer um ambiente democrático e participativo.



Você gostaria de ver a reunião de uma comissão? Então que tal visitar a câmara legislativa de sua cidade?



Como instaurar um conselho escolar?

Bem, para a criação do conselho escolar, o grupo que constitui a comunidade da escola, da mesma forma como sugerimos para a elaboração do regimento, precisa criar primeiramente uma comissão para organizar as eleições dos membros do conselho. Esta comissão estabelecerá normas para a inscrição das candidaturas, o processo de votação, o número de representantes no conselho de cada segmento da comunidade escolar.

Existe ainda o conselho fiscal, órgão que, como o próprio nome sugere, tem por função fiscalizar, neste caso o conselho escolar. O detalhamento de suas atribuições será definido pelos seus membros e os do conselho da escola, mas em linhas gerais, este conselho irá acompanhar as ações do conselho escolar, analisar suas contas e julgar ações de exclusão de membros quando for o caso. As atribuições do conselho fiscal devem estar previstas no regimento do conselho fiscal, sendo ele uma espécie de conselho de ética, procurando conter possíveis excessos do conselho escolar.

O conselho fiscal será eleito no mesmo pleito em que foi eleito o conselho escolar. Sugerimos que as candidaturas a membros do conselho fiscal sejam individuais, não havendo, portanto, concorrência entre chapas, estando eleitos aqueles indivíduos, de cada segmento da comunidade escolar, que obtiverem maior votação.

Quem preside estes conselhos?

A escolha do presidente e a elaboração do regimento destes conselhos são responsabilidades dos seus membros, em assembleias próprias para estes fins. Por voto individual, e não por segmento, escolhe-se e nomeia-se tanto a presidência como os demais cargos que constituem a gestão do órgão. No caso do conselho escolar haverá apenas homologação, pois a chapa que concorreu às eleições já apresentava os membros e suas referidas funções no conselho.

Mas, e o regimento escolar?

Agora que esclarecemos o que é o conselho escolar e como



ele se estrutura, voltemos ao regimento. Como se pôde ver, a forma ideal de elaboração do regimento escolar é o processo de participação democrática. Com todos em assembléia ou até mesmo fora desse fórum dando suas sugestões e debatendo.

Veja bem, não é a direção da escola nem tão pouco o conselho escolar que elaborarão o regimento escolar. Nas escolas onde houver conselho, caberão a este órgão as funções preliminares de encaminhamento à elaboração do regimento, tais como: convocar a comunidade escolar para debater as questões da escola, definir uma comissão elaboradora de uma proposta de regimento e convocar as assembléias que debaterão as propostas da comissão de elaboração.

No entanto, o conselho da escola não se encontra impedido de apresentar propostas à comissão de elaboração. Assim como seus membros não estão proibidos de participarem da comissão que elabora a proposta de regimento. Estas proposições originárias do conselho escolar serão apreciadas como as propostas de qualquer outro membro da comunidade. E a incorporação de membro do conselho escolar à comissão elaboradora do regimento será como a de qualquer outro membro da comunidade, mediante eleições.



O regimento é um instrumento de fortalecimento do estabelecimento de ensino e da própria educação desenvolvida pela escola. E, nessa perspectiva, deve contemplar possibilidades de parceria da escola com os demais órgãos públicos do sistema educacional e fora dele e, também, possibilitar a ampliação das relações da escola com a comunidade, no sentido de viabilizar projetos que materializem parcerias que contribuam para o desenvolvimento tanto do processo educativo escolar quanto da comunidade.

Os princípios regimentais devem deixar claro que a escola pública pode ser menos estatal e mais do público ao qual atende, sem prescindir, obviamente, das responsabilidades do Estado para com a educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção. In: *Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação/Centro de Estudos Educação e Sociedade*, 80 v., n. 23 (número especial),. São Paulo: Cortez, 2002.

SAVIANI, Demerval. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional*. 5. ed. São Paulo: Autores Associados, 2004.

BRASIL. Plano Nacional de Educação. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. Caderno do III CONED. Brasília, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Artigos referentes ao Capítulo III, Seção I, "Da Educação".

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Gestão democrática da educação: exigências e desafios*. São Paulo : RBPAE v.18, n.2, jul/dez 2002, p.163 a 174.

_____. *Legislação educacional brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

DERMEVAL, Saviani. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. – 8.ed.rev. – Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

MENDONÇA, Erasto Fortes. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas, SP: FE/UNICAMP; R. Vieira, 2000.

PACHECO, Ricardo G.; MENDONÇA, Erasto Fortes. *Educação, sociedade e trabalho: abordagem sociológica da educação*. Brasília: Universidade de Brasília – Centro de Educação a Distância, 2006 (Curso Técnico de Formação Para Funcionários da Educação – Profissionais; 5)

MELO, Flávio da S.; GOMES, Izaque. *Os guerreiros: lutando por uma ideal*. Disponível em <www.uff.icfh/anpuhrio/anais.2004>. Acesso em: 20 ago. 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. (Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Ballestero Aleixo e José Ammanuel Burle Filho). São Paulo: PC Editorial Ltda., 2004.

FÁVERO, Osmar. (org). *A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988*. 3. ed. São Paulo: Autores Associados, 2005. (Coleção Memória da Educação).

FRANCISCO FILHO, Geraldo. *A educação brasileira no contexto histórico*. São Paulo: Alínea, 2001.

FAUSTINI, Loyde A. Estrutura administrativa da educação básica. In: MENESES, João Gualberto de Carvalho et al. *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. 3. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

COSTA, Messias. *Educação nas constituições do Brasil: dados e direções*. Rio de Janeiro: DP& A Editora, 2002.

AVALIAÇÃO técnica do plano nacional de educação. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

BRASIL. Plano Nacional de Educação. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. Caderno do III CONED. Brasília, 2000.

SAVIANI, Demerval. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional*. 5. ed. São Paulo: Autores Associados, 2004.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção. In: *Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação/Centro de Estudos Educação e Sociedade*, 80 v., n. 23 (número especial), São Paulo: Cortez, 2002.

