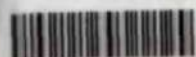


CIBEC/INEP



B0028302

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO



Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III

Guia de Consulta

 **PRASEM**
PROGRAMA DE APOIO AOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

O FUNDESCOLA. Fundo de Fortalecimento da Escola, é um programa do Ministério da Educação, co-financiado com recursos do Banco Mundial, elaborado em parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Tem como missão melhorar o desempenho dos sistemas de ensino em áreas selecionadas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por intermédio do fortalecimento das escolas de ensino fundamental, das instituições públicas responsáveis por essas escolas, da capacidade técnica das Secretarias de Educação e da participação social na vida escolar.

O programa atua de forma complementar à legislação e às políticas nacionais vigentes para o ensino fundamental, ao dotar as escolas e os sistemas educacionais de instrumentos e recursos que viabilizem:

- a implementação dos padrões-mínimos de funcionamento das escolas;
- a aplicação de ferramentas de gestão escolar; e
- o desenvolvimento institucional das Secretarias de Educação.

Suas principais estratégias são: aperfeiçoar o trabalho, elevar o grau de conhecimento e o compromisso de diretores, professores e outros servidores das escolas com os resultados educacionais, melhorar as condições de ensino, e estimular o acompanhamento dos pais na aprendizagem de seus filhos.

A atuação do FUNDESCOLA visa também ao desenvolvimento institucional das Secretarias de Educação para que tenham o foco de suas ações na escola. A busca do apoio público ao desenvolvimento centrado na escola é ingrediente essencial para assegurar o clima político e os recursos para a sustentação e a expansão do processo de desenvolvimento da educação.

PRASEM III
GUIA DE CONSULTA

PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Fernando Henrique Cardoso

MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
Paião Renato Souza

SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL/MEC
Iara Glória Areias Prado

FUNDESCOLA

DIRETOR GERAL
Antônio Emílio Sendim Marques

COORDENADORA DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL
Maristela Marques Rodrigues

PRASEM III

GUIA DE CONSULTA

Maristela Marques Rodrigues

Mónica Giágio

(ORGANIZADORAS)

BRASÍLIA
2001

©2001 FUNDESCOLA

Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida desde que citada a fonte e obtida autorização do FUNDESCOLA/ÀIEC

Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM m/Organizado por Maristela Marques Rodrigues e Mónica Giágio.- Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

371 p.

1. Gestão Educacional 2. Ensino Fundamental 3. Política Educacional 4. Município I. Rodrigues, Maristela Marques II. Giágio, Mónica III. FUNDESCOLA/MEC

CDD 379.112

Esta obra foi cdir.ui.i para arender a objetivos do Programa Fundescola, em conformidade com o Acordo de Empréstimo QÚmero 4487 com o Banco Mundial, no âmbito do Projeto BRA 00/027 do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

FUNDESCOLA

Via N1 Leste, Pavilhão das Metas
Brasília-w- 70150-900
Fone: (061) 316 2908 - Fax: (061) 316 2910
K-mail: mensagens^fundescola.org.br

GRUPO DE COORDENAÇÃO

Antônio Emílio Scndim Marques

Director Geral do FUNDESCOLA/MK

Robin Scott Horn

Economista na área de Educação/ Banco Mundial

Neroaldo Pontes de Azevedo

Presidente Nacional da UNDIME

Maristela Marques Rodrigues

Coordenadora de Desenvolvimento Institucional do FUNDESCOLA/MEC

EQUIPE DE ELABORAÇÃO

Adélia Luíza Portela

Professora da Universidade Federal da Bahia

Adcmn Hilário Sauer

Professor da UESC/BA

Anna Luíza Buratto

Especialista em Educação

Dilza Maria Andrade Atta

Professora da Universidade Federal da Bahia

José Carlos Polo

Consultor em Orçamento e Finanças Públicas

Marisa Timm Sari

Especialista em Educação

Mariza Vasqucs de Abreu

Consultora legislativa da Câmara dos Deputados

Paulo de Sena Alartius

Consultor legislativo da Gunara dos Deputados

Ricardo Chaves de Rezende Martins
Consultor legislativo da Câmara dos Deputados

Sônia Balzano
Especialista em Educação

COLABORAÇÃO

José Robcito Rizzotti
Maria de Salctc Silva

EQUIPE DE ATOIO

Mónica Giágio
Gerente de Capacitação FUNDESCOLA/MEC

Teresa Cristina Lopes
Wilcilca Carvalho Castela

APRESENTAÇÃO

É com satisfação que estamos lançando a terceira edição do Guia de Consulta do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM III. Trata-se de um conjunto de informações organizadas e sistematizadas sobre as reformas educacionais previstas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação e pela Emenda Constitucional nº 14/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Secretários municipais de Educação, técnicos, diretores e professores ganham uma fonte permanente de consulta sobre as políticas e programas do Ministério da Educação, que estimulam a autonomia escolar, a descentralização e colaboração entre governos, além da modernização da gestão educacional.

Criado em 1997, o PRASEM está entrando agora na terceira fase. O programa é fruto da parceria entre o Fundo de Fortalecimento da Escola - FUNDESCOLA com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. Reúne subsídios para a discussão, formulação e execução de políticas educacionais, a partir de princípios da eficiência e eficácia, à qualidade e da autonomia escolar e gestão democrática.

O PRASEM representa uma referência no campo da organização administrativa, da gestão pedagógica, do controle e gerenciamento dos recursos financeiros/orçamentários e materiais e da gestão dos recursos humanos, incluindo o plano de carreira e remuneração para o magistério público e avaliação de desempenho do professor.

É nesse contexto que os municípios brasileiros aumentam significativamente a sua participação na oferta do ensino fundamental e educação infantil, enfrentando o desafio de aprimorar a qualidade do ensino. A educação municipal passa a ocupar papel central na oferta da educação básica brasileira. Daí a importância da assistência técnica provida pelo PRASEM.

Ao lançar este Guia de Consulta do PRASEM III, o Ministério da Educação espera contribuir para a formulação e implementação das políticas educacionais locais e estimular a discussão e estudos adicionais no Município com a participação de professores, educadores, técnicos e todos aqueles comprometidos com a educação pública de qualidade.

Tendo alcançado esses resultados, o PRASEM cumpre o seu papel.

Paulo Renato Souza

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

SUMÁRIO GERAL

INTRODUÇÃO. . . .11

EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: AVANÇOS E **DESAFIOS**. . . .15

Mariza Vasques de Abreu

ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL: DA ADMINISTRAÇÃO
DA REDE AO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO. . . . 59

Mariza Timm Sari

A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO. . . .119

Adélia Luiza Portela & Dilza Maria Andrade Atta

INDICADORES DE QUALIDADE DA ESCOLA: BASE PARA A CONSTRUÇÃO
DE CRITÉRIOS ORIENTADORES DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO. . . .159

Adélia Luiza Portela & Dilza Alaria Andrade Atta

A FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO. . . .183

Ricardo Chaves de Rezende Martins

PROGRESSÃO NA CARREIRA DO
MAGISTÉRIO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO. . . . 217

Mariza Vasques de Abreu & Sônia Balzano

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO. . . . 237

Paulo de Sena Alartins

AUTONOMIA DE GESTÃO FINANCEIRA DAS ESCOLAS. . . . 279

José Carlos Polo

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO MUNICÍPIO. . . . 295

José Carlos Polo

GESTÃO DE RECURSOS MATERIAIS. . . . 331

Ricardo Chaves de Rezende Martins

IMPLICAÇÕES HA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
NA GESTÃO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO. . . . 355

José Carlos Polo

INTRODUÇÃO

4^/ados recentes do Censo Escolar 2000 mostram a crescente importância da participação das redes municipais na oferta do ensino fundamental público no Brasil. *Dã* comparação dos dados estatísticos, observa-se que, em 1996, as redes municipais respondiam por 37,20% das matrículas públicas nesse nível de ensino; no ano 2000, essa participação representou 51% do total das matrículas públicas. Nas regiões Norte e Nordeste essa participação é ainda mais acentuada: 55,01% e 65,59%, respectivamente. A participação das redes municipais na oferta das matrículas na etapa do ensino fundamental de 1ª a 4ª série é ainda maior: 67,3% do total.

Uma análise mais detalhada dos dados do Censo Escolar revela a tendência de crescimento da participação das redes e/ou sistemas municipais *m* oferta desse nível de ensino. Essa tendência de municipalização do ensino fundamental, combinada com a crescente participação da sociedade no controle social da gestão pública e com as reformas educacionais em curso, vem trazendo as redes municipais de ensino e o secretário municipal de Educação para o centro do cenário da educação brasileira.

O Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - **PRASEM** iniciou-se em 1997 com o simples objetivo de promover cursos de atualização para os dirigentes municipais com base no conjunto de leis que acabavam de ser aprovadas no Congresso Nacional. Iniciativa do Ministério da Educação, por intermédio do Projeto Nordeste e do Fundo de Fortalecimento da Escola - **FUNDESCOLA**, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância - **UNICEF**, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - **UNDIME** e o Banco Mundial, o **PRASEM** vem desempenhando papel fundamental na disseminação e divulgação dos programas e políticas educacionais e na implementação da reforma educacional impulsionada pelo novo ordenamento jurídico, estabelecido a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e da Emenda Constitucional nº 14/96, que cria os Fundos Estaduais de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - **FUNDEF**.

Após a realização de trinta seminários nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos anos de 1997 e 1998, ficou evidente para as instituições promotoras dessa primeira fase do **PRASEM** a necessidade de continuidade dessa ação de capacitação dos dirigentes municipais para maior qualificação técnico-profissional. No final de 1998, com o fechamento das Delegacias do Ministério da Educação nos Estados, tornou-se ainda mais intensa e transparente a necessidade de assistência técnica a redes e sistemas municipais de educação.

Em 1999 foi, então, lançado o **PRASEM II**, que objetivou a qualificação técnico-profissional dos secretários municipais, aprofundou as questões relacionadas a

gestão educacional, incluiu também informações sobre os principais programas do Ministério da Educação e, assim, serviu como importante meio de disseminação de informações junto aos Municípios. Ampliado para as regiões Sul e Sudeste, por solicitação dos próprios dirigentes municipais, o PRASEM II atendeu a S 155 participantes, representantes de 66% dos Municípios brasileiros.

Nesse mesmo ano, o PRASEM II avançou em relação a sua primeira fase, ao incluir atividades de capacitação para os membros dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. Inicia-se assim a construção de uma rede de suporte à educação municipal que, nos dois anos subsequentes, desencadearia diversas ações de capacitação e mobilização de diferentes segmentos da sociedade, legitimadas por parcerias institucionais e estratégicas.

Dentre essas iniciativas, cabe destacar o Sistema de Apoio a Elaboração do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público - SaPCR, o Programa pela Justiça na Educação, o Encontro dos Prefeitos para Apoio à Educação Municipal, e o Seminário de Capacitação dos Técnicos das Secretarias de Educação. Adequados aos seus públicos, cada programa apresenta suas características próprias, metodologias e estratégias de implementação específicas. A legislação educacional vigente, base de todas essas iniciativas, tem sido o elemento catalisador e de garantia de coerência, consistência e unidade da rede com o PRASEM.

Para o ano 2001, em atendimento aos dirigentes da nova gestão municipal, o PRASEM é apresentado na sua terceira versão, com maior aprimoramento didático-pedagógico. Mesclando teoria e prática, ensino presencial e a distância, o PRASEM III tem como base os seguintes materiais instrucionais:

- > Coleção ""Revisão da Legislação para Secretários e Conselheiros Municipais de Educação"": cinco cadernos de ensino a distância com conteúdos e exercícios relativos a educação no Município e a reprodução da legislação educacional pertinente para a realização das atividades práticas.

- > Caderno de Transparências: rcprições das lâminas **utilizadas** nas palestras.

- > Cadernos de Oficinas: com exercícios práticos, para uso durante os seminários.

- > Marcos Legais: leis, decretos e outros diplomas legais importantes para o exercício da função de secretário de Educação.

- > PRASEM em Vídeo: quatro módulos referentes à gestão educacional: Organização do Sistema de Ensino, Gestão Pedagógica, Financiamento da Educação e Orçamento Municipal, e Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público.

- > Guia de Consulta, cuja leitura Você está iniciando.

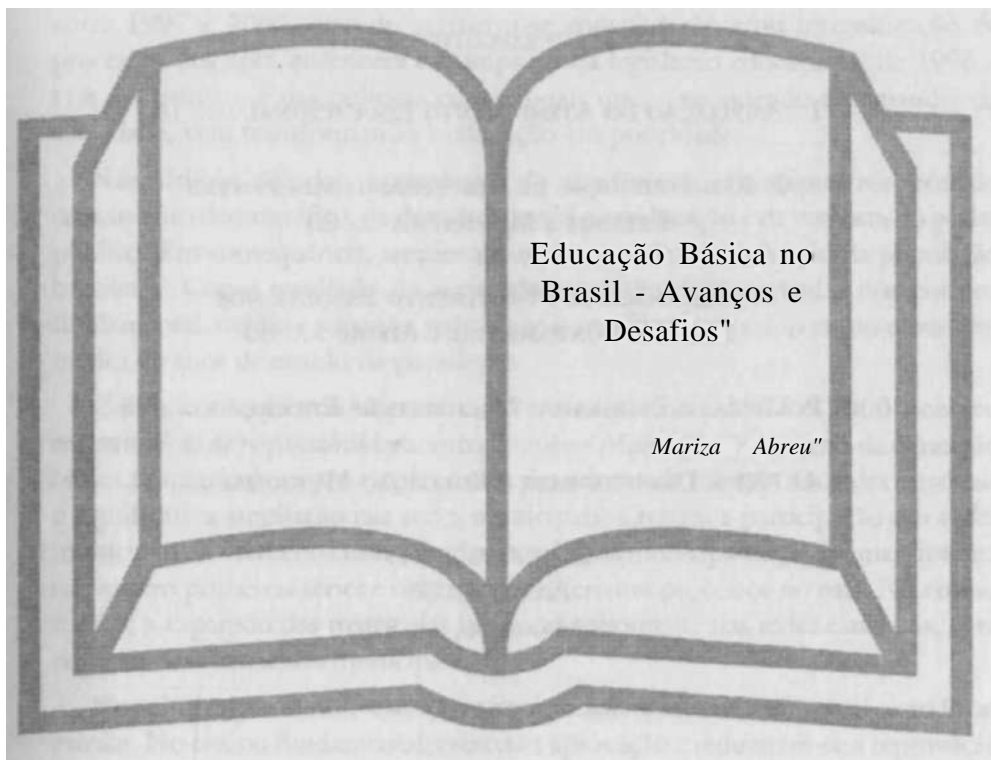
Organizado e preparado como subsídio permanente, que complementa as palestras dos encontros presenciais, este Guia de Consulta representa importante contribuição para a compreensão sistêmica dos aspectos da gestão educacional no Município. Cabe aos gestores da educação compartilhar, disseminar e divulgar as informações aqui contidas a sua equipe e às comunidades local e escolar, buscando estimular a participação social na formulação e na implementação das políticas educacionais do Município.

Cabe também ressaltar que o PRASEM tem contribuído para a valorização e o reconhecimento público da educação municipal e de seus gestores, além de constituir novo modelo de assistência técnica aos Municípios brasileiros. Acompanhando os processos de democratização da educação, descentralização das políticas públicas e fortalecimento local em curso no Brasil, o PRASEM está em sintonia com os novos rumos da educação básica brasileira. Assim, o FUNDESCOLA compromete-se com a continuidade da assistência técnica aos Municípios na perspectiva do desenvolvimento institucional das secretarias, para apoio e fortalecimento das escolas. Para tanto, novas formas de assistência técnica, de cooperação e ações de capacitação devem ser desenvolvidas, com os recursos institucionais e tecnológicos disponíveis, tais como teleconferências, ensino a distância escrito e televisivo, rede de suporte via Internet, além dos tradicionais encontros presenciais.

Ao publicar este Guia de Consulta do PRASEM III, o Fundo de Fortalecimento da Escola - FUNDESCOLA, do Ministério da Educação, em nome do UNICEF e da UNDIME, agradece à equipe de elaboração a qualidade, o compromisso e a seriedade dos trabalhos produzidos. Aqueles que encaminharam sugestões e recomendações a partir da leitura criteriosa dos textos, ficam registrados os nossos agradecimentos. Às Secretarias de Educação do Estados, por intermédio da Coordenação Executiva Estadual do FUNDESCOLA, às Prefeituras Municipais e às Associações de Municípios, pela colaboração e apoio institucional na implementação do PRASEM, os nossos sinceros agradecimentos.

Antônio Emílio Sendim Marques

DIRETOR GERAL IX) FUNDESCOLA



Educação Básica no
Brasil - Avanços e
Desafios"

Mariza Abreu"

** Texto revisado por Marisa Sari, Maristela Rodrigues e Soma Balzano, do FUNDESCOLA, cpelo INEP.*

*** Consultora em educação.*



SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO...	17
1. AMPLIAÇÃO DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL	18
2. REDISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS. . . .	26
3. RENDIMENTO E MOVIMENTO ESCOLAR NOS ENSINOS FUNDAMENTAL E MÉDIO. . . .	30
4. POLÍTICAS E PROGRAMAS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO. . . .	35
5. O PNE E DESAFIOS PARA A EDUCAÇÃO MUNICIPAL. . . .	44
GLOSSÁRIO. . . .	47
ANEXO. . . .	55
BIBLIOGRAFIA. . . .	57



SUMÁRIO EXECUTIVO

Com o objetivo de contribuir para a gestão da educação municipal, apresentam-se as principais mudanças ocorridas no sistema educacional brasileiro entre 1997 e 2000, quando verificou-se consolidação e/ou intensificação de processos dos anos anteriores e o impacto da legislação educacional de 1996 - LDB e FUNDEF - e das políticas educacionais que, respondendo a demandas da sociedade, vem transformando a educação em prioridade.

Nas últimas décadas, a *ampliação do atendimento educacional* resultou do crescimento demográfico, da demanda social por educação e da resposta do poder público. Em consequência, ampliaram-se as taxas de escolarização da população brasileira. Como resultado da acelerada expansão das matrículas nos ensinos fundamental, médio e superior, reduziu-se o analfabetismo e aumentou o número médio de anos de estudo da população.

Como consequência da LDB e do FUNDEF, entre 1997 e 2000 ocorreu *redistribuição de responsabilidades entre Estados e Municípios* pela oferta da educação básica. A matrícula na pré-escola passou por acentuada redução nas redes estaduais e significativa ampliação nas redes municipais. Cresceu a participação das redes municipais na oferta do ensino fundamental; essa municipalização foi mais intensa nas quatro primeiras séries e ocorreu por diferentes processos no país. No ensino médio, a expansão das matrículas verificou-se somente nas redes estaduais, com redução das matrículas municipais.

Nos últimos anos, houve *melhoria dos indicadores educacionais* relativos ao fluxo escolar. No ensino fundamental, cresceu a aprovação e reduziram-se a reprovação e o abandono. Em consequência, aumentou o número de concluintes, diminuiu o tempo médio para conclusão e reduziu-se a distorção série/idade no ensino obrigatório. No ensino médio, também foi positiva a evolução do fluxo escolar, embora seja ainda bastante elevada a distorção série/idade. Quanto ao rendimento escolar dos alunos, os resultados do SAEB em 1999 causaram perplexidade por indicarem estabilidade ou redução dos níveis de desempenho acadêmico, o que deve estar refletindo as profundas mudanças pelas quais passa, hoje, o sistema educacional brasileiro.

Nos anos 90, instimíram-se novos mecanismos de colaboração entre as esferas do poder público para oferta da educação e reforçou-se o papel da União como coordenadora da política nacional de educação. Ao exercer *sua função normativa, supletiva e redistributiva*, a União implementou políticas públicas orientadas para articular a ampliação do atendimento educacional com a busca da *eficiência*, a melhoria da *qualidade* e a promoção da *equidade* dos sistemas de ensino. Em relação a ensino fundamental e educação infantil, são exemplos dessas políticas: FUNDEF,



PNAE, PNLD, PODE, FUNDESCOLA, PCN, TV Escola, PROFORMAÇÃO, PAOINFO, Bolsa Escola, Programas de Apoio à Educação de Jovens e Adultos e ao Ensino Médio, etc. O sistema de informações e avaliação educacional vem sendo ampliado e aperfeiçoado pelo INEP, órgão responsável pelo Censo Escolar e pelo SABE.

Por fim, o Plano Nacional de Educação estabelece objetivos, prioridades e metas que devem orientar a política educacional no Brasil nos próximos dez anos. Os Municípios precisam conhecer especialmente os capítulos relacionados a ensino fundamental, educação infantil, educação de jovens e adultos, educação especial, magistério da educação básica, financiamento e gestão da educação. Para se atingirem as metas do PNE, será necessário manter e intensificar a participação social na formulação, na implementação, no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas de educação.

No início de uma nova gestão municipal, o conhecimento do panorama da educação básica no Brasil, com a identificação das principais tendências e perspectivas, deverá permitir aos gestores da educação situar seu Município no Estado, na região e no país.

Esse conhecimento torna-se especialmente necessário pois foram muitas e significativas as mudanças ocorridas no sistema educacional brasileiro no período da gestão anterior, entre 1997 e 2000, por um lado, como consolidação e/ou intensificação de processos de décadas anteriores e primeira metade dos anos 1990, e, por outro lado, como impacto da legislação educacional de 1996 - LDB e FUNDEF - e de políticas educacionais do governo federal. Estados e Municípios que, respondendo a demandas da sociedade, vem efetivamente transformando a educação em prioridade.

1. AMPLIAÇÃO DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL

Nas últimas décadas, verificou-se acelerada expansão das matrículas em todos os níveis de ensino no Brasil, em consequência do crescimento demográfico, da demanda social por educação escolar e da resposta do poder público a essa pressão.

Considerando-se as matrículas de todos os níveis de ensino, inclusive a pós-graduação, o Brasil tem, hoje, em torno de 53 milhões de estudantes, o que corresponde a cerca de um terço de 163 milhões de habitantes, população total do país. Em 1930, quando o MEC foi criado, só 5% da população brasileira frequentavam a escola.

MATRÍCULA POR NÍVEL DE ENSINO NO BRASIL - 1970/1999

(Em milhares)

Ano	Total	Ed. Infantil *	Fundamental	Médio	Superior
1970	17814	374	15 892	1 119	425
1980	28 130	1 335	22 598	2 819	1 377
1991	39 823	5 284	29 204	3 770	1 565
1999	51 100	4 901	36 060	7 769	2 370
Crcsc. 91/99	28,3%	-7,2%	23,5%	106,1%	51,4%

Fonte: MEC/INEP/SEEC

- Inclui crianças matriculadas na pré-escola e em classes de alfabetização.

Em consequência dessa expansão das matrículas, ampliaram-se significativamente as taxas de escolarização¹ da população brasileira. No ensino fundamental, as políticas de universalização do atendimento escolar, implementadas pelos três níveis de governo em regime de colaboração, produziram resultados bastante positivos.

ENSINO FUNDAMENTAL - TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO BRUTA E LÍQUIDA 1950/1999

Ano	(Em porcentagem)	
	Bruta	Líquida
1950	39	36
1960	51	45
1970	81	67
1980	98	80
1991	106	86
1996	116	91
1998	128	95
1999	130	96

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Observe-se que a taxa de escolarização líquida, na faixa etária que corresponde ao ensino fundamental obrigatório, cresceu de 36%, em 1950, para 67%, em 1970, e 86%, em 1991, atingindo 96% em 1999. Em 1998, a taxa de atendimento escolar da população de 7 a 14 anos chegou a 96,5%, o que indica o percentual de crianças fora da escola nessa faixa etária (3,5%) a serem buscadas nas campanhas de matrícula desenvolvidas pelo poder público.

¹ Ver glossário ao final do texto.



Esse aumento da matrícula no ensino fundamental deve-se principalmente à expansão da oferta educacional pelo setor público que, crescendo significativamente, respondeu, em 1999, por 91,9% do total das matrículas nesse nível de ensino.

Também positiva é a tendência de redução das ainda significativas diferenças entre as regiões brasileiras quanto às taxas de escolarização no ensino fundamental, uma vez que têm crescido mais no Norte e Nordeste do que no restante do país.

ENSINO FUNDAMENTAL - TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO
LÍQUIDA - BRASIL E REGIÕES - 1996 e 1998

	1996	1998
Brasil	90,5	95,3
Norte	86,1	90,4
Nordeste	84,3	90,0
Sudeste	94,7	97,4
Sul	94,7	96,2
Centro-Oeste	94,6	93,9

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

De acordo com o Censo Escolar de 1998, somente os Estados de Piauí (85,9%), Alagoas (87,6%) e Maranhão (89,7%) apresentavam taxas de escolarização líquida, da população de 7 a 14 anos, inferiores a 90%. E a diferença entre as regiões reduziu-se, entre 1996 e 1998, de 10,4 para 7,4 pontos percentuais.

Da mesma forma, a evolução da matrícula inicial total do ensino fundamental no Brasil indica que, no período correspondente à gestão municipal 1997-2000, o crescimento foi maior nas regiões Norte e Nordeste.

Após 1996, o crescimento da matrícula no ensino fundamental no país deve-se ao ingresso de novos alunos na 1ª série, inclusive com redução das classes de alfabetização, ao reingresso de parcela da população que havia deixado a escola sem concluir o ensino obrigatório, e à transferência de matrículas da educação de jovens e adultos para o ensino fundamental regular, com o objetivo de contabilizá-las para o FUNDEF.

Além disso, verifica-se que teve início, no ano 2000, a diminuição da matrícula total do ensino fundamental no país, em alguns Estados e nas regiões Sul e Sudeste, fenômeno decorrente da redução das taxas de crescimento demográfico e da melhoria do fluxo escolar no ensino obrigatório, melhoria que pode ser constatada no aumento maior das matrículas no segundo segmento do que no primeiro segmento do ensino fundamental.



ENSINO FUNDAMENTAL - MATRÍCULA TOTAL - 1996/2000

	1996	1997	1998	1999	2000	Varição 96/00
Brasil	33 131 270	34 229 388	35 792 554	36 059 742	35 717 948	+ 7,8%
Noite	2 820 531	3 011 865	3 207 880	3 293 266	3 273 693	+ 16,1%
Nordeste	10 475 469	11 184 186	12 210 131	12 492 156	12 509 126	+ 19,4%
Sudeste	12 958 674	13 020 903	13 249 814	13 187 969	12 936 313	- 0,2%
Sul	4 475 774	4 512 267	4 558 892	4 472 374	4 416 528	- 1,3%
Centro-Oeste	2 400 822	2 500 167	2 565 837	2 613 977	2 582 288	+ 7,6%

Fonte: MEC/INEP/SEEC

ENSINO FUNDAMENTAL - 1ª A 4ª SÉRIE - MATRÍCULA TOTAL
1996 E 2000

	1996	2000	Varição 96/00
Brasil	20 027 240	20 211 506	+ 0,9%
Norte	1 954 909	2 189 441	+ 12,0%
Nordeste	7 245 010	7 846 833	+ 8,3%
Sudeste	7 014 934	6 552 484	- 6,6%
Sul	2 458 130	2 306 608	- 6,2%
Centro-Oeste	1 354 257	1 316 140	- 2,8%

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

ENSINO FUNDAMENTAL - 5ª A 8ª SÉRIE - MATRÍCULA TOTAL
1996 E 2000

	1996	2000	Varição 96/00
Brasil	13 104 030	15 506 442	+ 18,3%
Norte	865 622	1 084 252	+ 25,3%
Nordeste	3 230 459	4 662 293	+ 44,3%
Sudeste	5 943 740	6 383 829	+ 7,4%
Sul	2 017 644	2 109 920	+ 4,6%
Centro-Oeste	1 046 565	1 266 148	+ 21,0%

Fonte: MEC/INEP/SEEC.



Como consequência do aumento da escolarização no ensino fundamental, verifica-se redução do analfabetismo no país.

ANALFABETISMO NA POPULAÇÃO DE 15 ANOS OU MAIS
1950/1996

Ano	Número Absoluto	Percentual
1950	15 272 632	50,5
1960	15 964 852	39,6
1970	18 146 977	33,6
1980	18 651 762	25,4
1991	19 233 239	20,1
1996	15 560 260	14,7

Fonte: IBGE - Censos Demográficos e PNAD

Como se observa, na faixa etária de 15 anos ou mais, o percentual de analfabetos baixou de 50,5% em 1950 para 33,6% em 1970, chegando a 14,7 em 1996 e 13,3% em 1999. Apesar dessa redução percentual, o número absoluto de pessoas analfabetas cresceu até o início dos anos 90, somente reduzindo-sc nessa última década. De fato, é o crescimento da escolarização na faixa etária de 7 a 14 anos a principal causa da redução do analfabetismo (e não políticas de alfabetização de adultos), o que se comprova com as taxas de analfabetismo por grupos de idade: em 1996, 6,0% da população de 15 a 19 anos; 7,1%, de 20 a 24 anos; 8,1%, de 25 a 29 anos; 10,2%, de 30 a 39 anos; 15,5%, de 40 a 49 anos; 31,5%, da população de 50 anos ou mais.

O esforço desenvolvido nas últimas décadas para universalizar o acesso ao ensino obrigatório melhorou a posição do Brasil no cenário internacional, embora ainda seja significativa a distância que o separa dos países desenvolvidos, nos quais a taxa de atendimento escolar tende a se aproximar dos 100%, considerada a faixa etária de educação compulsória. Em 1995/1996, segundo pesquisa da Organização Económica para a Cooperação e o Desenvolvimento (OECD), a taxa líquida média de matrícula foi de 97,1%, na faixa de 5 a 14 anos, no grupo das 27 nações mais industrializadas; essa taxa no Brasil é de 92,5%.

Tlambém no ensino médio tem sido notável a expansão das matrículas no país. Nos últimos anos, a sua taxa de crescimento anual da matrícula foi superior a 10%.

ENSINO MÉDIO - MATRÍCULA TOTAL - 1996/2000

	1996	1997	1998	1999	2000	V.iri.iyio 96/00
Brasil	5 739 077	6 405 057	6 968 531	7 769 199	8 192 948	+ 42,8%
Nora	371454	435 160	450 787	527 754	571 594	+ 53.9%
Nordeste	1 202 573	1 353 691	1 515 169	1 732 569	1 923 582	+ 60,0%
Sudeste	2 815 026	3 140 823	3 385 659	3 755 718	3 914 741	+ 39.1%
Sul	937 937	1 018 324	1 115 919	1 205 622	1 206 688	+ 28,7%
Centro-Oeste	412 087	457 059	500 997	547 536	576 343	+ 39,9%

Bontc: MKt/INEP/SfEC.

Aqui também pode-se observai o maior crescimento verificado nas regiões Norte e Nordeste, resultando em redução das distâncias entre as regiões brasileiras.

Como resultado da expansão das matrículas, também as taxas de escolarização bruta e líquida no ensino médio apresentaram evolução positiva nos últimos trinta anos.

ENSINO MÉDIO - TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO BRUTA E LÍQUIDA
1970/1999

Ano	(Km porcentagem)	
	Bruta	Líquida
1970	16	5
1980	34	15
1991	41	18
1996	55	24
1999	81	33

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Da mesma forma como se verificou no ensino fundamental nas décadas de 70 e 80, a expansão do ensino médio nos anos 90 deve-se ao esforço do poder público, reduzindo-sc nos últimos anos não só a participação percentual mas também o número total de matrículas da rede privada nesse nível de ensino. A participação das matrículas oferecidas pelas redes públicas no ensino médio cresceu de 79,5%, em 1996, para 84,2%, em 1999, e atingiu 85,9% no ano 2000. Além disso, a expansão desse nível de ensino deve-se em grande parte à reincorporação ao sistema educacional de jovens e adultos que já se encontram no mercado de trabalho, o que se reflete na ampliação do ensino noturno: em 1998, 54,8% dos estudantes do ensino médio estudavam à noite. Para a expansão do ensino médio, o PNE fixou como meta assegurar oferta de vagas que



correspondam, em cinco anos, a 50% e, em dez anos, a 100% da demanda por esse nível de ensino.

Como consequência da expansão das matrículas, notadamente nos ensinos fundamental e médio, verifica-se aumento do número médio de anos de estudo da população brasileira.

NUMERO MÉDIO DE ANOS DE ESTUDOS - 1960/1999

	1960	1970	1980	1990	1996	1999
Homem	2,4	2,6	3,9	5,1	5,7	5,8
Mulher	1,9	2,2	3,5	4,9	6,0	6,1

Fonte:(exclusive a população rural do Norte).

No conjunto da população, a escolaridade média aumentou de 5,1 anos de estudo em 1991 para 5,9 anos em 1999. Observe-se que, já no início da década de 90, as mulheres ultrapassaram os homens em número médio de anos de estudos. De fato, ao contrário de outros países em desenvolvimento, o Brasil superou as disparidades de gênero quanto ao acesso e à permanência das mulheres no sistema educacional. Embora na população de até 17 anos os homens correspondam a 50,7% dos brasileiros, o número de matrículas das mulheres é superior ao dos homens no ensino fundamental, médio e superior. Da mesma forma, entre os concluintes, no ensino fundamental as mulheres são 53,6%; no ensino médio, 58,3%; e no ensino superior representam 61,4%. Considerando-se que na educação infantil os meninos correspondem a 50,5% das matrículas, esses números indicam que, nos demais níveis de ensino, meninos e adolescentes estão abandonando a escola precocemente, configurando-se uma *exclusão degênero invertida*.

Por fim, a matrícula na pré-escola, segmento da educação infantil, tem evoluído e apresenta tendências diversas das verificadas nos ensinos fundamental e médio. Embora a expansão verificada na década de 90 tenha elevado a taxa de atendimento escolar na faixa etária de 4 a 6 anos de 35,4% em 1990 para 50,4% em 1998, nos últimos anos a pré-escola enfrentou dificuldades que chegaram a refletir-se em redução do número de matrículas.

PRÉ-ESCOLA - MATRÍCULA TOTAL - 1996/2000

	1996	1997	1998	1999	2000	Varição 96/00
Brasil	4 270 376	4 292 208	4 111 153	4 235 278	4 421 332	+ 3,5%
Norte	325 416	325 400	299 009	297 943	307 947	- 5,4%
Nordeste	1 470 151	1 407 013	1 283 546	1 268 816	1 320 845	- 10,2%
Sudeste	1 729 933	1 840 383	1 821 062	1 897 533	1 981 774	+ 14,6%
Sul	504 914	493 218	493 268	539 921	567 402	+ 12,4%
Centro-Oeste	239 962	226 194	214 268	231 065	243 364	+ 1,4%

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Enquanto a matrícula total na pré-escola crescera, entre 1987 e 1996, de 3.296.010 para 4.270.376, correspondendo a uma variação positiva de 43,2%, nos anos 1997, 1998 e 1999 essa matrícula apresentou variações oscilantes, chegando mesmo a reduzir-se no país, com maior redução nas regiões Norte e Nordeste. Apesar de essa tendência ter começado a reverter-se no ano 2000, a matrícula na pré-escola nessas regiões ainda não retornou aos quantitativos de 1996. Embora demande estudo mais aprofundado, esse fenômeno tem sido atribuído a efeitos do FUNDEF, pois recursos antes aplicados na educação infantil teriam sido redirecionados para o ensino fundamental, e a dificuldades de manutenção da educação infantil decorrentes da incorporação, por determinação da LDB, das creches aos sistemas de ensino. Como tanto o FUNDEF quanto a gestão educacional das creches são fatos positivos da educação brasileira, torna-se, pois, necessário enfrentar o problema da expansão e do financiamento da educação infantil.

Apesar de serem insatisfatórios os índices de cobertura educacional na pré-escola, as disparidades regionais são menores em relação às verificadas nos demais níveis de ensino e as matrículas encontram-se melhor distribuídas entre a zona urbana e a rural. Além disso, o atendimento é maior nas idades mais próximas da escolarização obrigatória, já sendo escolarizada a maioria das crianças de 6 anos.

No ensino superior, ao contrário da educação básica, nas duas últimas décadas a expansão das matrículas foi mais acentuada nas instituições particulares do que na rede pública, sendo o setor privado hoje responsável por cerca de dois terços das matrículas nesse nível de ensino.

EXPANSÃO DAS MATRÍCULAS NO ENSINO SUPERIOR - 1981/1999

Matrículas	1981	1996	1999	Varição 81/99
Públicas	535 810	735 427	833 093	55,5%
Privadas	850 982	1 133 102	1 544 622	81,5%
Total	1 386 792	1 868 529	2 377 715	71,5%

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Apesar dessa expansão, o Brasil apresenta baixo índice de acesso à educação superior em comparação a outros países da América Latina: enquanto o número de matriculados na educação superior brasileira corresponde a menos de 12% em relação à população de 18 a 24 anos, esse índice chega a 26% na Venezuela e a 20,6% na Bolívia e no Chile. O PNE fixou a meta de "prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos".

Além de sua importância para o desenvolvimento econômico e social, científico e tecnológico do País, a expansão da educação superior é especialmente necessária para a universalização e qualificação da educação básica. Entre outras razões, basta lembrar que 30% das matrículas na graduação correspondem a cursos de licenciaturas.



2. REDISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS

Como consequência da implementação da LDB e do novo mecanismo de financiamento do ensino fundamental, representado pelo FUNDEF, entre 1997 e 2000 ocorreu redistribuição de responsabilidades entre Estados e Municípios pela oferta das três etapas da educação básica.

PRÉ-ESCOLA - MATRÍCULA NAS REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS - 1996 E 2000

	1996				2000			
	RE		RM		RE		RM	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Brasil	759 187	23,4	2 489 225	76,6	335 682	11,2	2 995 244	88,8
Norte	138 340	50,8	134 103	49,2	60 5X6	24,1	190 999	75,9
Nordeste	264 527	25,4	777 357	74,6	92 068	9,8	851 803	90,2
Sudeste	156 658	11,2	1 239 919	88,8	43 407	2,8	1 491 432	97,2
Sul	111 954	29,5	266 937	70,5	90 646	20,6	348 323	79,4
Centro-Oeste	87 708	55,3	70 909	44,7	48 975	30,3	112 687	69,7

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Definida a educação infantil como responsabilidade dos Municípios, a matrícula na pré-escola passou por acentuada redução nas redes estaduais, somada à pequena redução na arca particular, e significativa ampliação nas redes municipais em todo o Brasil, encontrando-se o processo de municipalização dessa etapa da educação básica mais adiantado na região Sudeste.

ENSINO FUNDAMENTAL - MATRÍCULA NAS REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS 1996 E 2000

	1996				2000			
	RE		RM		RE		RM	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Brasil	18 468 772	62,8	10 921 037	37,2	15 806 726	48,6	16 694 171	51,4
Norte	1 730 116	65,1	926 204	34,9	1 406 278	45,0	1 719 612	55,0
Nordeste	4 146 532	45,6	4 947 896	54,4	3 968 439	34,4	7 561 512	65,6
Sudeste	8 637 822	75,5	2 803 312	24,5	6 751 514	59,1	4 675 423	40,9
Sul	2 443 879	60,0	1 626 723	40,0	2 202 057	54,2	1 858 420	45,8
Centro-Oeste	1 510 423	71,0	616 902	29,0	1 478 138	62,7	879 204	37,3

Fonte: MEC/INEP/SEEC

No ensino fundamental, somente no Nordeste, as redes municipais já respondiam por mais da metade das matrículas públicas em 1996. No ano 2000, a taxa de municipalização desse nível de ensino aumentou em todas as regiões



brasileiras, sendo maior do que 50% no país como um todo, no Nordeste e no Norte. Nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, tanto em 1996 quanto em 2000, as redes estaduais são maiores em número de matrículas do que a totalidade das respectivas redes municipais de ensino.

ENSINO FUNDAMENTAL - MATRÍCULA NAS REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS 1996 E 2000

Unidade Federada / Região	Censo Escolar 1996				Censo Escolar 2000			
	Estadual		Municipal		Estadual		Municipal	
	Numero	%	Número	%	Número	%	Número	%
AC	78 185	67,66	37 376	32,34	88 933	64,73	48 460	35,27
AM	330 151	65,18	176 404	34,82	333 321	52,96	295 977	47,04
AP	86 102	84,84	15 386	15,16	93 279	80,46	22 649	19,54
PA	788 288	60,95	505 127	39,05	451 382	29,29	1 089 490	70,71
RO	174 116	66,07	89 429	33,93	168 824	55,99	132 687	44,01
RR	56 491	96,30	2 170	3,70	71 899	91,87	6 359	8,13
TO	216 291	68,32	100 310	31,68	198 640	61,57	123 990	38,43
NORTE	1 730 116	65,13	926 204	34,87	1 406 278	44,99	1 119 612	55,01
Al.	164 984	35,06	305 582	64,94	184 682	27,72	481 531	72,28
BA	1 309 135	49,83	1 318 206	50,17	1 264 337	35,87	2 259 825	64,13
CE	526 322	39,46	807 507	60,54	445 463	26,24	1 252 007	73,76
MA	426 608	35,05	790 583	64,95	411 063	26,65	1 130 921	73,35
PB	294 551	50,38	290 092	49,62	326 556	40,17	486 212	59,83
PE	719 925	48,96	750 587	51,04	613 183	38,92	962 301	61,08
PI	243 359	45,12	295 987	54,88	256 043	35,40	467 171	64,60
RN	266 750	53,63	230 615	46,37	278 904	46,97	314 794	53,03
SE	194 898	55,11	158 737	44,89	188 208	47,65	206 750	52,35
NORDESTE	4 146 532	45,59	4 947 896	54,41	3 968 439	34,41	7 561 512	65,59
ES	399 670	74,81	134 547	25,19	303 922	56,09	237 895	43,91
MU	2 550 269	75,11	845 239	24,89	1 916 245	55,96	1 507 484	44,04
RJ	609 344	35,71	1 096 822	64,29	666 327	33,31	1 334 163	66,69
SP	5 078 539	87,48	726 704	12,52	3 865 320	70,78	1 595 881	29,22
SUDESTE	8 637 822	75,50	2 803 312	24,50	6 751 814	59,08	4 675 423	40,92
PR	877 637	53,53	762 037	46,47	787 308	50,39	775 183	49,61
RS	949 399	60,91	609 336	39,09	888 599	55,88	701 835	44,12
SC	616 843	70,72	255 350	29,28	526 150	57,97	381 402	42,03
SUL	2 443 879	60,04	1 626 723	39,96	2 202 057	54,23	1 858 420	45,77
GO	648 485	67,86	307 081	32,14	629 333	60,34	413 549	39,66
MS	233 653	60,42	153 083	39,58	220 951	52,65	198 676	47,35
MT	301 268	65,78	156 738	34,22	308 496	53,60	266 979	46,40
DE	327 017				319 358			
CENTRO-OESTE	15 10 423	71,00	6 16 902	29,00	1 478 138	62,70	879 204	37,30
BRASIL	18 468 772	62,80	10 921 037	37,20	15 806 726	48,63	16 694 171	51,37

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Na tabela anterior, pode-se observar como evoluiu, em cada Estado brasileiro, a repartição das matrículas do ensino fundamental entre as redes estaduais e municipais nos últimos anos. Em 1996, as redes municipais respondiam por mais de 50% das matrículas públicas nesse nível de ensino no RJ, na região Sudeste, e em 6 Estados do Nordeste (AL, BA, CE, MA, PE E PI). No ano 2000, essa é a situação desses 7 e de outros 4 Estados (PA, na região Norte, e PB, RN e SE, no Nordeste).

ENSINO FUNDAMENTAL - 1ª A 4ª SÉRIES
MATRÍCULA NAS REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS - 1996 E 2000

	(Em porcentagem)			
	1996		2000	
	RE	RM	RE	RM
Brasil	52,4	47,6	32,7	67,3
Norte	55,4	44,6	34,2	65,8
Nordeste	35,6	64,4	21,2	78,8
Sudeste	71,6	28,4	43,8	56,2
Sul	41,2	58,8	32,5	67,5
Centro-Oeste	58,9	41,1	47,8	52,2

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nesse mesmo período, a participação das redes municipais na oferta das matrículas no primeiro segmento do ensino fundamental - 1ª a 4ª séries ou ciclos equivalentes - aumentou significativamente, tornando-se o número de matrículas municipais maior do que o das estaduais no país e em todas as suas regiões. No ano 2000, as redes municipais respondiam por percentuais das matrículas no primeiro segmento do ensino fundamental que variavam de 52,2% no Centro-Oeste e 56,2% no Sudeste a 78,8% no Nordeste, sendo este dado para o conjunto do país correspondente a 67,3%.

ENSINO FUNDAMENTAL - 5ª A 8ª SÉRIES
MATRÍCULA NAS REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS - 1996 E 2000

	(Em porcentagem)			
	1996		2000	
	RE	RM	IH	RM
Brasil	79,4	20,6	69,7	30,3
Norte	88,1	11,9	67,3	32,7
Nordeste	70,0	30,0	57,3	42,7
Sudeste	80,2	19,8	74,8	25,2
Sul	83,3	16,7	78,2	21,8
Centro-Oeste	86,9	13,1	78,2	21,8

Fonte: MEC/INEP/SEEC



No segundo segmento *do* ensino fundamental, também as redes municipais expandiram-se de forma mais acentuada do que as estaduais entre 1996 e 2000. Entretanto, nesse caso, as redes estaduais em todo o País são responsáveis pela maioria das matrículas públicas, variando de 78,2%, no Sul e no Centro-Oeste, e 74,8%, no Sudeste, a 57,3%, no Nordeste. No Brasil, em 2000, 69,7% das matrículas da 5ª à 8ª série do ensino fundamental eram oferecidas pelas redes estaduais.

Além da responsabilidade compartilhada entre Estados e Municípios pelo ensino fundamental, estabelecida pela legislação educacional vigente, o crescimento da participação dos Municípios na oferta desse nível de ensino é decorrência da implantação do FUNDEF, que, ao redistribuir recursos de acordo com a matrícula, estimula administrações municipais a assumirem maiores responsabilidades por matrículas no ensino fundamental, e, ainda, da necessidade dos Estados de melhor compartilharem a oferta desse nível de ensino com seus Municípios de forma a se tornarem capazes de responder à crescente demanda da população por matrículas no ensino médio.

O crescimento da participação dos Municípios na oferta do ensino obrigatório não vem ocorrendo da mesma forma, nem com a mesma intensidade e proporções em todo o país. Em alguns Estados, é resultado da transferência de matrículas estaduais para as redes municipais, mais por iniciativa dos governos estaduais do que dos Municípios, às vezes *municipalizando* as matrículas correspondentes a 1ª a 4ª séries e *estadualizando* as da 5ª a 8ª séries, como no Paraná, ou *municipalizando* matrículas relativas a todo o ensino fundamental, como no Pará. Em outros Estados, verificou-se redução da rede estadual, como no Sul e no Sudeste, e crescimento das redes municipais, ou, ainda, a rede estadual apresentou situação de estabilidade ou crescimento inferior ao das respectivas redes municipais, verificando-se, assim, aumento da participação proporcional dos Municípios na oferta do ensino fundamental sem transferência de matrículas entre as redes de ensino.

Quanto à posição relativa das regiões brasileiras, apesar das modificações ocorridas nos últimos anos, continua o Nordeste apresentado a maior municipalização do ensino fundamental e o Centro-Oeste e o Sudeste, as menores taxas de municipalização desse nível de ensino.

Por fim, também no ensino médio a distribuição das matrículas entre as redes estaduais e municipais sofreu o impacto da repartição de responsabilidades estabelecida com clareza pela Constituição Federal e pela LDB.

Sendo o ensino médio de responsabilidade somente dos Estados, a expansão das matrículas nesse nível de ensino, entre 1996 e 2000, verificou-se apenas nas redes estaduais, tendo ocorrido redução das matrículas municipais de ensino médio. Ressalte-se que mais uma vez é no Nordeste, em comparação com as demais



regiões e com a média nacional, que os Municípios têm maior participação na oferta desse nível de ensino.

ENSINO MÉDIO - MATRÍCULA NAS REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS - 1996 E 2000

	19%				2000			
	RE		KM		Rh		RM	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Brasil	4 137 324	93,0	312 143	7,0	6 662 727	96,2	264 459	3,8
Norte	318904	98,3	5 390	1,7	512496	99,2	3 968	0,8
Nordeste	703 958	80,1	163 903	19,9	1 408 198	88,5	182 785	11,5
Sudeste	2 058 008	94,2	126 701	5,8	3 232 355	98,0	66 572	2,0
Sul	730 963	98,8	8 452	1,2	1017913	99,3	7 493	0,7
Centro-Oeste	325491	97,7	7 697	2,3	491 765	99,3	3 641	0,7

Fonte: MEC/INEP/SEEC

3. RENDIMENTO E MOVIMENTO ESCOLAR NOS ENSINOS FUNDAMENTAL E MÉDIO

Simultaneamente à expansão das matrículas, registra-se nos últimos anos no Brasil melhoria dos indicadores educacionais relativos ao fluxo escolar.

ENSINO FUNDAMENTAL - TAXAS DE APROVAÇÃO, REPROVAÇÃO E ABANDONO - 1995/1998

Ano	(Km porcentagem)		
	Aprovação	Reprovação	Abandono
1995	70,6	15,7	13,6
1996	71,8	13,9	14,3
1997	76,0	11,2	12,8
1998	78,3	9,7	12,0

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

No ensino fundamental, a taxa de aprovação cresceu de 70,6% em 1995 para 78,3% em 1998, enquanto simultaneamente decresciam as taxas de reprovação e abandono. Em consequência, aumentou a taxa de conclusão no ensino fundamental, de 32,5% em 1995 para 48,7% em 1998, e o número de concluintes nesse nível de ensino vem crescendo mais do que a matrícula: entre 1996 e 1999, a matrícula no ensino fundamental cresceu 8,8% e o número de concluintes, 35,8%. Ao mesmo tempo, diminuiu o tempo médio para conclusão do ensino fundamental, de 12 anos, em 1995, para 10 anos, em 1997.



Como consequência dessa evolução positiva do rendimento e do movimento escolar dos alunos no ensino fundamental, vem se reduzindo também o fenômeno da distorção série/idade nesse nível de ensino, embora seja ainda bastante significativo.

ENSINO FUNDAMENTAL - TAXA DE DISTORÇÃO SÉRIE/IDADE - 1982/1998

	(Em porcentagem)			
	1982	1991	1996	1998
Brasil	76,2	64,1	47,0	46,6
Norte	84,4	79,0	62,3	61,3
Nordeste	85,1	80,6	65,7	64,1
Sudeste	69,8	54,7	34,8	34,2
Sul	70,5	43,8	27,2	25,8
Centro-Oeste	80,8	65,9	47,1	45,5

Fonte: MEC/INEP/SEEC

No Brasil, a distorção série/idade no ensino fundamental reduziu-se de 64,1% em 1991 para 46,6% em 1998. Apesar dessa redução, o número de alunos matriculados nesse nível de ensino com no mínimo um ano de atraso em seu percurso escolar somava ainda 16,7 milhões. Duas observações fazem-se necessárias. É preciso registrar que o ritmo dessa redução deve intensificar-se nos próximos anos, em virtude dos programas de aceleração de aprendizagem, em desenvolvimento em vários sistemas de ensino. Mas também aqui verificam-se ainda acentuados desequilíbrios regionais: em 1998, a taxa de distorção série/idade atingia 64,1% no Nordeste e reduzia-se a 25,8% no Sul.

Em consequência da retenção dos alunos na escola durante o ensino fundamental, os custos desse nível de ensino elevam-se significativamente, devido aos gastos com a repetência. Ao mesmo tempo, esse processo de retenção e repetência apresenta consequências negativas em relação à auto-estima dos alunos, e os dados do SAEB indicam que quanto mais vezes um aluno cursa determinada série, menor é seu rendimento escolar.

Por fim, cabe lembrar que, com a regularização do fluxo escolar somada ao crescimento negativo da população de 7 a 14 anos, verifica-se, pela primeira vez, no Brasil, a tendência de diminuição da matrícula total no ensino fundamental, já iniciada no ano 2000, e que deve ter continuidade nos anos subsequentes. Dessa forma, criam-se condições para a solução dos problemas do ensino fundamental, no país, que historicamente nunca haviam se verificado: cessa a necessidade de expansão quantitativa do atendimento escolar nesse nível de ensino, e torna-se possível o investimento prioritário na qualidade da educação escolar oferecida à



população brasileira. Além do que, como já vimos, cresce a pressão social por vagas no ensino médio, em que também se verifica evolução positiva do fluxo escolar.

ENSINO MÉDIO - TAXAS DE APROVAÇÃO, REPROVAÇÃO E ABANDONO 1996/1998

(Em porcentagem)			
Ano	Aprovação	Reprovação	Abandono
1996	71,6	9,5	18,9
1997	76,7	7,3	16,0
1998	78,6	6,3	15,2

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Ao mesmo tempo, o ensino médio apresenta elevadas taxas de distorção série/idade, em grande parte porque os alunos já ingressam nesse nível de ensino com defasagem acumulada ao logo dos oito anos do ensino fundamental. De qualquer forma, cumpre ressaltar que essa taxa vem declinando também no ensino médio, sendo ainda mais acentuada nas regiões Norte e Nordeste.

ENSINO MÉDIO - TAXA DE DISTORÇÃO SÉRIE/IDADE 1996/1998

	1996	1998
Brasil	55,2	53,9
Norte	74,8	73,2
Nordeste	69,6	69,5
Sudeste	50,0	48,4
Sul	41,4	39,1
Centro-Oeste	58,9	57,7

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Em relação ao ensino médio, o desafio a ser enfrentado pela sociedade e pelo poder público não se restringe à expansão do atendimento, mas refere-se também à promoção da qualidade de ensino, de forma a evitar que se repita o fenômeno anteriormente vivenciado pelo ensino fundamental, no qual a democratização do acesso foi acompanhada de queda das taxas de aprovação e conclusão. Os índices de conclusão do ensino médio nas últimas décadas representam um alerta para esse perigo, pois reduziram-se de 74%, nos anos 1970/73, para 50,8%, em 1977/



80, e 43,8%, nos anos 1991/94. Para enfrentar o desafio da qualidade de ensino nessa última etapa da educação básica, está em andamento no país a reforma do ensino médio, por meio de redefinição de objetivos e reestruturação curricular.

Além do acompanhamento das taxas de aprovação, reprovação, abandono e conclusão no ensino fundamental e no médio, torna-se também imprescindível analisar os níveis de desempenho acadêmico demonstrado pelos alunos brasileiros por meio de processos externos de avaliação da aprendizagem escolar. Com esse objetivo, o INEP/MEC implementa, desde 1990, o SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, que permite acompanhar a evolução do rendimento escolar dos alunos e identificar fatores associados à qualidade do ensino ministrado nas escolas brasileiras.

No final do ano 2000, foi divulgada análise comparativa dos resultados do SAEB nos anos 1997 e 1999, com o objetivo de permitir aos Estados identificar sua posição quanto aos diferentes níveis de desempenho dos alunos e, em consequência, utilizar essas informações para investir na melhoria da qualidade de ensino em suas escolas.

A partir da leitura do quadro Níveis de Desempenho em Língua Portuguesa - SAEB 1999, em anexo, com resultados comparados aos de 1997, é possível concluir o seguinte:

> na 4ª série do ensino fundamental, o Brasil e 26 unidades federadas permaneceram no primeiro nível de desempenho, tendo MG retornado a esse primeiro nível, já que em 1997 era o único Estado situado no segundo nível de desempenho;

> na 8ª série do ensino fundamental, o Brasil e 8 unidades federadas, que se encontravam no terceiro nível de desempenho em 1997, retornaram ao segundo nível, e os demais Estados permaneceram no segundo nível da escala de desempenho;

> na 3ª série do ensino médio, o Brasil e 16 Estados permaneceram no terceiro nível de desempenho, enquanto 3 unidades federadas (MG, RS e DF) passaram do quarto para o terceiro nível e outros 8 Estados (AC, AM, RR, PA, TO, MA, RN, PE) passaram do terceiro para o segundo nível da escala de desempenho.

Da mesma forma, a partir da leitura do quadro Níveis de Desempenho em Matemática - SAEB 1999, em anexo, com resultados comparados aos de 1997, conclui-se que:

> na 4ª série do ensino fundamental, o Brasil e 11 unidades federadas permaneceram no segundo nível de desempenho e outros 6 Estados (AC, RR, PA, AP, MA, AL), no primeiro nível, enquanto 10 Estados (RO, TO, PI, CE, RN, PB, PE, SE, BA, MT) passaram do segundo para o primeiro nível da escala de desempenho;



> na 8ª série do ensino fundamental, o Brasil e 26 unidades federadas permaneceram no terceiro nível, enquanto apenas um Estado (MA) melhorou de posição, passando do segundo para o terceiro nível da escala de desempenho;

> na 3ª série do ensino médio, o Brasil e 8 unidades federadas (ES, SP, PR, SC, MS, MT, GO, DF) permaneceram no quarto nível de desempenho, e outros 7 Estados (RO, AC, RR, PA, AP, TO, MA) permaneceram no terceiro nível, enquanto 9 Estados (AM, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA) passaram do **quarto** para o terceiro nível, 2 Estados (MG, RS) passaram do quinto para o quarto nível, e apenas um Estado (RJ) melhorou de posição, passando do terceiro para o quarto nível da escala de desempenho.

Mesmo quando da permanência no mesmo nível de desempenho, na maioria dos casos os resultados em 1999 foram inferiores em relação a 1997 - foi o que aconteceu, por exemplo, com as médias nacionais nas duas disciplinas nas três séries avaliadas. Esses resultados causaram perplexidade e ainda estão à espera de mais estudos e explicações. É possível levantar como hipótese explicativa que os resultados do SAEB estão refletindo as condições de um sistema educacional em transição, no qual a ampliação do atendimento e a melhoria dos indicadores do fluxo escolar e da taxa de distorção série/idade ainda não resultaram em melhoria dos níveis de desempenho acadêmico dos alunos. Ao contrário, a estabilidade ou redução desses níveis de desempenho estariam refletindo um sistema educacional em profundas mudanças, como as relacionadas com o retorno à escola de parcela da população que abandonara os estudos antes de concluir o ensino fundamental ou que, concluído esse nível de ensino, não ingressara no ensino médio; a flexibilidade de organização do ensino fundamental; a redistribuição de matrículas desse nível de ensino entre Estados e Municípios; a intensa expansão da oferta e a reforma do ensino médio; e a construção da autonomia das escolas e de suas propostas pedagógicas.

De fato, com a vigência da LDB, intensificou-se no país, após 1996, a implementação de propostas educacionais inovadoras e diferenciadas entre redes e estabelecimentos de ensino. Hoje, é possível coexistirem no mesmo sistema de ensino formas diversas de organização da educação escolar, como, por exemplo, séries e ciclos, e podem conviver, até na mesma escola, diferentes propostas curriculares e pedagógicas, como classes comuns e programas de aceleração de aprendizagem.

Hoje, no Brasil, o ensino fundamental encontra-se organizado de diferentes maneiras: *integralmente em séries anuais*, forma ainda predominante; *parcialmente em ciclos* - um ciclo nos primeiros anos letivos seguido de seriação anual - ou, ainda, *integralmente em ciclos*. Por sua vez, essa forma de organização pode corresponder a 2, 3 ou 4 ciclos, com durações variadas, totalizando 8 ou 9 anos letivos. Por exemplo: 3 ciclos, cada um com 3 anos; 3 ciclos, o primeiro com 2 anos e os dois últimos com 3; 4 ciclos, o primeiro com 3 anos e os três últimos com 2; 4 ciclos com 2 anos letivos cada um. Em 1999, no país, havia no sistema de ciclos mais de 8 milhões de



matrículas do ensino fundamental, cerca de 23% do total, em mais de 18 mil escolas. Dessas matrículas, 95% concentravam-se em São Paulo e Minas Gerais. Em 1999, os resultados do SAEB refletem, pela primeira vez, essas transformações que tornaram o sistema educacional brasileiro mais complexo e diversificada

A substituição de séries por ciclos e o abandono da *cultura da repetência* podem estar entre as causas da queda do rendimento escolar dos alunos brasileiros registrada pelo SAEB, pois a eliminação da reprovação não pode implicar eliminação da avaliação, que, ao contrário, precisa ser melhor, mais frequente e associada a procedimentos de recuperação e reforço da aprendizagem.

Tão importante quanto identificar os níveis de desempenho acadêmico dos alunos é tomar conhecimento dos fatores a ele associados. Segundo os resultados do SAEB, "em todas as séries e disciplinas, o desempenho diminui sensivelmente à medida que aumenta o número de anos de atraso do aluno, em relação à idade adequada para a série que está cursando, e à medida que diminui o nível de escolaridade dos pais". Além disso, o SAEB aponta que, em todas as séries e disciplinas, o desempenho do aluno aumenta, por exemplo, com:

- > utilização do livro didático e de livros de consulta pelos professores;
- > melhor infra-estrutura e condições de funcionamento das escolas;
- > uso de computadores e fitas de vídeo como recursos pedagógicos;
- > elevação da escolaridade e do nível sócio-econômico do professor e do diretor da escola;
- > dedicação exclusiva do professor ao magistério.

Ainda outros fatores, mais relacionados a questões pedagógicas, são apontados como associados ao rendimento escolar. Por exemplo, o desempenho do aluno aumenta na medida em que: mais conteúdos do programa são desenvolvidos pelo professor, realiza-se lição de casa, e aumenta a expectativa de aprovação dos alunos pelo professor.

Essas informações devem ser utilizadas como subsídios para a formulação, reformulação e acompanhamento das políticas educacionais, de forma a contribuir para a melhoria da qualidade de ensino e da eficiência das escolas públicas em cada Município brasileiro.

4. POLÍTICAS E PROGRAMAS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

Ao longo dos anos 90, em consequência da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, da Emenda Constitucional nº14 e da I.D.B, ambas de 1996, novo panorama educacional consolidou-se no país. Ao mesmo tempo em que se



redefiniam as responsabilidades de Estados e Municípios na oferta *da* educação escolar e instiruíam-se mecanismos de colaboração e parceria entre as três esferas do poder público em manutenção, financiamento e gestão dos serviços educacionais, reforçava-se o papel da União como coordenadora das políticas educacionais em âmbito nacional.

Pela Constituição (art. 211, § 1º), a União deve exercer "função supletiva e redistributiva" em matéria de educação, por meio de "assistência técnica e financeira" a Estados, Distrito Federal e Municípios, com o objetivo de assegurar equidade e padrão de qualidade à educação escolar. Segundo a LDI (art. 8º, § 1ª), cabe à União a "coordenação da política nacional de educação", articulando os diferentes níveis e sistemas de ensino e exercendo "função normativa, supletiva e redistributiva" em relação às demais instâncias educacionais. A função normativa eferiva-se por meio da elaboração de normas gerais, de forma a garantir a unidade da educação nacional, e a assistência prestada aos demais entes federados deve visar o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória [LDB, art. 9º, III].

As políticas educacionais desenvolvidas no Brasil na década de 90 orientaram-se pela necessidade de articular a ampliação do atendimento educacional com a busca da *eficiência*, a melhoria da *qualidade* e a promoção da *equidade* dos sistemas de ensino. Com esses objetivos, as ações desenvolvidas em articulação pelos três níveis de governo caracterizaram-se pela descentralização da gestão educacional e o fortalecimento da autonomia da escola.

Em relação ao ensino fundamental e à educação infantil, áreas de atuação prioritária dos Municípios, o MEC vem desempenhando o papel de coordenação e as funções que a legislação atribui à União por meio das ações e programas relacionados a seguir.

Considerado pelo governo federal como *a principal refortna educacional promovida pelo Brasil na década de 90*, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF assegura redistribuição dos recursos públicos vinculados ao ensino obrigatório, de acordo com o número de alunos atendidos, respectivamente, pelas redes estaduais e municipais de ensino, e um gasto mínimo anual por aluno, fixado nacionalmente, com suplementação da União nos Estados em que não for atingido esse valor 'per capita' nacional. Desta forma, o FUNDEF promove *equidade* na oferta educacional, propiciando redução dos desníveis entre Municípios de um Estado e, em decorrência da complementação da União, entre Estados e regiões brasileiras, e contribui para *descentralização* da oferta educacional no país, por meio de melhor divisão de encargos no ensino fundamental entre Estados e Municípios. Com o FUNDEF, a União exerce não só seu papel de coordenação política mas também as funções supletiva e redistributiva, direcionadas à ampliação do atendimento e melhoria da qualidade do ensino obrigatório.



Por meio de programas suplementares ao ensino fundamental [CF, art. 208, VII], implementados sob a coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, também a União exerce sua função supletiva e redistributiva em relação à escolaridade obrigatória. Os tradicionais programas da merenda escolar e do livro didático passaram por substanciais transformações nos últimos dez anos.

Desde 1994, o Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE é executado de forma descentralizada, com transferência dos recursos federais a Estados e Municípios, de acordo com o número de matrículas nas respectivas redes de ensino. Assim, os governos estaduais e municipais tornaram-se responsáveis pela execução do programa, desde a elaboração do cardápio, a aquisição e distribuição de gêneros alimentícios às escolas, e a preparação das refeições para os alunos. Financiado com recursos do Tesouro Nacional e, recentemente, com parcela de recursos da cota federal do salário-educação, o PNAE beneficia anualmente mais de 30 milhões de alunos de escolas públicas e filantrópicas de ensino fundamental e pré-escolar em todo o Brasil. Nos últimos anos, o governo federal tem-se empenhado para assegurar regularidade dos repasses financeiros e maior transparência na prestação de contas da aplicação desses recursos. Desde 1998, os recursos são transferidos de forma automática, sem necessidade da celebração de convênios, e a criação do Conselho de Alimentação Escolar - CAE passou a ser condição para o recebimento das verbas federais destinadas ao programa da merenda.

Por meio do também tradicional Programa Nacional do Livro Didático - PNLD, o MEC desempenha função de apoio aos sistemas de ensino na oferta da escolaridade obrigatória, ao distribuir gratuitamente livros didáticos aos alunos do ensino fundamental público em todo o país. Nos últimos anos, esse programa também passou por profundas mudanças: em primeiro lugar, tratou-se de garantir a entrega dos livros às escolas antes do início do ano letivo e, em segundo lugar, de proceder a criteriosa avaliação da qualidade dos livros inscritos pelas editoras no programa, enfrentando-se questões como erros conceituais e enfoques discriminatórios e preconceituosos. Com base nesse processo de avaliação, a Secretaria de Educação Fundamental - SEF do MEC passou a elaborar o *Guia do Livro Didático* para orientar a escolha, pelos professores das escolas públicas, dos títulos que são adquiridos e distribuídos pelo FNDE em todo o país.

Desde 1995, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola - PODE, o MEC repassa recursos da cota federal do salário-educação diretamente às escolas públicas estaduais e municipais de ensino fundamental e às escolas de educação especial, qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas. Os recursos do PODE são repassados pelo FNDE preferencialmente a Unidades Executoras - UEx, entidades sem fins lucrativos, constituídas por pessoas da comunidade com participação ativa e sistemática na gestão financeira, administrativa e pedagógica da escola, e podem ser aplicados em atividades variadas, como manutenção,



conservação e pequenos reparos no prédio escolar; aquisição de material didático-pedagógico e de consumo necessário ao funcionamento da escola; capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação. Por meio do PODE, o MEC descentraliza recursos, promove equidade e fortalece a autonomia da escola, garantindo maior eficiência na aplicação dos recursos, assegurando a participação da comunidade na elaboração e execução do projeto pedagógico e na gestão escolar, e, assim, contribuindo para a melhoria da qualidade de ensino.

A função supletiva e redistributiva da União é, ainda, cumprida pelo MEC por meio do Fundo de Fortalecimento da Escola - Fundescola. Financiado com recursos do governo brasileiro e de empréstimos do Banco Mundial e desenvolvido em parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, esse programa tem como objetivo melhorar o desempenho dos sistemas de ensino em áreas selecionadas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio do fortalecimento das escolas de ensino fundamental e dos órgãos públicos responsáveis pela manutenção e administração dessas escolas. Para atingir seus objetivos, o Fundescola atua principalmente em zonas de atendimento prioritário - ZAI\ formadas por microrregiões de Municípios populosos, definidas pelo IBGE

Entre seus programas e/ou atividades, destacam-se: Escola Ativa, estratégia de ensino inovadora para escolas rurais com classes multisseriadas; Plano de Desenvolvimento *dã* Escola - PDE, para aperfeiçoamento da gestão escolar e melhoria da qualidade de ensino em escolas selecionadas nas microrregiões atendidas pelo Fundescola; Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASHM, que tem por objetivo a capacitação dos secretários de Educação e dos conselheiros do FUNDEF, e atuação com base no programa de computador Sistema de Apoio à Elaboração do Plano de Carreira do Magistério Municipal - saPCR.

A função normativa atribuída à União pela legislação educacional é desempenhada principalmente pela ação axirdcnada do MEC com o Conselho Nacional de Educação - CNE_s reorganizado e com competências redefinidas pela Lei nº 9.131, de 1995. Diretrizes curriculares nacionais para educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, assim como para educação de jovens e adultos e educação indígena, e diretrizes para a formação de professores e a carreira do magistério da educação básica constam de resoluções e pareceres, homologados pelo MEC, das Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior do CNE. A participação dos Estados e Municípios na elaboração dessas normas gerais da educação nacional, por meio de representantes no Conselho Nacional e da interlocução constante entre o MEC, o CNE, o Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, o Conselho Nacional de Secretários da Educação - CONSED e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, é garantia da construção de um federalismo cooperativo, no qual os entes federados autônomos participam da elaboração das normas gerais que condicionam e limitam o exercício

de sua autonomia. Somente nessas condições, *descentralização* implica *fortalecimento da Federação e aperfeiçoamento da democracia*.

Ao lado de ações supletivas e redistributivas, o MEC também presta assistência técnica a Estados e Municípios e desenvolve políticas voltadas para a melhoria da qualidade da educação básica, por meio programas e atividades da Secretaria de Educação Fundamental - SEF, da Secretaria de Educação Média e Tecnológica - SEMTEC, da Secretaria de Educação a Distância - SEED e da Secretaria de Educação Especial - SEESP.

Por iniciativa *da* SEF, foram disponibilizados para os sistemas de ensino e as escolas os Parâmetros Curriculares Nacionais - PCN, para as 1ª a 4ª séries e para as 5ª a 8ª séries do ensino fundamental e para o ensino médio; o Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil; assim como o Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas. Esses documentos consistem em subsídios para a reformulação e atualização dos currículos e das práticas pedagógicas, Também foram elaborados e divulgados Referenciais para a Formação de Professores, especialmente para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental. Para contribuir especialmente com os Municípios no que se refere à organização e normatização da educação infantil, a SEF publicou os Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil.

Organizado pela SFF e financiado pelo FNDE, o Programa de Aceleração da Aprendizagem tem por finalidade estimular e apoiar os sistemas de ensino na correção do fluxo escolar, pela reversão gradativa da repetência nas 1ª a 4ª séries do ensino fundamental.

Com publicações indicadas pela SEF e adquiridas e distribuídas gratuitamente pelo FNDE às escolas públicas de ensino fundamental, o Programa Nacional de Biblioteca na Escola objetiva estimular a formação da consciência crítica de alunos e professores, oferecendo também às comunidades a possibilidade de acesso aos livros enviados às escolas. Constituído com obras de autores nacionais e estrangeiros, o acervo do programa inclui literatura infanto-juvenil para os alunos e livros de cunho histórico, económico e social para os professores, além de obras de referência como enciclopédias, mapas, dicionários, etc.

Também voltados para a melhoria do ensino, a TV Escola, o Programa Nacional de Informática na Educação - PROINFO, o Programa de Formação de Professores Cigios em Exercício - PROFORMAÇÃO e os Parâmetros em Ação são implemcntadc >s pela Secretaria de Educação a Distância.

A TV Escola exhibe vídeos de produção própria, doados ou adquiridos, e o programa interativo Salto para o Futuro. Utilizando canal de televisão destinado exclusivamente à educação e transmitindo via satélite programação diária, possibilita aperfeiçoamento e capacitação em serviço aos professores das escolas



públicas e divulga programas que podem ser utilizados como recurso didático em sala de aula. Os equipamentos para a captação e gravação dos vídeos divulgados pela TV Escola - televisor, videocassete, antena parabólica, receptor de satélite e fitas VHS - foram distribuídos pelo MBC às escolas públicas com mais de cem alunos. Também são distribuídos gratuitamente às escolas materiais impressos de apoio didático ao professor, como revistas, cadernos, guias de programas, cartazes e grades de programação.

O Programa Nacional de Informática na Educação - PROINFO tem como objetivo possibilitar o acesso das escolas públicas às novas tecnologias, pela introdução do uso de computadores nas unidades escolares e pela organização, em parceria com as Secretarias Estaduais de Educação, de Núcleos de Tecnologia Educacional - NTE, destinados à capacitação de professores para trabalhar com computadores e programas educacionais em sala de aula.

O PROFORMAÇÃO oferece cursos de nível médio, com habilitação em magistério para professores leigos que se encontram lecionando nas quatro séries iniciais do ensino fundamental e classes de alfabetização nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, desenvolvendo os conteúdos da base nacional do ensino médio e os componentes da formação pedagógica, e utilizando os múltiplos e variados recursos da educação a distância.

Os Parâmetros em Ação tem como objetivo contribuir para a formação continuada dos professores, tendo como suporte os parâmetros e os referenciais curriculares nacionais; compõem-se de módulos específicos que atendem a professores alfabetizadores, da educação infantil, do ensino fundamental regular e da educação de jovens e adultos.

Por sua vez, a SEESP é responsável por programas de assistência financeira e técnica aos sistemas de ensino, para ampliar e qualificar a oferta de atendimento educacional aos educandos portadores de necessidades especiais. Por exemplo, utilizando recursos do FNDH, realizam-se cursos de capacitação para professores de educação especial, e distribuem-se gratuitamente materiais didáticos para deficientes visuais.

Por iniciativa da SEMTEC, estão em andamento no país a *reforma da educação profissional*, visando à expansão de sua oferta desvinculada do ensino médio, com flexibilização de currículos e diversificação de cursos adequados às demandas do mercado de trabalho, e a *reforma do ensino médio*, a partir das novas exigências da sociedade do conhecimento e do mundo do trabalho, para viabilizar a universalização com qualidade *desse* nível de ensino enquanto etapa final *à* educação básica.

Financiado parcialmente com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, O Projeto Escola Jovem, programa do MEC para melhoria¹ e expansão do ensino médio, tem como metas: implementar a reforma curricular e assegurar a formação continuada de docentes e gestores de escolas de ensino



meio; equipar progressivamente essas escolas com bibliotecas, laboratórios de informática e ciências e 'kit' tecnológico, para recepção da TV Escola; criar, nos três próximos anos, 1 milhão 600 mil novas vagas; melhorar os processos de gestão dos sistemas educacionais das unidades federadas; redefinir a oferta de ensino médio, com a criação de uma rede de escolas para jovens. Também financiado com recursos do BID é o Programa de Expansão da Educação Profissional - PROEP, por meio do qual o MEC apoia a implementação da reforma da educação profissional em todo o país.

Por meio do INEP - Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais, o MEC cumpre as incumbências da União relativas a coleta, análise e disseminação de informações educacionais e à organização do sistema nacional de avaliação da aprendizagem escolar [LDB, art. 9º, V e VI].

Realizado anualmente em regime de colaboração da União com Estados e Municípios, o Censo Escolar consiste no levantamento de dados e informações estatísticas relativas à educação básica, nos diferentes níveis e modalidades de educação e ensino, das redes pública e privada, incluindo as escolas mantidas por entidades filantrópicas e comunitárias. Para sua realização, questionário padronizado, elaborado pelo INEP, é obrigatoriamente respondido pelos diretores dos estabelecimentos de ensino, por força do disposto no Decreto nº 73.177/73. Por meio do censo, todos os anos é atualizado o Cadastro Nacional de Escolas e as informações relativas a matrícula, sexo, idade, movimentação e rendimento dos alunos; turnos, turmas, séries e períodos; condições físicas dos prédios e equipamentos escolares; pessoal técnico-administrativo e pessoal docente, por nível de atuação e grau de formação. A matrícula no ensino fundamental público apurada pelo Censo Escolar é a base para a determinação dos coeficientes utilizados na distribuição dos recursos do FUNDEF e para a implementação de programas de apoio ao ensino fundamental público, como Dinheiro na Escola, Livro Didático e Merenda Escolar.

Além do Censo Escolar da Educação Básica, o INEP realiza, também anualmente, o Censo do Ensino Superior e, com metodologias e periodicidades próprias, outras pesquisas, como o Censo sobre Financiamento da Educação, o Censo do Professor, o Censo Complementar da Educação Especial, o Censo Escolar Indígena, o Censo da Educação Profissional e o Censo da Educação Infantil, este último de interesse direto dos Municípios.

Além dos dados coletados pelo Censo Escolar, o Censo da Educação Infantil tem por objetivo ampliar a abrangência das informações recolhidas, pois aquelas até então disponíveis não refletiam a realidade do atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos no país. Realizado junto à rede formal de ensino, o Censo da Educação Básica não abrangia creches e pré-escolas mantidas por igrejas, associações e ONG, responsáveis por uma significativa parcela da educação infantil.



Alem de informações sobre matrículas, infra-estrutura, número e qualificação do corpo docente, colctadas pelo Censo Escolar, o Censo da Educação Infantil acrescenta dados novos, como material didático utilizado nas escolas, existência de mobiliário e espaços adequados às crianças (brinquedoteca, sala de música, horta, viveiro, etc). A partir desse levantamento específico, todas as instituições que oferecem educação infantil, e que responderam ao questionário, passaram a integrar o cadastro de estabelecimentos do Censo Escolar, passando, portanto, a ser incluídas nos levantamentos posteriores.

Por meio do Censo da Educação Profissional, foi também gerado um cadastro com os estabelecimentos que oferecem educação profissional de nível básico, técnico e tecnológico, passando as informações sobre o nível técnico a integrarem o Censo Escolar e a serem levantadas anualmente.

O INEP é, ainda, responsável pelos processos de avaliação *d.* educação nacional. Em constante aperfeiçoamento metodológico, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB coleta informações sobre o desempenho acadêmico dos alunos, por meio da aplicação de provas a estudantes, da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio, e de questionários a alunos, professores e diretores, de escolas públicas e privadas. Implantado na década de 1990, é realizado de dois em dois anos (1990, 1993, 1995, 1997 e 1999), com a participação e apoio das Secretarias de Educação dos Estados e Municípios, em amostra representativa das 27 unidades federadas, inicialmente nas disciplinas de Português e Matemática, incluindo Ciências a partir de 1997. Como já vimos, a análise dos resultados do SAEB permite acompanhar a evolução do desempenho dos alunos e os diversos fatores que incidem sobre a qualidade de ensino, possibilitando a definição de ações voltadas para a correção de distorções e aprimoramento das práticas e resultados apresentados pelas escolas e pelos sistemas de ensino no país.

AJém do SAEB, o INEP realiza o Exame Nacional de Ensino Médio - ENEM, para avaliar o desempenho do aluno ao término da escolaridade básica, e o Exame Nacional de Cursos - EMC, conhecido como Provão, para avaliar o ensino de graduação e fornecer parâmetros para credenciamento de instituições e reconhecimento de cursos de educação superior.

Por fim, o governo federal vem, ainda, cumprindo suas funções supletiva e redistributiva junto aos sistemas de ensino por meio do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação- Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 9.533/97 e recentemente alterado por medidas provisórias de janeiro e fevereiro *deste* ano, e pelo Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos - RECOMEÇO, programa supletivo, instituído pela mesma MP de janeiro para os anos de 2001 e 2002, e pelo Programa de Apoio aos Estados para a Expansão e Melhoria da Rede Escolar do Ensino Médio, com vigência no período de 2000 a 2002.



Por meio do Bolsa Escola, a União concede apoio financeiro aos Municípios que instituírem por lei programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, garantindo o pagamento, diretamente a família beneficiária, do valor mensal de R\$ 15,00 por criança com idade entre 6 e 15 anos, matriculada em estabelecimentos de ensino fundamental regular, com frequência mínima de 85%, no limite de até 3 crianças por família. O acompanhamento e a avaliação da execução desse programa compete a um conselho de controle social, designado ou constituído para esse fim, com representantes do poder público e da sociedade civil, ao qual cabe aprovar a relação de famílias cadastradas pela Prefeitura para o recebimento dos benefícios do programa. O Bolsa Escola representa um avanço em termos de políticas sociais, pois concede subsídio monetário às famílias que se encontram em situação de risco para que elas mantenham os filhos na escola.

Além de assistência técnica aos sistemas de ensino, mediante distribuição de material didático-pedagógico específico, o governo federal passará a destinar recursos financeiros, pelo Programa de Apoio à Educação de Jovens e Adultos, a 14 Estados das regiões Norte e Nordeste (Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins) e seus respectivos Municípios, e aos Municípios dos demais Estados com índice de Desenvolvimento Humano - IDH menor ou igual a 0,500, beneficiando, assim, as áreas com maior número de jovens e adultos fora da escola e com piores indicadores de qualidade de vida. A distribuição desses recursos será feita com base no número de matrículas no ensino fundamental público, nos cursos da modalidade *supletivo presencial com avaliação no processo*, de acordo com os dados apurados pelo Censo Escolar do ano anterior.

Pelo programa de apoio ao ensino médio, a União transferirá aos mesmos Estados do Norte e do Nordeste recursos financeiros que corresponderão a até 50% das perdas dos governos estaduais verificadas em decorrência do FUNDEF, e que deverão ser utilizados para financiamento de projetos de expansão e melhoria das redes de ensino médio, *inclusive mediante a absorção de alunos atualmente atendidos pelas redes municipais*.

Por último, a União tem a incumbência de elaborar, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o Plano Nacional de Educação - PNE, de duração plurianual, a ser fixado por lei [CF, art. 214; LDB, art. 9º, I]. O PNE, com duração de dez anos, foi aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, e, a partir de sua vigência, "os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes".

Portanto, um dos primeiros e principais desafios dos novos secretários municipais consiste em elaborar ou, se for o caso, reelaborar o Plano Municipal de Educação, com base em criterioso diagnóstico da realidade educacional do Município e do conhecimento aprofundado das diretrizes, dos objetivos e das



metas do PNE, em articulação com a elaboração do Plano Plurianual pela Prefeitura, e assegurando ampla participação da comunidade nesse processo.

5. O PNE e DESAFIOS PARA A EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Com base em minucioso diagnóstico da situação educacional brasileira, o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 10.172/01, estabelece, em primeiro lugar, objetivos e prioridades que devem orientar as políticas públicas de educação nos próximos dez anos:

Objetivos do PNE:

- > elevação global do nível de escolaridade da população;
- > melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- > redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública;
- > democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Prioridades do PNE:

- > Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse nível de ensino.
- > Garantia do ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram.
- > Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino - a educação infantil, o ensino médio e a educação superior.
- > Valorização dos profissionais da educação.
- > Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino.

Após a definição desses objetivos e prioridades gerais, o PNK trata de forma abrangente a educação nacional, dedicando atenção em separado e estabelecendo diretrizes e metas específicas para cada nível e modalidade de educação e de ensino - educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação superior, educação de jovens e adultos, educação a distância e tecnologias educacionais, educação tecnológica e formação profissional, educação especial e educação indígena. Quanto às áreas da administração da educação, o PNE aborda a formação e a valorização do magistério da educação básica, o financiamento e a gestão educacional, e, por fim, o acompanhamento e a avaliação do próprio plano. Em todos os capítulos, o PNE segue a mesma estrutura: com base no diagnóstico, são apresentadas diretrizes e, depois, objetivos e metas específicas para cada temática.

Sem o objetivo de substituir a leitura do plano, e sim de motivá-la, selecionamos e apresentamos, de forma comparada, nos quadros a seguir, colocados após o glossário, as metas que, em nosso entendimento, são de maior interesse dos Municípios, porque estão relacionadas à sua área de atuação prioritária - ensino fundamental e educação infantil -, às modalidades de educação pelas quais devem também responder - educação de jovens e adultos e educação especial -, e à administração da educação.

Os objetivos e metas fixados pelo PNE referem-se a:

- *ampliação do atendimento educacional* em todos os demais níveis e modalidades de educação e de ensino, conforme síntese apresentada no quadro da próxima página;
- *busca da eficiência do sistema educacional*, por exemplo, com redução das taxas de repetência e evasão e melhoria do aproveitamento escolar dos alunos nos ensinos fundamental e médio;
- *melhoria da qualidade da educação*, por exemplo, mediante a definição de padrões mínimos de infra-estrutura para funcionamento dos estabelecimentos de ensino, e a valorização do magistério, com garantia de formação inicial e continuada de qualidade e adequadas condições de trabalho, salário e carreira;
- *promoção da equidade nos sistemas de ensino*, por meio da definição de programas de inclusão no sistema educacional e de ações redistributivas que assegurem padrão de qualidade à educação escolar em todo o território nacional;
- *ampliação dos recursos financeiros para manutenção e desenvolvimento do ensino, sua correia utilização, e acompanhamento e controle social de sua aplicação*;
- *descentralização da gestão educacional, fortalecimento da autonomia da escola e garantia de participação da sociedade na gestão da escola e da educação*.

Por fim, é hoje consenso no país que os avanços conquistados pela educação



brasileira, na década de 90, somente tornaram-se possíveis devido a conjugação de esforços de setores da sociedade cada vez mais amplos e do poder público nos três níveis de governo.

Para esse processo, ao lado da reordenação institucional da educação, foram decisivas a crescente mobilização da sociedade pelo direito a educação e pela qualidade da escola pública, por meio de iniciativas de associações, sindicatos e entidades representativas de diversos segmentos sociais, da atuação de ONG e de setores do empresariado, inclusive em parcerias com o poder público, e da participação cada vez mais intensa da mídia na discussão dos temas educacionais. Também decisiva foi a coordenação mais eficaz da política educacional pelo governo federal e a melhor articulação entre União, Estados e Municípios para a oferta dos serviços educacionais à população brasileira.

SÍNTESE DAS METAS DO PNE RELATIVAS À EXPANSÃO DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL

Níveis e Modalidades de Educação e Ensino	Faixa etária	Metas do pNE	
		Em cinco anos	Em dez anos
Educação infantil	0 a 3	30%	50%
	4 a 16	50%	80%
Ensino fundamental	7 a 14	100%..	
Ensino médio		50% da demanda	100% da demanda
Educação superior	18 a 24	30%	
Educação de jovens e adultos Alfabetização	15 ou mais	10 milhões de pessoas	100%
EF - 4 séries iniciais		50%	
EF - 4 séries finais			100% da demanda
Ensino médio		Dobrar o atendimento	Quadruplicar o atendimento
Educação especial Éd. infantil e Ens. fund.	0 a 14	100%	
Ed básica (adaptar e equipar escolas)		100% das escolas	
Ed. superior (adaptar e equipar IES)			100% das ms

Para cumprir as metas do PNE de forma a vencer os desafios que se colocam neste início de década e de milênio, será necessário manter e intensificar a participação social em formulação, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de educação "como fatores decisivos para que a educação produza a grande mudança, no panorama do desenvolvimento, da inclusão social, da produção científica e tecnológica e da cidadania do povo brasileiro".

Sobre a situação da educação básica no Brasil, hoje é possível afirmar:

"Ainda estamos longe de onde queremos chegar, mas em situação incomparavelmente melhor do que a situação em que nos encontrávamos no início dos anos 90."

Maria Helena Guimarães de Castro
Declaração no Fórum Mundial de Educação, Dakar/Senegal, abril/2000

GLOSSÁRIO

Taxa de abandono - em cada série e nível de ensino, número de alunos afastados por abandono em relação à matrícula inicial ajustada a partir das informações relativas à admissão, transferência e reclassificação de alunos.

Taxa de aprovação - em cada série e nível de ensino, número de alunos aprovados em relação à matrícula inicial ajustada a partir das informações relativas à admissão, transferência e reclassificação de alunos.

Taxa de atendimento escolar - matrícula (Censo Escolar do MEC/INEP) em determinada faixa etária (4 a 6 anos, 7 a 14 anos, 15 a 17 anos) em todos os níveis de ensino, em relação à população naquela faixa etária (censo demográfico do IBGE).

Taxa de distorção série/idade - matrícula por série na idade adequada (7 anos para a 1ª série, 8 anos para a 2ª série e assim sucessivamente) em relação à matrícula total naquela série do ensino fundamental ou médio, considerando-se aluno com distorção série/idade na 1ª série aquele com idade acima do intervalo entre 8 e 9 anos, e assim sucessivamente.

Taxa de escolarização bruta - totalidade da matrícula em determinado nível de ensino (Censo Escolar do INEP/MEC), independentemente da faixa etária dos alunos, em relação à população na faixa etária adequada àquele nível de ensino (censo demográfico do IBGE).

Taxa de escolarização líquida - matrícula em determinada faixa etária (Censo Escolar do INEP/MEC) no nível de ensino correspondente (4 a 6 anos - pré-escola e classe de alfabetização; 7 a 14 anos - ensino fundamental; 15 a 17 anos - ensino médio), em relação à população naquela faixa etária (censo demográfico do IBGE).

Taxa de reprovação - em cada série e nível de ensino, número de alunos reprovados em relação à matrícula inicial ajustada a partir das informações relativas à admissão, transferência e reclassificação de alunos.



<p>Educação Infantil</p> <p>Em cinco anos, atender 30% da população até 3 anos e 60% da população de 4 a 6 anos, e, em dez anos, 50% das crianças até 3 anos e 80% de 4 a 6 anos</p>	<p>Ensino Fundamental</p> <p>Em cinco anos, universalizar o atendimento a toda a clientela do ensino fundamental</p>	<p>Educação de Jovens e Adultos</p> <p>Em cinco anos, alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos e, em dez anos, erradicar o analfabetismo</p>	<p>Educação Especial</p> <p>Organizar nos Municípios, e em parceria com setores de saúde e assistência, programas de educação especial, em instituições especializadas ou regulares de educação infantil, desde as creches</p>
<p>Imediatamente, extinguir as classes de alfabetização, matriculando essas crianças e todas as outras com 7 anos ou mais no ensino fundamental</p>	<p>À medida que essa universalização for sendo atingida, ampliar para 9 anos a duração do ensino fundamental, com início a partir dos 6 anos de idade</p>	<p>Em cinco anos, assegurar as 4 séries iniciais para 50% da população de 15 anos ou mais sem esse nível de escolaridade e, em dez anos, as 4 séries finais para a população de 15 anos ou mais que concluiu as 4 séries iniciais</p>	<p>Em cinco anos, aplicar testes de acuidade visual e auditiva em todas as instituições de educação infantil e ensino fundamental, em parceria com a área de saúde</p>
<p>Em dois anos, assegurar a definição pelos Municípios de políticas próprias para a educação infantil</p>	<p>Em cinco anos, reduzir em 50% as taxas de repetência e evasão, regularizando o fluxo escolar, por meio de programas de aceleração de aprendizagem e de recuperação paralela</p>	<p>Assegurar que escolas públicas de ensino fundamental e médio ofereçam, de acordo com as necessidades, programas de alfabetização, de ensino e exames para jovens e adultos</p>	<p>Em dez anos, assegurar atendimento a todos os educandos com necessidades especiais na educação infantil e ensino fundamental, inclusive por consórcio entre Municípios e transporte escolar</p>
			<p>Em quatro anos, implantar, em cada UF, pelo menos um centro especializado para atendimento a pessoas com sérias dificuldades de desenvolvimento, em parceria com áreas da saúde, assistência, trabalho e ONG, e, em dez anos, ampliar o número desses centros conforme necessidades de cada Estado</p>



Educação Infantil	Ensino Fundamental	Educação de Jovens e Adultos	Educação Especial
<p>Em um ano, elaborar padrões mínimos de funcionamento para instituições de educação infantil; em dois anos, exigir esses padrões para as novas instituições; em cinco anos, adaptar a eles as instituições já existentes</p>	<p>Em um ano, elaborar padrões mínimos de funcionamento para o ensino fundamental; em dois anos, exigir esses padrões para as novas instituições; em cinco anos, para alguns itens, e em dez para a totalidade deles, adaptar a esses padrões as instituições já existentes</p>	<p>Em um ano, elaborar parâmetros nacionais de qualidade para as diversas etapas da educação de jovens e adultos</p>	<p>Em cinco anos, redimensionar as necessidades da clientela da educação especial, favorecendo a integração em classes comuns, com apoio adicional, ou incrementando classes especiais</p>
<p>Garantir alimentação escolar nas instituições públicas de educação infantil, com apoio do Estado e da União</p>	<p>Assegurar alimentação escolar nas escolas públicas, em colaboração da União, Estados e Municípios</p>	<p>Assegurar parcerias para utilização de espaços ociosos e trabalho comunitário, para o desenvolvimento da educação de jovens e adultos</p>	<p>Em cinco anos, equipar as escolas de educação básica e, em dez anos, as de educação superior com aparelhos adequados para atendimento a alunos com problemas auditivos e visuais</p>
<p>Assegurar material pedagógico adequado à educação infantil, atendendo, em cinco anos, os padrões mínimos definidos</p>	<p>Consolidar o programa de avaliação do livro didático, elevar de 4 para 5 os livros distribuídos nas 4 séries iniciais; ampliar progressivamente a oferta de livros didáticos a todos os alunos das séries finais; e prover as escolas de livros de literatura, científicos e didático-pedagógicos de apoio ao professor</p>	<p>Assegurar fornecimento pelo MEC de material didático-pedagógico adequado a cursos de ensino fundamental para jovens e adultos</p>	<p>Em cinco anos, disponibilizar, no ensino fundamental, livros didáticos falados, em Braille e com caracteres ampliados para alunos com limitações de visão e, em cinco anos, em parceria com áreas de cultura, assistência e ONG, livros de literatura nessas mesmas condições</p>



Educação Infantil	Ensino Fundamental	Educação de Jovens e Adultos	Educação Especial
	Transformar progressivamente as escolas unidocentes em escolas com mais de um professor e associar as classes isoladas unidocentes a escolas de, pelo menos, 4 séries completas	Anualmente, realizar levantamento e avaliação de experiências de alfabetização de adultos que sirvam de referência para outras ações	Em dois anos, definir indicadores básicos de qualidade para funcionamento das instituições de educação especial e, progressivamente, generalizar sua observância
	Prover de transporte escolar as zonas rurais, se necessário, em colaboração da União, Estados e Municípios		Assegurar transporte escolar, com as adaptações necessárias, aos alunos com dificuldades de locomoção
	Em três anos, assegurar 20 horas semanais de aula no diurno e eliminar a existência nas escolas de mais de 3 turnos por dia (2 diurnos e 1 noturno)	Aperfeiçoar o sistema de certificação de competências para prosseguimento de estudos e expandir a oferta de programas de educação a distância	Em cinco anos, implantar e, em dez anos, generalizar o ensino da Língua Brasileira de Sinais para alunos surdos e, quando possível, seus familiares e pessoal da unidade escolar
Progressivamente, adotar o tempo integral na educação infantil	Progressivamente, implantar o tempo integral, com pelo menos 7 horas diárias, assegurando, preferencialmente para os alunos carentes, 2 refeições por dia, apoio às tarefas escolares, prática de atividades esportivas e artísticas	Associar, quando possível, cursos básicos de formação profissional ao ensino fundamental para jovens e adultos	Desenvolver programas de qualificação profissional para alunos especiais, em parceria com instituições governamentais e não governamentais de educação para o trabalho
Implantar conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade nas instituições de educação infantil	Em dois anos, instituir conselhos escolares ou órgãos equivalentes em todas as escolas de ensino fundamental		
Em três anos, assegurar formulação dos projetos pedagógicos pelas instituições	Em três anos, assegurar formulação dos projetos pedagógicos pelas escolas		Assegurar, no projeto pedagógico das escolas, inclusão de atendimento aos alunos com necessidades especiais



Educação Infantil	Ensino Fundamental	Educação de Jovens e Adultos	Educação Especial
Até o final da década, estabelecer programas de orientação e apoio aos pais de crianças de 0 a 3 anos, com assistência nos casos de pobreza, violência e desagregação familiar	Promover, em colaboração da União, Estados e Municípios, programas sociais que associem renda mínima a ações socioeducativas para famílias economicamente carentes	Em cinco anos, dobrar e, em dez anos, quadruplicar a oferta de matrículas em cursos de ensino médio para jovens e adultos	A partir do primeiro ano do PNE, implantar gradativamente programas de atendimento a alunos com altas habilidades nas áreas artística, intelectual ou psicomotora
Em três anos, estabelecer nos Municípios sistema de acompanhamento, controle e supervisão das instituições públicas e privadas de educação infantil	Em dois anos, promover reorganização curricular dos cursos noturnos e prever formas mais flexíveis de organização escolar para a zona rural	Assegurar continuidade do apoio técnico e financeiro às instituições privadas sem fins lucrativos com atuação exclusiva na educação especial e atendimento de qualidade	Assegurar continuidade do apoio técnico e financeiro às instituições privadas sem fins lucrativos com atuação exclusiva na educação especial e atendimento de qualidade
Progressivamente, assegurar elevação do nível de desempenho dos alunos, utilizando os indicadores do SAEB e de sistemas de avaliação desenvolvidos pelos Estados e Municípios	Realizar, por iniciativa dos Estados e Municípios, mapeamento dos programas de educação de jovens e adultos	A cada dois anos, realizar em todos os sistemas de ensino avaliação e divulgação de resultados dos programas de educação de jovens e adultos	Desenvolver sistema de informações sobre a população a ser atendida pela educação especial, por meio do censo educacional e censos populacionais
Realizar, por iniciativa dos Municípios, mapeamento das crianças fora da escola por local de residência e/ou de trabalho dos pais	Realizar, por iniciativa de Estados e Municípios, mapeamento da população analfabeta por local de residência e/ou de trabalho	Realizar, por iniciativa de Estados e Municípios, mapeamento da população analfabeta por local de residência e/ou de trabalho	Desenvolver sistema de informações sobre a população a ser atendida pela educação especial, por meio do censo educacional e censos populacionais



	Financiamento	Gestão
<p>Valorização do Magistério da Educação Básica</p> <p>Em um ano, implantar novos planos de carreira para o magistério, com piso salarial e promoção por mérito</p>	<p>Implementar mecanismos de fiscalização e controle que assegurem o cumprimento do art. 212 da CF</p>	<p>Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino e entre redes e sistemas municipais, inclusive por meio de colegiados consultivos regionais</p>
<p>Gradativamente, implantar jornada de trabalho integral, de preferência cumprida em uma única escola</p>	<p>Criar mecanismos para assegurar repasse automático dos recursos vinculados a MDE para as Secretarias de Educação, cumprindo o art. 69, § 5º, da LDB</p>	<p>Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino</p>
<p>Destinar entre 20 e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas</p>	<p>Estabelecer mecanismos para assegurar cumprimento dos arts. 70 e 71 da LDB, sobre as despesas que são e as que não são consideradas como de MDE</p>	<p>Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática de ensino público, com a participação da comunidade</p>
<p>Em um ano, mapear os professores em exercício sem habilitação de nível médio para o magistério e, em dois anos, implementar programas para habilitação dos leigos segundo a formação exigida pela LDB (art. 87)</p>	<p>Mobilizar os Tribunais de Contas, Procuradorias da União e dos Estados, Conselhos do FUNDEF, sindicatos, ONG e população em geral para fiscalizar os gastos públicos com MDE</p>	<p>Desenvolver padrão de gestão caracterizado por destinação de recursos para atividades-fim, autonomia da escola, equidade, descentralização, foco na aprendizagem do aluno e participação da comunidade</p>
<p>Em cinco anos, assegurar habilitação em nível médio, modalidade normal a todos os professores da educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, inclusive nas modalidades de educação especial e de jovens e adultos, e ainda a todos os dirigentes das instituições de educação infantil</p>	<p>Nos próximos dez anos, garantir nos planos plurianuais previsão de suporte financeiro às metas constantes do PNE</p>	<p>Apoiar tecnicamente as escolas na elaboração e execução de sua proposta pedagógica</p>
<p>Em dez anos, assegurar habilitação superior, em licenciaturas plenas a 70% dos professores da educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, inclusive nas modalidades de educação especial e de jovens e adultos, e ainda a todos os dirigentes das instituições de educação infantil</p>	<p>Nos Municípios, assegurar a aplicação prioritariamente na educação infantil dos 10% dos recursos vinculados a MDE não reservados ao ensino fundamental</p>	<p>Assegurar autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, por meio de repasses de recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica</p>



	Financiamento	Gestão
<p>Valorização do Magistério da Educação Básica</p> <p>Em dez anos, assegurar habilitação superior, em licenciaturas plenas, a todos os professores do ensino médio, inclusive nas modalidades de educação especial e de jovens e adultos</p>	<p>Nos Estados, estabelecer o ensino médio como prioridade para aplicação dos 10% dos recursos vinculados a MDE não reservados ao ensino fundamental</p>	<p>Em dez anos, informatizar progressivamente todas as Secretarias Municipais de Educação, atendendo, em cinco anos, pelo menos à metade dos Municípios com mais de 20.000 habitantes</p>
<p>Ampliar, em colaboração da União, Estados e Municípios, a oferta de programas de formação em serviço, de forma a assegurar a todos os professores a habilitação exigida pela LDB, inclusive por meio e programas de educação a distância</p>	<p>Estabelecer a utilização prioritária para a educação de jovens e adultos de 15% dos recursos destinados ao ensino fundamental que não integrem o FUNDEF</p>	<p>Em dez anos, informatizar gradativamente, com auxílio da União, a administração de todas as escolas com mais de 100 alunos, conectando-as em rede com as Secretarias de Educação</p>
<p>Em três anos, colocar em execução programas de formação em serviço para atualização dos profissionais da educação infantil e formação de pessoal auxiliar</p>	<p>Estabelecer programa nacional de apoio financeiro e técnico-administrativo da União para oferta, preferencialmente nos Municípios mais pobres, de educação de jovens e adultos para a população de 15 anos ou mais, no ensino fundamental</p>	
<p>Em cinco anos, oferecer cursos sobre atendimento básico a educandos especiais para os professores em exercício na educação infantil e no ensino fundamental</p>	<p>Ampliar os recursos destinados à educação especial a fim de atingir, em dez anos, o mínimo equivalente a 5% dos recursos vinculados a MDE, contando, para isso, com parcerias com as áreas de saúde, assistência, trabalho e previdência social</p>	<p>Em cinco anos, assegurar a 50% dos diretores e, em dez anos, a todos formação específica em nível superior, preferencialmente com cursos de especialização</p>
<p>Incluir, nos cursos de formação profissional de nível médio e superior, conhecimentos sobre a educação das pessoas portadoras de necessidades especiais</p>	<p>Realizar estudos sobre custo da educação infantil com base em parâmetros de qualidade</p>	<p>Estabelecer políticas e critérios de alocação de recursos federais, estaduais e municipais de forma a reduzir desigualdades regionais e internas aos sistemas de ensino</p>
<p>Em um ano, assegurar, por iniciativa de Estados e Municípios, programas de formação continuada para alfabetizadores e, em três anos, programas de formação continuada para todo o magistério</p>	<p>Assegurar, para oferta da educação infantil, o exercício da ação supletiva da União e dos Estados para os Municípios com maiores necessidades técnicas e financeiras</p>	<p>Consolidar e aperfeiçoar o SAEB e o censo escolar</p>



Valorização do Magistério da Educação Básica	Financiamento	Gestão
<p>Assegurar formação de educadores de jovens e adultos, pelos sistemas estaduais de ensino, em colaboração com os demais entes federados</p>	<p>Ampliar o atendimento dos programas de renda mínima associados ao acesso e à permanência na escola da população em idade escolar</p>	<p>Em cinco anos, estabelecer nos Estados, com a colaboração da União, programa de avaliação do desempenho que atinja pelo menos todas as escolas de ensino fundamental e médio com mais de 50 alunos</p>
<p>Promover, em colaboração da União, Estados e Municípios, avaliação periódica da qualidade da atuação dos professores, como subsídio para</p>	<p>Promover a autonomia financeira das escolas mediante repasse de recursos diretamente aos estabelecimentos públicos de ensino, a partir de critérios objetivos</p>	<p>Em cinco anos, estabelecer nos Municípios programas de acompanhamento e avaliação das instituições de educação infantil</p>
<p>Em dois anos, organizar cursos profissionalizantes de nível médio destinados à formação do pessoal de apoio para as áreas de administração escolar, multimeios e manutenção de infra-estruturas escolares, inclusive para a alimentação escolar</p>	<p>Calcular, por iniciativa da União, o valor mínimo para o custo-aluno para efeito de suplementação dos fundos estaduais, de acordo com o estabelecido pela Lei do FUNDEF</p>	<p>Instituir em todos os níveis Conselhos de Acompanhamento e Controle Social de todos os recursos destinados à educação, não incluídos no FUNDEF, nos moldes dos Conselhos do FUNDEF</p>
		<p>Instituir mecanismos de colaboração entre setores de educação, saúde e assistência para manutenção e administração das creches</p>
		<p>Criar e fortalecer nas Secretarias de Educação setores responsáveis pela educação de jovens e adultos</p>
		<p>Em três anos, organizar e fortalecer nas Secretarias de Educação setor responsável pela educação especial</p>

ANEXO
NÍVEIS DE DESEMPENHO EM LÍNGUA PORTUGUESA - SAEB 1999

	Nível 150 até 200	Nível 200 até 250	Nível 250 até 300	Nível 300 até 350	Nível 350 até 400	Mais de 400
Até 150	~ 150 Até 200	+ 200 Até 250	+ 250 Até 300	+ 300 Até 350	+ 350 Até 400	Mais de 400
V SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL						
1997	BR, N, NE, SE, S, CO RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT, GO, DF	MG				
1999	BR, N, NE, SE, S, CO RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT, GO, DF					
8ª SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL						
1997	N, NE RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, ES, SP, MT	BR, SE, S, CO MG, RJ, PR, SC, RS, MS, GO, DF				
1999	BR, N, NE, SE, S, CO RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT, GO, DF					
3ª SÉRIE DO ENSINO MÉDIO						
1997			BK, N, NE, SE, S, CO RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT, GO, DF	MG, RS, DF		
1999	AC, AM, RR, PA, TO, MA, RN, PE		IR, N, M, SE, S, CO RO, AP, PI, CE, PB, AL, SE, BA, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT, GO, DF			





ANEXO
NÍVEIS DE DESEMPENHO EM MATEMÁTICA - SAEB 1999

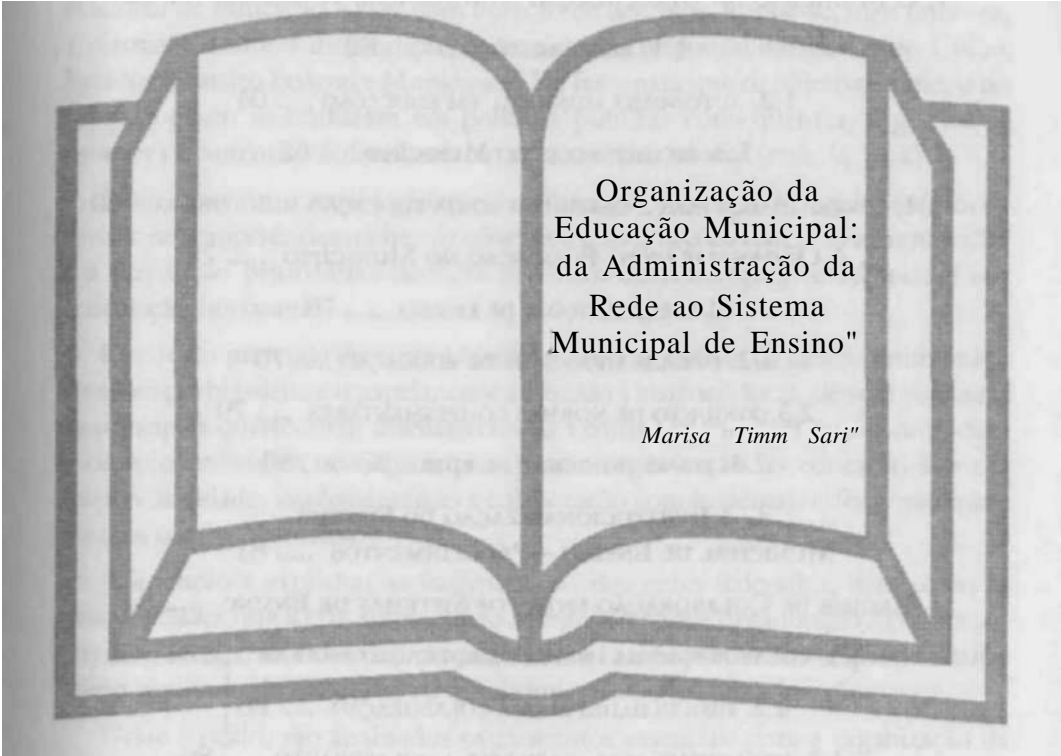
	Nível 160 até 175	Nível 175 até 225	Nível 225 até 275	Nível 275 até 325	Nível 325 até 375
Até 160	+ 160 Até 175	+175 Até 225	+ 225 Até 275	+ 275 Até 325	+ 325 Até 375
	<ul style="list-style-type: none"> Localização de objeto Compreensão de dados apresentados em gráficos de colunas Reconhecimento de figuras geométricas simples 	<ul style="list-style-type: none"> Domínio da adição e subtração Compreensão de situações do dia-a-dia Reconhecimento de figuras geométricas simples 	<ul style="list-style-type: none"> Domínio das quatro operações com números naturais Identificação dos elementos das figuras geométricas Manipulação do sistema monetário 	<ol style="list-style-type: none"> Domínio do sistema de numeração decimal Inserção de dados apresentados em gráficos Cálculo de áreas por composição e decomposição 	<ul style="list-style-type: none"> Domínio das operações com números inteiros relativos Manipulação de expressões algébricas Identificação e aplicação das propriedades de polígonos regulares
	+ 160 Até 175	+175 Até 225	+ 225 Até 275	+ 275 Até 325	+ 325 Até 375
	FUNDAMENTAL				
	SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL				
1999	N, AC, BK, PA, AP, MA, AL	nu, NB, SB, S, CO RO, AM, TO, PI, CE, RN, PB, PE, SE, BA, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT, CO, DJ			
1999	N, NE RO, AC, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, BN, PB, PE, AL, SE, BA, MT	BR, SB, S, CO AM, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, CO, DF			
	FUNDAMENTAL				
	SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL				
1999	MA		BR, N, NE, SE, S, CO RO, AC, AM, RB, PA, AP, TO, PI, CE, BN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT, CO, DJ		
1999			II H, N, NE, SB, S, CO RO, AC, AM, RB, PA, AT, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, ES, RJ, SP, PB, SC, RS, MS, MT, GO, DP		
	MÉDIO				
	SÉRIE DO ENSINO MÉDIO				
1999			N RO, AC, BR, PA, AP, TO, MA, RI	BB, NR, SE, S, CO AM, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, ES, SP, PR, SC, MS, MT, GO, DF	MG, RS
1999			NO, NE RO, AC, AM, RB, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA	BR, SB, S, CO MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT, GO, DF	

BRASIL, REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO SEGUNDO A PROFICIÊNCIA MÉDIA



BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Mariza. *A polêmica municipalização do ensino e o FUNDEF*. Porto Alegre, 1999. 4p. Mimeo.
- ABREU, Mariza. *Situação do Ensino Fundamental no Brasil: diagnóstico e perspectivas*. Aula ministrada em curso de especialização da UnB para servidores do MEC. Brasília, 1999. 26 p. Mimeo.
- BRASIL. *LDB. Lei no 10.172*, de 9 de janeiro de 2001, que "aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências".
- CASTRO, Cláudio de Moura. "A arqueologia da reprovação" in *Revista Veja* nº 49, ano 33. São Paulo, Editora Abril, 6 de dezembro de 2000. p. 20
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de *Avaliação do sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas*. Brasília/DF, MEC/INEP, 1998. 61 p.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *A Educação para o século XXI: o desafio da qualidade e da equidade*. Brasília/DF, MEC/INEP, 1999. 40 p. : il., tab.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *Declaração do Brasil para a Cúpida Mundial da Educação de Dakar, no Senegal*. Brasília/DF, MEC/INEP, 26 de abril/2000. 6 p. Disponível no site do INEP.
- DIDONET, Vital (apresentação de). *Plano Nacional de Educação*. Brasília, Editora Plano, 2000. 188p. : il. Texto legal.
- Rumos da Educação Básica no Brasil*. Palestra no PRAZAP - Seminário para Zona de Atendimento Prioritário - ZAP I e II - Norte e Centro-Oeste, e ZAP I - Nordeste. Brasília, MEC/FUNDESCOLA, janeiro a março de 2001.
- Resultados do Censo Escolar 2000*. Brasília/DF, MEC/INEP, agosto 2000. 63 p. : tab. Tiragem limitada.
- Resultados e tendências da educação superior no Brasil*. Brasília/DF, MEC/INEP, junho 2000. 63 p. : tab. Tiragem limitada.
- Saeb - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: Resultados 99*. Brasília/DF, MEC/INEP, novembro 2000. 80 p. Tiragem limitada.
- Siftopse estatística da educação básica: Censo Escolar 99*. Brasília/DF, MEC/INEP, 2000. 203 p. : tab.
- Situação da educação básica no Brasil*. Org. Maria Helena Guimarães de Castro e Áurea Maria Queiroz Davanzo. Brasília/DF, MEC/INEP, 1999. 134 p. : il., tab.



Organização da
Educação Municipal:
da Administração da
Rede ao Sistema
Municipal de Ensino"

Marisa Timm Sari"

*A versão preliminar deste trabalho (janeiro/1999) e a versão de atualização (janeiro/2001) foram discutidas com **Marim** Abreu e Sônia Lialzano, consultoras do FUNDESCOLA/MEC. A parte referente ao "Regime de Colaboração entre Sistemas de Ensino" foi elaborada por Marisa Timm Sari e Mariza Abreu, a partir do texto "Regime de Colaboração entre Sistemas de Ensino", publicado pela FAMURS, do qual também foi autora Mercedes Rodrigues*

" Consultora do PRASEM.

*



SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO. . . .	61
1. O MUNICÍPIO NA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL	62
1.1. BREVE HISTÓRICO. . . .	62
1.2. AUTONOMIA MUNICIPAL EM EDUCAÇÃO. . . .	64
1.3. INCUMBÊNCIAS DO MUNICÍPIO. . . .	65
1.4. POSSIBILIDADES PARA A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL	69
2. A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO. . . .	72
2.1. INSTITUIÇÕES DE ENSINO. . . .	73
2.2. ÓRGÃOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. . . .	76
2.3. CONJUNTO DE NORMAS COMPLEMENTARES. . . .	79
2.4. PIANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. . . .	80
3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO - PROCEDIMENTOS. . . .	81
4. REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS DE ENSINO. . . .	84
4.1. COLABORAÇÃO NA OFERTA DA EDUCAÇÃO ESCOLAR. . . .	84
4.2. DIFICULDADES PARA A COLABORAÇÃO. . . .	86
4.3. MECANISMOS PARA VIABILIZAR A COLABORAÇÃO. . . .	86
4.4. PASSOS PARA VIABILIZAR A COLABORAÇÃO. . . .	87
4.5. A ESPECIFICIDADE DO REGIME DE COLABORAÇÃO. . . .	88
ANEXOS. . . .	89
ANEXO I: Dispositivos DA LDB QUE CONTÉM ATRIBUIÇÕES DE CARÁTER NORMATIVO DOS SISTEMAS DE ENSINO. . . .	89
ANEXO II: SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO - ANTEPROJETO DE LEI (ROTEIRO-SUGESTÃO). . . .	92
ANEXO III: CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - CONTEÚDOS MÍNIMOS PARA A LEI MUNICIPAL. . . .	110
ANEXO IV: COLABORAÇÃO ENTRE AS UNIDADES FEDERADAS - GRUPOS DE COORDENAÇÃO OU ASSESSORAMENTO E AÇÕES CONJUNTAS	111
ANEXO V. CONSELHO REGIONAL DE EDUCAÇÃO. . . .	113
BIBLIOGRAFIA. . . .	115



SUMÁRIO EXECUTIVO

No cenário da implementação do novo ordenamento jurídico da educação brasileira, acrescido da Lei nº 10.172, de 09/01/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação - PNE, com duração de dez anos, impõe-se, mais uma vez, a discussão sobre a distribuição equitativa das responsabilidades entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. De fato, para que os objetivos e metas do referido plano se traduzam em políticas públicas consequentes, urge que se promova o autêntico federalismo em matéria educacional (PNE, V, 11.2).

Pioneiramente, a atual legislação brasileira enfrenta a tradicional polemica da divisão de competências na área da educação, e aponta com clareza as incumbências e a jurisdição prioritárias de cada instância da Federação, reforçando a sua articulação horizontal.

Este texto pretende destacar a histórica predominância da gestão centralizada na educação brasileira e o papel menor atribuído à instância local, além de comentar as principais questões em discussão sobre a construção da autonomia municipal e oferecer subsídios aos Municípios para a organização da educação sob sua responsabilidade, implementando a colaboração com as demais esferas públicas e com os outros Municípios.

A intenção é explicitar as incumbências dos entes federados, bem como as possibilidades que a LDB apresenta ao Município para a organização da educação em nível local, com ênfase na institucionalização do Sistema Municipal de Ensino como resultado da conquista da autonomia municipal em educação.

Nesse sentido, são analisados os elementos essenciais para a organização da educação no Município - instituições de ensino, órgãos municipais de educação (administrativo e colegiado), conjunto de normas complementares e plano municipal de educação. São também destacadas a questão central do fortalecimento das escolas e as medidas necessárias para o cumprimento efetivo das responsabilidades atribuídas ao Município, quer esteja integrado ao Sistema Estadual de Ensino, quer tenha institucionalizado o seu sistema próprio de ensino.

Por fim, conclui-se com uma reflexão sobre os aspectos fundamentais do regime de colaboração, proposta inovadora da Constituição Federal de 1988 que estabelece novos paradigmas para as relações entre os entes federados, na área da educação. Além disso, o trabalho inclui, como anexos, subsídios que podem auxiliar o processo de organização ou reorganização da educação municipal, especialmente quanto à elaboração da nova legislação, ao exercício da competência normativa e aos mecanismos para a implementação da colaboração federativa.



1. O MUNICÍPIO NA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

1.1. BREVE HISTÓRICO

Historicamente, no Brasil, verificou-se alternância entre períodos de maior centralização ou descentralização político-administrativa. Apesar desses movimentos distintos quanto a concentração do poder, culturalmente predomina a tendência centralizadora na política brasileira. A gestão da educação reflete essa tendência, pois já na Primeira República (1889), em que pese o ideário liberal e federalista, o governo central assumiu, juntamente com os Estados, a tutela do ensino primário e do profissional, encarregando-se também da normatização e da fiscalização do ensino secundário. O papel dos Municípios ficou restrito à colaboração na edificação e na preservação de estabelecimentos de ensino.

A Constituição de 1934 definiu como competência da União "traçar as diretrizes da educação nacional", cabendo aos Estados "organizar e manter os respectivos sistemas de ensino, respeitadas as diretrizes fixadas pela União", sendo obrigatório e gratuito o ensino primário. Já a Constituição de 1937, ao confiar a administração do ensino primário aos Estados, confere aos Municípios pequena participação na organização desse nível [Both, 1997, p. 66].

O movimento municipalista, como questão geral, despontou principalmente a partir da Constituição de 1946, tendo em Anísio Teixeira o maior defensor na área educacional, cuja proposta era a transferência dos encargos dos Estados ou da União, com o ensino primário, para o governo local. A sua tese é apontada como o primeiro passo com vistas a despertar as administrações federal e estaduais para a potencialidade do Município em gerir o ensino básico a ser oferecido a toda a população brasileira.

A descentralização administrativa, no entanto, vai receber impulso com a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 4.024, de 1961, que organiza os sistemas estaduais de ensino e amplia potencialmente a autonomia dos Municípios como mantenedores de rede de escolas, ainda que vinculados ao Sistema de Ensino dos Estados. Nesse período, a instância municipal é estimulada a atuar principalmente no ensino primário da zona rural, mas sem a necessária delegação de competências e sem os recursos compatíveis.

E, pois, a Lei nº 5.692/71 (Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus) que "inclui formalmente o Município no rol dos responsáveis pela administração do ensino de 1º grau" [Both, 1997, p. 68], ao estabelecer que ["a educação constitui dever da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, das empresas, da família e da comunidade em geral, que entrosarão recursos para promovê-la e incentivá-la" (art. 41, 'capuf)]. Além disso, a "Lei da Reforma do Ensino" continha dispositivo que instituiu o processo de municipalização do ensino, ao prever a "progressiva passagem para a

responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que, pela sua natureza, possam ser realizados pelas administrações locais" (art. 58, parágrafo único). Merece destaque também o artigo 71 (Disposições Transitórias), que possibilitou a delegação de parte das atribuições dos Conselhos Estaduais de Educação a Conselhos Municipais.

A partir daí, são implementados programas federais e estaduais com o objetivo de fortalecer a ação municipal, sempre com ênfase no atendimento da zona rural e das periferias urbanas. Dessa forma, atribuiu-se aos Municípios prioridade na manutenção do ensino fundamental e do pré-escolar para os segmentos mais empobrecidos e marginalizados da sociedade, o que, na maioria dos Estados brasileiros, gerou redes municipais pobres e precárias, por falta de consistência e coerência das políticas descentralizadoras.

É relevante salientar que o crescimento da importância dos Municípios na oferta da educação no país verifica-se a partir do processo de significativa ampliação da taxa de escolarização da população brasileira entre 7 e 14 anos, que cresceu de 36%, em 1950, para 67%, em 1970, e atingiu 96%, em 1999. Esse crescimento é consequência da industrialização e urbanização aceleradas e da pressão dos setores populares por acesso aos serviços básicos, entre os quais a educação.

Assim, nas duas últimas décadas, ora atendendo a apelos e demandas da sociedade, ora sofrendo as pressões dos governos federal e estaduais, os Municípios expandiram suas redes próprias de ensino fundamental e de educação infantil (incluindo creches e pré-escolas). A realidade hoje existente evidencia que nem sempre as relações entre as três esferas político-administrativas da Federação brasileira consideraram a capacidade de atendimento da esfera municipal para a transferência de competências ou nem sempre lhe foram assegurados os recursos correspondentes às novas responsabilidades assumidas, o que gerou maior dependência, ao invés da preconizada autonomia. Contribuiu para isso a histórica indefinição das competências entre os níveis de governo, gerando uma atuação desarticulada, caracterizada por sobreposições e omissões.

Aliás, a consolidação da autonomia dos Municípios só vai ocorrer na Constituição Federal de 1988, que os institui como entes da Federação, portanto, como entes jurídicos com recursos e com responsabilidades próprias, e com liberdade para constituir o seu próprio sistema de ensino.

Esse avanço do processo de descentralização em nosso país ocorre em um contexto em que os mais de 5.500 Municípios brasileiros apresentam, como administradores de redes escolares, as mais diferentes situações e possibilidades, o que reflete, inclusive, as relações diversas, e até perversas, que se estabeleceram na divisão dos encargos, especialmente com os Estados, por meio de acordos e convênios, em cada unidade da Federação.



De maneira geral, como consequência da tradicional tutela por parte dos órgãos centrais e dependência por parte dos Municípios, a maioria das administrações locais, especialmente das comunidades pequenas e carentes, precisarão lutar por seu espaço e superar a condição subalterna gerada pela cultura da desigualdade.

Por outro lado, destacados autores já apontam os Municípios como construtores de novas propostas de gestão. Entre eles, Cury (1997, p. 134) expressa a sua constatação:

"Muitas são as iniciativas exitosas, sobretudo em vários Municípios, que tendem a fazer valer a flexibilidade, nas quais a tônica maior é a da democratização do Estado a partir da democratização da sociedade..."

Além disso, muitos Municípios que, a partir da década de 80, elegeram como prioridade a educação e implementaram políticas efetivas de qualificação de suas redes escolares estão a apontar alternativas para o caminho a ser percorrido. É preciso analisar as lições aprendidas com essas experiências, já publicadas, principalmente, por UNICEF, CENPEC e INEP/MEC.

1.2. AUTONOMIA MUNICIPAL EM EDUCAÇÃO

Conforme salienta Gadotti (2000, p. 166), "O ensino municipal vem-se implantando e crescendo no País - atento, sobretudo, à educação infantil, ao ensino fundamental] e à educação de jovens e adultos - sem uma planificação adequada. Não há no país um *projeto nacional para a educação municipal*, apesar dos esforços da UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) e, no passado, dos esforços de grandes educadores, como Anísio Teixeira"

A partir dessa consideração e de estudos já publicados sobre o assunto, há, no mínimo, seis principais questões a serem consideradas para que se fortaleça efetivamente a autonomia municipal em matéria de educação:

- importância da institucionalização de processo de planejamento que assegure maior qualidade e eficácia à gestão da educação municipal, tendo por base o diagnóstico da respectiva situação histórica, demográfica, administrativa, educacional e econômico-financeira do Município; esse processo pode ter como culminância a organização do Sistema Municipal de Ensino;
- equilibrado processo de descentralização que qualifique os gestores e distribua os recursos, a partir da avaliação da capacidade de atendimento de cada Município nas dimensões pedagógica, financeira e administrativa, superando-se, assim, a crença ou descrença exagerada no Município como instância autônoma para administrar a educação (a implantação do FUNDEF, cujos mecanismos devem ser aperfeiçoados conforme prevê a lei, aponta na direção dessa descentralização responsável);

- democratização da gestão educacional pela implementação de espaços de participação, deliberação e co-responsabilidade da sociedade, como o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEE, o Conselho de Alimentação Escolar, Conselhos Escolares, as Associações de Pais, os Grêmios Estudantis, etc; somente a participação da sociedade civil pode propiciar a continuidade das políticas públicas e a democratização da transição entre os governos, evitando-se que o **fortalecimento** do poder local signifique "**prefeiturização**";
- definição, em cada contexto, das possibilidades e limites da autonomia da escola, a partir de uma adequada atribuição de competências e de um novo relacionamento entre os sistemas e as respectivas unidades escolares, evitando-se, simultaneamente, a centralização administrativa e a crença desmedida na autonomia da escola como escala ideal de descentralização;
- efetividade no regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme prescrevem a Constituição Federal (art. 211) e a LDB (art.8º),¹ substituindo-se a cultura da municipalização dos encargos e da centralização das decisões, inspiradas em práticas clientelistas e hierarquizadas, por uma competente ação federativa coordenada entre iguais, garantidora da unidade na diversidade e do compartilhamento das responsabilidades. "Não caia na tentação... de achar - agora, ao contrário do que acontecia antes - que o Município pode tudo e que ele não depende mais de ninguém", aleita Arellano (1997, p.3);
- trabalho conjunto dos Municípios no âmbito de sua organização microrregional, estadual e macrorregional, promovendo sistematicamente o intercâmbio e o consórcio entre os de grande, médio e pequeno portes, e fortalecendo, conseqüentemente, as **UNDIME** estaduais e a **UNDIME** nacional, como porta-vozes da instância municipal nos espaços de construção e definição das políticas públicas de educação, e como apoio técnico aos secretários municipais de Educação.

1.3. INCUMBÊNCIAS DO MUNICÍPIO

Para Romão (1997, p. 28), "No que diz respeito à consolidação da hora e da vez dos Municípios no sistema educacional brasileiro, a LDB apresenta avanços

¹ Para a concretização dessa diretriz legal, deverá ser renovado, em 2001, o Protocolo de Cooperação UNDIME/CONSED para desenvolvimento do Regime de Colaboração no biênio 1999/2000, firmado em agosto de 1999, entre a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME e o Conselho Nacional de Secretários de Educação- CONSED. Essa questão, por ser estratégica para a organização dos sistemas já referidos, e aprofundada na seção 4, deste texto, sob o título "Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino".



inegáveis. Não há como pairar mais dúvidas sobre a legalidade impositiva dos sistemas municipais de educação (...)".

É necessário, portanto, que se tenha clareza sobre esse novo ordenamento constitucional, legal e institucional do setor da educação, que deve balizar as relações e a distribuição de responsabilidades entre as três instâncias federativas. Embora os entes federados não sejam independentes uns dos outros, nem os Estados em relação a União, nem os Municípios em relação aos Estados e à própria União, essa interdependência não pode ser entendida como subordinação, o que ainda prevalece em algumas Constituições estaduais.

Para melhor entendimento do novo papel do Município na organização da educação nacional, recomenda-se a análise dos quadros 1, 2 e 3, apresentados nas páginas seguintes, que organizam as *incumbências da União, dos Estados e dos Municípios, sua atuação prioritária e a jurisdição dos respectivos sistemas*, já trabalhadas no documento "Revisão de Legislação para Secretários e Conselheiros Municipais de Educação" - volume 1, enviado aos participantes do PRASEM III, antes da realização dos encontros.

Dessa análise, conclui-se que as *incumbências atribuídas aos Municípios* podem ser divididas em dois grupos [Abreu, 1998, p. 67; Fleck, 1998, p.8]:

- > as que pressupõem a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino;
- > as que independem da constituição do sistema municipal e que lhe cabem mesmo que o Município se integre ao Sistema Estadual de Ensino.

Assim, o Município que institucionalizar o Sistema Municipal de Ensino terá as seguintes atribuições especiais:

- > baixar normas complementares para o sistema de ensino (LDR, art. 11, III);
- > autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino (LDB, art. II, IV).

Cumprir, portanto, no entanto, as incumbências de todos os Municípios na organização da educação brasileira, conforme a LDB (art. 11), independentemente da organização do Sistema Municipal de Ensino, a partir dos deveres do poder público (LDB, art. 4º, I a IX):

- > organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-se às políticas e planos educacionais da União e dos estados;

² Quadros elaborados por Adeum Sauer, Marisa Timm Sari, Mariza Abreu e Regina Gracindo para a palestra "Sistemas Municipais de Ensino e a nova LDB", do PRASEM - Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação, promovido pelo MEC/Projeto Nordeste, UNICEF, UNDIME e Banco Mundial, no período de maio a dezembro de 1997.



- > exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- > oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental.

QUADRO 1

DISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES ENTRE AS UNIDADES FEDERADAS - UNIÃO

ATUAÇÃO PRIORITÁRIA CF, ART. 211; LDB, ART.8º, §1º	JURISDIÇÃO DOS SISTEMAS LDB, ART. 16	INCUMBÊNCIAS CF, ART. 30, VI; LDB, ARTS. 9º E 75
INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO FUNÇÃO NORMATIVA, REDISTRIBUTIVA E SUPLETIVA	<ul style="list-style-type: none"> > INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO > INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR > ÓRGÃOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO 	<ul style="list-style-type: none"> > PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO* > SISTEMA FEDERAL DE ENSINO > ASSISTÊNCIA TÉCNICA E FINANCEIRA A ESTADOS/DF E MUNICÍPIOS > DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA* > SISTEMA DE INFORMAÇÕES E AVALIAÇÃO EDUCACIONAL" > AUTORIZAÇÃO, RECONHECIMENTO, CREDENCIAMENTO, SUPERVISÃO E AVALIAÇÃO DE CURSOS SUPERIORES E INSTITUIÇÕES DE ENSINO DO SEU SISTEMA > NORMAS GERAIS PARA GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO

(*) Em colaboração com Estados/DF e Municípios.

QUADRO 2

DISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES ENTRE AS UNIDADES FEDERADAS - ESTADOS/DF

ATUAÇÃO PRIORITÁRIA CF, ART. 211	JURISDIÇÃO DOS SISTEMAS LDB, ART. 17	INCUMBÊNCIAS CF, ART.30, VI E LDB, ARTS. 10 E 75
ENSINO FUNDAMENTAL ENSINO MÉDIO	<ul style="list-style-type: none"> > INSTITUIÇÕES ESTADUAIS DE ENSINO > INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR > INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO > ÓRGÃOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO 	<ul style="list-style-type: none"> > SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO > FORMAS DE COLABORAÇÃO COM OS MUNICÍPIOS NA OFERTA DO ENSINO FUNDAMENTAL > PLANOS EDUCACIONAIS QUE INTEGREM AÇÕES DOS MUNICÍPIOS > AUTORIZAÇÃO, RECONHECIMENTO, CREDENCIAMENTO, SUPERVISÃO E AVALIAÇÃO DE CURSOS SUPERIORES E INSTITUIÇÕES DE ENSINO DO SEU SISTEMA. > NORMAS COMPLEMENTARES PARA SEU SISTEMA DE ENSINO > AÇÃO SUPLETIVA E REDISTRIBUTIVA



Alem disso, a LDB (art. 87, § 3º) prescreve a cada Município, e apenas supletivamente ao Estado e à União, deveres que vêm causando polêmica porque deslocam a responsabilidade concorrente das esferas estadual e municipal pelo ensino fundamental na direção dos Municípios, o que os tornaria mais responsáveis que os Estados por essa etapa da educação básica, contrariando, de certa forma, o que dispõe a Constituição Federal de 1988 e a Emenda Constitucional nº 14/96 (art. 211, §§ 2º, 3º e 4º). As referidas incumbências são: matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no ensino fundamental; prover cursos presenciais ou à distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados; realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação à distância; integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.

1.4. POSSIBILIDADES PARA A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

A Constituição Federal (art. 211, 'caput') e a LDB (art. 8º, 'caput') estabelecem a *institucionalização/organização do Sistema Municipal de Ensino como regra geral*, em decorrência de serem os Municípios entes políticos autônomos da Federação brasileira. No entanto, considerando-se a heterogeneidade que os caracteriza, bem como outras formas possíveis de articulação, a mesma LDB (art. 11, parágrafo único) dispõe que: "Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica."

Cada Município tem, portanto, a possibilidade de optar por duas outras formas de organização da educação municipal, alternativas ao Sistema Municipal de Ensino:

- > integrar-se ao Sistema Estadual de Ensino;
- > compor com o Estado um sistema único de educação básica.

O quadro 4,³ apresentado a seguir, sintetiza, de forma didática, os elementos constitutivos e os respectivos procedimentos referentes à institucionalização do Sistema Municipal de Ensino e às outras possibilidades de organização da educação nos Municípios.

O Conselho Nacional de Educação, no Parecer CNE/CEB nº 05/97 (item 2), destaca como saudável inovação da Lei nº 9.394/96 a possibilidade de instituição dos sistemas municipais de ensino, esclarecendo que também é assegurado aos

³ Quadro elaborado por Mariza Abreu e Marisa Timm Sari para a Oficina "Sistema Municipal de Ensino" do PRASEM - Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação, promovido pelo MEC/Projeto Nordeste, UNICEF, UNDIME e Banco Mundial, no período de maio a dezembro de 1997.



QUADRO 4
POSSIBILIDADES PARA A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

	SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO	INTEGRAÇÃO AO SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO	SISTEMA ÚNICO COM O ESTADO
ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	<ul style="list-style-type: none"> > INSTITUIÇÕES DE ENSINO (MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO BÁSICA E PRIVADAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL) > ÓRGÃOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO <ul style="list-style-type: none"> · ADMINISTRATIVO · NORMATIVO (CONSELHO) > CONJUNTO DE NORMAS COMPLEMENTARES > PIANO DE EDUCAÇÃO 	<ul style="list-style-type: none"> > INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS DE ENSINO > ÓRGÃOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO <ul style="list-style-type: none"> > ADMINISTRATIVO > CONSELHO (NÃO NORMATIVO) > PIANO DE EDUCAÇÃO 	<ul style="list-style-type: none"> > INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO ADMINISTRADAS PELO ESTADO E PELO MUNICÍPIO EM CONJUNTO > INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA
PROCEDIMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> > ALTERAÇÃO DA LEI ORGÂNICA (SE FOR O CASO) > LEI(S) DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO > ORGANIZAÇÃO/REORGANIZAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO > COMUNICAÇÃO À SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO E AO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO 	<ul style="list-style-type: none"> > COMUNICAÇÃO COM A SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO E COM O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO 	<ul style="list-style-type: none"> > OPÇÃO TOMADA EM CONJUNTO PELO MUNICÍPIO E PELO ESTADO



Municípios o direito à opção de permanecerem vinculados aos respectivos sistemas estaduais. No caso da organização do sistema próprio, afirma que "haverá de decorrer prazo indispensável à formulação das leis municipais correspondentes, incluídas alterações da lei orgânica, quando for o caso".

Já o Parecer CEB/CNE nº 30/2000, de 12/09/2000, que versa sobre sistemas de ensino e organização da educação nacional e, em especial, sobre os sistemas municipais de ensino, em resposta à consulta da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - UNCME e outros, e teve como relator o conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury, manifestou-se pela "institucionalização efetiva de sistemas municipais de ensino cujo funcionamento possa beneficiar os níveis de ensino próprios da sua autonomia e competência". Além disso, o parecer, considerando a diversidade das realidades municipais, recomenda que "tal institucionalização deve se consubstanciar juntamente com a assistência técnica e financeira da União, em seu papel redistributivo, e também dos Estados...".

É necessário reiterar, no entanto, que a decisão de institucionalizar o Sistema Municipal de Ensino cabe somente ao Município. Enquanto essa organização não se completar, as atuais vinculações aos respectivos Sistemas Estaduais de Ensino deverão ser mantidas, extinguindo-se quando a referida institucionalização é comunicada formalmente à Secretaria de Estado da Educação e ao Conselho Estadual de Educação.

Se o Município renunciar à prerrogativa de criar o seu Sistema Municipal de Ensino e optar pela *integração ao Sistema Estadual de Ensino*, continua obrigado a manter seu compromisso com a oferta de educação escolar, e deve destinar, no mínimo, 25% de sua receita de impostos, ou o que consta na respectiva Lei Orgânica, para manutenção e desenvolvimento do ensino [CF, art. 212; LDB, art. 69]. Portanto, deve manter uma rede própria de escolas e o órgão administrativo da educação, recomendando-se também a organização de um órgão colegiado como, por exemplo, o Conselho Municipal de Educação, tendo em vista o princípio da gestão democrática do ensino público [CF, art. 206, VI; e LDB, art. 3º, VIII]. Se este existir, não será normativo, porque o Município abre mão de parte de sua autonomia, ficando mantida sua vinculação normativa ao Sistema Estadual de Ensino, ou seja, a educação municipal permanece submetida às normas, à supervisão e à avaliação do sistema de ensino do respectivo Estado, a quem compete autorizar e credenciar as suas escolas e cursos. "É bem verdade que, se a autonomia é um princípio e um valor almejado por todos, esta solução deverá ser sempre circunstancial e transitória" [Chieco, 1997, p. 102].

De acordo com a Lei nº 5.692/71, os Estados estavam autorizados a delegar parte de suas atribuições aos Conselhos Municipais de Educação. Hoje, de conformidade com o novo ordenamento jurídico da educação, o Conselho



Nacional de Educação entende que "tendo os Municípios as competências que a lei lhes outorga, não há que se talar em delegação de competências" (Parecer CNE/CEB nº 12/97), cabendo aos Conselhos Estaduais exercê-las plenamente, se a municipalidade optar pela integração ao Sistema de Ensino do Estado.

Comentando a opção do Município por integrar-se ao sistema estadual, o já mencionado Parecer CNE/CEB nº 30/2000 contribui com novos elementos para a interpretação e discussão dessa alternativa. O entendimento é que, de rato, essa situação vigente sob a Lei nº 5.692/71 precisa agora ser considerada "à luz do novo ordenamento jurídico que contempla a autonomia municipal reconhecida na Constituição e na LDB". Logo, essa integração hoje deverá reunir o Estado e os Municípios optantes em ações conjugadas e articuladas em que estes últimos atuarão menos como subsistemas e mais como co-participes, numa relação pactuada horizontalmente. Poder-se-ia, por exemplo, avançar nesse sentido, assegurando a participação do Município na discussão e definição das normas complementares elaboradas pelo Sistema Estadual de Ensino.

Quanto à instituição de um *sistema único de educação básica*, essa alternativa tem sido pouco discutida e tratada sempre com referência ao regime de colaboração. "Seria este regime levado ao extremo de Estado e Município administrarem em conjunto a mesma rede de escolas" [Balzano, 1997, p. 2]. Entretanto, essa proposta vai além do regime de colaboração entre os sistemas estadual e municipal, pois é mais ambiciosa do que repartição de responsabilidades, planejamento integrado ou normas educacionais elaboradas em conjunto, devendo resultar, por vontade de ambas as partes, na unificação da educação pública de um determinado território. Ao sistema único estariam também integradas todas as instituições privadas de educação básica.

"Assim, entende-se que o sistema único deve consistir, em relação a oferta pública, na manutenção e administração compartilhada da mesma rede de escolas, que deixariam de ser apenas estaduais ou municipais e passariam a ser escolas públicas de responsabilidade simultaneamente do Estado e do Município (...)" [Abreu, 1998, p. 104].

2. A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO

No atual contexto educacional do país, os Municípios em sua maioria já assumiram deveres com o ensino público e são, em geral, mantenedores e administradores de redes escolares de educação básica, em que predomina a oferta de ensino fundamental (séries iniciais) e de educação infantil, vinculados normativamente e sujeitos à supervisão e avaliação dos sistemas estaduais. Dessa situação à institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, há passos a serem



dados e medidas a serem implementadas, de maior ou menor complexidade, que demandarão maior ou menor tempo, dependendo de cada realidade municipal. Trata-se de um processo de transição para a construção da autonomia educacional do Município, na medida em que essa meta possa significar efetiva melhoria na oferta da educação pública com padrões de qualidade.

O citado Parecer CNE/CEB nº 30/2000 refere-se a necessidade desse tempo de transição para que o ordenamento revogado se submeta ao novo instituído. Entende, porém, que a esperada regulamentação trazida pela LDB instaura um segundo momento a partir do qual já se pode começar a definir o sistema de ensino, especialmente pela regulamentação clara das áreas de atuação, das competências e da jurisdição de cada instância federativa, destacando o regime de colaboração. Além disso, salienta a gama de diretrizes curriculares e operacionais publicadas pelo próprio CNE, bem como os avanços nos aspectos técnico-administrativos e financeiros, como iniciativas que contribuem para maior efetividade na organização dos sistemas de ensino.

Já o Plano Nacional de Educação, ao estabelecer os objetivos e as metas sobre *gestão*, prevê que seja estimulada a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiados tecnicamente os Municípios que optarem por constituir Sistemas Municipais de Ensino (PNF, V 11.3.2, meta 21). Enfim, o Município está sendo desafiado a não retardar o exercício, no âmbito da educação escolar, de sua autonomia plena por meio da institucionalização do seu sistema próprio.

A seguir, serão analisados os principais elementos que compõem as redes municipais de ensino, hoje, na sua maioria, ainda integradas aos sistemas estaduais, porém em busca de sua identidade própria, e de uma relação mais articulada e horizontal com os respectivos Estados e com a sociedade. Além disso, serão indicadas as mudanças e as adaptações indispensáveis à concretização da plena autonomia, ou seja, o que implica a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino.

2.1. INSTITUIÇÕES DE ENSINO

O Município, na medida de sua capacidade de atendimento [LDB, art. 75, § 2^a], deverá garantir, por meio das instituições públicas municipais, **oferta** gratuita dos seguintes níveis e modalidades de ensino:

- > ensino fundamental para os educandos na idade própria e para os jovens e os adultos;
- > educação infantil em creches e pré-escolas;
- > atendimento educacional especializado aos educandos com necessidades especiais.



Quanto à atuação do Município em outros níveis de ensino (por exemplo, ensino médio), só poderá ocorrer "quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua arca de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino" [LDB, art. 11, V].

Cabe salientar que a educação infantil em creches e pré-escolas passou a ser área de atuação prioritária para os Municípios, devendo a União e os Estados amarem de forma subsidiária, mas necessária, em apoio técnico e financeiro às municipalidades, consoante o artigo 30, VI, da Constituição Federal [PNE, II, A, 1.2.].

Além disso, a LDB (art. 89 das Disposições Transitórias) determinou o prazo de três anos, a contar da sua publicação, ou seja, até dezembro de 1999, para que as creches e pré-escolas existentes ou que viessem a ser criadas fossem integradas ao respectivo sistema de ensino. No caso de o Sistema Municipal de Ensino ainda não estar institucionalizado, as creches e pré-escolas mantidas e administradas por outros órgãos da Prefeitura deviam integrar-se, no referido prazo, à rede escolar municipal e, assim como o conjunto das instituições municipais de ensino, ficar integradas ao Sistema Estadual de Ensino. Considerando-se o decurso do prazo estabelecido pela LDB, O Parecer CNE/CEB nº 04/2000 dispõe que novas instituições de educação infantil somente poderão entrar em funcionamento se autorizadas pelos respectivos sistemas de ensino. Prescreve também que aquelas em funcionamento sem autorização deverão regularizar-se junto ao órgão próprio de seu sistema de ensino, sob pena de serem impedidas de funcionar.

O cumprimento dessas medidas não impede que, no âmbito da administração municipal e das parcerias com as demais instâncias governamentais, seja estabelecida a gestão compartilhada das instituições de educação infantil entre a Secretaria Municipal de Educação e outras secretarias e órgãos envolvidos (Saúde, Assistência Social, Trabalho, Gabinete da primeira-dama, etc). O planejamento intersetorial favorecerá, inclusive, a utilização correta e adequada dos recursos humanos e financeiros, uma vez que não cabe ao setor educacional arcar com o financiamento das ações de caráter assistencial.

O compromisso do Município com a transformação da realidade social e educacional existente será explicitado na prioridade que merecer o fortalecimento das instituições de ensino por ele mantidas, para que possam garantir padrão mínimo de qualidade de ensino.

O foco da administração da educação no Município deve, pois, centrar-se nas unidades escolares, assegurando-lhes autonomia pedagógica, financeira e administrativa, requisitos fundamentais para construir a sua identidade e a sua proposta pedagógica, com a participação da comunidade escolar e local, democratizando a sua gestão.



Há várias experiências em andamento no país, em âmbito estadual e municipal, com vistas .1 fortalecer a escola e construir a sua autonomia. Essa é uma política implementada pelas sociedades modernas, não só na área educacional, para fazer frente ao controle centralizado, vertical e ineficaz das atividades - fim das organizações e sistemas, em face do avanço tecnológico da comunicação e da informação.

Por outro lado, todas as escolas devem oferecer ensino de qualidade a todos os seus alunos, independentemente da sua localização (centro urbano, periferia ou zona rural), cabendo à administração da rede escolar, a partir do diagnóstico sobre a situação de cada estabelecimento, implementar mecanismos de compensação a fim de garantir o seu funcionamento com as condições e os insumos básicos indispensáveis.

Esse processo de descentralização, se implementado de forma participativa, caracterizado como um programa de governo negociado com as comunidades escolares em todas as suas etapas, poderá ser um caminho eficaz para o Município cumprir as incumbências que lhe são atribuídas (LDB, art. 11). Logo, será necessário priorizar a implementação dos Conselhos Escolares [LDB, art. 14, II; PNE, II, 2.3, meta 9], com representantes das comunidades escolar e local - pais, alunos, professores, direção, funcionários e outros. Esse colégio será não só um mecanismo de participação democrática, mas de gestão coletiva da escola.

Se o Município institucionalizá-lo, o Sistema Municipal de Ensino será integrado, de acordo com a LDB (art. 18), não só pelas instituições municipais de ensino fundamental, ensino médio (se houver) e educação infantil, como também pelas instituições privadas de educação infantil. Em consequência, a ação supervisora e fiscalizadora das instituições privadas dessa etapa da educação básica é de competência do referido sistema.

As instituições privadas de ensino fundamental e médio continuam vinculadas ao sistema estadual. No caso de Municípios que mantenham instituições de ensino superior, estas vinculam-se ao Sistema Estadual de Ensino.

Cabe indagar se um Município, sem rede escolar própria, poderia instimcionalizar seu sistema de ensino. Entende-se que essa alternativa contraria a LDB, a qual dispõe que "os sistemas municipais de ensino compreendem as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal" (art. 18,1). Além disso, não está definido que o Município deva manter, .10 mesmo tempo, instituições de ensino fundamental e de educação infantil, podendo atender apenas um a desses níveis. Entretanto, sendo esta a sua área de atuação prioritária, se não o fizer, o Município não estaria cumprindo integralmente suas atribuições constitucionais. Também não foi definido o número mínimo necessário de estabelecimentos de ensino para a instituição do sistema municipal; portanto, basta que mantenha uma ou algumas escolas municipais.



2.2. ÓRGÃOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

2.2.1. ÓRGÃO ADMINISTRATIVO

Esse órgão, em geral, já existe na estrutura das Prefeituras Municipais, inclusive nos pequenos Municípios. Sua denominação pode variar de acordo com o estabelecido na legislação municipal, sendo a mais comum Secretaria ou Departamento Municipal de Educação.

A Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente tem a responsabilidade de administrar a rede municipal de ensino, definindo as políticas municipais de educação e estabelecendo, por meio do Plano Municipal de Educação, os objetivos e as metas prioritários, as estratégias e as ações necessárias para cumprir o seu compromisso legal e equacionar os problemas existentes.

O atual contexto da educação brasileira está a exigir dos órgãos que administram a educação um novo padrão de gestão. As mudanças a serem implementadas exigem das equipes gestoras liderança, compromisso, diálogo, transparência, motivação, competência e atualização permanente.

Entre os principais pressupostos de um novo padrão de gestão para o órgão (secretaria, etc.) administrativo da educação, destacam-se: a equidade, a descentralização, o foco na escola e na aprendizagem dos alunos, a autonomia das escolas e a participação de todos.⁴

É importante destacar também que o Plano Nacional de Educação (V, 11.3.2) apresenta metas para a qualificação da gestão dos órgãos administrativos da educação, especialmente visando à sua informatização e à formação de pessoal técnico para suprir, pelo menos, as necessidades dos setores de informação e estatísticas educacionais, planejamento e avaliação.

Assim, entre as providências que devem ser tomadas em direção à institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, é prioritária a estruturação ou reestruturação da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente.

Especial atenção deve ser dispensada aos recursos humanos da secretaria. De acordo com o porte do Município e a dimensão da rede de ensino, é necessário definir o seu quadro de pessoal para funções de coordenação política, de suporte pedagógico e de apoio administrativo-financeiro.⁵

⁴ PRASEM I. Palestra sobre "Novas Perspectivas na Gestão do Sistema Educacional". Caderno de Transparências, 1998.

⁵ Esta parte do trabalho sobre recursos humanos da Secretaria Municipal de Educação tem por base o texto "Secretaria Municipal de Educação*", de Vera Neusa Lopes, citado nas referências bibliográficas.

A coordenarção política envolve a definição das políticas públicas prioritárias da gestão, bem como a integração com a comunidade educacional e a comunidade externa, e a colaboração com os demais órgãos da administração municipal e com as outras instâncias governamentais, para desenvolver atividades de planejamento/orçamento, organização das informações, desenvolvimento e gestão escolar, articulação e avaliação.

Já as atividades de suporte pedagógico tem como objetivo central o acompanhamento e o assessoramento às instituições de ensino, visando à execução da proposta educacional do Município, consubstanciada no Plano Municipal de Educação, e das propostas pedagógicas das escolas. O resultado dessa ação deverá ser o sucesso escolar dos alunos.

Os serviços de apoio administrativo-financeiro da secretaria realizam atividades auxiliares cuja finalidade é facilitar o trabalho das equipes de suporte pedagógico e das próprias escolas, que realizam a atividade-fim da educação municipal. Esse apoio deve ser exercido nas áreas de pessoal, finanças, material e patrimônio, registros escolares e serviços gerais. A participação da secretaria na gestão financeira dos recursos da educação deverá merecer atenção especial, conforme explicita o texto deste Guia de Consulta sobre o assunto.

Hoje, muitas Secretarias Municipais de Educação dedicam grande parte de seu tempo e pessoal à gestão dos programas suplementares, principalmente àqueles que se encontram sob responsabilidade dos Municípios, como a merenda e o transporte escolar. Esses programas devem ser implementados com igual atenção às questões operacionais e à sua dimensão educacional.

Com a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, cresce a relevância do órgão administrativo da educação, pois passa a ser o gestor do sistema, o que é mais complexo e abrangente do que administrar a rede de escolas municipais. Na nova situação, por exemplo, a secretaria, bem como o órgão normativo, terão atribuições, devidamente definidas pelo Município, não só para autorizar, credenciar e supervisionar as escolas municipais, mas também as instituições privadas de educação infantil, todas antes autorizadas, credenciadas e supervisionadas pelo Sistema Estadual de Ensino.

2.2.2. ÓRGÃO COLEGIADO

Na organização da educação municipal, é importante também a existência de órgão colegiado representativo da comunidade, como mediador entre a sociedade civil e o Poder Executivo local na discussão, formulação e implementação da política municipal de educação. Dessa forma, esse colegiado qualifica-se para assumir posteriormente a função normativa, devendo participar inclusive no processo de construção do Sistema Municipal de Ensino.



Tradicionalmente, o referido colegiado é O Conselho Municipal de Educação. entretanto, é necessário ressaltar que hoje esse órgão deve ser concebido sob o princípio da gestão democrática do ensino público [E:F, art. 206,VI; LDB, art. 3º, VIII; PNE, V, 11.2], cujo pressuposto é a participação da comunidade na definição e no acompanhamento da execução das políticas educacionais. Logo, deve ser representativo na sua composição e dotado de autonomia administrativo-financeira para atuar com isenção. Ao mesmo tempo, os conselhos devem constituir-se em órgãos de colaboração com o Executivo, sem se transformarem em espaços de oposição sistemática.

O Conselho Municipal de Educação não tem incumbências administrativas. Por outro lado, enquanto não for institucionalizado o Sistema Municipal de Ensino, não lhe poderá ser atribuída a função normativa, podendo, no entanto, exercer funções consultivas, deliberativas, de assessoramento, propositivas, mobilizadoras e de controle social. O anexo III deste texto apresenta sugestões de conteúdos para a lei municipal que o institui.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394/96 não esclarece, nos artigos que tratam da jurisdição dos sistemas de ensino dos Estados, Distrito Federal e Municípios, quais órgãos normativos integram esses sistemas, embora atribua aos entes da Federação incumbências de baixar normas complementares para os respectivos sistemas de ensino. Além disso, em dois dispositivos, a LDB faz referência aos "órgãos normativos dos sistemas de ensino": no artigo 60, cm que trata das instituições privadas não lucrativas de educação especial, e no artigo 90, que trata da possibilidade de delegação pelo Conselho Nacional de Educação de atribuição aos "órgãos normativos dos sistemas de ensino."

Ao não dispor sobre a estrutura e as funções desses órgãos, a LDB respeita o princípio federativo que pressupõe a autonomia dos Estados e Municípios para a estruturação dos seus sistemas de ensino, enfatizando o princípio da liberdade na sua organização [LDB, art. 8-, § 2-]. Por outro lado, na história da educação brasileira, os órgãos normativos são tradicionalmente colegiados, como o Conselho Nacional de Educação, previsto na estrutura educacional da União, pela LDB (art 9º, § 1º).

Reforçando essa ideia, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, em seu Parecer nº 05/97, interpreta os dispositivos da Lei nº 9.424/96 (FUNDEF) que prevê a representação dos Conselhos de Educação, estadual e municipal, no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do fundo, como o "reconhecimento tácito" dos conselhos de educação como os órgãos normativos dos sistemas de ensino.

Portanto, a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino requer, como importante elemento constitutivo, um órgão responsável pela função normativa, a ser definido na lei municipal. Cada Município, ao instituí-lo ou reorganizá-lo,

deverá considerar a sua identidade própria, as peculiaridades locais e as responsabilidades que lhe cabem na área educacional.

Alem do órgão colegiado do Sistema Municipal de Ensino, que, na realidade brasileira, tem sido o Conselho Municipal de Educação, os Municípios vêm instituindo e mantendo em funcionamento *órgãos colegiados de controle social*, prescritos em legislação federal, como o Conselho Municipal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, o Conselho Municipal de Alimentação Escolar e outros que se fazem necessários, muitas vezes em razão de programas federais que envolvem gestão descentralizada e repasse de recursos. Por outro lado, o Plano Nacional de Educação - PNE inclui meta que prevê a "instituição, em todos os níveis, de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos destinados à educação não incluídos no FUNDEF, qualquer que seja a sua origem, nos moldes dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF" [PNE, V, 11.3, meta 42].

2.3. CONJUNTO DE NORMAS COMPLEMENTARES

Tanto a organização e o funcionamento de uma rede municipal de ensino integrada ao sistema estadual quanto de um Sistema Municipal de Ensino pressupõem a existência de normas complementares. Em se tratando, porém, da organização de sistema, a existência de normas elaboradas por órgão normativo próprio, que garantam unidade e coerência aos elementos que o constituem, é requisito apontado pela unanimidade dos autores.

O Município, portanto, ao institucionalizar o seu próprio sistema, passa a usufruir da capacidade normativa [CNE/CEB, Parecer nº 30/2000]. Por outro lado, a LDB descentraliza para os sistemas de ensino várias decisões de caráter normativo, favorecendo sua adequação às peculiaridades locais, desde que sejam complementares às normas nacionais responsáveis por assegurar a necessária unidade normativa da educação em todo o país. No anexo I deste trabalho, apresenta-se uma listagem que, sem pretender ser exaustiva, relaciona dispositivos da LDB que contêm atribuições de caráter normativo dos sistemas de ensino.

Para facilitar a sua identificação e não restringi-las às elaboradas pelo órgão normativo, as normas próprias de cada sistema podem ser organizadas em subconjuntos [Fleck (1997, p.3); Abreu (1998, p.69)]:

> as derivadas de atos do Poder Legislativo (lei do SME, lei do CME, lei da gestão democrática, lei do plano de carreira, etc);

> as derivadas de atos do Poder Executivo:

- atos próprios (decretos e portarias);
- atos de seu órgão normativo (pareceres e resoluções).



Dependendo de seu conteúdo, portanto, alguns dos dispositivos da LDB com atribuições de caráter normativo dos sistemas de ensino devem ser regulamentados em lei, como, por exemplo, os relativos à gestão democrática do ensino e ao estatuto e plano de carreira do magistério; outros devem ser regulamentados por atos do órgão normativo, como, por exemplo, a parte diversificada do currículo e os dispositivos relacionados com a progressão parcial e a continuada.

2.4. PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Tendo o Município optado pela integração de sua rede de ensino ao sistema estadual ou já tendo institucionalizado o seu sistema de ensino autônomo, seja qual for a situação, não pode prescindir de um plano de educação, de duração plurianual, que oriente as decisões e as ações de todos os envolvidos no esforço educativo, a que seja construído com a participação das escolas e da comunidade.

Embora a Constituição Federal e a LDB não exijam do Município a formulação de planos de educação, essa lacuna da legislação foi sanada pela Lei nº 10.172, de 09/01/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação - PNE. O artigo 2º dessa lei dispõe que, a partir de sua vigência, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes. Ainda, conforme o PME, a elaboração dos planos decenais estaduais e municipais é necessária, como desdobramento, para adequação das metas gerais às especificidades locais e definição de estratégias adequadas a cada circunstância.

Cumprido salientar também que, de acordo com a LDB (art. 11,I), o Município deve desenvolver suas ações educacionais integrando-as às políticas e planos educacionais da União e dos Estados. Logo, ao elaborar seu plano de educação, deverá considerar as diretrizes, os objetivos e as metas dos Planos Nacional e Estadual de Educação.

Entre as ações para a organização da educação municipal e a implementação do Sistema Municipal de Ensino, a serem previstas no Plano Municipal de Educação, de acordo com a realidade de cada Município, são prioritárias:

- a regularização das escolas mantidas pelo Município, quanto à situação legal (atos de criação, autorização de funcionamento, aprovação de regimento, etc.) e às condições mínimas de funcionamento;
- a reorganização da rede escolar e a nucleação de escolas rurais, com implantação de transporte, se for o caso;
- > o apoio pedagógico e administrativo às escolas para a elaboração e/ou a execução de sua proposta pedagógica e do regimento escolar, incentivando a discussão e o aprofundamento das possibilidades introduzidas pela LDB quanto à organização da educação básica e à gestão democrática das escolas;

- a discussão sistemática com as escolas sobre os resultados do censo educacional e do desempenho escolar (índices de abandono, reprovação, distorção série-idade, resultados do SAEB) e apoio a atividades para reverter o fracasso escolar;
- o levantamento da situação de todos os profissionais que integram o quadro de pessoal da educação municipal (magistério e demais trabalhadores da educação);
- a implementação de uma política de recursos humanos que corrija os desvios e distorções existentes e promova a sua qualificação e aperfeiçoamento;
- a elaboração ou reelaboração do novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério;
- a execução de projetos de titulação de professores leigos, evitando-se a admissão de novos professores não habilitados;
- a organização ou reorganização do financiamento da educação no âmbito da Prefeitura Municipal, de acordo com a legislação vigente, especialmente a Constituição Federal (arts. 212 e 60 - ADCT), a LDB (arts. 68 a 77) e Lei nº 9424/96 (FUNDEF);
- * a implantação e/ou implementação do Conselho Municipal de Educação, dos Conselhos Escolares, do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEP e do Conselho Municipal de Alimentação Escolar;
- a colaboração com outros Municípios, com o Estado e com a União, e a interface com a comunidade.

O Plano Municipal de Educação poderá ser abrangente e tratar do conjunto da educação no âmbito do Município, expressando uma política educacional para todos os níveis e modalidades de educação e de ensino. Para tanto, é necessário articular todas as iniciativas educacionais em desenvolvimento, e envolver também as redes federal e estadual de ensino e as instituições privadas, inclusive as de educação superior, se houver. O Plano Municipal de Educação elaborado dessa forma ampla, ou restrito ao Sistema Municipal de Ensino, ou ainda a rede municipal integrada ao sistema estadual, sempre deve conter, com a necessária clareza, a proposta educacional do Município.

3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO - PROCEDIMENTOS

Em primeiro lugar, considerando-se o princípio da gestão democrática que rege a organização de sistemas e de instituições de ensino públicas em nosso país,



é indispensável que a decisão de institucionalizar O Sistema Municipal de Ensino seja **resultante**, em cada **Município**, de um **processo** de discussão em que participem a comunidade interna e a externa, ou seja, a comunidade educacional e a representação dos demais segmentos da sociedade.

Hoje, inclusive, dividem-se as opiniões sobre a necessidade ou não de lei municipal como requisito para a constituição dos Sistemas Municipais de Ensino. Essa discussão ganhou novos argumentos com o entendimento expresso do Conselho Nacional de Educação de que "os Municípios, pela Constituição de 1988, são sistemas de ensino" [Parecer CNE/CEB nº 30/20001 ou , em outras palavras, são "titulares de sistemas autônomos de ensino desde a Constituição Federal de 1988" (Parecer CNE/CFH nº 04/2000)]. Entende-se, entretanto, que lei ou leis são mecanismos necessários para garantir a participação democrática da sociedade nas decisões, inclusive por meio do Poder Legislativo, pois decisões tomadas apenas pelo Poder Executivo são mais vulneráveis às mudanças geradoras de descontinuidade, quando da transição dos governos. Conforme já foi mencionado, o próprio CNE, ao referir-se às disposições legais que permitem ao Município organizar-se em sistema de ensino, enfatiza que "mesmo na hipótese da organização autorizada na lei", será preciso que decorra prazo para formulação das leis municipais correspondentes, incluídas alterações da lei orgânica , quando for o caso [Parecer CNE/CEB nº 05/971].

Além disso, de acordo com a definição das competências do Município, tratada no item 1.3, a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, em relação à integração da rede municipal ao Sistema Estadual de Ensino, implica o acréscimo de duas novas incumbências:

- > a elaboração de normas educacionais complementares para o seu sistema;
- > a autorização, o credenciamento e a supervisão das instituições de ensino municipais de educação básica e privadas de educação infantil.

Quais são as vantagens dessa ampliação das incumbências do Município na área da educação?

Primeiramente, o Município assume a autonomia **normativa** que lhe é conferida pela LDB (art. 11, **III**). Além disso, os encaminhamentos e processos educacionais ganham em celeridade e agilização, pois deixam de depender de deliberações do Conselho Estadual de Educação, no qual tramitam questões relativas a todas as escolas particulares, à rede estadual e a todas as redes de ensino dos Municípios que ainda não institucionalizaram seus próprios sistemas.

Por outro lado, as decisões tomadas no âmbito dos órgãos administrativo e normativo da educação municipal tendem a ser mais adequadas às peculiaridades de cada Município, no que se refere, por exemplo, tanto à autorização para



funcionamento de novas instituições de ensino quanto à definição da parte diversificada do currículo escolar.

A partir de sugestões de vários autores e, especialmente, das indicações contidas no Parecer CNE/CEB nº 05/97, identificam-se os seguintes passos para a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino:

- decisão pelo sistema de ensino próprio, por meio de ampla discussão com a comunidade local, e definição do período de implantação;
- análise da Lei Orgânica Municipal e encaminhamento das necessárias alterações, quando for o caso, ou seja, somente se nela houver dispositivos que contrariem a instituição do Sistema Municipal de Ensino;
- elaboração do projeto da Lei do Sistema Municipal de Ensino. Esta é uma competência exclusiva do Município, portanto não depende da concordância prévia do Estado. A referida lei pode, a critério do Município, ser mais ou menos abrangente. Se a opção for por uma lei concisa, será necessário, posteriormente, providenciar leis específicas para regulamentar questões que exigirem maior detalhamento, como, por exemplo, a organização e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação. O anexo II deste texto apresenta roteiro-sugestão de anteprojeto da Lei do Sistema Municipal de Ensino;
- organização ou reorganização dos órgãos educacionais - administrativo e normativo -, a fim de que reúnam as condições necessárias para dar consequência à autonomia conquistada, pela atuação qualificada capaz de promover as mudanças e os avanços requeridos;
- comunicação sobre a decisão tomada à Secretaria de Educação do Estado e ao Conselho Estadual de Educação. Enquanto não se completar a organização do Sistema Municipal de Ensino e não se formalizar a devida comunicação aos órgãos referidos, será mantido o vínculo normativo do Município ao Sistema Estadual de Ensino. Feita a comunicação, não é necessário aguardar o pronunciamento dos referidos órgãos do Estado, uma vez que a decisão é do Município e a eles não cabe autorizar ou desautorizar.

Conforme Chieco (1997):

"Os dispositivos da LDB não deixam margem a dúvidas quanto à possibilidade de funcionamento pleno e imediato dos sistemas municipais de ensino. A nova Lei não restringe, não condiciona, não impõe limitações para a aplicação das novas regras. E, neste caso, não caberá a qualquer órgão normativo interpretar de forma limitativa, condicional ou restritiva. Qualquer restrição que se estabelecer terá o caráter de tutela e será um desvirtuamento da letra da lei, além de atentatório ao princípio constitucional da autonomia municipal".



Em síntese, a institucionalização do SME corresponde à efetiva concretização da autonomia municipal na área da educação, com as correspondentes liberdades e responsabilidades.

4. REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS DE ENSINO

Este texto não poderia tratar da organização federativa da educação brasileira sem dedicar especial atenção às novas regras para o relacionamento entre as respectivas instâncias. De fato, a Constituição Federal de 1988 (art. 211) e a LDB (ait. 8º) estabelecem como estratégia de organização da educação nacional o regime de colaboração entre os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que é reiterado pelo Plano Nacional de Educação, que prescreve o aperfeiçoamento desse regime (V, 11.3.2, meta 19). Entretanto, formas de colaboração entre as instâncias federadas na oferta da educação preexistem ao regime de colaboração instituído, e paxlcm e devem ser implementadas mesmo antes da institucionalização dos sistemas municipais de ensino.

4.1. COLABORAÇÃO NA OFERTA DA EDUCAÇÃO ESCOLAR

São ilimitadas as possibilidades de parceria e cooperação entre as diferentes esferas administrativas do país, no que se refere à garantia da educação escolar. Entretanto a Constiruição Federal] e a LDB, assim como a Lei nº 9.424/96 - FUNDEF e a Lei nº 10.172/2001 - PNE, indicam aspectos em que a colaboração entre os entes federados deve ser obrigatoriamente implementada :

- *Quanto à repartição de responsabilidades*

- > Estados e Municípios devem definir formas de colaboração na oferta de ensino fundamental, assegurando distribuição proporcional das responsabilidades, ou seja, das matrículas, ajustada à demanda e à capacidade de atendimento de cada esfera, conforme dispõe a legislação [CF, art. 211, .§ 4ª, alterada pela EC nº 14/96; LDB art. 10, II, e art. 75, § 2º];

- > Estados e Municípios podem celebrar convênios nos quais a transferência de responsabilidade por determinado número de matrículas no ensino fundamental seja acompanhada da correspondente transferência de recursos financeiros (Lei nº 9.424/96, art. 3º, §9º);

- > Estados e Municípios, com a participação da União, podem repartir outros encargos, principalmente, do ensino fundamental, como já vem ocorrendo, por exemplo, com a merenda, o transporte escolar e a formação dos profissionais do magistério, previstos nos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação .



A definição de formas de colaboração entre o Estado e seus Municípios para a distribuição das matrículas do ensino fundamental não implica municipalização, entendida como transferência integral da responsabilidade por esse nível de ensino da instância estadual para a municipal. Mesmo onde exista a necessidade de maior participação dos Municípios na oferta do ensino fundamental, especialmente no caso daqueles que oferecem número de matrículas inferior à sua capacidade de atendimento, isso não deve ser confundido com a possibilidade de o Estado ausentar-se totalmente da oferta de matrículas nesse nível de ensino no conjunto de seu território. Pela manutenção de redes estaduais de ensino, mesmo que menores do que as atuais, e da assistência técnica e financeira aos Municípios, a presença dos Estados é necessária para assegurar ensino fundamental obrigatório de qualidade para todos [LDB, art. 10, VI]. Enquanto a Lei nº 5.692/71 determinava a progressiva transferência dos encargos pelo ensino de 1º grau dos Estados para os Municípios, a LDB define uma competência concorrente pelo ensino fundamental, por meio da repartição de responsabilidades entre Estados e Municípios.⁶

- *Quanto ao estabelecimento de normas*

- > a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deve estabelecer competências e diretrizes para os currículos e conteúdos mínimos da educação básica (CF, art. 210 e LDB art. 9º, IV);;

- > a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deve estabelecer padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental (LDB, art. 74).

- *Quanto ao planejamento*

- > a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deve elaborar o Plano Nacional de Educação, organizar o sistema de informações educacionais e implementar processo nacional de avaliação do ensino [LDB, art. 9º, I, V e VI];

- > a União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação [Lei nº 10.172/01 - PNE, art. 3^U];

⁶ A Reforma Administrativa prevê que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a Transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos"(CF, art. 241, com a redação dada pela BC nº19/98). É possível levantar a hipótese de que a gestão associada de serviços públicos em geral corresponda, no âmbito da educação, ao sistema único de educação básica entre o Estado e o Município, previsto na LDB,



> os Estados devem elaborar Planos Estaduais de Educação articulando-os com O Plano Nacional e integrando as ações de seus respectivos Municípios [LDB, art. 10, III] e os Municípios devem organizar seus sistemas de ensino integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados [LDB, art. 11, I];

> Estados e Municípios, em regime de colaboração, com a assistência da União, devem recensear a população para o ensino fundamental, fazer a chamada pública e zelar pela frequência à escola [LDB, art. 5º, § 1º].

4.2. DIFICULDADES PARA A COLABORAÇÃO

As principais dificuldades referem-se, por um lado, à falta de dados e informações suficientes sobre a realidade escolar quanto à divisão dos encargos e à capacidade de atendimento de cada esfera e, por outro, a razões de ordem política. A falta de experiência democrática e a estrutura hierárquica e vertical da sociedade brasileira tornam difícil a negociação entre as partes, com a predominância de decisões tomadas nas instâncias federal ou estadual e impostas às demais. Soma-se a isso a presença, nas relações entre as instâncias federativas, do clientelismo e da partidarização.

Historicamente, os Estados têm, muitas vezes, tentado repassar encargos aos Municípios, sem os correspondentes recursos financeiros, com a intenção de desobrigar-se de responsabilidades até então suas, enxugando a máquina administrativa, sem a necessária preocupação com a garantia da qualidade de ensino. Atualmente, com a implementação do FUNDEF, muitas vezes, ocorre uma disputa entre as duas esferas pelos alunos do ensino fundamental, ao invés do planejamento conjunto para a divisão dos encargos, o que pode resultar em desperdício de recursos, ociosidade de prédios escolares e de recursos humanos, entre outros problemas.

E necessário, portanto, que os parceiros demonstrem efetiva vontade política de colaboração, o que implica deliberações compartilhadas e compromisso comum com a qualidade de ensino, evitando-se simultaneamente a imposição de decisões e a simples transferência de encargos de uma instância da Federação para outra(s).

4.3. MECANISMOS PARA VIABILIZAR A COLABORAÇÃO

É preciso criar espaços para deliberação conjunta entre as diversas instâncias envolvidas no processo de colaboração, em nível federal, estadual e municipal, garantindo a efetiva participação da sociedade.

Em nível nacional, trata-se de fortalecer o Conselho Nacional de Educação, como órgão de representação do conjunto da comunidade educacional, e do Conselho Federal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do



Magistério. Trata-se ainda de reforçar as relações de negociação direta entre o MEC, o CONSED e a UNDIMÉ, e de democratizar o Conselho Deliberativo do FNDE,

Em cada unidade federada, a partir da experiência acumulada nas relações entre o Estado e seus Municípios, é necessário construir espaços *de participação e deliberação conjunta*. Por exemplo, em nível estadual, pode-se organizar grupo (ou comissão) de coordenação ou de assessoramento constituído paritariamente por representantes da administração estadual e das entidades representativas dos Municípios. Esse grupo deverá realizar levantamentos, elaborar diretrizes gerais, definir parâmetros e critérios para a colaboração e manter permanente interlocução com os diversos segmentos, podendo constituir subgrupos específicos.

Da mesma forma, em nível municipal, também é preciso constituir grupo (ou comissão) de coordenação ou assessoramento, formado paritariamente por representantes da administração estadual, na região ou no Município, e por representantes da administração municipal, para realizar diagnósticos e elaborar propostas conjuntas visando efetivar a colaboração.

No anexo IV, encontram-se sugestões de atribuições que podem ser conferidas a esses grupos de trabalho em âmbito estadual e municipal, como também de ações que podem ser implementadas na colaboração entre Estado e Município.

4.4. PASSOS PARA VIABILIZAR A COLABORAÇÃO

Para viabilizar a definição de formas de colaboração entre o Estado e os Municípios, são necessários os seguintes passos:

> *conhecimento da realidade*, por meio de: (i) levantamento da situação educacional em cada Município e no conjunto do Estado; (ii) levantamento das disponibilidades financeiras e cálculos, em âmbito estadual, do valor mínimo anual por aluno (Lei nº 9.424/96, art. 6º, § 1º) e do custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade (LDB, art. 75, § 2º);

> *tomada de decisões conjuntas* quanto a: (i) distribuição proporcional de responsabilidades pela oferta de educação de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma das esferas do poder público [LDB, art. 10, II, e art. 75, § 2º]; (ii) planejamento de ações educacionais a serem executadas em conjunto, tais como: realização de concursos, recenseamento escolar, calendário letivo, implementação de programas para formação e atualização de professores, avaliação externa, etc.

O referido planejamento poderá desdobrar-se, inclusive, na elaboração em conjunto dos planos educacionais, previstos na LDB (art. 10, II) e na Lei nº 10.172/2001 - PNE (art. 2º), em dois níveis:



- > em âmbito estadual, com diretrizes e critérios gerais para garantir a necessária unidade ao processo;
- > em âmbito municipal, de forma a contemplar as peculiaridades locais e maior participação da comunidade.

4.5. A ESPECIFICIDADE DO REGIME DE COLABORAÇÃO

Definido pela Constituição Federal e pela LDB como diretriz legal para a organização dos sistemas de ensino, o regime de colaboração constitui-se em alternativa à fragmentação da organização da educação nacional que poderia resultar da descentralização consubstanciada na existência de sistemas autônomos em todos os níveis federados.

Ao contrário das formas de colaboração já existentes, o regime de colaboração, como se constitui em forma de relacionamento entre sistemas, pressupõe a organização dos sistemas municipais de ensino, na medida em que o federal e os estaduais já se encontram organizados. Com seus sistemas de ensino institucionalizados, os Municípios poderão relacionar-se com a União e o Estado como iguais, de maneira autônoma, sem subordinação, nem hierarquia, e estabelecer com essas instâncias novas formas de colaboração.

Por outro lado, sendo as normas educacionais elemento constitutivo dos sistemas, o dispositivo da Constituição Federal que determina a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração implica a cooperação entre seus órgãos administrativos e normativos, para a elaboração das normas complementares, especialmente entre o sistema estadual e os municipais, responsáveis pela educação básica. Esse novo espaço de colaboração torna-se imprescindível para que a descentralização da educação, necessária frente à diversidade regional do Brasil, não coloque em risco a unidade cultural do país.

Assim, o regime de colaboração entre sistemas de ensino deve diferenciar-se das formas de colaboração que o antecederam pela cooperação e parceria no desempenho da função normativa. Se o Município optar por permanecer integrado ao sistema estadual, provavelmente não se verificara a colaboração relativa ao estabelecimento de normas educacionais, pois as deliberações do órgão normativo estadual continuarão se consumindo em normas impositivas aos Municípios na administração de suas redes de ensino. Além disso, sem o sistema municipal organizado e, portanto, com a manutenção da rede de escolas municipais integrada ao sistema estadual, as relações entre Município e Estado poderão manter as características amais de hierarquia, verticalidade e subordinação, e encontrar dificuldades para evoluir em direção a uma relação horizontal e autônoma entre iguais. Entretanto, seria necessário haver avanços por meio de ações conjugadas e pactuadas entre ambas as esferas, conforme já foi indicado na seção 1.4 deste texto.

Do exposto acima, é possível concluir que o regime de colaboração pode ocorrer entre todos os sistemas de ensino ou, em cada unidade federada, apenas entre o sistema estadual e os municipais, ou, ainda, entre sistemas municipais independentemente da interação com o sistema estadual, como, por exemplo, por meio da instituição de Conselhos Regionais de Educação, cuja abordagem é feita no anexo V

O dirigente municipal de educação, responsável pela coordenação do planejamento e pela qualidade do atendimento, encontrou neste texto, por certo, de acordo com a realidade de seu Município, maiores ou menores desafios a suas habilidades político-administrativas de gestor e a sua competência profissional. Nada, entretanto, estará além das suas possibilidades, se houver vontade política, honestidade de propósitos e trabalho coletivo. Resta reafirmar que, dentre esses desafios, destaca-se o inovador regime de colaboração, que exigirá de todos, além de vontade, maturidade política.

ANEXO I

DISPOSITIVOS DA LDB QUE CONTÊM ATRIBUIÇÕES DE CARÁTER NORMATIVO DOS SISTEMAS DE ENSINO:

1. Gestão democrática do ensino público

Art. 3º, VIII

Art. 14

2. Condições para a oferta de ensino pela iniciativa privada

Art. 7ª, I e II (no caso dos Municípios, em relação à educação infantil - art. 18,I)

3. Autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação dos cursos das instituições de educação superior e dos estabelecimentos de ensino

Art. 9º, IX, art. 10, IV, e art. 11, IV (no caso dos Municípios, autorização, credenciamento e supervisão dos estabelecimentos de ensino)

* Listagem elaborada por Mariza Abreu e Marisa Timm Sari para a oficina sobre "Sistema Municipal de Ensino" do PRASEM - Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação, promovido pelo MEC/Projerio Nordeste, UNICEF, UNDIME e Banco Mundial, entre maio e dezembro de 1997.



4. Graus progressivos de autonomia para as escolas públicas de educação básica
Art. 15
5. Adequação do calendário escolar às peculiaridades locais
Art. 23, § 2º
6. Avaliação pela escola para classificação do aluno sem escolarização anterior
Art. 24, II, e
7. Progressão parcial em escolas com progressão regular por série
Art. 24, III
8. Controle de frequência pela escola
Art. 24, VI
9. Parâmetro para relação adequada entre número de alunos por professor
Art. 25, 'caput' e parágrafo único
10. Parte diversificada dos currículos (a ser complementada também na escola)
Art. 26, 'caput'
11. Adequação da educação básica à população rural
Art. 28
12. Desdobramento do ensino fundamental em ciclos
Art. 32, § 1º
13. Regime de progressão continuada no ensino fundamental em escolas com progressão regular por série
Art. 32, § 2º
14. Procedimentos para a definição dos conteúdos e das normas para habilitação e admissão dos professores do ensino religioso
Art. 33, § 1º
15. Oferta do ensino fundamental progressivamente em tempo integral
Art. 34, § 2º
Art. 87
16. Oportunidades educacionais apropriadas, inclusive cursos e exames supletivos para jovens e adultos
Art. 37, § 1º
Art. 38, 'caput'



17. Condições para atendimento aos educandos com necessidades especiais
Art. 59, I a V
18. Critérios para caracterização das instituições privadas de educação especial para fins de apoio técnico e financeiro do poder público
Art. 60, 'caput`
19. Estatuto e plano de carreira para promover a valorização dos profissionais da educação
Art. 67, 'caput`
20. Tempo de docência para exercício de outras funções de magistério
Art. 67, parágrafo único
21. Educação escolar para os povos indígenas
Arts. 78 e 79
22. Estágios de alunos do ensino médio ou superior
Art. 82, 'caput'
23. Prazo para adaptação de estatutos e regimentos das instituições educacionais à LDB
Art. 88, § 1º
24. Integração de creches e pré-escolas
Art. 89
25. Resolução de questões da transição por delegação do Conselho Nacional de Educação
Art. 90

OBSERVAÇÃO:

> alguns desses dispositivos devem ser regulamentados por lei, como, por exemplo, os relativos à gestão democrática e ao estatuto e plano de carreira do magistério; outros devem ser regulamentados por normas do órgão competente, como, por exemplo, a parte diversificada do currículo e os dispositivos relacionados com a progressão parcial e a continuada;

> esta lista pode não estar completa.



ANEXO II

SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO - ANTEPROJETO DE LEI (ROTEIRO-SUGESTÃO)

Marisa Tinmi Sari e Sónia Balzano

Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de _____, e dá outras providências.

CAPÍTULO I DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Art. - Esta Lei disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de _____, com ênfase na educação escolar que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

Art. - _____.

Secção I Dos Objetivos da Educação Municipal

Art. - São objetivos da educação municipal, inspirados nos princípios e fins da educação nacional:

I - formar cidadãos participativos capazes de compreender criticamente a realidade **social**, conscientes de seus direitos e responsabilidades;

II - garantir aos educandos igualdade de condições de acesso, reingresso, permanência e sucesso na escola;

III - assegurar padrão de qualidade na oferta da educação escolar;

IV - promover a autonomia da escola e a participação comunitária na gestão do Sistema Municipal de Ensino;

* Consultora do FUNDESCOLA/MFC na área de Educação e Gestão Educacional.

V - favorecer a inovação do processo educativo valorizando novas ideias e **concepções** pedagógicas;

VI - valorizar os profissionais da educação pública municipal;

VII- _____

Esses objetivos são apenas sugestão. Em cada Município, os objetivos da educação municipal deverão estar em consonância com a Lei Orgânica municipal a respectiva legislação educacional e a proposta educacional do Município.

Secção II

Das Responsabilidades do Poder Público Municipal com a Educação Escolar

Art. - As responsabilidades do Município com a educação escolar pública serão efetivadas mediante a garantia de:

I - ensino **fundamental** obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;

III - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;

IV - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

V - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

VI - atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

VII - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem;

VIII - formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior;

Art.- _____.



Embora os dispositivos desta Seção já constem do texto da Constituição e/ou da LDB, integram este anteprojeto por se tratarem das responsabilidades do Poder Público municipal com a oferta da educação escolar. Outros dispositivos poderão ser acrescidos, de acordo com a Lei Orgânica e as peculiaridades do Município, como, por exemplo, se for o caso, a oferta de ensino **médio**.

CAPÍTULO II

DA ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

Art. - O Sistema Municipal de Ensino compreende:

I - as instituições de ensino fundamental e de educação infantil, mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III - _____(órgão administrativo);

IV - _____(órgão colegiado);

V - conjunto de normas complementares.

Parágrafo único - Cabe ao Município, por meio dos órgãos responsáveis pela educação municipal, baixar normas complementares às nacionais que garantam organicidade e unidade ao sistema de ensino.

(I) - Se o Município for mantenedor ou pretender manter escolas de ensino médio, deverá incluir este nível de ensino no texto do inciso, ou ainda, usar a expressão educação básica para se referir às três etapas de atendimento. Cabe lembrar que, conforme dispõe a LDB (art.11, V), o Município só poderá atuar em outros níveis de ensino quando estiver atendida plenamente a sua responsabilidade com o ensino fundamental e a educação infantil, e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, o ensino médio é nível prioritário de atuação do Estado (CF, art. 211, § 3^a).

(II) - Usar a designação do órgão responsável pela administração da educação como, por exemplo. Secretaria Municipal de Educação.

(III) - Usar a designação do órgão colegiado como, por exemplo, Conselho Municipal de Educação.



Secção I

Das Instituições Educacionais

Art. - A educação escolar será oferecida predominantemente por meio do ensino, em instituições próprias.

Art. - As instituições de educação e de ensino, respeitadas as normas comuns nacionais e as do Sistema Municipal de Ensino, e de acordo com a etapa da educação básica em que atuam, terão as seguintes incumbências:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;

III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e das horas-aula estabelecidas;

IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;

V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;

VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

VII - informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica;

VIII - _____

Art. - A organização administrativo-pedagógica das instituições de educação e de ensino será regulada no regimento escolar, segundo normas e diretrizes fixadas pelos órgãos competentes do Sistema Municipal de Ensino .

Art. - As instituições municipais de ensino fundamental e de educação infantil serão criadas pelo Poder Público municipal de acordo com as necessidades de atendimento à população escolar, respeitadas as normas do Sistema Municipal de Ensino.

Art. - As instituições de educação infantil mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, integrantes do Sistema Municipal de Ensino, atenderão às seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do Sistema Municipal de Ensino;

II - autorização de **funcionamento** e avaliação de qualidade pelo Poder Público municipal;

III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.



Art. - _____

O texto desta Seção reflete o disposto na LDB, cabendo ao Município adequá-lo a sua realidade, incluindo, suprimindo ou complementando dispositivos.

Seção II

D _____

(denominação do órgão administrativo da educação municipal)

Art. - _____ é o órgão que exerce as atribuições do Poder Público municipal em matéria de educação, cabendo-lhe, em especial:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do Sistema Municipal de Ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - oferecer prioritariamente o ensino fundamental e a educação infantil em creches e pré-escolas, permitida a atuação em outros níveis de ensino, quando estiverem plenamente atendidas as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

IV - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes, objetivos e metas do Plano Nacional de Educação;

V - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino, de acordo com as normas do referido sistema.

§ 1º - A autorização para funcionamento das instituições de educação e de ensino, bem como de seus cursos, séries ou ciclos, será concedida com base em parecer favorável do _____ (órgão normativo), considerando os padrões mínimos de funcionamento para o Sistema Municipal de Ensino.

§ 2º - Para o credenciamento dos estabelecimentos será exigida a comprovação de atendimento aos requisitos que assegurem os padrões de qualidade definidos para o Sistema Municipal de Ensino, no prazo determinado pelo _____ (órgão normativo).



§ 3º - A supervisão escolar será atividade permanente do(a) _____ (órgão administrativo do sistema), incumbindo-lhe orientar e verificar o cumprimento da legislação e das normas, e acompanhar a execução das propostas pedagógicas das instituições escolares.

§ 4º - A avaliação, realizada sistematicamente, sob a coordenação do(a) _____ (órgão administrativo), com a participação do _____ (órgão colegiado), abrangerá os diversos fatores que determinam a qualidade do ensino.

Art _____

Nesta proposta, e previsto um órgão colegiado de representação social do Sistema Municipal de Ensino, o qual poderá, a critério do Município, responder ou não pela função normativa e, ao mesmo tempo, participar da definição das políticas educacionais, e acompanhar e controlar a sua execução. As incumbências de autorizar e credenciar estabelecimentos de educação e de ensino podem ser atribuídas ao órgão administrativo ou ao colegiado. Neste anteprojeto, por serem de caráter administrativo, foram atribuídas ao órgão administrativo do sistema, enquanto ao colegiado cabe manifestar-se a respeito por meio de parecer prévio, no exercício da função consultiva. No entanto, o Município pode definir de outra forma como, por exemplo, atribuindo ao colegiado as duas incumbências: estabelecer as normas para autorização e credenciamento (função normativa) e autorizar/credenciar as instituições educacionais (função deliberativa). A autorização refere-se à permissão para o funcionamento da instituição escolar e de seus cursos, enquanto o credenciamento é ato do Poder Público decorrente da avaliação do estabelecimento de ensino, anteriormente autorizado, após determinado período de funcionamento.

Secção III

D _____

(denominação do órgão colegiado)

Art. - _____ é órgão de natureza colegiada, vinculado à(ao) _____ com autonomia administrativa e dotação orçamentária própria, que desempenha as funções _____ (consultiva, deliberativa, normativa, propositiva, mobilizadora, fiscalizadora, de



controle social, etc), de forma a assegurar a participação da sociedade na gestão da educação municipal.

Parágrafo único-_____ (órgão colegiado) tem sua estrutura, composição, organização, funcionamento e atribuições definidas em legislação específica e em regimento próprio.

Art. - _____ (órgão colegiado) compõe-se de membros, sendo _____ (indicar números absolutos ou frações, por exemplo: um terço,) de livre escolha do Poder Executivo e os demais indicados por instituições e entidades da _____ (comunidade educacional e/ou sociedade civil), com mandatos de _____ anos, renovando-se em _____. (terços, percentual, etc), nos termos da lei.

Art _____

A vinculação do órgão colegiado do sistema, em geral, é com o órgão administrativo da educação, mantida sua autonomia. Há casos em que se vincula diretamente ao prefeito. Por outro lado, seus atos (pareceres, resoluções, deliberações, indicações etc), na maioria dos casos, dependem de homologação do órgão administrativo do sistema.

O papel e as funções atribuídos ao órgão colegiado devem estar de acordo com a proposta educacional e as peculiaridades do Município. A lei, ao institucionalizar o referido órgão, deverá estabelecer as instituições e entidades que nele estarão representadas, definindo o número de representantes de cada uma delas.

Esta proposta de anteprojeto não define a denominação dos órgãos constitutivos do sistema municipal de ensino, nem esgota suas funções e atribuições, respeitando a liberdade de organização do Município, conforme dispõe a LDB (art.8º, § 2º). Nesse sentido, o Parecer nº 30/00 da CEB do CNE destaca que a Constituição, "ao ressaltar a autonomia própria dos Estados, Municípios e Distrito Federal (artigos 18, 25, 29, 30, 32), dentro de suas competências, deixa a cargo destes sujeitos políticos, segundo suas Constituições e Leis Orgânicas, dispor sobre a respectiva organização administrativa. Nesta organização, supõe-se a existência de órgãos executivos e normativos e que, no caso da educação, tem sido a presença de secretarias e conselhos de educação".

Secção IV

Do Plano Municipal de Educação

Art. - A lei municipal estabelecerá o Plano Municipal de Educação, com duração de _____ anos.

§ 1º O Plano Municipal de Educação será elaborado com a participação da sociedade, sob a coordenação do _____ (órgão administrativo), subsidiada pelo _____ (órgão colegiado), em conformidade com os Planos Nacional e Estadual de Educação.

§ 2º - O Plano Municipal de Educação deve conter a proposta educacional do Município, definindo diretrizes, objetivos e metas.

§ 3º - Compete ao _____ (órgão colegiado) o acompanhamento e a avaliação da execução do Plano.

Art _____

Por se tratar de sugestão, cabe consulta à Lei Orgânica para verificar de quem é a incumbência da aprovação do referido plano, o que deverá ter correspondência nesta lei. Considerando-se que a Constituição Federal estabelece a aprovação do PNE em lei, o mesmo pode ser definido na lei do Sistema Municipal de Ensino em relação ao Plano Municipal de Educação. Quanto à sua vigência, sugere-se que seja de 4 anos (período do PPA) ou, se este plano corresponder ao plano decenal municipal previsto na Lei nº 10.172/01 - PNK, que seja de 10 anos.

CAPÍTULO III

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO MUNICIPAL

Art. - A gestão democrática do ensino publico municipal será definida em legislação própria, com observância dos seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação e dos pais ou responsáveis pelos alunos na elaboração da proposta pedagógica da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em órgãos colegiados;



III - graus progressivos de autonomia das escolas na gestão pedagógica, administrativa e financeira;

IV - liberdade de organização dos segmentos da comunidade escolar, em associações, grêmios ou outras formas;

V - transparência dos procedimentos pedagógicos, administrativos e financeiros;

VI - descentralização das decisões sobre o processo educacional.

Parágrafo único - Integram a comunidade escolar os alunos, seus pais ou responsáveis, os profissionais da educação e demais servidores públicos em exercício na unidade escolar.

Art. - As instituições municipais de educação e de ensino contam, na sua estrutura e organização, com Conselhos Escolares (ou órgão equivalente) de que participam o diretor da escola e representantes da comunidade escolar e local.

Art. - A escolha dos diretores das escolas públicas ocorrerá por meio de processos democráticos, combinados com critérios técnicos.

Art. - A composição, atribuições e funcionamento dos Conselhos Escolares, e a forma de escolha dos diretores das escolas públicas municipais serão regulamentados em lei.

Art. - A autonomia financeira das unidades escolares será assegurada, na lei, pela destinação periódica de recursos visando ao seu regular funcionamento e à melhoria do padrão de qualidade do ensino.

A gestão democrática do ensino público municipal poderá ser disciplinada no texto desta lei ou em lei própria, a critério do Município. No caso de ser regulada na Lei do Sistema Municipal de Ensino, deverá dispor, por exemplo, sobre a composição, atribuições e funcionamento dos Conselhos Escolares, e a forma de escolha dos diretores das escolas públicas municipais (eleição combinada com seleção por critérios de competência, concurso público e outros).

A participação dos pais nos Conselhos Escolares e na elaboração da proposta pedagógica fundamenta-se nas disposições da LDB (art. 14, II) e do ECA (art. 53, parágrafo único).



CAPÍTULO IV

DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR

Art. - A educação escolar municipal abrange as seguintes etapas da educação básica:

- I - Educação Infantil;
- II - Ensino Fundamental.

Secção I

Da Educação Infantil

Art. - A Educação Infantil, primeira etapa da educação básica, tem por finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade.

Art. - As instituições municipais de Educação Infantil têm por objetivo promover a educação e o cuidado da criança, complementando a ação da família, priorizando o atendimento pedagógico sobre o assistencial e incentivando a integração escola-família-comunidade.

Art. - A Educação Infantil será oferecida em:

- I - creches ou entidades equivalentes para crianças até três anos de idade;
- II - pré-escolas para crianças de quatro a seis anos de idade.

Parágrafo único - Cabe ao _____ (órgão normativo do sistema) fixar normas para o funcionamento das instituições de Educação Infantil, inclusive quanto à carga horária mínima anual, e dispor sobre a natureza das entidades equivalentes.

Art. - A avaliação na Educação Infantil deve ser desenvolvida sistematicamente, sem o objetivo de promoção, mesmo para acesso ao ensino fundamental.

Art _____

Secção II

Do Ensino Fundamental

Art. - O Ensino Fundamental é a etapa da educação básica de escolarização obrigatória, com duração mínima de oito anos, a partir dos sete anos de idade e facultativamente aos seis, e tem por objetivo a formação básica do cidadão,



_____ (neste artigo deverá estar expresso o objetivo do Município para O ensino fundamental)

Art. - O Sistema Municipal de Ensino, por meio dos seus órgãos, definirá com a participação da comunidade escolar a organização do currículo do ensino fundamental, em séries, ciclos ou outras alternativas, de acordo com o interesse do processo de aprendizagem.

Se o Município já decidiu sobre a forma de organização do currículo do ensino fundamental, em ciclos ou séries, por exemplo, o artigo acima deverá explicitar a opção feita, regulamentando-a.

Embora a LDB tenha sua maior flexibilidade nos artigos 23 e 24 que tratam da organização regulação da educação básica, a decisão do Município sobre essa questão é de grande responsabilidade, pois envolve aspectos da prática pedagógica que estão diretamente relacionadas à realidade local e às condições existentes.

Art. - O Ensino Fundamental nas escolas municipais, atendidas as normas gerais da educação nacional, será organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - a fixação do calendário escolar observará:

a) o mínimo de 800 horas de efetivo trabalho escolar, distribuídas em 200 dias letivos;

b) a possibilidade de distribuição das 800 horas letivas anuais em menos de 200 dias letivos, para atender a peculiaridades locais, inclusive climáticas ou económicas, somente mediante autorização _____ (órgão administrativo ou normativo) do Sistema Municipal de Ensino;

I A lei do sistema municipal pode estabelecer número de dias e horas letivas acima do mínimo nacional.

II - a matrícula do aluno, exceto para o ingresso no ano inicial do Ensino Fundamental, poderá ser feita:

a) independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação pela escola, que defina o grau de desenvolvimento e experiência do candidato, respeitada a faixa etária mínima, e que permita sua inserção na série ou etapa adequada, observadas as normas do Sistema Municipal de Ensino;

b) por promoção, para alunos da escola que cursaram com aproveitamento, a série ou etapa, de acordo com o disposto no regimento;



e) por transferência, para candidatos procedentes de outras escolas;

d) por reclassificação para a série ou etapa adequada, no caso de organização escolar diversa da escola de origem, respeitada a faixa etária própria, mediante avaliação com base nas normas curriculares gerais, inclusive quando se tratar de transferências entre estabelecimentos situados no país e no exterior;

III - o regimento escolar, nos estabelecimentos com progressão regular por série, poderá admitir, observadas as normas do Sistema Municipal de Educação:

a) regime de progressão continuada;

b) formas de progressão parcial, desde que preservada a sequência do currículo;

IV - a verificação do rendimento dos alunos, disciplinada no regimento da escola, observará os seguintes critérios:

a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com predominância dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do ano letivo sobre os de eventuais provas finais;

Alerta-se que os regimentos das escolas, ao dispor sobre a avaliação dos alunos, devem considerar que a principal função da avaliação contínua e cumulativa, prevista na LDB, é identificar aprendizagens e dificuldades, e oferecer elementos para reorientar o processo de ensino-aprendizagem, com caráter mais diagnóstico do que classificatório do desempenho do aluno. Do mesmo modo, considerar que, embora os pareceres descritivos sejam a forma mais adequada para expressar os resultados da avaliação cumulativa, pode admitir-se o uso de notas ou conceitos pela escola, desde que não resultem de médias, mas constituam expressão do resultado progressivo da aprendizagem dos alunos.

b) possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar;

e) possibilidade de avanço nas séries ou etapas mediante verificação de aprendizagem, respeitada a faixa etária adequada;

A possibilidade de avanço de alunos com idade inferior à série ou etapa para a qual apresentam condições, deve ser regulamentada pelo órgão normativo do sistema. Por exemplo: regular que, neste caso, o avanço só poderá ocorrer mediante parecer de especialistas credenciados, tendo em vista a importância pedagógica da adequação idade-série.



d) obrigatoriedade de estudos de recuperação, de **preferência** paralelos **ao** ano letivo, para os casos de baixo rendimento escolar;

Os regimentos escolares poderão prever, além dos estudos de recuperação paralela, oportunidades de recuperação entre os períodos letivos, para alunos que não obtiveram aproveitamento **satisfatório**.

V - o controle da frequência dos alunos, conforme o disposto no regimento escolar, de acordo com as normas do Sistema Municipal de Ensino, observará:

a) a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas-ativas anuais do conjunto de componentes curriculares, em que o aluno está matriculado, para aprovação;

b) a data da matrícula do aluno na escola, em qualquer **época do** ano letivo, para cálculo do percentual de frequência;

e) _____

Considerando-se que a vinculação da aprovação à frequência parece contrapor-se ao princípio de promoção do sucesso escolar, sistemas de ensino, apesar da posição do Conselho Nacional de Educação (Parecer CEB/CNE nº 5/97, 3.1), têm normalizado essa questão, possibilitando a realização de atividades de compensação das faltas, por motivos comprovadamente justificados, nos casos de alunos com rendimento satisfatório. Por essa razão, pode-se adotar a seguinte redação para a alínea e: "a possibilidade de serem estabelecidos critérios para compensação de infrequência, por motivos justificados, às atividades escolares, devendo o órgão normativo estabelecer as condições dessa compensação."

VI - a definição da parte diversificada do currículo das escolas públicas municipais, em complementação à base comum nacional, observará:

a) a inclusão de pelo menos uma língua estrangeira moderna, escolhida pela comunidade escolar, conforme as possibilidades da instituição;

b) a inclusão de componentes curriculares que atendam à proposta pedagógica da escola, definidos em conjunto com os órgãos do Sistema Municipal de Ensino.

e) _____



Neste inciso poderão ser incluídos outros dispositivos sobre a definição da parte diversificada do currículo, quanto à competências das escolas e do sistema, e/ou de componentes curriculares. Outra alternativa é encaminhar esse assunto à regulamentação pelos órgãos do sistema.

Art. - A jornada escolar no Ensino Fundamental incluirá pelo menos quatro horas diárias de sessenta minutos de trabalho curricular efetivo com orientação de professor e com frequência exigível, de acordo com a proposta pedagógica da escola.

Parágrafo único - São ressalvados os cursos noturnos e as formas alternativas de organização devidamente autorizadas pelo órgão responsável do Sistema Municipal de Ensino.

Art. - _____(órgão ou órgãos do sistema) definirá(ão) a relação adequada entre número de alunos e professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento.

Art. _____

Muitos dispositivos desta Seção constam do texto da LDB; portanto, o Município pode decidir por não repeti-los no texto da lei do Sistema Municipal de Ensino.

Seção III

Da Educação de Jovens e Adultos

Art. - A oferta de ensino **fundamental]** regular para jovens e adultos que não tiveram acesso na idade própria, ou que abandonaram a escola precocemente, deverá atender a características, interesses, necessidades e disponibilidades desse alunado, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais do Ensino Fundamental e da Educação de Jovens e Adultos.

Art. - O _____(órgão normativo), em consonância com as diretrizes curriculares nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, regulamentará a oferta de cursos e exames supletivos para o Sistema Municipal de Ensino, preferencialmente, em regime de colaboração com outros sistemas de ensino.



Secção IV

Da Educação Especial

Art. - A educação especial e a modalidade de educação escolar para educandos com necessidades especiais, a ser oferecida preferencialmente na rede regular de ensino.

§ 1º - A rede regular de ensino para atendimento à educação especial deverá contar, sempre que necessário, com serviços de apoio especializado.

§ 2º - O _____ (órgão normativo), em consonância com as diretrizes nacionais, fixará normas para o atendimento a educandos com necessidades especiais.

Art. - O Município, para garantir a oferta de educação especial no nível de ensino fundamental, atuará em regime de colaboração com o Sistema Estadual de Ensino e em cooperação com os demais Municípios da região.

Art. - O Poder Público municipal poderá complementar o atendimento a educandos com necessidades especiais, por meio de convênios com instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, e que atendam aos critérios estabelecidos pelo Sistema Municipal de Ensino.

Art. _____

CAPÍTULO V

DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

Art. - São profissionais da educação os membros do magistério que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto à docência em escolas ou órgãos do Sistema Municipal de Ensino.

Art. - São incumbências dos profissionais da educação no exercício da docência:

- I - participar da elaboração da proposta pedagógica da escola;
- II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica da instituição;
- III - zelar pela aprendizagem dos alunos;
- IV - estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de baixo rendimento;
- V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente das atividades dedicadas a planejamento, avaliação e desenvolvimento profissional;



VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

V _____

Art. - São incumbências dos profissionais da educação em exercício de atividades de suporte pedagógico à docência na escola:

I - coordenar, acompanhar e assessorar o processo de elaboração e execução da proposta pedagógica da escola;

II - acompanhar e assessorar os docentes no cumprimento de dias e horas letivas, e no desenvolvimento de **plano** de trabalho e estudos de recuperação;

III - prover meios para desenvolvimento de estudos de recuperação para os alunos de baixo rendimento;

IV - articular-se com a comunidade escolar e informar os pais sobre a frequência e o rendimento dos alunos e a execução da proposta pedagógica da escola;

V _____

Parágrafo único - Os profissionais de suporte pedagógico, em exercício no órgão administrativo do Sistema Municipal de Ensino, desenvolverão atividades de supervisão, acompanhamento e avaliação junto às instituições educacionais públicas e privadas que o integram, de acordo com a legislação vigente.

Art. - A valorização dos profissionais da educação é assegurada em plano de carreira, regulamentado em lei própria.

Art _____

1 De acordo com a legislação municipal e a proposta educacional do í Município, poderão ser incluídos outros dispositivos neste Capítulo.

CAPÍTULO VI DOS RECURSOS FINANCEIROS

Art. - O Município aplicará, anualmente, no mínimo, _____ por cento da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, em manutenção e desenvolvimento do ensino público municipal.

Art. - _____ (o órgão administrativo) participará da elaboração do Plano Plurianual, das leis de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais, cabendo-lhe definir a destinação dos recursos vinculados e outros que forem reservados para a manutenção e desenvolvimento do ensino.



Parágrafo único - _____ (órgão colegiado) participará das discussões da proposta orçamentária e acompanhará a sua execução, zelando pelo cumprimento dos dispositivos legais.

Art. - _____ (titular do órgão administrativo da educação) é o gestor dos recursos financeiros destinados à respectiva área, sendo responsável, juntamente com as autoridades competentes do Município, pela sua correta aplicação.

Art. - Cabe ao _____ (titular do órgão administrativo da educação) autorizar, de acordo com lei específica, os repasses a serem feitos diretamente às escolas municipais, acompanhando e orientando sua correta aplicação.

Art. _____

CAPÍTULO VII

DO REGIME DE COLABORAÇÃO

Art. - O Município definirá com o Estado formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino fundamental obrigatório.

§ 1º - A colaboração de que trata este artigo deve garantir a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e OS recursos financeiros disponíveis em cada esfera.

§ 2º - Para implementar, acompanhar e avaliar o regime de colaboração poderá, por iniciativa do Município, ser constituída comissão paritária com participação de representantes do Estado e Município.

Art. - O Município poderá atuar em colaboração com o Estado por meio de planejamento, execução e avaliação integrados das seguintes ações:

I - formulação de políticas e planos educacionais;

II - recenseamento e chamada pública da população para o Ensino Fundamental, e controle da frequência dos alunos;

III - definição de padrões mínimos de qualidade do ensino, avaliação institucional, organização da educação básica, proposta de padrão referencial de currículo e elaboração do calendário escolar;

IV - valorização dos recursos humanos da educação;

V - expansão e utilização da rede escolar de educação básica.



Art. - O Sistema Municipal de Ensino deverá atuar em articulação com o Sistema Estadual na elaboração de suas normas complementares, com vistas à unidade normativa, respeitadas as peculiaridades da sua rede de ensino.

Art. - O Poder Público municipal estabelecerá colaboração com outros Municípios, inclusive por meio de consórcios, visando qualificar educação pública de sua responsabilidade.

Art _____

CAPÍTULO VIII

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. - O Município elaborará, em atendimento ao disposto na Lei federal nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação - PNE, plano decenal correspondente, com vistas à realização de seus objetivos e metas, adequando-os às especificidades locais.

O plano decenal do Município poderá **responder** à exigência de Plano Municipal de Educação, plurianual, previsto neste anteprojeto.

Art. - O Poder Público municipal manterá programas permanentes de capacitação dos servidores públicos que atuam em funções de apoio administrativo e serviços gerais nas instituições educacionais e órgãos do Sistema Municipal de Ensino.

Art. - O Sistema Municipal de Ensino adotará as normas complementares do Conselho Estadual de Educação, enquanto o seu órgão normativo não tiver elaborado normas próprias.

Art. - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Nas disposições transitórias poderão ser incluídos outros dispositivos de interesse do Município e definidos prazos, como, por exemplo, para (re)organização do órgão colegiado do sistema, aprovação de regimentos escolares, habilitação de professores leigos, etc.



ANEXO III

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - CME*
CONTEÚDOS MÍNIMOS PARA A LEI MUNICIPAL

De acordo com a forma de conceber o CME - amplitude de sua participação no funcionamento do Sistema Municipal de Ensino -, a respectiva lei há de disciplinar os conteúdos (aspectos) pertinentes, levando em conta ao menos os seguintes:

Caracterização/Natureza;

Funções;

Atribuições: fixar normas, aprovar, decidir, autorizar, manifestar-se previamente, ser ouvido, etc;

Composição, qualificação dos conselheiros, quem indica, quantos e de que forma, quem nomeia, existência de suplentes;

Duração dos mandatos, recondução, data pré-estabelecida para o término do mandato, substituição periódica dos conselheiros em percentuais;

Prazos para indicação, para nomeação dos indicados, para posse dos nomeados;

Preenchimento de vaga por renúncia, morte, etc;

Incompatibilidades com as funções de conselheiro;

Interesse público da função de conselheiro;

Sede do CME;

Número mínimo de reuniões por período (semana/mês/semestre...);

Número máximo de reuniões mensais remuneradas; valor do 'jeton';

Ressarcimento de despesas de transporte e hospedagem, se e quando ocorrerem;

Local de funcionamento e infraestrutura;

Pessoal de apoio técnico e administrativo (previsão e forma de provimento);

Recursos financeiros para o funcionamento;

Disposições transitórias (por exemplo: definição de mandatos menores para garantir renovação parcial do colegiado).

* Fonte: Seide, Roberto Guilherme. Conselho Municipal de Educação-Roreiro-Sugestão para a Lei Municipal. Subsídios para a Instituição do Sistema Municipal de Ensino do Rio Grande do Sul. FAMURS, CONSEME/UNDIME-RS. Porto Alegre, 1997.



Observação:

> Ao tratar da definição das atribuições do CME, devem ser considerados os seguintes artigos da Lei Federal nº 9.394 - LDB, de 20/12/96: :11, III e IV (em relação à autonomia pedagógica); 23, § 2º; 24, II e III e VI; 25 e parágrafo único; 26; 28; 32, § 2º; 33 (com a redação dada pela Lei Federal nº 9.475/97 - ensino religioso); 38; 59,1 a V; 60; 67, parágrafo único; 78 e 79; 80, § 3º; 81; 82; 87; § 2º e 3º; 88, § 1º; 90. Além disso, considerar também o artigo 4ª, § 3º, da Lei Federal nº 9.424 - FUNDEF, de 14/12/96.

ANEXO IV

COLABORAÇÃO ENTRE AS UNIDADES FEDERADAS - GRUPOS OU COMISSÕES DE COORDENAÇÃO OU ASSESSORAMENTO E AÇÕES CONJUNTAS

a) Principais atribuições que podem ser conferidas aos grupos ou comissões de coordenação ou assessoramento paritários para a colaboração

- *Grupo ou comissão de coordenação ou assessoramento paritário em nível estadual*
 - > levantamento e organização de informações básicas;
 - > elaboração de diretrizes gerais;
 - > interlocução com parceiros específicos no âmbito do Estado;
 - > integração das políticas setoriais da Secretaria de Educação do Estado com as propostas de colaboração com os Municípios;
 - > definição de critérios e parâmetros que assegurem equidade na colaboração;
 - > acompanhamento e avaliação.
- *Grupo ou comissão de coordenação ou assessoramento paritário em nível municipal*
 - > elaboração de diagnósticos necessários à tomada de decisões relativas à colaboração e municipalização;
 - > coordenação da execução de plano de educação para o âmbito do Município, incluindo as diversas redes de ensino;
 - > elaboração de propostas de ações conjuntas para a efetivação da colaboração;
 - > acompanhamento e avaliação.



b) Principais ações conjuntas a serem implementadas

Relação de ações conjuntas (não considerada fechada) que podem ser planejadas e executadas em colaboração:

1. Atendimento à Demanda (acesso, reingresso e permanência)

1.1. Recenseamento escolar

1.2. Chamada escolar

1.3. Controle da frequência dos alunos

1.4. Atendimento a jovens e adultos

1.5. Atendimento aos educandos com necessidades especiais

1.6. Mapeamento escolar e nucleação de escolas

1.7. Regularização das "escolas municipalizadas" e propostas de municipalização ou estadualização de escolas

1.8. Programas suplementares

> material didático-escolar

> transporte

> alimentação

> assistência à saúde

2. Recursos Humanos

> Ingresso/concursos

> Carreira (inclusive diretrizes conjuntas para a carreira do magistério)

> Salário/piso

> Capacitação, formação e atualização

> Habilitação de professores leigos

> Cedências e permutas de pessoal

3. Rede Física

> Aproveitamento das redes instaladas

> Conservação

> Construção

> Ampliação

> Equipamentos



> Definição de padrões mínimos de infra-estrutura escolar

4. Recursos Financeiros

> Recursos financeiros dos Municípios, do Estado e da União previstos para cada exercício

> Recursos a serem redistribuídos por meio do FUNDEF e do salário-educação

5. Proposta Pedagógica (sucesso/aprendizagem)

> Formas de organização da educação básica (séries, ciclos, etc.)

> Currículo - parâmetros/padrões referenciais

> Parte diversificada regional do currículo

> Calendário escolar

> Reprovação, abandono e distorção série-idade

6. Gestão

> Gestão dos Sistemas Estadual e Municipal de Ensino

> Acompanhamento e registro de experiências de gestão e autonomia das unidades escolares, nos diferentes sistemas de ensino

> Organização e funcionamento do Conselho Estadual de Educação e dos Conselhos Municipais de Educação

> Elaboração conjunta de normas complementares às nacionais

7. Avaliação das Escolas e dos Sistemas de Ensino

> Organização de um sistema integrado de avaliação implementado em conjunto pelo Estado e pelo Município

> Acompanhamento e avaliação das ações conjuntas

* * * * *

ANEXO V

CONSELHO REGIONAL DE EDUCAÇÃO

O processo de descentralização da educação, ao mesmo tempo em que favorece a adequação de diretrizes e normas às peculiaridades regionais e locais, traz a preocupação com o risco da fragmentação.

Além disso, a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino vai precisar enfrentar, em muitos casos, a fragilidade inicial do Município para exercer a função normativa. Diante desses problemas, ou das possíveis dificuldades para a



organização de Conselhos Municipais de Educação, vem sendo apontada e discutida em muitos Estados brasileiros, nos últimos anos, a alternativa da organização de conselhos de educação de âmbito regional, formados por conjuntos de pequenos Municípios vizinhos [Romão, 1997, p. 22]. Aliás, muitos projetos educacionais bem-sucedidos têm sido gestados por meio de consórcios municipais, o que vem impulsionando as UNDIME Estaduais a optarem pela organização regional dos Municípios que se fortalecem pela ação conjunta. Mais recentemente, a Lei nº 10.172/01, que aprovou o Plano Nacional de Educação, ao tratar da colaboração entre redes e sistemas de ensino municipais, prevê "*apoio técnico a consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos, quando necessários*" (V, 11.3.2, meta 20).

Antes, porém, de se implementar a referida alternativa, é necessário analisar a instituição de Conselhos Regionais de Educação no contexto das competências dos entes federados [Abreu, 1998, p. 86]. Na medida em que a "região" não se constitui em esfera administrativa da Federação, poderia um conselho regional desempenhar funções normativas, com caráter deliberativo, em relação aos sistemas de ensino dos Municípios que o constituíssem? Para contornar essa questão, estudos preliminares apresentaram a seguinte proposta para a organização de um Conselho Regional de Educação - CRE [EAMURS, 1997, p. 1]:

a) Funções e Competências

Deverá ter funções exclusivamente *normativas* (propositivas e não **deliberativas**) e *consultivas*, incumbindo-se de:

> propor normas complementares às nacionais (previstas na LDB e decorrentes de sua interpretação ou implementação) a serem adotadas pelos sistemas de ensino dos Municípios que compõem o Conselho Regional de Educação, mediante o referendo dessas normas pelos respectivos Conselhos Municipais de Educação;

> responder a consultas formuladas pelos Conselhos Municipais de Educação dos Municípios que o compõem.

b) Jurisdição

Se as entidades que congregam os Municípios (federação, associação, UNDIME...) já estiverem organizadas em microrregiões, sugere-se que os Conselhos Regionais de Educação aproveitem a divisão e a infra-estrutura existentes, garantindo-se a livre adesão dos Municípios a iniciativa da criação do referido conselho.

e) Instituição

A instituição do Conselho Regional de Educação poderá ocorrer em assembleia geral dos Municípios que compõem a região, prevendo-se a participação dos



representantes dos Conselhos Municipais de Educação dos Municípios que, por adesão, o integram.

Uma vez criado e instituído, o Conselho Regional de Educação elaborará o seu regimento com normas de funcionamento e elegerá sua presidência (um ou mais membros).

d) Composição

O CRE será constituído de representantes indicados pelos Conselhos Municipais de Educação dos Municípios que o instituíram. A manutenção da assessoria técnica do CRE e outras despesas necessárias ao seu funcionamento poderão ser assumidas pela entidade que congrega regionalmente os Municípios (se houver), mediante sua contribuição.

e) Funcionamento

Em seu regimento, o CRE deverá definir a periodicidade de suas reuniões e a forma de convocação. É de se prever que, no primeiro ano de funcionamento, o CRE tenha reuniões mais frequentes, porque estará definindo o conjunto das normas comuns que darão unidade aos Sistemas Municipais de Ensino representados no conselho.

E necessário definir a forma de tomada de decisões (por maioria simples, qualificada ou por consenso), considerando-se que o CRE será, de fato, um espaço de articulação cujas proposições, para terem validade jurídica, precisam ser referendadas nos Conselhos Municipais de Educação de cada Município que o compõe.

Alem disso, o CRE deverá dispor sobre outras questões próprias do regimento de um órgão colegiado.

* * * * *

BIBLIOGRAFIA

LEGISLAÇÃO E NORMAS

Constituição da República Federativa do Brasil. Texto Constitucional de 05/10/88, contendo as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1 a 15. - Brasília: Imprensa Nacional, 1997.

Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 que *"modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova vedação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias"*.



Emenda Constitucional nº 19, de 5 junho de 1998, que *"modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do DF, e dá outras providências"*.

Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que *"fixa diretrizes e bases da educação nacional"*.

Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que *"fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências"*.

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que *"fixa diretrizes e bases da educação nacional"*.

Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que *"dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7-, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências"*.

Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que *"aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências"*.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO.. *Indicação CEE nº 02/92 do Pleno, sobre a organização do Sistema Estadual de Educação*, mimeo.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.. *Parecer nº 140/97, de 21/01/97; Resolução nº 229, de 16/07/97*. mimeo.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Pareceres 05/97 e 12/97, da Câmara de Educação Básica*. - Brasília: 1997.

_____. *Pareceres 04/2000 e 30/2000 da Câmara de Educação Básica*. - Brasília: 2000.

LIVROS, TEXTOS E DOCUMENTOS OFICIAIS

ABREU, Mariza. *Organização da educação nacional na Constituição e na LDB*. Ed. UNIJUÍ, 1998.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. *Concepção de sistema de ensino no Brasil e competências legais do sistema municipal*. - Brasília, 1997. mimeo.

BALZANO, Sônia Maria Nogueira. *Criação dos sistemas municipais de ensino: requisitos, possibilidades e dificuldades*. - Porto Alegre, 1997. mimeo.

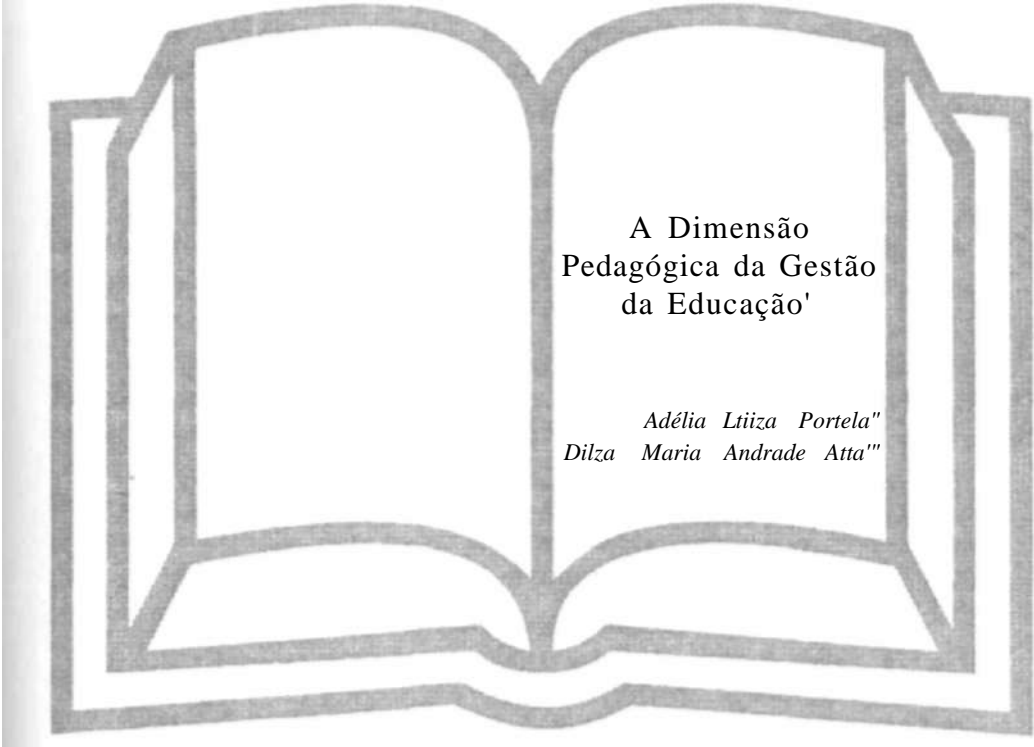
BOTH, Ivo José. *Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental*. - Campinas, SP: Papirus, 1997.



- CASTRO, Marcelo Lúcio Ortoni de. *A educação na Constituição de 1988 e a LDB*. - Brasília: André Quicé, 1998.
- CHIECO, Nacim Walter. *Sistemas municipais de ensino: uma sugestão de agenda*. - São Paulo: abr. 1997.
- CURY, Carlos Roberto Jamil e outros. *Medo a liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. - São Paulo: Editora do Brasil, 1997.
- FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL E UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - FAMURS - CONSEMF/UNDIMERS. *Conselho Regional de Educação*. - Porto Alegre: 1997. mimeo.
- FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL E UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Seminário A Nova Organização da Educação e o Município. LUCE, Maria Beatriz. *Sistema Municipal de Ensino*. Mai./Jun. 1990.
- FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. Subsídios para a Instituição do Sistema Municipal de Ensino no Rio Grande do Sul. Seminário de Apoio às Secretarias e Conselhos Municipais de Educação. ZANCHETT, Vera Luisa e DALL'IGNA, Maria Antonieta. *Conselhos Municipais de Educação*. Jul. 1997.
- ____. BALZANO, Sônia. *O Sistema Municipal de Ensino e a organização da educação nacional*. Jul. 1997.
- ____. BUSSMANN, Antônia Carvalho. *Sistema Municipal de Ensino*. Jul. 97.
- FLECK, Dorival Adair. *A reorganização dos sistemas estaduais e municipais de ensino, no espírito da U)B -dúvidas, concepções e providências com vistas ao encaminhamento da Lei do Sistema Estadual*. Porto Alegre: 1997. mimeo
- ____. *As alterações da legislação educacional e as atribuições das esferas públicas*. IV Plenária do Fórum Estadual de Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998. mimeo.
- GADOTTI, Moacir e colaboradores. *Perspectivas atuais da educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.
- HAGUETTE, André. Da municipalização à ação federativa coordenada. *Em Aberto*, Brasília, INEP/MEC, ano 8, nº 44, out./dcz. 1989.
- JOVCHELOVICTH, Marlova. *O processo de descentralização e municipalização no Brasil*. - Brasília: set. 1997. mimeo
- LOPES, Vera Neusa. *Secretaria Municipal de Educação*. Porto Alegre: 1998. mimeo



- MELLO, Guiomar Namó de. *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*. - São Paulo: Cortez, 1993.
- O REGIME de Colaboração dos Poderes Públicos em Educação. Relatório do GT instituído pela Portaria nº 643/94 do Ministro da Educação e do Desporto. mimeo
- PROGRAMA de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM. *Guia de Consulta*. - Brasília: MEC/Projeto Nordeste/FUNDESCOLA —Banco Mundial - UNICEF - UNDIME, 1997/1998.
- _____. *Atualização do Guia de Consulta*. - Brasília: MEC/Projeto Nordeste/FUNDESCOLA —Banco Mundial - UNICEF - UNDIME, 1997/1998.
- _____. *Guia de consulta - PRASEM II, 2ª edição*. SARI, Marisa Timm. *Organização da educação municipal: da administração da rede ao sistema municipal de ensino*. - Brasília: FUNDESCOLA/ÍMEC - UNICEF - UNDIME, 1999.
- ROMÃO, José Eustáquio. *A LDB e o Município: Sistema Municipal de Educação*. 1997. mimeo
- SARI, Marisa Timm; ABREU, Mariza e RODRIGUES, Mercedes. *Regime de colaboração entre os sistemas de ensino*. - Porto Alegre: 1997. mimeo.
- SAVIANI, Dermeval. *Educação brasileira: estrutura e sistema. 7ª ed.* Campinas: Autores Associados, 1996.
- _____. *Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios*, IV Plenária do Fórum Estadual de Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998. mimeo
- SOARES, Edla de Araújo Lira. *LDB e Sistema Municipal de Educação*. - Brasília: CNE/CEB, 1997. mimeo



A Dimensão
Pedagógica da Gestão
da Educação'

Adélia Lúiza Portela"
Dilza Maria Andrade Atta'"

' Versão atualizada de texto de mesma título publicado no Guia de Consulta do PRASEM II. Brasília: FUNDESCOLA/MEC/UNICEF/UNDIME, 1999

" Coordenadora do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal da Universidade Federal da Bahia e consultora do FUNDESCOLA/MEC.

''' Professora da Universidade Federal da Bahia.



SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO. . . .	121
1. INTRODUÇÃO. . . .	122
2. A DIMENSÃO PEDAGÓGICA NA ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO. . . .	123
3. A ESCOLA COMO ESPAÇO PRIVILEGIADO DE CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA. . . .	124
4. AUTONOMIA ESCOLAR E PROPOSTA PEDAGÓGICA. . . .	125
5. A PROPOSTA PEDAGÓGICA: DO FORMAL AO REAL. . . .	128
6. A PROPOSTA PEDAGÓGICA COMO ELEMENTO ORIENTADOR E CONDUTOR DA GESTÃO PEDAGÓGICO-DEMOCRÁTICA. . . .	130
7. A CONSTRUÇÃO DA PROPOSTA PEDAGÓGICA. . . .	132
7.1. PROCESSOS BÁSICOS A SEREM DESENVOLVIDOS PARA A CONSTRUÇÃO, A EXECUÇÃO E O ACOMPANHAMENTO DA PROPOSTA PEDAGÓGICA. . . .	134
7.2. CONTEÚDOS DA PROPOSTA PEDAGÓGICA. . . .	137
7.3. IMPLEMENTAÇÃO DA PROPOSTA PEDAGÓGICA. . . .	152
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS. . . .	156
BIBLIOGRAFIA. . . .	157



SUMARIO Executivo

O texto discute a presença da dimensão pedagógica em todas as ações municipais, chamando atenção para o **fato** de que, nas Secretarias de Educação, essa dimensão muitas vezes é preterida, em razão da ênfase posta nos aspectos burocrático-administrativos. Passa a considerar que as novas políticas públicas de educação, no Brasil, resultantes de conquistas realizadas pela sociedade, colocam a escola como seu principal foco e a construção da cidadania como o objetivo maior da existência das instituições responsáveis pela escolarização da população brasileira, ressaltando, assim, a importância da dimensão pedagógica. A Lei nº 9394/96 - LDB, expressando o princípio constitucional de gestão democrática do ensino público, atribui, como uma das primeiras incumbências das escolas, a responsabilidade de *elaborar e executar a sua proposta pedagógica*, estabelecendo, como princípios da gestão democrática, a autonomia e a participação.

Em decorrência disso, o texto passa a indicar o novo papel que as Secretarias de Educação devem desempenhar para que a escola atinja o padrão de qualidade que precisa ter para formar o cidadão que o mundo de hoje exige. Considerando-se esse novo papel, passa-se a discutir a necessidade de a Secretaria de Educação assumir o próprio processo de construção da proposta pedagógica das escolas como um dos pilares do seu trabalho. A construção da gestão democrática exige o reconhecimento de que é por meio da prática pedagógica cotidiana das escolas que se expressa a política educacional do Município, que deve ser resultante da participação da comunidade escolar nas discussões que subsidiam a sua criação. Este é um movimento de mão dupla, que envolve, de um lado, a escola e a comunidade na qual se insere, e, de outro, a administração municipal.

A proposta pedagógica da escola reflete a proposta educacional do Município, que se informa e se reestrutura a partir do desenvolvimento das diversas propostas pedagógicas das escolas municipais. Se assim é, cabe à Secretaria de Educação definir estratégias que respeitem e incentivem a diversidade de cada escola e, ao mesmo tempo, consolidem a unidade do seu sistema educativo. Nesse sentido, apresentam-se os diversos passos a serem percorridos no caminho da elaboração da proposta pedagógica de cada escola da rede ou sistema de ensino e que devem receber, continuamente, apoio, acompanhamento e avaliação por parte da secretaria e dos conselhos, ligados à educação, constituídos no Município. Tanto o processo de construção da proposta educacional do Município quanto a construção da proposta pedagógica das escolas devem pautar-se pelos princípios de autonomia e participação, que, por sua vez, implicam descentralização, partilha e equilíbrio de poder e responsabilidades, concepção conjunta de objetivos e de processos para alcançá-los, reconhecimento das diferenças, negociação e capitalização das divergências em favor de um objetivo maior.



Assim, a Secretaria de Educação, além de fornecer as condições concretas para que a escola possa exercer a sua autonomia, deve possibilitar, articulando unidade e diversidade, a existência de um sistema de ensino comum e de uma direção coordenadora das distintas partes que cada escola representa.

1. INTRODUÇÃO

A Secretaria de Educação, seja estadual ou municipal, tem, mais do que nunca, papel decisivo na condução dos esforços para a conquista de mudanças significativas no atual quadro educacional brasileiro. Se as ações desenvolvidas pelas secretarias têm sido, historicamente, distanciadas do seu foco principal - a escola, a sala de aula, o aluno -, as condições atuais, relativas quer às novas demandas socioeconômicas e culturais do mundo contemporâneo, quer às novas políticas públicas nacionais para a educação, exigem nova postura da administração pública - redirecionar suas ações, abandonando a ênfase burocrática e de controle, para orientar e apoiar as escolas e oferecer-lhes as condições necessárias para que possam alcançar o seu objetivo fundamental de oferecer ensino de boa qualidade. E o que pode ser considerado ensino de boa qualidade hoje?

As Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental definem, na Resolução CEB/CNE nº 2/98, princípios norteadores da prática pedagógica com o objetivo de alcançar tal qualidade:

- > "os *princípios éticos* da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum;
- > os *princípios políticos* dos direitos e deveres da cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática;
- > os *princípios estéticos* da sensibilidade, da criatividade e do respeito à diversidade de manifestações artísticas e culturais".

Da mesma forma, os estudos, trabalhos e documentos que versam sobre o papel da educação no mundo contemporâneo, produzidos em nível nacional ou internacional, apontam a qualificação intelectual e o desenvolvimento emocional e afetivo como as fontes principais de competência do mundo moderno, e a escola, como o lugar de construção e desenvolvimento dessa qualificação, que vem sendo entendida como maior capacidade de abstração e de raciocínio, maior capacidade de integração, de tomada de decisões, de trabalho em equipe, de assimilação de mudanças, de desenvolvimento de autonomia, de exercício de solidariedade, de acolhida e respeito às diferenças. Esses conhecimentos/habilidades



requeridos, hoje, dos cidadãos caracterizam-se por alto nível de complexidade. Não podem ser improvisados, mas, sim, construídos por um processo sistemático, contínuo e em tempo próprio. É a escola a instituirão responsável pelo desenvolvimento de tais conhecimentos/habilidades.

Nesse quadro, fica bem evidenciada a importância dos anos iniciais de escolaridade para a construção das bases que irão permitir ao sujeito estar sempre apto a realizar novas aprendizagens e a enfrentar os desafios continuamente colocados por um mundo em constante mudança. O trabalho do aluno na escola, o seu "ofício de aluno*", precisa ser, portanto, claramente entendido.

"Aprender a ler e escrever são objetivos fundamentais do ensino primário em todos OS países, mas são também condição de participação no prosseguimento da escolaridade: para além dos sete ou oito anos, um aluno que não sabe ler nem escrever não pode desempenhar 'corretamente' O seu papel, uma vez que a parte da comunicação escrita vai crescendo no trabalho escolar. Um aluno de dez anos que não sabe nem ler nem escrever é um 'inadaptado' escolar, mesmo que seja inteiramente dócil, sensato, honesto, arrumado, comunicativo, pacífico. Muito simplesmente, porque está privado deste saber-fazer de base, o aluno não poderá dar cumprimento ao quinhão de trabalho que lhe é pedido uma vez que não pode compreender o que se espera dele" [Perrenoud, 1995, p. 63].

A ênfase que as atuais políticas públicas de educação no Brasil colocam no resgate da educação fundamental está relacionada com essa compreensão. Assim, manter o olhar voltado para a escola e para a qualidade do trabalho que vem sendo nela desenvolvido e o novo desafio que se coloca para os gestores da educação, principalmente aqueles responsáveis pela educação nos Municípios, cuja competência principal, registrada no artigo 11 da LDB, é "oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental".

2. A DIMENSÃO PEDAGÓGICA NA ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO

A dimensão pedagógica do processo educacional merece, portanto, ser ponto de reflexão para todos os envolvidos com a administração do Município.

Sabe-se que a dimensão pedagógica, que é função específica da escola, mas não se limita a ela, existe em toda a sociedade no seu conjunto e de indivíduo para indivíduo OU para os outros indivíduos. Toda relação é pedagógica, tenha ela um componente de subordinação, isto é, seja hegemônica/assimétrica, ou seja uma relação de iguais, isto é, simétrica/recíproca. Toda atividade humana, consequentemente, tem a sua dimensão pedagógica, pois há, sempre, entre os seres humanos, um processo de ensinar e de aprender. Logo, a atividade



administrativa tem também a sua dimensão pedagógica, ainda que a sua ênfase venha sendo posta no aspecto administrativo/burocrático. É preciso entender que a liderança do Município, bem como a estadual, em todos os seus níveis, tem conteúdo pedagógico mais acentuado que o normalmente reconhecido, e, portanto, para conseguir que a escola cumpra o seu papel pedagógico, é necessário que o gestor, seja ele o prefeito, o seu secretariado, a direção da escola, tenha consciência dessa dimensão do seu próprio ofício.

Um trabalho da administração municipal planejado, organizado, articulado e coerente, assim como a seriedade e a honestidade no trato da coisa pública, servem de referência para a formação do cidadão, para o trabalho das escolas, do mesmo modo que o professor serve de referencial para os seus alunos. Esse é o caráter implícito da dimensão pedagógica da gestão municipal. O caráter explícito se refere às responsabilidades diretas com o sistema escolar, no estabelecimento conjunto de diretrizes orientadoras do ensino, no acompanhamento do desempenho de cada escola e de seus profissionais de educação e de seus alunos, na ampliação e manutenção da rede, na qualificação do pessoal, na organização e modernização dos serviços prestados pela Secretaria da Educação às escolas.

Considerando-se que a educação adquire, hoje, um caráter de estratégia para a sobrevivência dos indivíduos e das coletividades, é necessário ter em mente que a responsabilidade pelos processos educacionais do Município não se restringe ao âmbito da Secretaria de Educação, mas ultrapassa esses limites e atinge a administração como um todo. Sendo a educação, a saúde, o trabalho e o bem-estar social atividades-fim da organização pública, todos os segmentos administrativos funcionam como atividades-meio para apoiar o desenvolvimento daquelas atividades-fim. O plano municipal (de governo) deve, portanto, integrar todas as ações com essa perspectiva e ter como ênfase que é por meio da educação que uma coletividade desenvolve hábitos saudáveis e adquire competência para o trabalho e para a convivência social solidária e construtiva.

3. A ESCOLA COMO ESPAÇO PRIVILEGIADO DE CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

A escola é a instituição do mundo moderno e contemporâneo responsável pela transmissão do conhecimento sistematizado, do assim chamado conhecimento escolar. É a única instituição diretamente responsável pelo ensino de instrumentos indispensáveis à sobrevivência no mundo letrado das sociedades modernas. Isso é válido principalmente no que se refere às classes populares, para as quais é o principal meio de acesso ao conhecimento sistematizado.

A mídia, ainda que venha desempenhando novo papel educativo na sociedade, não consegue, absolutamente, substituir o papel que a escola desempenha no



desenvolvimento das habilidades complexas necessárias a construção da cidadania. Se algumas famílias ainda conseguem a alfabetização de seus filhos fora da escola, isso vem se tornando cada vez mais raro, graças a mudanças na estrutura da família moderna, e quase impossível entre as famílias brasileiras das classes trabalhadoras e das classes populares, muitas delas consumidas por analfabetos ou semi-alfabetizados.

Dessa forma, a escola, e a sala de aula em particular, são lugares privilegiados para o encontro da criança com o saber sistematizado. A criança traz para a escola experiências do seu cotidiano, que podem ser ricas e válidas para o seu aprendizado, mas é na escola que se vai dar o seu processo de iniciação no conjunto de normas e de regras que regem o mundo letrado. A capacidade para usar material escrito é, na sociedade atual, imprescindível ao acesso a todo tipo de informação, tornando o uso da leitura cada vez mais necessário à participação real do cidadão em atividades produtivas e coletivas. O não-domínio do mecanismo da leitura é gerador de desvantagens e de dependências. Assim, há, hoje, crescente valorização da educação escolar como estratégia de melhoria de vida e de empregabilidade.

Como vem sendo conduzida a educação nas escolas do Município? Ela vem se constituindo, de fato, em instauradora de condições para o domínio, pelos alunos, dos conhecimentos/habilidades necessários ao exercício responsável e autônomo da cidadania? Que tipo de cidadão a escola está formando? A administração municipal sabe o que vem ocorrendo no interior de suas escolas?

É no interior da sala de aula que são estabelecidas diferentes formas de relação com o objeto do conhecimento escolar. Que formas são essas? Essas formas de relação permitem a apreensão desse conhecimento? O que é gerado aí? Aproximação com esse conhecimento ou distanciamento? Quem consegue dele se apropriar? Quem não consegue? Por que? Quais são as condições existentes na escola que, na interação com as condições dos alunos, propiciam ou dificultam a apropriação do conhecimento escolar? Essas são algumas das questões básicas sobre o processo educacional que os gestores do Município ou da escola não podem perder de vista.

O que a administração do Município está fazendo para que cada uma de suas escolas desenvolva educação de qualidade?

4. AUTONOMIA ESCOLAR E PROPOSTA PEDAGÓGICA

A nova LDB, publicada em 1996, coloca na escola uma ênfase que não havia sido, ainda, dada por nenhuma outra lei no Brasil. Os artigos 11 a 15, especialmente, indicam as incumbências inerentes aos Municípios, aos estabelecimentos de ensino e aos seus professores. A primeira das incumbências para as escolas é "elaborar e executar sua proposta pedagógica".



Essa exigência da lei está, por sua vez, fortemente vinculada ao princípio constitucional da gestão democrática que se expressa na LDB de forma bastante explícita, no artigo 15, ao se afirmar: "Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica, que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público". Assim, como observa Azanha (1997), a LDB "representa um extraordinário progresso, já que, pela primeira vez, autonomia escolar e proposta pedagógica aparecem vinculadas em um texto legal".

E qual é a relação entre proposta pedagógica e autonomia?

Para entender essa relação é preciso discutir a concepção de proposta pedagógica que está implícita na LDB. Se a exigência de elaboração da proposta pedagógica¹ aparece nos dois artigos que tratam diretamente das incumbências das escolas e dos professores (arts. 12 e 13) e aparece claramente vinculada, no artigo 14, à gestão democrática, isso mostra o papel de relevância que a proposta assume como um dos mecanismos de sua concretização. O artigo 14 da LDB indica, como princípios da gestão democrática, "a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolares em conselhos escolares ou equivalentes". Portanto, dois elementos são intrínsecos à elaboração de uma proposta que contemple os princípios da gestão democrática: ser construída de forma coletiva e contar com a participação efetiva de todos os que compõem a comunidade escolar, ou seja, professores, alunos, funcionários, pais e outros membros da comunidade que circunda a escola, representados no Conselho Escolar.

Por isso e que Azanha afirma: "a existência de uma proposta pedagógica produzida coletivamente e assumida como a diretriz que pauta as atividades desenvolvidas por todos os segmentos da escola pode-se dizer que é condição básica para a autonomia escolar". Portanto:

A proposta pedagógica pode ser concebida como a própria escola em movimento, que constrói, no dia-a-dia, seu trabalho educativo, discute coletivamente seus problemas, suas possibilidades de solução, e define, de forma participativa, as responsabilidades pessoais e coletivas a serem assumidas para a consecução dos objetivos estabelecidos.

¹ É uma das metas do Plano Nacional de Educação, em três anos, das propostas pedagógicas de todas as instituições de educação infantil e de ensino fundamental - meta 9 do item 1.3 e meta 8 do item 2.3 do capítulo II - Níveis de Ensino.



Vários estudos conduzidos tanto no Brasil quanto em outros países [Tedesco, 1997] indicam como um dos fatores de sucesso da escola a existência de uma proposta pedagógica construída coletivamente e em funcionamento. A proposta possibilita a integração da comunidade escolar em torno de objetivos comuns nascidos das reais necessidades da escola, influencia na aprendizagem não só de alunos e de professores, mas constitui-se, de fato, em fonte de múltiplas aprendizagens para todos os que dela participam.

Outros trabalhos mostram o impacto da presença amante do Conselho Escolar no desempenho dos alunos. Estudo realizado pelo SAEB indica que existe estreita associação entre a implementação de Conselhos Escolares, com a participação efetiva dos pais, e o resultado obtido pelos alunos nas provas aplicadas [Chamada à Ação, 1997]. A participação da comunidade na escola tem sido incluída como princípio de gestão democrática, não só no Brasil, mas também nas reformas educacionais que vêm sendo encaminhadas em vários outros países, pelo que a presença dos pais representa como elemento de acompanhamento da função social da escola. O UNICEF, ao desenvolver os doze princípios que fundamentam o documento *Educação para Todos*, coloca, como primeiro princípio, o "envolvimento da comunidade", destacando que os sistemas educacionais bem-sucedidos caracterizam-se por forte identificação com a comunidade de pais e de alunos [Chung, 1998]. Uma série de estudos realizados nos Estados Unidos e reunidos em um documento intitulado *Gerando Novas Evidências: a família como elemento crítico para o sucesso do aluno* [A new ..., 1996]² mostra, entre outros aspectos levantados que, se há no grupo familiar da criança o reconhecimento da importância da educação para sua vida, ainda que esse grupo não tenha a constituição de uma família nuclear, cria-se um ambiente que encoraja a aprendizagem, fazendo que o aluno se saia melhor na escola.

Mas, ao mesmo tempo, fica evidenciado, também, que a construção de uma visão positiva a respeito da educação que a escola pode fornecer depende, em grande parte, da participação que os pais ou responsáveis têm na vida escolar dos seus filhos. A esse respeito, chama-se atenção para o fato de que não se pode esperar que a família forneça sozinha o suporte para o desenvolvimento de uma perspectiva positiva da educação. As escolas devem envolver, de forma significativa, as famílias na educação de suas crianças. Esse envolvimento, contudo, deve ir além dos eventuais encontros de pais. Devem incluir, entre outros aspectos, a identificação dos elementos culturais da comunidade que podem ajudar a fazer a ligação entre os objetivos da escola e os objetivos sociais do grupo e da comunidade aos quais os pais pertencem. O Conselho Escolar se constitui em um espaço

² Esse documento não foi publicado no Brasil; o título em português e uma tradução das autoras.



importante de ligação entre a escola e os demais membros da comunidade. Se o Conselho está organizado de forma democrática e aberta, pode constituir-se em fonte de informação e de estímulo para a participação efetiva dos pais e, conseqüentemente, em campo de exercício da cidadania.

Quando se compreende, com clareza, o papel da educação e do ensino para a construção da cidadania em uma sociedade democrática, é possível desenvolver a gestão democrática, tanto no sistema quanto no interior da escola. Contudo, essa compreensão nem sempre está presente entre aqueles que trabalham com educação. A elaboração, a implementação e o acompanhamento da proposta pedagógica, com a participação efetiva da comunidade, diretamente e por meio da participação no Conselho Escolar, constituem-se em uma das condições básicas para a construção dessa compreensão, por promover a discussão permanente dos caminhos a serem percorridos pela escola e pelo sistema, na procura da gestão autónoma e democrática.

5. A PROPOSTA PEDAGÓGICA: DO FORMAL AO REAL

A exigência legal de assegurar progressivos graus de autonomia à escola e uma resposta aos anseios dos educadores brasileiros. Contudo, esse dispositivo, por si só, não se constitui em condição suficiente. Entre a autonomia decretada e a autonomia construída, há um longo caminho a percorrer. É preciso evitar que essa exigência, que, conforme se acentuou, pode vir a significar avanço nos processos de ensino, reduza-se a mais uma atividade burocrática e formal a ser cumprida. De fato, o risco existe.

Em 1998, em estudo realizado num Estado do Nordeste [Portela e Atta, 1998], 79% dos diretores entrevistados indicaram a presença, em suas escolas, de projeto pedagógico construído com a participação da equipe escolar e da comunidade. A grande maioria dos professores dessas mesmas escolas, questionados a respeito de como era desenvolvido o projeto, informou não haver planejamento coletivo e desconhecer a existência de projeto pedagógico da escola, demonstrando-se, assim, frontal discordância entre a fala dos diretores e a dos professores. Isso mostra que pode predominar, entre os diretores das escolas pesquisadas, a concepção formal de proposta pedagógica sem a característica de processo em permanente construção pelo coletivo da escola, que o assumiria como sua responsabilidade e que, por isso mesmo, ultrapassaria os limites de uma determinada gestão.

Pesquisa realizada no ano 2000, em quatro Municípios do Estado da Bahia [Universidade Federal da Bahia/Fundação Clemente Mariani, 2000], aponta para alguns tímidos avanços nesse quadro: algumas escolas apresentam propostas pedagógicas elaboradas pelo coletivo da escola e em andamento (18%); a maioria



(77%), porém, só contou com a participação **efetiva** dos professores, coordenadores pedagógicos e diretor, ficando excluída a participação dos alunos, dos pais e da comunidade. Mesmo assim, pode-se dizer que esse resultado significa ganho apreciável, se são considerados os dados da pesquisa realizada em 1998, em que a participação dos professores foi praticamente inexistente.

Da mesma forma, estudo realizado pelo FUNDESCOLA [Sauer ^{et alii} 2001] no ano 2000 com 239 Municípios distribuídos pelas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, sobre as condições em que atuam os órgãos dirigentes da educação municipal nessas regiões, indica, entre outros aspectos, que 62% das Secretarias de Educação orientam para que a proposta seja elaborada pela equipe de professores e técnicos da própria escola. Essa orientação parece não incluir a participação dos alunos e da comunidade local.

Assim, apesar de se verificar um grande esforço, por parte dos Municípios pesquisados, para vencer as dificuldades da elaboração coletiva, a grande maioria não conseguiu, ainda, ultrapassar o obstáculo da inclusão dos pais, alunos e da comunidade como parte efetiva do coletivo da escola. Para corroborar esses dados, observou-se, também, nos dois últimos estudos aqui indicados, que os Conselhos Escolares funcionam precariamente, registrando-se sua ausência em muitas das escolas.

Esses resultados trazem à baila aquilo que vem sendo comprovado pela própria história educacional brasileira: qualquer iniciativa oriunda dos poderes públicos só será bem-sucedida se for compreendida, aceita e incorporada por aqueles que deverão implementá-la.

Sabe-se, por outro lado, da existência de serviços de consultoria contratados para elaborar a proposta pedagógica da escola e, pior ainda, das várias escolas de um mesmo Município, sem a participação do seu coletivo, fazendo que muitas escolas apresentem propostas que, além de não expressarem sua realidade, não estão legitimadas pelo exercício de sua construção coletiva. Diante disso, é necessário estar-se atento para que a exigência de construção da proposta pedagógica não seja reduzida a sua dimensão legal e burocrática, nem signifique apenas transferência de competências da administração central regional para as escolas, sem que se tenha o devido cuidado de orientar e proporcionar as condições para que ela possa ser realmente construída por aqueles que dela devem beneficiar-se: alunos e professores.

Para que tais fatos não continuem a ocorrer, cabe reconhecer que a proposta pedagógica voltada para construir e assegurar a gestão democrática caracteriza-se por sua elaboração coletiva e não se constitui em um agrupamento de projetos individuais, ou em um plano apenas construído segundo normas técnicas para ser apresentado às autoridades superiores [Castro, 1997].



6. A PROPOSTA PEDAGÓGICA COMO ELEMENTO ORIENTADOR E CONDUTOR DA GESTÃO PEDAGÓGICO-DEMOCRÁTICA

Há, hoje, no Brasil, um esforço para se buscar o regime de cooperação entre União, Estados e Municípios com a finalidade de superar a existência de redes paralelas e desarticuladas, a fragmentação administrativa e a má qualidade do ensino daí decorrente.

Ainda que seja o Município o responsável direto por "organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados"¹, conforme reza o artigo 11, inciso I, da LDB, deve-se ter em mente que a responsabilidade pelas escolas públicas que ministram a educação básica é do sistema público de educação. Assim, tanto as Secretarias de Educação municipais quanto as estaduais devem estimular e apoiar suas escolas de educação infantil e de ensino fundamental no processo de construção e implantação de suas propostas pedagógicas, em atendimento às amais políticas públicas de educação. E necessário que as duas redes atuem em parceria, para alcançarem os objetivos previstos para a educação no Estado. A cooperação entre Estados e Municípios torna-se indispensável para que as escolas, independentemente de se situarem na zona urbana ou na rural, ou de serem administradas pelo Estado ou pelo Município, possam desenvolver ensino de qualidade e para que se consiga estabelecer equidade na oferta da educação básica para todas as crianças brasileiras.

Assim, a presença de propostas pedagógicas atuantes nas escolas será decorrência da adoção, pelas Secretarias de Educação, de uma política que tome o próprio processo de construção dessa proposta como um dos pilares de seu trabalho. Para tanto, é necessário garantir às escolas as condições indispensáveis para que a proposta seja elaborada e implementada.

Algumas dessas condições são: existência de um plano municipal de educação, com proposta educacional clara que contemple ações voltadas para a construção das propostas pedagógicas das escolas, com previsão dos recursos financeiros necessários;³ orientações claras e bem fundamentadas para subsidiar o trabalho das escolas; disponibilidade de tempo para que professores, alunos, funcionários, pais e outros membros da comunidade (diretamente ou por mecanismos de representação) participem do processo de discussão coordenado pela direção; melhoria das condições de trabalho da equipe escolar, inclusive as salariais, com a utilização correta dos recursos do FUNDEF; definição dos papéis a serem assumidos pelos diferentes segmentos; acompanhamento, pela secretaria, do processo de trabalho de cada escola

• É indispensável fazer a previsão das despesas necessárias no Plano Plurianual.



A avaliação contínua dos desdobramentos que esse trabalho vai tomando em função do próprio processo de construção da proposta, que é permanente e resulta de contínua negociação entre a administração central, a administração da escola, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local.

Este é o papel que se espera, hoje, que as secretarias assumam, marcado, sobretudo, pela definição de diretrizes para as escolas, que estimulem a construção da sua identidade e da sua autonomia, e pela dedicação ao sistema de apoio que dê suporte ao desenvolvimento das ações propostas no projeto de cada escola.

O quadro a seguir sintetiza os elementos essenciais que vão apoiar a construção ativa e comprometida da proposta pedagógica das escolas, numa perspectiva de ação integrada:

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
PROPOSTA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO CONTIDA NO PLANO
PARÂMETROS EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO
POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO
SISTEMA DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO PEDAGÓGICO
POLÍTICA DE DISTRIBUIÇÃO EQUITATIVA DE RECURSOS
(MATERIAIS E FINANCEIROS)

Assim, desenvolver uma política que tome o próprio processo de construção da proposta pedagógica como um dos pilares do trabalho da Secretaria de Educação é, ao mesmo tempo, reconhecer que existem princípios e normas gerais que regem a educação nacional e identificar e respeitar as peculiaridades das várias situações escolares. Esta é a ênfase dada tanto nas diversas Diretrizes Curriculares Nacionais, emanadas do Conselho Nacional de Educação, quanto nos Parâmetros Curriculares Nacionais. Se essas diretrizes, juntamente com os parâmetros, têm a finalidade de garantir certa unidade nacional dos currículos, há, também, a intenção de garantir o reconhecimento da diversidade étnica e cultural do Brasil.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais atingem, por exemplo, em sua concretização, quatro níveis: no *nacional*, são uma referência para o fortalecimento da unidade e da diversidade da educação no país; no nível dos *Estados e Municípios*, tornam-se recursos para elaboração das orientações sobre o currículo a ser desenvolvido nos sistemas de ensino, considerando-se a variedade e as peculiaridades regionais; no das *escolas*, constituem-se em referencial básico para a construção de suas propostas pedagógicas, considerando-se as suas especificidades; e, no nível da *sala de aula*, significam um referencial para o professor que, a partir da proposta pedagógica da sua escola, vai desenvolver seu plano de trabalho voltado ao atendimento das necessidades de aprendizagem de seus alunos.



Reconhece-se, assim, que as várias unidades escolares não são idênticas e que suas propostas, ainda que tenham como base as normas gerais da educação nacional, devem contemplar suas necessidades específicas, tendo como pano de fundo os princípios identificadores da escola e da região em que ela se situa, bem como as aspirações dos sujeitos envolvidos em sua construção. A partir dessa perspectiva, a escola se constitui, então, em espaço de encontro entre políticas nacionais e locais. Por isso mesmo, a conquista da autonomia pela escola não significa sua total independência. A autonomia precisa ser entendida em um contexto de interdependência. Se *mo* for assim, há o perigo de não se conseguir reverter o processo de segmentação e pulverização do sistema de ensino.

As Secretarias de Educação têm, desse modo, um grande desafio a vencer: superar o equívoco histórico de considerar como "homogêneo aquilo que e substantivamente heterogêneo" [Azanha, 1997]. Esse equívoco tem levado, por um lado, as escolas a não se comprometerem com o sucesso do seu próprio trabalho, e, por outro, a secretaria a ser vista como um ente abstrato, distante e impessoal. E, portanto, indispensável que a secretaria veja cada escola "p^{er} se" e, não, a rede de escolas como algo genérico. Se assim o fizer, estará contribuindo para que cada escola reconheça a sua própria identidade e as suas interdependências, inclusive com a rede estadual, no interior do sistema, por meio do processo contínuo de construção coletiva de sua proposta pedagógica, e para que desenvolvam trabalhos na direção do sucesso de seus alunos, finalidade última de sua existência.

7. A CONSTRUÇÃO DA PROPOSTA PEDAGÓGICA

A proposta pedagógica, por constituir-se em elemento orientador e, ao mesmo tempo, coordenador das ações da comunidade escolar, extrapola a dimensão pedagógica, e engloba a gestão financeira e a administrativa. Portanto, deve contemplar os recursos necessários à sua implementação e suas formas de gerenciamento. Em verdade, ao se tratar de proposta pedagógica, se está tratando do planejamento da escola que se vai objetivar no plano da escola, instrumento a partir do qual as ações programadas serão desenvolvidas, acompanhadas e avaliadas. No entanto, é preciso clareza quanto ao que se considera, hoje, como planejamento. As novas concepções de gestão vão, segundo Garcia (1991), redescobrir essa função. Contudo, esse planejamento vai diferir essencialmente do tradicional, marcado por uma linha excessivamente burocrática e centralizadora. Hoje, ele deve constituir-se em um instrumento de consecução da autonomia da escola. Portanto, é importante retomar aqui o conceito de proposta pedagógica como "a própria escola em movimento, construindo, no dia a dia, seu trabalho educativo, discutindo coletivamente seus problemas, suas possibilidades de solução, e definindo, de forma participativa, as responsabilidades pessoais e coletivas a serem assumidas para a

consecução dos objetivos estabelecidos". Nessa perspectiva, o plano da escola significa um instrumento que deve viabilizar a execução da proposta e ser suficientemente flexível para se adaptar a dinâmica do trabalho cotidiano da escola.

A nova LDB, ao propor a descentralização do sistema e dar à escola progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, estabelece uma relação clara entre autonomia e proposta pedagógica e, conseqüentemente, coloca, para a escola, a responsabilidade de elaborar planejamento que a leve a atingir esses progressivos graus de autonomia. A escola, por sua vez, só pode assumir, com competência, essa responsabilidade se os seus profissionais tiverem condições objetivas de trabalho. Qualificação profissional, salários condizentes com sua função, jornada de trabalho que inclua tempo para estudo, discussão e aniação em outras atividades fora da sala de aula são condições indispensáveis para a participação responsável e competente na elaboração e execução da proposta pedagógica da escola.

Diante disso, que papel tem a proposta pedagógica na realização do atual ideário da educação brasileira? Sem querer esgotar suas inúmeras finalidades, serão apontadas aqui algumas, como objeto de reflexão.

- > Estabelecer diretrizes básicas de organização e funcionamento da escola, integradas às normas comuns do sistema nacional e do sistema ou rede ao qual pertence, considerando os elementos que a identificam.
- Reconhecer e expressar a identidade da escola de acordo com sua realidade, idiosincrasias e necessidades locais.
- Definir coletivamente objetivos e metas comuns à escola como um todo.
- Possibilitar, ao coletivo escolar, a tomada de consciência dos principais problemas da escola e das suas possibilidades de solução, definindo as responsabilidades coletivas e pessoais, para eliminar ou atenuar as talhas detectadas.
- Estimular o sentido de responsabilidade e de comprometimento da escola na direção do seu próprio crescimento, reconhecendo as possibilidades e limitações de seu trabalho.
- Definir o conteúdo do trabalho escolar, tendo em vista as Diretrizes Curriculares para o Ensino Fundamental, os Parâmetros Curriculares Nacionais, os princípios orientadores oriundos da Secretaria de Educação, a realidade da escola e as características do cidadão que se quer formar.
- Dar unidade ao processo de ensino, integrando as ações desenvolvidas seja na sala de aula ou na escola, seja em suas relações com a comunidade, na **construção** do currículo escolar.
- Estabelecer princípios orientadores do trabalho dos professores e dos funcionários.



- Criar parâmetros para o processo de acompanhamento e de avaliação do trabalho escolar.
- Definir, de forma racional, os recursos necessários ao desenvolvimento da proposta.

Para que a proposta pedagógica alcance essas finalidades, alguns caminhos devem ser percorridos, seja qual for a alicepçã) de planejamento subjacente aos instrumentos utilizados. Por exemplo, a elaboração das **orientações** das Secretarias de Educação e a construção da proposta pedagógica das escolas não podem deixar de ser fundamentadas nas experiências acumuladas pelas equipes da secretaria e da escola - no assim *chamado saber da experiência*, na bibliografia especializada e nos documentos oficiais que vêm sendo produzidos recentemente no Brasil, desde a nova LDB, às diretrizes oriundas dos Conselhos de Educação (Nacional, Estadual e Municipal, se houver), aos Parâmetros Curriculares Nacionais, que fornecem os referenciais legais e conceituais para a construção da educação que se quer hoje no Brasil.

Tendo em vista ser o concreto da escola dinâmico, complexo e multideterminado, esses caminhos se entrecruzam o tempo todo, de forma que certas atividades realizadas com determinada finalidade podem produzir resultados estimuladores de outras atividades. Por exemplo, se a escola se reúne, juntamente com a comunidade, para identificar seus problemas e levantar possíveis soluções, isso pode transformar-se tanto no diagnóstico da situação escolar quanto em processo de mobilização e comprometimento de todos *na* elaboração da proposta. Assim, o próprio processo de diagnóstico pode ser um processo de mobilização, o que mostra que as atividades não são estanques, mas estão interligadas e são interdependentes.

Tendo-se clara essa interdependência das ações, serão indicados, aqui, a título de sugestão, momentos que devem estar presentes na construção da proposta pedagógica da escola.

7.1. PROCESSOS BÁSICOS A SEREM DESENVOLVIDOS PARA A CONSTRUÇÃO, A EXECUÇÃO E O ACOMPANHAMENTO DA PROPOSTA PEDAGÓGICA

Para que as finalidades da proposta pedagógica sejam alcançadas, alguns processos precisam ser desenvolvidos. Em vários momentos, conforme afirmação anterior, esses processos se entrecruzam e são dependentes uns dos outros, como se verá a seguir.

Processo de participação

A importância da participação de todos na construção da proposta já foi inúmeras vezes aqui salientada. Vale ressaltar, ainda, alguns pontos fundamentais. A existência de níveis hierárquicos diferenciados na escola é indiscutível, e, por isso mesmo, é



preciso definir-sc, com clareza, as responsabilidades que cada um deve assumir. Direção, professores, alunos, profissionais de suporte pedagógico, funcionários, pais, lideranças da comunidade, todos devem ter o seu espaço de participação, mas deve-se ter cuidado para que não se confundam as atribuições e não sejam ultrapassados os limites de competência de cada segmento. Direção, professores e profissionais de suporte pedagógico são os responsáveis diretos pela mobilização da escola e da comunidade para a construção da proposta. Além disso, uma de suas atribuições específicas é a tomada de decisões sobre conteúdos e métodos de ensino e carga horária das disciplinas do currículo. Os alunos são fontes de informação das suas necessidades de aprendizagem, que se vão construir no núcleo das preocupações da escola. São eles, de fato, o alvo de todo esse esforço.

O trabalho dos funcionários, por se realizar em uma escola, tem dimensão pedagógica que é muito pouco reconhecida, até por eles próprios. As relações que eles estabelecem com os alunos e com os pais poderiam ser exploradas na direção da formação da cidadania. E nem sempre o são. Portanto, sua participação ativa na construção da proposta é fundamental, para que a escola se constitua, toda ela, em espaço educativo. Os pais e a comunidade devem participar efetivamente das decisões sobre o orçamento e a utilização dos recursos financeiros que a escola recebe. Além disso, devem participar das discussões sobre as características do cidadão que se quer formar, sobre o uso do espaço e do tempo escolar e sobre as formas de organização do ensino que a escola deve adotar. Essa participação pode propiciar aos pais melhor compreensão do trabalho escolar e fornecer subsídios para que acompanhem e estimulem seus filhos na consecução das tarefas escolares. Por outro lado, deve-se estar atento para o fato de que essa participação traz, para o interior da escola, de forma mais explícita, as questões partidárias e grupais que existem na comunidade. Aqui, a negociação é fundamental. Essas questões nunca devem ser impeditivas para a presença e a participação dos pais na escola. O desafio é aprender a viver em democracia.

O Conselho Escolar é o canal institucional da participação dos pais. Entretanto, é preciso construir parcerias com o maior número possível de pais e de lideranças da comunidade, ultrapassando-se, assim, o formalmente estabelecido. A construção de parcerias com a comunidade tem sido considerada fundamental para o êxito de qualquer projeto educativo que objetive o desenvolvimento da cidadania. Ainda que as famílias usuárias da escola pública tenham pouca formação escolar, é preciso acreditar que podem influir significativamente nas escolas.

Como se vê, nenhum segmento tem importância menor que a de outro nesse trabalho coletivo. As divisões hierárquicas, se existem, devem ser entendidas como elementos necessários à organização, facilitação e operacionalização do trabalho. Não devem funcionar, nunca, como elementos impeditivos da participação de todos, que deve ser cada vez mais ampliada.



Processo de negociação

A elaboração da proposta pedagógica exige permanente abertura para a negociação. E negociar, nesse caso, é compreender que nas sociedades humanas nenhum processo se faz de forma linear e harmônica. Para que uma expectativa dessa ordem pudesse se realizar, seria necessária uma organização social **perfeita**, em que todos os elementos funcionassem sincronicamente. A sociedade, porém, deve ser vista em sua forma concreta e dinâmica, constituída por muitos campos de luta e de relações que se entrecruzam, que produz movimentos sociais que não são harmônicos e nos quais, conseqüentemente, não cabe a existência de relações marcadas, apenas, pela convergência.

A participação democrática, condição essencial de formação do cidadão, supõe a presença de conflitos. O próprio exercício da participação abre espaço para a emergência desses conflitos. É impossível evitar tais situações, porque elas existem de fato e são manifestação da variedade de concepções que norteiam as ações pessoais. É necessário reconhecer a existência de tensões entre as necessidades individuais e os objetivos da instituição, mas é possível capitalizar as divergências em favor de objetivos maiores, sem deixar de enfrentar e compreender a **natureza** dos conflitos. É aqui que entra o papel da negociação. Saber negociar significa dar lugar ao debate, à expressão das várias necessidades e das diferenças, produzindo-se ambiente do qual resultem a assunção coletiva dos conflitos e dos problemas, a cooperação voluntária no trabalho em equipe, a repartição mais igualitária do poder e dos recursos.

Assim, a autonomia da escola não é, isoladamente, a autonomia dos gestores ou a dos professores ou a dos alunos ou a dos pais. Ela é resultante da confluência de várias formas de pensamento e de interesses diversos que "é preciso saber gerir, integrar e negociar" (Barroso, 1998, p. 29).

A proposta pedagógica, portanto, vai significar a síntese desses diversos interesses e tem como propósito dar sentido coletivo às autonomias individuais.

Processo de mobilização

A proposta pedagógica, para que seja, de fato, instrumento de melhoria de qualidade da escola, precisa ser construída coletivamente, com o envolvimento progressivo de todos os sujeitos que, assim, tornam-se por ela responsáveis e com ela **comprometidos**. Portanto, é indispensável desenvolver um processo contínuo de mobilização que se estende para além da sua elaboração e deve fazer-se presente durante a execução, o acompanhamento, a avaliação e sua reelaboração. Cada escola e cada comunidade têm diferentes pontos de partida para atingir o nível esperado de mobilização. Encontrar esses pontos e desenvolver um trabalho com eles sintonizado é uma das mais importantes tarefas das lideranças da escola, entre elas, o diretor.

Durante o processo, por certo, muitas lideranças vão emergir e vão, por sua vez, provocar novas adesões. Isso significa que a mobilização de todos os segmentos não vai ocorrer ao mesmo tempo. Ela se desenvolverá durante o próprio processo de construção. O papel do Conselho Escolar no trabalho de mobilização é fundamental, já que congrega os representantes dos diversos segmentos da escola. No entanto, é sempre desejável que a participação da comunidade seja ampliada com a presença de outras pessoas, além daquelas que já fazem parte do conselho. Aqui, vale lembrar que a proposta deve ser sempre resultante de um processo de negociação que deve ter como princípio a presença do pluralismo de ideias e a aceitação das diferenças, fundamento da convivência democrática. Essa mobilização é indispensável, sob pena de não se conseguir construir a proposta de forma democrática e que seja legitimada por aqueles que fazem da escola um espaço vivo e amante. A construção da cidadania passa por esse exercício de participação, expresso, inclusive, como um dos princípios norteadores das ações pedagógicas das escolas, tanto na LDB quanto nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino. Nunca é demais lembrar que a função pedagógica da escola não se restringe ao ensino das áreas convencionais de conhecimento, nem se dirige apenas aos alunos, mas atinge toda a equipe escolar e a comunidade. A participação dos adultos se constitui em referencial para os alunos e por meio da implementação da proposta pedagógica desenvolver-se-ão os alunos na direção da conquista da cidadania e se fortalecerão todos os membros da escola.

7.2. CONTEÚDOS DA PROPOSTA PEDAGÓGICA

Tanto a participação quanto a mobilização e a negociação não ocorrem no vazio. A proposta pedagógica tem conteúdos que vão sendo construídos por meio desses processos. Quais são os conteúdos básicos que devem integrar a proposta pedagógica?

O cidadão que se quer formar

Que características deve ter o cidadão para viver no mundo contemporâneo? A escola tem espaço para que se definam essas características? Afinal, que papel tem a escola nessa definição?

A despeito de considerar-se que algumas competências (conhecimentos/habilidades/valores) são básicas para a vida do cidadão em qualquer lugar do mundo, é também reconhecida, hoje, a necessidade da preservação e do desenvolvimento daqueles aspectos que constituem a especificidade das diversas culturas, tanto como forma de sobrevivência quanto de garantia da soberania das nações. Isso significa dizer que o espaço da escola é o da formação de cidadãos capazes de enfrentar os novos desafios do mundo contemporâneo, mas que tenham consciência de suas



raízes históricas, conhecimento da produção cultural de seu povo, de forma a afirmar a sua identidade e, assim, poder estabelecer relações de igual para igual com os demais cidadãos do mundo. É o espaço do ensino competente que, sem negar as tradições e, até mesmo, tomando-as como base, prepare seus alunos para a plena participação na vida econômica, sociopolítica e cultural do país.

Tara que isso se torne possível, recomenda-se que:

> o coletivo da escola tome essas questões como foco de discussão, passando a entender, com maior clareza, tanto a concepção de cidadão, posta nos documentos oficiais que definem e orientam a educação, hoje, no Brasil, quanto a dimensão do papel que a escola tem na sua formação;

> a escola desenvolva mecanismos de conhecimento de quem são seus alunos, quais as suas condições de vida, as suas aspirações, as expectativas da família e da comunidade;

> sejam realizados levantamentos e estudos das manifestações culturais locais (religiosas, folclóricas, esportivas, artísticas) que, incorporadas ao currículo, estabeleçam elos significativos com o conhecimento escolar formal, fazendo emergir a identidade de cada grupo ou comunidade que participa da escola;

> sejam levantadas, a partir das questões anteriores, aquelas características/competências, além das propriamente escolares, necessárias ao exercício da cidadania, na área de atuação da escola.

A identidade da escola

Há necessidade de serem levantadas, pela comunidade escolar, as características da escola, suas limitações e possibilidades. Aqui se busca identificar a própria instituição escolar e as suas condições para enfrentar o desafio da formação do cidadão, com as características que foram, por ela, definidas. O diagnóstico da realidade da escola, dos seus alunos e da comunidade a que atende vai fornecer os elementos identificadores da escola.

Que perguntas devem ser feitas para que a escola defina os objetivos a perseguir, os conteúdos que devem ser trabalhados, as formas de organização do seu ensino? Para que conheça, de fato, quem são seus alunos, seus profissionais e a comunidade a que serve? Há muitas questões que podem ser formuladas para se conduzir o processo de construção dos princípios identificadores da escola. Estão, entre elas, as que se seguem:

Quem é o aluno que frequenta a escola? Como vem se dando o desempenho escolar dos alunos nos últimos dois anos? Quais são os índices de aprovação/reprovação/evasão apresentados pela escola? Qual é a relação entre a idade dos

alunos e a série que frequentam? Há alunos com jornada formal de trabalho? Quem são os profissionais que atuam na escola? Qual é a qualificação dos professores? A escola tem funcionários em número suficiente? Quem faz o acompanhamento do trabalho da escola? Há agentes de apoio pedagógico? Como vem sendo utilizado o tempo pedagógico? Onde está localizada a escola: na zona rural (fazenda, povoado, engenho, assentamento, agrovila, agroindústria) ou na zona urbana (periferia, centro, condomínio)? Que formas a escola tem de inserção na comunidade? Como o seu espaço é utilizado pela comunidade? Que [imitações ou possibilidades a escola percebe nas suas relações com a comunidade? Há alunos em idade escolar fora da escola na comunidade? Qual é a dimensão física da escola? A quantas turmas ela atende? Como são organizadas as classes? Como está organizado o espaço da escola? Ele vem se constituindo em espaço de formação da cidadania? Quais são as condições físicas e materiais da escola? Quais são as condições de uso das dependências escolares? O número de professores é suficiente para atender aos alunos?

Essas mesmas questões, a depender do momento, poderão ser utilizadas tanto para identificar quanto para avaliar os avanços alcançados pela escola. Aqui, vale ressaltar um dos grandes problemas que se vive, hoje, no Brasil: a dificuldade de se dispor de dados confiáveis que retratem o mais fielmente possível a realidade da educação, sobretudo da educação básica, e que possam servir de apoio a um planejamento exequível. Uma das causas associadas a essa dificuldade é a falta de controle de qualidade das informações saídas das escolas para as Secretarias de Educação e o processo de sistematização dessas informações, nas próprias secretarias, que mantêm, muitas vezes, procedimentos artesanais. São essas informações que vêm alimentando o Censo Escolar, realizado anualmente pelo MEC/INEP. É responsabilidade do diretor da escola preencher cuidadosamente os formulários próprios do Censo Escolar. Qualquer problema nesse preenchimento é a ele atribuído. Os resultados do censo têm sido enviados às escolas, desde 1997, na forma de Resumos de Estatísticas e Indicadores Educacionais da Escola, com o objetivo de subsidiá-las no esforço para a melhoria do trabalho que vêm realizando.

Há alguns indicadores básicos que permitem à escola comparar seus resultados com a média de seu Município, de seu Estado e do Brasil, que são: taxa de aprovação, taxa de reprovação, taxa de abandono, taxa de atendimento escolar, taxa de escolarização líquida, taxa de escolarização bruta, taxa de distorção série/idade. Assim, é necessário que as escolas sejam cuidadosas no levantamento de seus dados, para que possam de fato indicar como anda o seu funcionamento. Com isso, ela estará contribuindo para a melhoria do processo de informação, tanto em relação à situação da educação no país, quanto para o acompanhamento do seu próprio desempenho. Por exemplo, se os quadros de resultados finais por classe não forem preenchidos de forma clara e confiável, haverá grande dificuldade



no cálculo dos indicadores básicos já citados, e, também, a escola não poderá estabelecer, na sua proposta, metas a serem alcançadas, a partir de indicadores corretos. São esses indicadores que darão as referências sobre o ponto em que a escola está e para onde ela quer e pode ir. Além disso, é muito importante considerar que os dados do Censo Escolar são utilizados na determinação dos coeficientes para distribuição dos recursos do FUNDEF, bem como para "implementação de programas de apoio ao ensino fundamental público como Dinheiro na Escola, Livro Didático e Merenda Escolar" | Abreu, 1999, p. 11].

O currículo escolar

Sabe-se que o currículo escolar é um dos pontos mais difíceis a serem enfrentados pela escola. Algumas questões podem ser aqui levantadas em relação a esse aspecto.

- Tradicionalmente, as escolas públicas têm a sua prática pedagógica determinada ou por orientações centralizadoras oriundas das Secretarias de Educação ou pelos próprios livros didáticos. Isso resulta, na maioria das vezes, em uma prática curricular muito pobre que não leva em conta nem a experiência trazida pelo próprio professor nem a trazida pelo aluno ou mesmo as características e tradições culturais da localidade em que a escola está inserida. Por outro lado, isso também não possibilita a construção, pelo professor, da autonomia intelectual tanto quanto o exercício da sua criatividade e da dos seus alunos, e não dá margem para que a escola possa construir a sua própria identidade no processo de transmissão curricular. Mesmo com a publicação e a ampla divulgação, pelo MEC, dos Parâmetros Curriculares Nacionais, essa prática ainda continua muito forte nas escolas.
- > Relacionado a isso, existe uma concepção restrita de currículo, próxima do conceito clássico de programa ou, pior ainda, de uma simples grade curricular, ou de mera listagem dos conteúdos que devem ser tratados; daí porque muitos professores se orientam apenas pelos sumários ou índices dos livros didáticos. Ao adotarem essa concepção de currículo, os profissionais da escola deixam de lado uma visão mais ampla que vai além da mera enumeração das disciplinas e da especificação de seus conteúdos. De fato, o currículo abrange tudo o que ocorre na escola, as atividades programadas e desenvolvidas sob a sua responsabilidade e que envolvem a aprendizagem dos conteúdos escolares pelos alunos, na própria escola ou fora dela, e isso precisa ser muito bem pensado pela escola.

Assim, é indispensável que a escola se reúna para discutir a concepção atual de currículo que deixou de ser apenas uma área técnica, podendo-se mesmo falar, hoje, de uma tradição crítica do currículo, orientada por discussões de caráter



sociológico, político e epistemológico |Moreira, 1994|. Qual é a nova concepção de currículo que está expressa tanto na LDB quanto nas Diretrizes Curriculares Nacionais para os diferentes níveis de ensino, e também nos Parâmetros Curriculares Nacionais?

A LDB indica, no artigo 26, os elementos que devem constituir o currículo do ensino fundamental e médio: "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".

A *base nacional comum* é que vai garantir a unidade nacional, de forma que todos os alunos possam ter acesso aos conhecimentos mínimos necessários ao exercício da vida cidadã. A base nacional comum é, portanto, a dimensão obrigatória dos currículos nacionais e é definida pela União.

A *parte diversificada*, também obrigatória, compõe-se de conteúdos complementares tomados da realidade regional e local que devem ser escolhidos em cada sistema de ensino e escola. Aqui é bom chamar atenção para o fato de que a escola tem autonomia para incluir, na parte diversificada do currículo, temas do seu interesse. É pela construção da proposta pedagógica da escola que vão integrar-se a base nacional comum e a parte diversificada. As Secretarias de Educação e as escolas devem utilizar a parte diversificada de suas propostas para enriquecer e complementar a base nacional comum, introduzindo projetos e atividades de interesse de suas comunidades. Para que a escola se mantenha contemporânea, esses conteúdos devem ser constantemente atualizados numa perspectiva crítica, responsável e contextualizada; dessa forma, a proposta pedagógica estará sempre em processo de discussão.

O Parecer CEB nº 04/98 do Conselho Nacional de Educação que fundamenta as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental vai especificar o que se entende como conteúdos mínimos das áreas de conhecimento que constituem a base nacional comum: são "as noções e conceitos essenciais sobre fenômenos, processos, **sistemas** e operações que contribuem para a constituição dos saberes, conhecimentos, valores e práticas **sociais** indispensáveis ao exercício de uma vida de cidadania plena".

Segundo essas diretrizes (Resolução CEB nº 02/98), a composição curricular deve buscar a articulação entre os vários aspectos da vida cidadã - a saúde, a sexualidade, a vida familiar e social, o meio ambiente, o trabalho, a ciência e a tecnologia, a cultura, as linguagens - com as áreas de conhecimento - Língua Portuguesa, Língua Materna (para populações indígenas e migrantes), Matemática, Ciências, Geografia, História, Língua Estrangeira, Educação Artística, Educação Física, Educação Religiosa.



Há várias formas de composição curricular, mas tanto os Parâmetros Curriculares Nacionais quanto a literatura internacional e nacional sobre o tema indicam que os modelos multidisciplinar e pluridisciplinar, marcados por forte fragmentação e que vêm dominando a escola brasileira e de outros países, devem ser substituídos, na medida do possível, por uma perspectiva interdisciplinar e transdisciplinar. O que isso significa?

Interdisciplinaridade significa outra concepção da divisão do saber, marcada pela interdependência, pela interação e pela comunicação entre as disciplinas voltadas para a integração do conhecimento em áreas significativas.

Transdisciplinaridade é a coordenação do conhecimento em um sistema lógico que permite o livre trânsito de um campo do saber para outro, ultrapassando-se a concepção de disciplina e entatizando-se o desenvolvimento de todas as nuances e aspectos do comportamento humano. O papel da escola, no mundo contemporâneo, é o de desenvolver competências transversais entendidas como

"a capacidade de decidir qual é o alvo a ser atingido e, portanto, a capacidade de julgar a oportunidade, assim como a capacidade de inventar os meios para atingir esses alvos. Essas competências transversais são adaptativas, transferíveis e geratrizes, caracterizadas pelo poder de adaptar atos e palavras a uma infinidade de situações inéditas" (Lenoir, 1997, p. 5-22).

É com base nessas formas de composição curricular que os Parâmetros Curriculares Nacionais introduzem os *temas transversais* que, tomando a cidadania como eixo básico, vão tratar de questões que ultrapassam as áreas convencionais, mas permeiam a concepção, os objetivos, os conteúdos e as orientações didáticas dessas áreas. Essa *transversalidade* supõe uma *transdisciplinaridade* que vai permitir tratar uma única questão a partir de uma perspectiva plural. Por exemplo, a ética é um tema que pode ser trabalhado a partir de vários ângulos e de várias áreas do conhecimento. Isso exige o comprometimento de toda a comunidade escolar com o trabalho em torno dos temas definidos pelos Parâmetros Curriculares Nacionais como ética, saúde, meio ambiente, pluralidade cultural e orientação sexual. Esses temas, que têm caráter universal, devem ser trazidos para o contexto local de forma que o aluno aprenda da realidade e na realidade. Para atingir aquilo a que se propõe, até como decorrência da própria lei, a escola precisa ensinar a criança a estabelecer relações entre a sua experiência cotidiana e os conteúdos escolares, em torno dos quais todos trabalharão, ampliando, assim, o seu universo. A escola deve, acima de tudo, fornecer as condições para que seus alunos participem da formulação e reformulação de conceitos e valores, tendo em vista que o ato de conhecer implica incorporação, produção e transformação do conhecimento, para o exercício da cidadania responsável.

Como essas determinações formais do currículo vão se manifestar na escola?



A sua concretização, no espaço dinâmico que é o da escola, vai produzir, simultaneamente, diferentes formas de expressão do currículo. Ao lado do currículo formal, determinado legalmente e colocado nas diretrizes curriculares, nas propostas pedagógicas e nos planos de trabalho, há o currículo em ação, considerado o currículo real, que é aquilo que, de fato, acontece na escola, e o currículo oculto, que é aquilo que não está formalmente explicitado, mas que permeia, o tempo todo, as atividades escolares.

O *currículo formal* é entendido como o conjunto das prescrições oriundas das diretrizes curriculares, produzidas tanto no nível nacional quanto nas secretarias e na própria escola e indicado nos documentos oficiais, nas propostas pedagógicas e nos regimentos escolares. O currículo formal toma da cultura aquilo que considera que deve ser transmitido às novas gerações, com os recortes, as codificações e as formalizações didáticas correspondentes.

O *currículo real* é a transposição pragmática do currículo formal, é a interpretação que professores e alunos constroem, conjuntamente, no exercício cotidiano de enfrentamento das dificuldades, sejam conceituais, materiais, da relação professor/aluno e aluno/aluno. São as sínteses construídas por professores e alunos, a partir dos elementos do currículo formal e das experiências pessoais de cada um. Como bem coloca Perrenoud (1995, p. 42-43),

"o currículo formal fornece uma trama, a partir da qual os professores devem elaborar um tecido de noções, esquemas, informações, métodos, códigos, regras que vão tentar transmitir. Para passar da trama ao tecido, o professor realiza um trabalho permanente de reinvenção, de explicitação, de ilustração, de concretização do currículo formal".

O *currículo oculto* e aquele que escapa das prescrições, sejam elas originárias do currículo formal ou do real. Diz respeito àquelas aprendizagens que fogem ao controle da própria escola e do professor e passam quase despercebidas, mas que têm força formadora muito intensa. São as relações de poder entre grupos diferenciados na escola que produzem aceitação ou rejeição de certos comportamentos, em prejuízo de outros; são os comportamentos de discriminação dissimulada das diferenças e, até mesmo, a existência de uma profecia *auto-realizadora* dos professores que classifica, de antemão, certos alunos como bons e outros como maus. O currículo oculto também vai se manifestar, entre outras formas, na maneira como os funcionários tratam os alunos e seus pais, no modo de organização das salas de aula, no tipo de cartaz pendurado nas paredes (que mensagens?), nas condições de higiene e conservação dos sanitários, no próprio espaço físico da escola.

Essas três expressões do currículo vão constituir o conjunto das aprendizagens realizadas pelos alunos e o reconhecimento dessa trama, presente na vida escolar, vai dar à equipe da escola melhores condições para identificar as áreas problemáticas da



sua prática pedagógica. Diante disso, algumas questões básicas toda a escola deveria razer-se. Que mensagens não explícitas a escola vem passando para seus alunos? Que conteúdos vem privilegiando? Que currículo está sendo construído - o que enfatiza o sucesso escolar ou o que, implicitamente, se conforma com o fracasso?

Assim, no processo de elaboração da proposta pedagógica, o diretor e os demais membros da equipe escolar devem estudar a legislação educacional, bem como a documentação oficial da Secretaria de Educação e do Conselho Estadual e/ou Municipal de Educação, produzida com o objetivo de orientar a implantação desses dispositivos legais no que se refere ao currículo. A partir daí, torna-se necessário identificar as ações que é preciso planejar e realizar pela escola para colocar em prática um currículo que contemple os objetivos da educação básica.

Tara que seja construído e posto em prática um currículo escolar que realmente permita a inserção do aluno na vida cidadã, é preciso que os profissionais da educação estejam bem preparados. A complexidade da tarefa que a escola deve assumir, hoje, exige profissionais capazes de exercer, com autonomia intelectual, a condução de um processo de ensino que vá além da simples transmissão de alguns conhecimentos. O diretor tem, nesse contexto, um papel fundamental. Além de liderar, ao lado da coordenação pedagógica, a construção permanente da proposta pedagógica, ele deve estar todo o tempo viabilizando as condições para sua execução, e uma delas é a formação contínua de seus professores, para que possam desenvolver, com competência, o currículo expresso na proposta pedagógica.

Orientação didática

A função primordial da escola e, especialmente, do professor é possibilitar aos seus alunos o acesso ao conhecimento escolar. Para tanto, esse conhecimento passa por esquematizações, reestruturações, segmentações, simplificações, reconstruções práticas como meio de promover a sua apreensão pelos alunos. Pode-se, portanto, pensar o trabalho escolar como a transposição prática do currículo formal que, por sua vez, inclui a transposição didática, "entendida como o acabamento, a transformação a que se sujeitam os saberes, as práticas sociais ou, mais globalmente, a *cukura*, para poder ensiná-las e avaliá-las na aula" [Perrenoud, 1995, p. 21].

Assim, o professor é, de fato, um mediador na interação dos alunos com os objetos de conhecimento e a orientação didática que assume; e os métodos que utiliza têm como finalidade estimular a compreensão e a diferenciação entre os conceitos, possibilitar a sua generalização, transposição e aplicação em situações diversas e permitir a solução de problemas, o levantamento de questões, a avaliação dos resultados de suas ações e a reconstrução do conhecimento em outros níveis.



Além de favorecer aquelas aprendizagens consideradas tradicionalmente escolares, a escola deve organizar, seja no interior da sala de aula, seja fora dela, **situações**, tarefas, atividades que **facilitem** a vida em comum, que ajudem os alunos a criar um sentido de ordem, de uso significativo do tempo e do espaço, a desenvolver o espírito de cooperação e de solidariedade e o sentimento de pertencimento aos seus grupos de convivência.

Contudo, não é isso o que vem ocorrendo na escola básica, no Brasil. A formação de má qualidade do professor brasileiro não lhe fornece as condições para o exercício do seu ofício, que é promover a aprendizagem dos seus alunos. Vários estudos realizados recentemente no Brasil sobre o cotidiano da sala de aula mostram, além da própria pobreza material e física das salas, o predomínio de práticas educativas rotineiras, repetitivas, centradas no professor, e que utilizam a escrita pelo aluno (deveres de casa, cópia, exercícios escritos em caderno, etc.) mais como mecanismo de controle da indisciplina do que como instrumento de efetiva aprendizagem. A própria organização da sala de aula, a disposição das carteiras escolares em fileiras e, poucas vezes, dispostas em círculos ou em pequenos agrupamentos demonstra qual é a opção metodológica que vem predominando entre os professores. A ausência de material didático rico e diversificado e a falta de conhecimento aprofundado dos conteúdos que ensina levam o professor, na maioria das vezes, a recorrer a práticas tradicionais e a banalizar a importância das atividades e das rotinas escolares.

Por outro lado, aos professores, só chegam os bafejos das concepções contemporâneas de educação, seja nos cursos de formação inicial, seja nos de capacitação de professores já em serviço. Seus depoimentos a respeito desses últimos cursos indicam, inclusive, que eles percebem a necessidade de abandonar as formas tradicionais, mas o tempo do curso não é suficiente para o aprofundamento das novas ideias e sua conseqüente transposição para a prática na sala de aula. Aqui, vale ressaltar a falta que faz o acompanhamento sistemático do trabalho do professor e de sua formação continuada, por intermédio de grupos dirigidos de estudo, no âmbito da própria escola.

Diante disso, é preciso que o diretor, junto com a equipe escolar, discuta as opções didáticas a serem assumidas, promovendo os meios para que sejam postas em prática. Isso não se faz apenas com seminários pontuais ou com a realização das convencionais semanas **pedagógicas** promovidas no início de cada ano letivo. Demanda tempo, persistência, **estudo** e dedicação. Demanda, sobretudo, condições de trabalho, as quais o diretor deve continuamente buscar e a Secretaria de Educação, apoiar, para que o professor possa se dedicar ao seu verdadeiro ofício: promover a aprendizagem dos alunos.

Há, hoje, um conjunto de princípios educativos que vêm orientando as práticas pedagógicas contemporâneas. Sem pretender esgotar temática tão complexa, são indicados alguns desses princípios como pontos para reflexão.



- Considerar o aluno como sujeito de sua própria aprendizagem.
- Reconhecer que o conhecimento é construído, progressivamente, por meio da atividade própria do aluno e também das interações sociais, isto é, de aluno para aluno e entre o professor e os alunos.
- Superar a fragmentação do saber dividido em disciplinas, enfatizando a interdisciplinaridade dos conhecimentos e a **construção** integrada de saberes, competências e valores que perpassam, de forma transdisciplinar, o conjunto do saber-fazer escolar.
- Tomar as experiências e vivências do cotidiano do aluno como ponto de partida para as novas aprendizagens escolares.
- Organizar o trabalho escolar em torno de atividades que proporcionem o prazer de conhecer, o desejo de descobrir e de fazer e que estimulem o aprender a aprender.
- Respeitar a diversidade dos alunos, enquanto pessoas e enquanto membros de um determinado grupo étnico-cultural e socioeconômico.
- Estimular o desenvolvimento da autonomia do aluno, *da* sua participação na construção da vida escolar, pelo incentivo ao trabalho em grupo e a aprendizagem cooperativa.

Como esses princípios podem ser concretizados na prática? A partir de uma leitura dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental, alguns pontos podem ser destacados.

A *autonomia*, por exemplo, pode concretizar-se no trabalho em sala de aula, por meio de atividades que permitam ao aluno "posicionar-se, elaborar projetos pessoais e participar enunciativa e cooperativamente de projetos coletivos, ter discernimento, organizar-se em função de metas eleitas, governar-se, participar da gestão de ações coletivas, estabelecer critérios e eleger princípios éticos", entre outros aspectos.

O *respeito à diversidade* tem a ver com o direito de todos os alunos de realizarem as atividades fundamentais para o seu desenvolvimento e socialização. Sua concretização em sala de aula, significa "levar em conta fatores sociais, culturais e a história educativa de cada aluno, suas características pessoais de déficit sensorial, motor ou psíquico, ou de super dotação intelectual (...)" dando-se "especial atenção ao aluno que demonstrar a necessidade de resgatar a auto-estima." Muitos professores ensinam pensando no aluno típico e não no aluno concreto. Dessa forma, a direção precisa estar atenta a essas questões e acompanhar continuamente o trabalho dos professores, verificando se conhecem a constituição de seu grupo de alunos e se respeitam a sua diversidade.

O *trabalho diversificado* é um recurso, por exemplo, que vem sendo utilizado com bons resultados, vez que são usados diferentes exercícios, atividades, tarefas

por grupos de alunos ou pequenos projetos, que vão permitindo a inserção de todos no trabalho escolar, independentemente dos diferentes níveis de conhecimento e experiência presentes entre os alunos de uma mesma classe. O princípio que deve orientar essa opção é o de que todos os alunos são capazes de aprender, cada um no seu ritmo próprio e a partir de pontos diferentes, desde que lhes sejam dadas as condições para que isso ocorra. Se a escola não reconhece a diversidade presente na sala de aula, se "pratica a indiferença pelas diferenças, ela transforma essas desigualdades de ordem extra-escolar em desigualdades de aprendizagem, logo, em sucessos e insucessos" [Pierrenoud, 1995, p. 34].

A *interação e a cooperação* são princípios subjacentes a aprendizagem dos conteúdos escolares e à aprendizagem de formas de convivência escolar e social. Para sua concretização, a escola e os professores devem criar situações em que os alunos "possam aprender a dialogar, a ouvir o outro e ajudá-lo, a pedir ajuda, aproveitar críticas, explicar um ponto de vista, coordenar ações para obter sucesso em uma tarefa conjunta". Para que esse aprendizado ocorra de fato é preciso que o professor esteja comprometido com esses princípios e tenha disponibilidade para "aceitar contribuições dos alunos (respeitando-as, mesmo quando apresentadas de forma confusa ou incorreta) e para favorecer o respeito, por parte do grupo, assegurando a participação de todos os alunos".

A *seleção de material* deve ser variada e cuidadosa. "Todo material é fonte de informação mas nenhum deve ser utilizado com exclusividade." A escolha do livro didático pelo professor deve ser criteriosa e estar vinculada com as suas opções metodológicas. Além dos livros didáticos dos alunos e dos livros de literatura infanto-juvenil, o professor deve recorrer a "materiais diversificados como jornais, revistas, folhetos, propagandas, computadores, calculadoras, filmes, que fazem o aluno sentir-se inserido no mundo à sua volta".

Não se pode perder de vista que as escolas devem ter autonomia para desenvolver o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, conforme expresso no artigo 3º, inciso III, da LDB, quando se refere aos princípios e fins da educação nacional. Isso deixa para a escola um espaço de criatividade, iniciativa e experimentação que pode ser desenvolvido durante a construção, a implementação, o acompanhamento e a avaliação de sua proposta pedagógica.

Formas de organização

As formas de organização que os sistemas escolares apresentam expressam a concepção de educação assumida. Assim é que, da análise dos artigos da nova LDB que tratam da organização da educação nacional, podem-se extrair os princípios que a orientam. A autonomia, princípio maior que permeia toda a LDB, expressa-se em vários níveis. Isso vai permitir que tanto os sistemas de ensino



quanto suas escolas desenvolvam formas variadas de organização que a própria lei estimula. Assim, a organização do ensino deve estar pautada nas diretrizes nacionais emanadas da LDB e do Conselho Nacional de Educação e de acordo com as diretrizes locais que podem ser oriundas do Conselho Estadual de Educação/Secretaria Estadual de Educação ou do Conselho Municipal de Educação/Secretaria Municipal de Educação, se o sistema municipal já estiver constituído. No entanto, é importante destacar o poder de decisão que é dado à escola e o espaço que a ela deve ser assegurado.

Os artigos 22 a 28 e, ainda, os artigos 32 a 34 tratam das possíveis formas de organização, com grande flexibilidade, permitindo às escolas se organizarem a partir de decisões tomadas com base na análise dos elementos que as identificam. Assim, segundo o artigo 23, é possível haver escolas organizadas em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudo, 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 de aprendizagem assim o recomendar. O Parecer nº 05/97 do Conselho Nacional de Educação, ao comentar esse artigo, mostra a abertura que foi dada às instituições de ensino para se organizarem, delegando-se uma nova autoridade à escola, contanto que sejam respeitadas as normas curriculares e outros dispositivos legais. O mesmo parecer recomenda que o tipo de organização assumido pela escola deve constar, fundamentalmente, de sua proposta pedagógica e ser explicitada nos respectivos regimentos. Isso significa certa despadronização da escola e a possibilidade do exercício de sua autonomia.

Dentre as formas possíveis de organização sugeridas na lei, os Parâmetros Curriculares Nacionais recomendam a organização da escola em ciclos, principalmente nas quatro séries iniciais, entre outras razões, pelo reconhecimento de que tal proposta permite compensar a pressão do tempo que é inerente à instituição escolar, tornando possível distribuir os conteúdos da forma mais adequada à natureza do processo de aprendizagem. Ao mesmo tempo em que essa recomendação é feita, chama-se atenção para a necessidade de se destinar espaço e tempo à realização de reunião de professores para se discutirem os diferentes aspectos do processo educacional.

Quais os aspectos que devem constar da organização escolar?

- *Opção por uma ou mais formas de organização do ensino* (série, ciclo, alternância, etc). Para tomar essa opção é preciso que a escola considere: os elementos identificadores da escola (sua clientela, sua localização, dimensão, seu professorado, etc); as características do cidadão que se quer formar; os conteúdos curriculares; a orientação didática assumida; as condições de infra-estrutura da escola; os recursos disponíveis.

- Análise da necessidade de a escola constituir ou não *classes de aceleração* da aprendizagem, em caráter emergencial, para alunos com atraso escolar, com o propósito de eliminar gradualmente as distorções idade/série. Ao mesmo tempo, desenvolvimento de esforços para a melhoria das classes regulares, evitando-se a continuidade desse processo de distorção e regularizando-se, assim, o fluxo escolar.
- *Estruturação do seu sistema de recuperação*. Aqui vale chamar atenção para o fato de que, de modo geral, as escolas usam o recurso da recuperação apenas entre os anos ou períodos letivos regulares. As concepções de aprendizagem e de avaliação, implícitas na nova LDB, colocam a obrigatoriedade dos estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, O que significa que as escolas devem planejar-se de modo a que esse processo se constitua em procedimento usual na sua organização e meta a ser perseguida na sua proposta pedagógica. Segundo o Parecer CEB/CNE nº 05/97, a recuperação paralela aperfeiçoa o processo pedagógico, uma vez que estimula as correções de curso, enquanto o ano letivo se desenvolve, do que pode resultar apreciável melhoria na progressão dos alunos com dificuldades que se projetam nos passos seguintes. Esse mecanismo, associado à melhoria do trabalho nas classes regulares, vai possibilitar a superação das distorções idade/série provocadas por reprovação e repetência escolar.
- *Distribuição do tempo escolar*:

> definição do calendário escolar, consideradas as peculiaridades locais, sem redução do número de horas letivas definidas na lei. Tratamento específico deverá ser dado à escola rural, que poderá ter um calendário escolar adequado às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;

> distribuição da carga horária entre os componentes curriculares, a partir de uma visão pedagógica e não administrativa;

> estabelecimento de mecanismos de preservação do tempo de permanência do aluno em contato direto com atividades escolares, cumprindo-se o disposto na LDB, artigo 34, segundo o qual a jornada escolar, no ensino fundamental, incluirá, pelo menos, quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola. Assim, a carga horária mínima anual será de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo para os exames finais;

> instituição de tempo, dentro da jornada de trabalho do professor, para a realização de atividades de estudo, preparação, acompanhamento e avaliação do trabalho escolar.



- *Definição do sistema de avaliação*, considerando-se a sua concepção contínua e cumulativa posta na LDB e estruturando-se para pôr em prática as novas propostas de atendimento ao aluno aí estabelecidas. Ao lado da classificação por promoção e por transferência, tradicionalmente exercitadas na escola, foi incorporado o novo instituto legal da reclassificação, mecanismo que vai dar condições à escola para receber alunos de outras instituições com uma organização de ensino diferente. Por meio desse mecanismo e possível, ainda, a realização de avaliação dos avanços obtidos pelos alunos, antes mesmo do final do ano letivo, permitindo-se que ele passe a frequentar uma série ou turma mais adequada ao seu nível de conhecimento. A classificação, independentemente de escolarização anterior, mediante a avaliação feita pela escola, define o grau de desenvolvimento e de experiência do candidato e permite sua inscrição na série ou etapa adequada; esse instituto deve ser regulamentado pelo respectivo sistema de ensino.
- *Sistematização dos procedimentos de registros escolares* de frequência e de avaliação dos rendimentos, de emissão de diplomas e de certificados.
- *Organização de um sistema confiável de coleta e sistematização dos dados* sobre o desempenho escolar (aprovação, reprovação, repetência, evasão, relação idade/série dos alunos) que permitam à escola avaliar os resultados obtidos pelas formas de organização adotadas.

Por tudo que foi aqui discutido, percebe-se, claramente, a necessidade de se reservar tempo para reflexão, a partir de análises concretas das condições da escola, para que sejam tomadas decisões responsáveis e fundamentadas sobre as formas de organização que a escola pode assumir.

Avaliação

Em geral, nos meios educacionais, a ideia de avaliação quase só se aplica ao desempenho dos alunos. Entretanto, a avaliação vem assumindo importância cada vez maior e mais ampla em função da necessidade de planejar a partir de dados e indicativos reais e confiáveis. As demandas da escola, os problemas a serem solucionados e os recursos a serem alocados só se revelam a partir de avaliação criteriosa. Assim, a avaliação se aplica, hoje, tanto ao âmbito dos resultados escolares (rendimento escolar dos alunos e fatores a ele associados, qualidade das aprendizagens, desempenho dos alunos em provas específicas) quanto ao âmbito da avaliação institucional (condições de infra-estrutura das escolas, processos de gestão, formação, qualificação e produtividade do pessoal docente e do técnico-administrativo). Ao discutir e definir sua concepção de avaliação, a escola deve considerar esses dois âmbitos.



Os estudos realizados sobre o tema avaliação indicam, entre outros, dois aspectos importantes a serem considerados, na avaliação que é feita na escola: a presença de arbitrariedades dos professores nos processos avaliativos dos alunos e a indefinição de como se deve avaliar, marcada pela ausência de parâmetros e princípios orientadores claros. Quanto ao primeiro aspecto, são inúmeros os estudos que destacam o uso da avaliação como instrumento de poder e de autoritarismo. Esse é um ponto que precisa de contínuo acompanhamento por parte da Secretaria de Educação. Quanto ao segundo aspecto, tem-se constatado um estado de confusão e de insegurança entre os professores, diante da concepção ideal de avaliação escolar expressa pelos cursos e documentos oficiais e a realidade das escolas que eles devem enfrentar no dia-a-dia. Esse ponto exige um trabalho de discussão e definições por parte de toda a equipe escolar e de experimentação orientada do uso de formas alternativas de avaliação.

Qual é o conceito de avaliação expresso na LDB?

A LDB, no seu artigo 24, inciso V, expressa uma concepção de avaliação que considera o processo de construção do conhecimento contínuo e progressivo, devendo a avaliação a ele adequar-se; que a aprendizagem comporta elementos de ordem tanto subjetiva quanto objetiva e, portanto, deve privilegiar os aspectos qualitativos sobre os quantitativos; que o aluno pode trazer para a escola um saber construído fora dela ou em outras experiências escolares que deve ser reconhecido e aproveitado; que o aluno pode avançar nas aprendizagens dos conteúdos próprios de uma determinada série e, por isso, ser promovido à série seguinte, antes mesmo da conclusão do ano letivo; que, ao aluno em atraso escolar, deva ser garantida tanto a possibilidade de aceleração de estudos quanto a oportunidade de recuperação, preferencialmente paralela ao período letivo.

Qual é o sentido da avaliação escolar?

Sua função é obter informações sobre os avanços e as dificuldades de cada aluno, constituindo-se em procedimento permanente de suporte ao processo de ensino-aprendizagem, instrumento de estímulo e promoção da aprendizagem, de orientação para o professor planejar suas ações, a fim de conseguir ajudar o aluno a prosseguir, com êxito, seu processo de escolarização. Para tanto, cabe ao professor interpretar qualitativamente o conhecimento construído pelo aluno, considerando-se que esse conhecimento abrange as áreas cognitiva, afetiva e social.

Como ultrapassar as práticas de avaliação existentes hoje nas escolas e construir novas formas que venham a atender ao que prescreve a nova legislação e ao atual estágio de conhecimento crítico sobre essa temática?

É isso que deve ser discutido pela escola durante a elaboração de sua proposta pedagógica. Para tanto, é preciso estudar a legislação no que se refere à temática, analisar experiências de avaliação que estão sendo encaminhadas por outras escolas



e definir, com clareza, os objetivos e os critérios da avaliação, seja essa a avaliação dos resultados escolares, seja a auto-avaliação da escola, aspectos profundamente relacionados. Tanto a concepção de avaliação quanto os princípios que a orientam e as formas e critérios de avaliação deverão constar no regimento escolar.

7.3. IMPLEMENTAÇÃO DA PROPOSTA PEDAGÓGICA

Para que a proposta pedagógica não signifique apenas atividade burocrática e formal a ser cumprida por exigência legal, é preciso viabilizar as condições necessárias para a sua construção, execução, acompanhamento, avaliação, reconstrução. A seguir são citadas algumas das condições essenciais para sua implementação.

- *Delimitação e organização Ao tempo para discussão, elaboração e acompanhamento da proposta*

Para a realização de uma tarefa complexa como a elaboração e implementação da proposta, é preciso buscar condições objetivas. A instituição de um tempo próprio é uma dessas condições. A cultura da participação precisa ser ainda instaurada em nossas escolas e, para isso, precisa-se de tempo. Aqui, o tempo merece consecução precisa. Significa um horário definido para participar de reuniões e realizar tarefas específicas que se façam necessárias para a consecução da proposta.

A escola, se ocupa todo o tempo do professor com aulas, sem lhe dar algumas horas semanais de trabalho remunerado para estudar, elaborar material didático e ter oportunidade de discutir com os colegas e com a comunidade o processo de realização do trabalho pedagógico, está dificultando a realização de um trabalho de qualidade. Reconhecendo isso, a LDR, no seu artigo 67, inciso V, assegura ao professor período reservado a estudos, planejamento e avaliação incluído na carga de trabalho, o que deverá constar do plano de carreira dos profissionais do magistério. Por outro lado, a Resolução CEB/CNE nº 3/97, artigo 6º, inciso V, define que a jornada de trabalho dos docentes incluirá uma parte de horas de aula e outra de horas de atividades. No inciso IV do mesmo artigo, está indicado que as horas de atividades correspondem às horas de trabalho do professor destinadas à preparação e avaliação do trabalho didático, à colaboração com a administração da escola, às reuniões pedagógicas, à articulação com a comunidade e ao aperfeiçoamento profissional, de acordo com a proposta pedagógica de cada escola. Vê-se, desse modo, legalmente garantida a participação do professor nesse tipo de trabalho.

Encontrar o tempo certo para reunir as pessoas da comunidade não é fácil. E, aqui, coloca-se um desafio para as lideranças da escola: descobrir formas de contato com as famílias dos alunos que superem as tradicionais - as eventuais reuniões de pais para tratar da indisciplina e das notas baixas dos alunos - de maneira a atraí-las a participar sistematicamente da vida escolar de seus filhos e a participar do processo de construção e acompanhamento da proposta pedagógica.

- *Estabelecimento de possibilidades e de limitações do trabalho da escola e definição de prioridades*

A degradação histórica que a escola vem sofrendo faz que sejam inúmeros os aspectos que merecem ser transformados para que ela alcance patamares mínimos de qualidade. Na sua proposta pedagógica, é importante que sejam identificados, com clareza, os problemas enfrentados, bem como suas possíveis soluções. A partir daí, algumas questões se colocam. As soluções levantadas são viáveis? Como elas serão encaminhadas? O que precisa ser feito, para que elas se tornem operacionais? Quais os recursos necessários e como buscá-los? Tais questões, entre outras, irão ajudar a definir quais as possibilidades e limitações concretas da escola nesse primeiro momento, sempre tendo-se em mente que, no decurso do trabalho, essas possibilidades poderão ser ampliadas. Considerada a complexa tarefa de dar nova qualidade à escola, é preciso que se definam, **no rol** das possibilidades levantadas, as prioridades para que haja economia de tempo e de esforços. Não se pode fazer tudo ao mesmo tempo. Assim, as metas definidas devem ser claras, viáveis e representativas das necessidades básicas da escola. O documento *Como Elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola*, publicado pelo FUNDESCOLA/MEC, constitui-se em uma das fontes a que podem recorrer as escolas no processo de seleção das estratégias básicas para o desenvolvimento da proposta pedagógica.

- *Acompanhamento da execução da proposta **pedagógica***

A **construção** e a execução da proposta **pedagógica** e do plano da escola precisam ser sustentadas por acompanhamento contínuo e sistemático do diretor da escola, mas também de um coordenador pedagógico que deve ajudar o diretor com ações mais específicas de caráter técnico-pedagógico. Cabe às Secretarias de Educação providenciar a presença desse agente na escola, seja ele membro da equipe integrante da própria escola, seja ele técnico da secretaria. O importante é que haja um responsável pela mobilização da escola para **que** se esteja, periodicamente, discutindo os rumos que a proposta pedagógica e o plano da escola vão tomando. Como parte desse processo de acompanhamento, são sugeridas algumas ações:

> análise dos planos de trabalho dos professores para se verificar sua relação com os objetivos, com os conteúdos curriculares e com as opções metodológicas da proposta pedagógica;

> construção, juntamente com os professores, de um instrumento de acompanhamento das aulas, a partir de parâmetros previamente discutidos, de forma que eles possam participar da avaliação da sua própria prática de trabalho;

> observação da sala de aula, a partir de um instrumento de acompanhamento, para que se estabeleçam relações entre a dinâmica da aula e os objetivos e conteúdos



curriculares da proposta pedagógica e se identifiquem aspectos que precisam ser mais bem trabalhados com os professores;

> acompanhamento do desempenho dos alunos, identificando-se pontos nesse desempenho que precisam ser melhorados e que precisam ser discutidos com os professores;

> acompanhamento do desenvolvimento de projetos propostos por professores e por alunos;

> supervisão do uso do tempo e do espaço escolar, verificando-se sua adequação aos objetivos e conteúdos curriculares;

> supervisão da qualidade dos recursos didáticos disponíveis, observando-se sua variedade, sua adequação ao número de alunos e aos objetivos e conteúdos curriculares da proposta pedagógica;

> reunião em dia fixo, que faça parte da programação normal da escola, com os professores, para estudo teórico e discussão de questões práticas;

> reunião periódica com toda a escola e com os pais dos alunos para avaliação e replanejamento da proposta e do plano de trabalho da escola.

Cabe à Secretaria de Educação garantir as condições para que esse acompanhamento se efetive, estimulando, inclusive, a troca de experiências entre as escolas, e promovendo, por exemplo, seminários interescolares em que sejam apresentadas as diferentes propostas em andamento, as dificuldades para sua construção e implementação e os resultados que vêm sendo alcançados.

- *Construção do regimento escolar*

A nova LDB provocou a necessidade de os Conselhos de Educação regulamentarem os novos dispositivos legais, o que levou à revisão, entre outras, do papel que vinha sendo atribuído ao regimento escolar. Ele continua configurando-se como uma condição normativa para a realização das tarefas essenciais da escola e tem como objetivo a organização e a disciplina das rotinas escolares. É a *Lei maior* da escola, tem caráter obrigatório, pois é quem vai definir a natureza e a finalidade da escola, bem como as normas e critérios que regulam seu funcionamento. No entanto, vários Conselhos Estaduais de Educação têm estabelecido, nas suas instruções normativas, uma relação intrínseca entre regimento e proposta pedagógica. A ênfase dada ao regimento passa a ser a de,

"enquanto norma que rege o funcionamento da instituição, se constituir em instrumento que concorra para a concentração de esforços no processo ensino-aprendizagem, transformando-se em um verdadeiro estatuto pedagógico, capaz de orientar toda a comunidade escolar de forma simples, mas segura"⁴

⁴ Resolução CFF/RS nº 236/98 do Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul. Relator: Dorival Adair Flack.

Por isso mesmo, ele deve ser construído em cada escola juntamente com a proposta pedagógica, constimindo-se na sua tradução formal. Observe-se que, enquanto a proposta pedagógica se materializa-se no plano da escola, o regimento escolar é um instrumento de caráter legal que legitima as ações da escola, e constitui uma modalidade de contrato que estabelece as regras e as normas de convivência socioescolar. Segundo o Conselho de Educação do Estado de Goiás, "o regimento é o veículo que a escola possui como instrumento de defesa da qualidade, coerência e justiça dos serviços que presta à comunidade".⁵ Da mesma forma que a proposta pedagógica, ele deve ser construído com a participação efetiva de todos os segmentos da escola, pois a possibilidade de seu cumprimento vai depender da compreensão, da aceitabilidade e do comprometimento de toda a comunidade escolar.

A seguir, em um quadro, procura-se sintetizar os diversos passos a serem percorridos no caminho da elaboração da proposta pedagógica, e que devem receber continuamente apoio, acompanhamento e avaliação por parte das secretarias e, quando houver, pelo Conselho Municipal de Educação.

DEFINIR O CIDADÃO QUE SE QUER FORMAR

ESTABELECEER OS ELEMENTOS IDENTIFICADORES DA ESCOLA

MOBILIZAR A EQUIPE ESCOLAR

DELIMITAR E INSTITUCIONALIZAR O TEMPO

ESTABELECEER DIFERENTES NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO E DE
RESPONSABILIDADE

IDENTIFICAR POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES

DEFINIR OS CONTEÚDOS, A ORGANIZAÇÃO DO ENSINO E A
ORIENTAÇÃO DIDÁTICA

ESTABELECEER UM PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO

AVALIAR CONTINUAMENTE

ATUALIZAR CONTINUAMENTE A PROPOSTA PEDAGÓGICA

⁵ Instrução CEE nº 01/98 do Conselho Estadual de Educação do Estado de Goiás. Sugestões e Recomendações para Elaboração e Aprovação de Regimento Escolar. Relatora: Natividade Rosa Cnirmi



8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção da gestão democrática exige o reconhecimento de que é por meio da prática pedagógica cotidiana das escolas que se expressa a política educacional do Município, política essa que deve ser resultante da participação da comunidade escolar nas discussões que subsidiam a sua criação. Este é um movimento de mão dupla, que envolve, de um lado, a escola e a comunidade na qual se insere, e, de outro, a administração municipal. A proposta pedagógica da escola reflete a proposta educacional do Município, que se informa e se reestrutura a partir do desenvolvimento das diversas propostas pedagógicas das escolas municipais. Se assim é, cabe à Secretaria de Educação definir estratégias que respeitem e incentivem a diversidade de cada escola e, ao mesmo tempo, consolidem a unidade do seu sistema educativo.

O que significa a consolidação da unidade do sistema educativo, no contexto das discussões sobre gestão democrática?

Autonomia e participação, princípios intrínsecos da gestão democrática, implicam descentralização, partilha e equilíbrio de poder e de responsabilidades, concepção conjunta de objetivos e de processos para alcançá-los, convergência de atitudes e de desempenhos em um todo tecedor de uma cultura organizacional própria. Para que se alcance esse todo internamente articulado, com unidade, objetivos e viabilidade, nessa nova configuração, é preciso saber articular unidade e diversidade. E essa articulação que vai possibilitar a existência de um sistema comum e de uma direção coordenadora de tão distintas partes que cada escola representa.

Para tanto, a Secretaria de Educação haverá de fortalecer suas equipes técnicas para dar acompanhamento, apoio e assessoria às escolas e avaliar continuamente a sua rede ou sistema escolar. Isso pode ser facilitado pela construção conjunta, pela Secretaria de Educação e pelas escolas, de parâmetros orientadores cujos princípios básicos sejam a autonomia e a interdependência: diversidade e flexibilidade de formas de gestão escolar "em função das características dos estabelecimentos de ensino e das suas comunidades, mas no respeito inequívoco de grandes princípios e normas gerais, comuns a todos eles" [Barroso, 1998, p. 30-31].

Este início de século traz, portanto, para cada Secretaria de Educação um grande desafio: ultrapassar a excessiva burocratização do passado, que resultava em impessoalização e descompromisso, para alcançar o equilíbrio de manter a diversidade na unidade, construindo a autonomia e exercitando a cidadania.

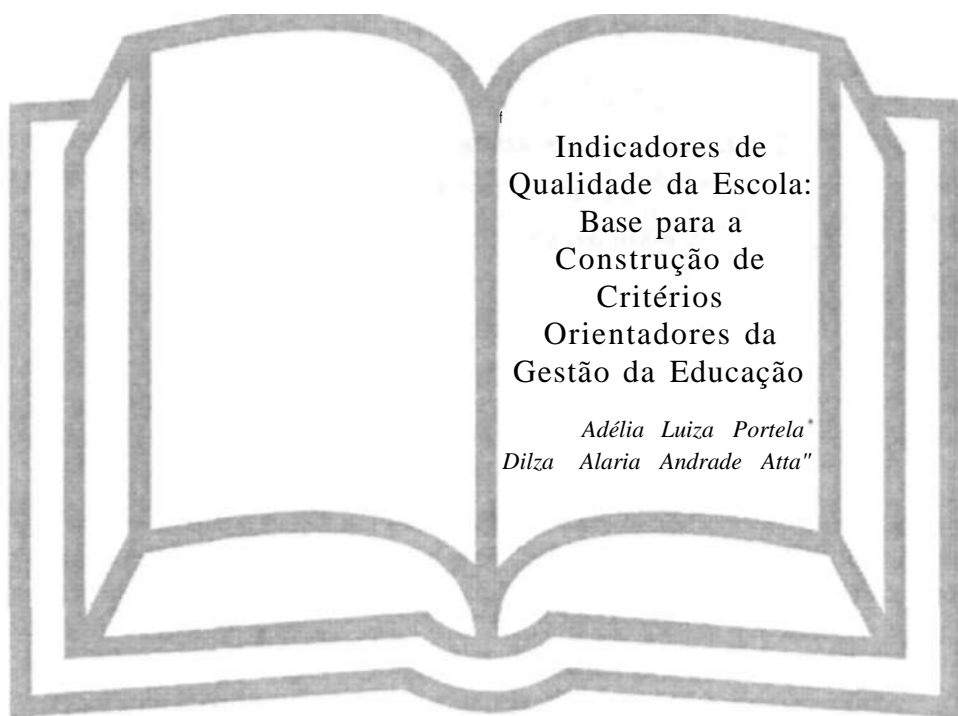
BIBLIOGRAFIA

- A NEW Generation of Evidence: the family is critical to student achievement. Edited by Anne T. Henderson and Nancy Berla. National Committee for Citizens in Education. 1996.
- ABREU, Mariza. *Cartilha dos conselhos do Fundef. Censo escola?: Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM*. Brasília: FUNDESCOLA/MEC/UNICEF/UNDIME, 1999. p.11.
- AZANHA, José Mário Pires. *Proposta pedagógica e autonomia da escola*. Seminário: O Que Muda na Educação Brasileira com a Nova Lei de Diretrizes e Bases? São Paulo: FIESP, SESI/SP, SENAI/SP, 1997.
- BARROSO, Joio. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura S. P. C. (org.) *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998. p.29.
- CASTRO, Magali. As instituições escolares rumo ao terceiro milênio: implicações do atual contexto de globalização na construção do projeto político pedagógico. *Revista de Educação CEAP*, ano 5, mar. 1997, n.16.
- CHAMADA à Ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste. Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais. 2ª ed. Brasília: Projeto Nordeste/Banco Mundial/UNICEF, 1997.
- CHUNG, Fay. Education, a bridge between worlds. Cape Town: jul.1998. Texto apresentado no XX Congresso Mundial do Conselho das Sociedades de Educação Comparada.
- GARCIA, Walter E. Educação básica: novo modelo gerencial. *Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, v.20, n.101, 1991.
- LENOIR, Y. A importância da interdisciplinaridade na formação de professores do ensino fundamental. *Caderno de Pesquisa*, n.102, p.5-22, nov. 1997.
- MOREIRA, A E b. e SILVA, T. T. *Currículo, cultura e sociedade*. São Paulo: Cortez, 1994.
- PERRENOUD, Philippe. *Ofício de aluno e sentido do trabalho escolar*. Porto: Porto Editora, 1995. p.63.
- PORTELA, Adélia e ATTA, Dilza. *Os cursos de capacitação de professores de 1ª a 4ª série realizados pelo LAT: uma avaliação*. Salvador: Secretaria da Educação do Estado da Bahia/Instituto Anísio Teixeira, 1998.
- SAUER, Adeum Hilário et alii. *Desenvolvimento institucional dos órgãos dirigentes municipais de educação*. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.



TEDESCO, Juan. Información e innovación- *Jornal da Oficina Internacional de Educacion*, Ginebra, n.91, jun.1997.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA/Fundação Clemente Mariani. Projeto Formação de Formadores em Gestão da Educação. Salvador: 2000. Relatório de trabalho.



Indicadores de
Qualidade da Escola:
Base para a
Construção de
Critérios
Orientadores da
Gestão da Educação

*Adélia Luiza Portela**
Dilza Alaria Andrade Atta"

** Coordenadora do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal da Universidade Federal da Bahia; consultora do FUNDESCOLA/MEC.*

" Professora da Universidade Federal da Bahia com o título de Professor Emérito.



SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO. . . .	161
1. INTRODUÇÃO. . . .	162
2. ALGUNS INDICADORES DE QUALIDADE. . . .	163
2.1 TIPO DE GESTÃO. . . .	163
2.2. PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. . . .	166
2.3. APOIO DAS AUTORIDADES. . . .	167
2.4. QUALIFICAÇÃO DOS PROL-ESSORES. . . .	169
2.5. NATUREZA DOS OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM. . . .	170
2.6. FORMAS DE DISTRIBUIÇÃO E UTILIZAÇÃO DO TEMPO. . . .	173
2.7. ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO ESCOLAR. . . .	174
2.8. CLIMA DE TRABALHO. . . .	176
2.9. FORMAS DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO. . . .	177
2.10. RECONHECIMENTO PÚBLICO. . . .	178
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS. . . .	179
BIBLIOGRAFIA. . . .	179



SUMÁRIO EXECUTIVO

texto aqui apresentado trata de uma questão que hoje é debatida, nacional e internacionalmente, por educadores e responsáveis pelas políticas públicas de educação dos vários países: o que torna a escola uma instituição eficaz.

Admitida, como não poderia deixar de ser, a influência do contexto socioeconômico e cultural sobre os resultados alcançados pelos alunos, defende-se que os aspectos intra-escolares têm um papel muito importante na definição do grau de qualidade que se busca para a escola. Assim, alguns aspectos aqui entendidos como indicadores da qualidade escolar são discutidos. Eles podem ser usados tanto como critérios orientadores do esforço das Secretarias de Educação quanto em referenciais para o acompanhamento e a avaliação da escola.

Os aspectos analisados, resultantes de pesquisas sobre o que torna uma escola eficaz, são: o tipo de gestão, a participação da comunidade, o apoio das autoridades, a qualificação dos professores, a natureza dos objetivos de aprendizagem, as formas de distribuição e utilização do tempo, a organização do espaço escolar, o clima de trabalho, as formas de acompanhamento e avaliação do aluno, e o tipo de reconhecimento público que a escola pode vir a ter.

Espere-se que a Secretaria de Educação, trabalhando com esses indicadores, evite homogeneizar as ações escolares e, sim, cumpra o papel de fornecer orientações e apoio às suas instituições de ensino para que elas possam construir a identidade própria a cada uma delas, exercer a autonomia que a atual legislação educacional brasileira indica e superar o grande desafio posto hoje para a escola pública brasileira: a garantia da permanência e do sucesso dos seus alunos.



1. INTRODUÇÃO

"Por causa da complexidade da situação pedagógica, o professor, o gestor¹ não poderá aplicar cegamente à situação aquilo que a pesquisa científica tiver isolado em termos de saberes. Ele deverá deliberar; avaliar, enfim, usar de modo prudente os resultados da pesquisa ",

Clermont Gauthier, 1998

O que é uma escola eficaz? O que torna uma escola eficaz? Essas são questões que vêm preocupando os educadores e os responsáveis pelas políticas públicas de educação no mundo inteiro e orientando a realização e avaliação de reformas educacionais em vários países. São inúmeras as pesquisas que vem sendo desenvolvidas sobre as características que uma escola de qualidade apresenta. Apesar da diversidade de enfoques dados a essa questão, e possível identificar, hoje, na literatura publicada sobre o tema [Xavier 'et alii', 1997, p. 193; Nóvoa, 1995, p. 13 a 43; Mello, 1997 e 1994, p. 329-366; e outros], alguns aspectos básicos que caracterizam uma escola eficaz e que vêm se constituindo em referencial, ancorado em uma compreensão comum, no apoio a regulação das organizações escolares pelos decisores de políticas públicas de educação em vários países do mundo e também por segmentos da própria escola e da sociedade. Alguns autores chegam a considerar que

"(...) apesar das debilidades metodológicas da investigação sobre escolas eficazes, a consistência dos resultados fornece provas irrecusáveis de que as escolas marcam diferenças significativas no que diz respeito ao aproveitamento dos alunos. O impacto produzido por esses resultados não se deve tanto à qualidade dos estudos efetuados, mas antes ao fato de investigadores das mais diversas origens académicas, baseando-se em pressupostos, teorias e metodologias distintas, terem chegado a conclusões semelhantes sobre os fatores escolares que interferem no sucesso dos alunos" [Good e Weinstein, 1995].

Assim, embora se saiba que o contexto socioeconómico e cultural onde se situa a escola exerce forte influência sobre os resultados alcançados pelos alunos, os aspectos intra-escolares têm também um papel fundamental na definição do grau de eficácia da escola.

Usualmente chamados de indicadores de qualidade da escola, esses aspectos podem-se constituir na base para a construção de critérios orientadores do trabalho da Secretaria de Educação, bem como em referenciais para o acompanhamento e

¹ A palavra *gestor* é um acréscimo das autoras do texto.



a avaliação da qualidade da escola. Se, por um lado, esses indicadores trazem referências testadas e discutidas pela literatura nacional e internacional, por outro, não podem ser utilizados como padrões homogeneizadores e, mesmo, empobrecedores da própria dinâmica escolar. Eles devem-se constituir apenas em referências que se vão expressar das formas as mais diversas, a partir do contexto de cada Município, de cada escola, das suas condições específicas e dos diferentes momentos do seu trabalho.

2. ALGUNS INDICADORES DE QUALIDADE

E a partir dessas considerações que se apresentam alguns indicadores de qualidade² da escola para os dias de hoje.

2.1 TIPO DE GESTÃO

A forma de gestão desenvolvida, seja pela Secretaria de Educação, seja pela escola, é considerada um dos indicadores mais significativos de qualidade, pois todos os demais estão a ele diretamente ligados.

O tipo de gestão a ser adotado no âmbito da educação pública brasileira é, por definição legal, o democrático. O artigo 206 da Constituição Federal brasileira, bem como o artigo 3º, inciso VIII, da LDB assim o determinam. Essa determinação tem uma razão de ser. Vem-se ampliando, cada vez mais, o consenso entre os educadores e os decisores de políticas educacionais quanto à importância de se desenvolver uma perspectiva democrática de organização e funcionamento da escola, sobretudo por resultar, da prática democrática, o exercício da autonomia e da participação. A Constituição Cidadã de 1988 inspira a construção de espaços democráticos na sociedade, entre os quais, a escola. É por isso que a LDB, ao regular a educação escolar pública, a partir do princípio constitucional, determina, no seu artigo 15, que

"Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica, que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público".

Mas não há autonomia sem participação e é por isso que o artigo 14 da mesma lei coloca como princípios da gestão democrática

² Esses e outros indicadores são também tratados no texto: Portela, Bastos e Moura, 2000.



"a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolares em conselhos escolares ou equivalentes".

Dessa forma, a LDB oferece as condições legais para a construção desse espaço democrático, exigindo a participação dos pais e de todos que integram a comunidade escolar na construção da autonomia da escola. Portanto, a legislação educacional brasileira, alinhada com as tendências e preocupações mundiais que buscam resolver a crise de governabilidade do sistema de ensino, também reconhece a escola "como lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisão" [Barroso, 1998, p. 1].

A LDB, inclusive, apresenta os instrumentos básicos dessa gestão democrática: proposta pedagógica e Conselhos Escolares. A esses instrumentos podem ser acrescentados mais alguns que não estão explícitos nessa lei, mas que integram outros dispositivos legais: o Plano Municipal de Educação,³ o Conselho Municipal de Educação, os conselhos de controle social (Conselho da Merenda Escolar, Conselho do FUNDEF) e o Regimento Escolar construído em consonância com a proposta pedagógica da escola.

Nesse contexto, a gestão é compreendida como a coordenação dos esforços individuais e coletivos em torno da consecução de objetivos comuns, definidos por uma política de ação e inspirados por uma filosofia orientadora e por todos partilhada. Tem um sentido mais amplo do que o de ação administrativa, que, por sua vez, passa a ser um dos elementos da gestão. Assim, o foco na escola, a compreensão de que ela se constitui em uma organização específica, com dinâmica própria, e não em um apêndice das Secretarias de Educação, vem substituindo a perspectiva puramente administrativa pela perspectiva ampla de gestão que envolve os aspectos administrativos, físicos, pedagógicos e sociais. Esse conceito de gestão está vinculado à ênfase na escola como espaço de construção da cidadania e é por isso que

"(...) a transferência de responsabilidade da gestão para as próprias escolas tornou-se uma das ideias mestras da administração escolar dos dias atuais, não apenas por se constituir numa solução mais democrática, mas, também, porque responde às dificuldades crescentes enfrentadas pelos sistemas de ensino para gerirem um número de escolas que vem ultrapassando sua capacidade de controle" [Velerien e Dias, 1992, p. 8].

Observe-se que os autores, com pertinência, referem-se às dificuldades de o sistema atender, satisfatoriamente, a um grande número de unidades escolares, sem as recursos de pessoal, de instrumentos técnicos e até de material necessários.

³ A elaboração do Plano Municipal de Educação é, hoje, uma exigência da Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação.

Esse, entretanto, não é o argumento maior que justifica a necessidade de autonomia da escola. O mais importante, nessa questão, é a compreensão de que, se a escola é um espaço de aprendizagem e de exercício da cidadania, ela própria deve dar o exemplo de como essa autonomia se conquista, construindo, a partir de suas características e de sua identidade, a sua proposta de trabalho, inclusive com a nova atribuição do gerenciamento de recursos financeiros, sendo esse último um elemento indispensável para a consecução dos objetivos e metas que a escola deseja alcançar. A descentralização que daí decorre traz, em consequência, um efeito positivo nos trabalhos das Secretarias de Educação que podem cingir-se às orientações de caráter global que garantem, por seu turno, a unidade necessária ao sistema. Essa descentralização, se bem conduzida, pode, também, levar a melhor visualização das responsabilidades, seja da Secretaria de Educação, seja da escola, ultrapassando o imobilismo provocado pela não assunção dos encargos e pelo jogo da transferência de responsabilidades.

Não é fácil atuar de forma democrática em uma sociedade de traços autoritários ainda tão marcantes. O gestor ainda é revestido de um poder que, em muitos casos, ele tem dificuldade de partilhar. E mais, de modo geral, esse poder é burocrático e esvaziado de conteúdo pedagógico. Infelizmente, e comum encontrarem-se, nas Secretarias de Educação ou nas escolas, estruturas de poder verticalizadas, relações de dependência, práticas autoritárias e possibilidades limitadas de participação.

Nos anos 90 do século passado, a ênfase na gestão escolar tornou-se um dos itens básicos das agendas das políticas nacionais e internacionais de educação, merecendo destaque em inúmeros documentos resultantes de debates de caráter mundial.⁴ Dessa ênfase, originam-se inúmeras das pesquisas realizadas sobre a organização das instituições escolares que indicam que

"(...) muitas escolas, particularmente as escolas urbanas com alunos pertencentes a minorias sociais, obtêm níveis muito diferenciados de sucesso escolar, apesar de possuírem recursos semelhantes e de servirem ao mesmo tipo de população estudantil" [Good e Weinstein, 1995, p. 83].

Entre as variáveis levantadas para explicar essas diferenciações, encontra-se, sempre, listada entre as primeiras, "a gestão democrática voltada para a qualidade do ensino".

As principais vantagens da gestão democrática, segundo esses estudos, são: comprometimento de todos os segmentos com o trabalho da escola; redução das relações manipulativas; instalação de um clima favorável ao trabalho e à aprendizagem; redução da dependência vertical e ampliação da integração

⁴ Ver os seguintes documentos: UNICEF, 1999; UNICEF, 2000; UNESCO, 1996; Franco e Wittmann, 1998. A ANPAE é a Associação Nacional de Política e Administração da Educação.



horizontal pela participação conjunta nas decisões e consequente assunção das responsabilidades, alcançando-se a melhoria da qualidade do trabalho escolar.

O tipo de gestão a ser adotado no Município vai, como foi indicado, ter, assim, uma influência significativa na qualidade da educação das suas escolas. Portanto, tomar a gestão democrática como um indicador de qualidade implica, necessariamente, a implantação e o acompanhamento sistemático dos mecanismos e instrumentos que vão permitir sua prática efetiva.

2.2. PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE

É considerado um indicador de qualidade da escola o estímulo que ela oferece para a participação dos pais e de toda a comunidade que a circunda na vida escolar dos alunos. A importância dessa participação é reconhecida tanto pela LDB em vários de seus artigos quanto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente que, no seu artigo 53, parágrafo único, define ser "direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais".

Essa participação tem sido incluída como um dos princípios da gestão democrática, não só no Brasil como também nas reformas educacionais que vêm sendo encaminhadas em outros países, pelo que a presença dos pais representa na escola, como elemento de acompanhamento de sua função social. Enquanto essa prática já se constitui em uma tradição em vários países do mundo, no Brasil, é recente a luta para tornar a participação da comunidade na escola uma constante. Data da passada década de 70 o esforço, resultante de movimentos sociais, para se contar com a presença dos pais na gestão da escola, esforço esse que, posteriormente, se vai expressar na exigência legal de constituição dos Conselhos Escolares ou equivalentes com a participação dos pais.

No entanto, ainda hoje, verificam-se dificuldades para implantação e real funcionamento desses conselhos. De um lado, os pais não desenvolveram o hábito de frequentar a escola dos filhos e de percebê-la como um espaço público do qual têm o direito e o dever de participar. De outro lado, a própria escola, em geral, vem considerando a presença dos pais de uma forma equivocada: ou ela é percebida como um transtorno, porque significa vigilância e controle, ou ela é exigida apenas para receber resultados de avaliações ou informações sobre o comportamento dos filhos. Os professores, em muitos casos, apresentam também sentimentos ambivalentes em relação aos pais dos alunos: ao mesmo tempo em que se queixam do desinteresse e da ausência, se ressentem da presença, interpretada como cobrança. Nesse caso, todos se esquecem de que a comunidade pode trazer para a escola informações mais precisas a respeito da vida dos alunos, permitindo, assim, o enriquecimento do currículo e a realização de práticas pedagógicas mais

voltadas para as suas necessidades, o que, conseqüentemente, pode resultar em melhor qualidade do trabalho desenvolvido.

É importante, mais uma vez, ressaltar que a participação, como elemento essencial da gestão democrática, exige a instituição de mecanismos específicos para que se efetive. Entre esses mecanismos, dois se constituem como básicos: a construção, execução e acompanhamento da proposta pedagógica, dos quais os pais devem participar, e a criação e o funcionamento dos Conselhos Escolares, que devem existir para, juntamente com a equipe escolar, construir essa escola tão necessária e por todos tão almejada.

Contudo, o real funcionamento dos Conselhos Escolares ainda é um desafio a ser vencido no país. É preciso estar-se atento para descobrir o que se pode constituir em pontos de partida para a formação desses colegiados. Algumas iniciativas governamentais tais como o "Programa Dinheiro Direto na Escola", se bem trabalhadas, tornam-se catalizadoras da mobilização para que a comunidade participe dos conselhos. Reunir representantes da comunidade escolar para planejar o uso dos recursos recebidos pela escola e supervisionar a sua aplicação pode significar um momento importante do início de um processo mais amplo e completo que alcance a finalidade última de existência dos conselhos: a participação da comunidade em todas as dimensões da gestão escolar - a pedagógica, a administrativa e a financeira.

Portanto, se a escola for capaz de construir, com esses conselhos, relações de parceria, de compartilhamento de responsabilidades e de definições claras de tarefas, será possível esperar, em troca, motivação, cooperação, realização de práticas inovadoras e soluções objetivas para os problemas enfrentados. Isso é o que vêm mostrando resultados de algumas pesquisas sobre o impacto da presença atuante do Conselho Escolar no desempenho dos alunos e das escolas como um todo [Chamada à Ação, 1997; Oliveira, 2000, p. 150-155].

Dessa forma, a Secretaria de Educação deve estar atenta aos processos de implantação dos mecanismos de participação da comunidade na escola, cuidando para que eles de fato se efetivem, tendo em vista que, nos locais onde funcionam, OS efeitos têm sido positivos. Para tanto, é necessário promover as condições que são indispensáveis a essa participação: organização do tempo, do espaço e criação de um clima de permanente mobilização da comunidade escolar.

2.3. APOIO DAS AUTORIDADES

Apesar de a descentralização ser um dos pontos básicos das atuais políticas públicas de educação e da conseqüente instituição de programas que permitem a progressiva autonomia administrativa, pedagógica e financeira da escola, os órgãos dirigentes são o seu parceiro fundamental, e quanto maior é o grau de envolvimento



e de compromisso das autoridades competentes, maior será a possibilidade de que a escola tenha êxito na tarefa a que se propõe. A LDB, em seu artigo 4º, estabelece o dever do Estado com a educação escolar pública, enfatizando, inclusive, a sua responsabilidade na garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino. Nos artigos 8º, 9º, 10 e 11 são definidas as incumbências de cada instância do poder público (União, Estado e Município) quanto à educação. Da análise desses artigos, observa-se que essas incumbências vão além do apoio financeiro e implicam uma nova estruturação e organização dos próprios órgãos centrais da educação, de forma a situar a escola como a finalidade maior de sua existência.

Desse modo, as Secretarias de Educação, responsáveis por viabilizar a o incetização, no Município, das prescrições da legislação, devem ter clareza quanto ao tipo de apoio que pode ser oferecido às escolas. Cabe às autoridades, portanto, a elaboração de diretrizes que favoreçam a autonomia e não se constituam em normas coercitivas e limitadoras da construção da identidade de cada unidade de ensino. O Plano Municipal de Educação é um dos instrumentos que vai permitir, através do diagnóstico da situação educacional do Município, uma atuação planejada e sistemática de apoio ao desenvolvimento das escolas.

Esse apoio se expressa, por exemplo, na aparência física; nas condições das instalações e do mobiliário; na disponibilidade de equipamentos necessários à modernização dos processos pedagógicos; na existência de acompanhamento sistemático ao trabalho dos professores, considerando-se a função de estímulo e apoio que deve ter a coordenação pedagógica; na garantia do tempo de aprendizagem; no fornecimento regular de alimentação nutritiva aos alunos; na disponibilidade de livros e de outros materiais didáticos; na qualificação dos docentes; na garantia de transporte seguro para os que frequentam escolas distantes de suas casas. Se esses elementos não estão presentes na escola, cabe, principalmente, ao seu diretor buscar o apoio das autoridades competentes. É indispensável, por sua vez, que a escola exerça vigilância permanente em relação às obrigações da União, do Estado e do Município para com a educação e tenha a iniciativa de exigir o apoio devido dos órgãos responsáveis. A Secretaria de Educação deve até mesmo estimular essa atitude de vigilância, entendida como resultado do exercício da cidadania.

Por outro lado, é desejável que a Secretaria de Educação, se comprovados os limites e conhecidas as impossibilidades de um apoio mais amplo e imediato do poder público local, busque outras formas de parceria, entre elas, outros setores governamentais, a título de complementação de recursos, a fim de assegurar as condições mínimas necessárias para o pleno cumprimento dos objetivos de suas ações. O movimento das Secretarias de Educação na busca de parcerias também com setores não governamentais pode, sem dúvida, contribuir para avanços, para se conseguir o comprometimento cada vez maior da sociedade com a educação,

por meio de formas diversas de colaboração, comuns em outros países, mas ainda pouco disseminadas no Brasil.

2.4. QUALIFICAÇÃO DOS PROFESSORES

A existência de professores qualificados é considerada uma condição essencial para o sucesso da escola. Qualificação se refere tanto à qualidade da formação inicial recebida pelos professores quanto ao processo continuado de formação em serviço, que se dá no interior da própria escola, ou por meio de cursos de ampliação e atualização de conhecimentos escolares específicos e técnico-pedagógicos. As pesquisas mostram que apresentam melhor desempenho aquelas escolas que se constituem em espaços de formação permanente de seus profissionais [Bruno, 1998, p. 13-15], o que pode ocorrer de maneira tanto formal quanto informal. O caráter formal se refere ao tempo determinado para reuniões e encontros sistemáticos de estudos e discussões teóricas que servem para fundamentar a prática cotidiana e permitir a renovação dessa prática. O caráter informal corresponde às trocas espontâneas de experiências e de preocupações e à busca de soluções coletivas, propiciadas pelo **próprio** clima participativo que se estabelece na escola. Vale não esquecer o que se pode aprender nas "conversas de corredor".

Outro aspecto relacionado com a qualidade do trabalho desenvolvido pelo professor diz respeito às suas condições de trabalho tais como: tamanho das turmas a que atende, horário de trabalho, tempo disponível para preparação das aulas, presença de profissional preparado para o acompanhamento e apoio sistemático da sua prática educativa, qualidade dos recursos didáticos existentes na escola, local próprio para reuniões de estudo.

A remuneração dos professores é outro ponto essencial. O professor bem remunerado pode realizar um trabalho melhor por várias razões: não precisa acumular horas excessivas de trabalho, nem dispersar sua energia, atendendo a escolas diferentes; pode-se concentrar mais, ter melhor conhecimento dos seus alunos, ter mais tempo e disposição para se dedicar tanto à preparação das aulas quanto ao acompanhamento do desempenho individual dos alunos. Um bom salário melhora a auto-estima, possibilita a aquisição de livros, revistas e outros materiais de aperfeiçoamento profissional, além de permitir o acesso a bens culturais como teatro, cinema, etc. Hoje é largamente reconhecido que a formação cultural do professor tem grande impacto na **aprendizagem** dos seus alunos [Forquin, 1993].

Uma escola de qualidade é, portanto, aquela que está preocupada com a qualificação dos seus profissionais e que está atenta tanto para identificar as necessidades de formação dos seus professores quanto para buscar as condições dessa qualificação. São as Secretarias de Educação as responsáveis diretas pelo oferecimento dessas condições aos professores, por meio do desenvolvimento de



uma política de valorização dos profissionais da educação [Martins, 1999, p. 115-135] expressa, por exemplo, no Plano de Carreira e Remuneração do Magistério [Abreu 'et alii` 2000] que deve contemplar processos de formação e aperfeiçoamento, bem como de avaliação do desempenho profissional, estimulando, assim, o crescimento dos seus professores.

2.5. NATUREZA DOS OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

A complexidade do mundo contemporâneo está presente nas escolas e traz, para a sua equipe escolar e, sobretudo, para a sua direção, muitos desafios. Entre eles está o de considerar o significado social que a escola e, principalmente, a escola pública teve ao longo da história da humanidade e o papel que ela passa a desempenhar, hoje, no Brasil, para as classes populares que a ela tiveram maior acesso nos anos recentes. O que a sociedade exige da escola hoje? Aquela escola que apenas ensinava leitura, cálculo e escrita não responde mais às novas necessidades de formação do cidadão. A LDB, no seu artigo 32, incisos I a IV, estabelece como objetivos da escola no ensino fundamental:

"o desenvolvimento da capacidade de aprender a partir do domínio da leitura e do cálculo; a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores, sobre os quais se baseia a sociedade; o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos/habilidades e a formação de atitudes e valores; o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social".

Esse dispositivo legal expressa a complexidade da tarefa que está posta para a escola, bem como a sua grande responsabilidade na formação do brasileiro das classes populares, que precisa superar a sua condição de excluído dos direitos básicos do homem contemporâneo, entre eles, o conhecimento, e se constituir em cidadão com possibilidade de acesso aos bens materiais e culturais da humanidade.

No relatório da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI,⁵ Jacques Delors considera que, para responder às demandas da vida contemporânea, à educação cabe

"fornecer, de algum modo, os mapas de um mundo complexo e constantemente agitado e, ao mesmo tempo, a bússola que permita navegar através dele". *Para isso*, "(...) deve organizar-se em torno de quatro aprendizagens

⁵ O relatório, encomendado pela UNESCO e coordenado por Jacques Delors, foi publicado no Brasil, em 1999, com o título **Educação - Um tesouro a descobrir, pela Correz Editora**



fundamentais que, ao longo de toda a vida, serio, de algum modo, para cada indivíduo, os pilares do conhecimento: aprender a conhecer, isto é, adquirir os instrumentos da compreensão; aprender a fazer, para poder agir sobre o meio envolvente; aprender a viver juntos, a fim de participar e cooperar com os outros em todas as atividades humanas; finalmente, aprender a ser, via essencial que integra as três precedentes".

De acordo com Delors, essas aprendizagens, entrelaçadas, constituem quatro vias do saber, que não podem depender exclusivamente de circunstâncias aleatórias nem são as duas últimas um prolongamento natural das primeiras. Para ele,

"cada um dos quatro pilares do conhecimento deve ser objeto de atenção igual por parte do ensino estruturado, a fim de que a educação apareça como uma experiência global a levar a cabo ao longo de toda a vida, no plano cognitivo como no prático, para o indivíduo enquanto pessoa e membro da sociedade*.

Com o objetivo de ampliar essa proposta de educação para o século XXI, a UNESCO encomendou ao pensador e educador francês Edgar Morin um estudo sobre a educação do futuro, que resultou no documento "Os sete saberes necessários à educação do futuro" [Morin, 2001]. Morin afirma nesse documento que

"Há sete saberes fundamentais que a educação do futuro deveria tratar em toda sociedade e em toda cultura, sem exclusividade nem rejeição, segundo modelos e regras próprias a cada sociedade e a cada cultura" [Morin, 2000, p. 13].

Esses saberes são:

1. Desenvolver a lucidez;
2. Reconhecer o conhecimento pertinente;
3. Ter consciência da condição humana;
4. Reconhecer a identidade terrena;
5. Enfrentar as incertezas;
6. Desenvolver a compreensão mútua;
7. Desenvolver a ética do gênero humano.⁶

Em resumo, o que Morin tenta destacar com esses saberes é que se torna urgente a universalização da cidadania, o desenvolvimento de uma nova ética e de uma nova forma de uso do conhecimento *IU* direção da construção de um mundo melhor. E a escola a instituição privilegiada para desenvolver novas respostas para essa urgência.

^h O livro, aqui citado, de Edgar Morin traz em detalhes cada um desses saberes e poderia se constituir em objeto de leitura e discussão pelos profissionais da educação



Como pode a escola pública desenvolver um currículo que incorpore esses saberes? Esse é o grande desafio a que são chamados a responder todos os que pela escola são responsáveis e, em especial, o gestor, seja municipal, seja da escola, que, pela posição que ocupa, tem a condição de reunir todos nessa direção. Para tanto, é preciso contar com profissionais que sejam capazes de, ampliando a sua visão, entender esses novos saberes-objetivos da educação, transpondo-os para a prática cotidiana da escola. Sabe-se que esse é um ideal ainda muito distante. Colocar esses objetivos como parâmetro da construção e da prática curricular pexie significar um aceno para outro tipo de escola mais compatível com os desafios do mundo contemporâneo e mais relevante para a vida dos alunos.

A proposta pedagógica da escola se constitui, nesse contexto, em instrumento fundamental pela sua possibilidade de reunir vontades, interesses e captar as energias indispensáveis à construção de uma escola que responda às necessidades do seu tempo. Vários estudos conduzidos tanto no Brasil quanto em outros países indicam como um dos fatores de sucesso da escola a existência de uma proposta pedagógica construída coletivamente e em funcionamento. Uma proposta fundamentada nas necessidades da escola possibilita a integração do coletivo escolar em torno de objetivos comuns. Por sua vez, ter objetivos claramente definidos, possíveis de serem atingidos, nas condições existentes, vem sendo considerado um dos elementos básicos de sucesso das organizações, entre elas, a escola.

No entanto, é bom ressaltar que objetivos possíveis de serem atingidos não são, necessariamente, objetivos limitados. Um objetivo aparentemente complexo, se for bem compreendido pela comunidade escolar, pode se constituir em um estímulo para o alcance de outros patamares. É bom lembrar também que há níveis diferenciados de compreensão e tradução prática dos objetivos. Se há no grupo alguns que se adiantaram nessa compreensão, os objetivos serão traduzidos para os outros de tal ordem que, progressivamente, por meio de um trabalho coletivo, todo o grupo passe a expressá-los no cotidiano da prática escolar.

Alunos e professores, se são envolvidos na definição dos objetivos, passam a ter clareza a seu respeito, sendo maior a probabilidade de se sentirem, com eles, comprometidos. A isso relaciona-se a crença na possibilidade de os alunos participarem no processo de definição da escola que se pretende construir. Hoje, são inúmeros os exemplos, em vários países do mundo e também no Brasil, de escolas que se organizam com a participação não apenas dos seus profissionais, mas contam com o apoio efetivo dos alunos [Apple e Beane, 1997]. Essas escolas têm altas expectativas a respeito da capacidade de aprender de seus alunos e se orientam para alcançar, mas, também, para superar essas expectativas. No entanto, mantêm-se realistas, isto é, empenham-se em seguir de perto cada aluno em suas dificuldades e realizações, cuidando para que cada um cresça a partir de suas características próprias, sempre no sentido da ampliação do nível de competência de cada um.



Portanto, a Secretaria de Educação, diante dessas evidências, deve estimular as escolas para o desenvolvimento de propostas pedagógicas que incorporem essa concepção de que o aluno e todo o coletivo escolar têm um papel importante no processo de construção dos objetivos e metas a serem alcançados pela escola. A presença de propostas pedagógicas nas escolas, com objetivos claramente definidos e por todos assimilados, será uma decorrência da adoção, pelas Secretarias de Educação, de uma política que tome o próprio processo de construção dessa proposta como um dos pilares de seu trabalho.⁷

2.6. FORMAS DE DISTRIBUIÇÃO E UTILIZAÇÃO DO TEMPO

Várias pesquisas realizadas, nos últimos anos, no Brasil [Portela 'et alii', 1997 e 1998; Fuller 'et alii' 1999; Santiago, 1990, p. 47-60], indicam que as escolas funcionam em um tempo menor do que o legalmente determinado. A perda do tempo curricular vem, assim, se constituindo em uma característica da escola pública brasileira. Esses estudos mostram que há diferenças entre o tempo real gasto pelo professor dentro das classes observadas e o tempo oficial definido pelo sistema (ou rede) ao qual a escola pertence. De modo geral, a média de tempo real utilizada pelo professor em atividades na classe é de 3 horas. Observe-se que, nesse tempo, está incluído o período de recreio, que dura, quase sempre, de 30 a 40 minutos. Apesar de considerar-se o recreio como um momento importante no processo de socialização da criança, deve-se levar em conta que, se subtraído do tempo real de aula o período de recreio, restará pouco tempo para o contato efetivo dos alunos com o conhecimento sistematizado, ao qual as crianças das classes populares só têm acesso no interior da sala de aula.

O tempo curricular tem sido apontado pelas pesquisas como um elemento a ser levado em conta na avaliação do desempenho da escola, uma vez que é nesse tempo que se concretizam as relações pedagógicas e é nos seus limites que pode ocorrer o movimento de apropriação do saber sistematizado; que é possível produzir relações sistemáticas com adultos; que podem acontecer múltiplas interações entre colegas da mesma idade, que constituem uma singularidade do ambiente escolar; que se desenvolvem habilidades e que se formam atitudes, elementos integrantes do perfil dos indivíduos que a escola tem por incumbência formar.

Esse tempo curricular é considerado tão importante que a maioria dos países trabalha com um período diário de, em média, 6 horas de aula e a LDB, no seu artigo 34, recomenda que *seja progressivamente ampliado o período de permanência na escola*, que atualmente é apenas de, no mínimo, 4 horas de trabalho.

⁷ Para aprofundar essa questão ver o texto "A Dimensão Pedagógica da Gestão da Educação" (versão atualizada), também publicado neste mesmo Guia de Consulta.



No entanto, se existem várias **indicações** de que o tempo dedicado às atividades escolares é um elemento fundamental para o sucesso dos alunos, um estudo conduzido pelo **Escritório** Internacional de **Educação** (OIE) da **UNESCO**, realizado em 1996-97 [Torres, 2001], não mostra essa relação de forma tão clara. Isso, possivelmente, por ter se limitado a estabelecer relações entre o desempenho do aluno e o tempo oficial de aula sem considerar o tempo real. Assim, o que precisa ser considerado não é somente a duração oficial da aula, mas o que ocorre no seu tempo real.

A forma como o tempo escolar está organizado, os aspectos que são privilegiados nesse tempo, a diversidade dos conteúdos trabalhados e a oportunidade de uso efetivo desse tempo com atividades significativas para os alunos são elementos que dão a ele qualidade. Por outro lado, a forma de organização do tempo escolar pode-se **constituir**, por si só, em um recurso didático voltado para a construção da autonomia do aluno e para a sua capacidade de gerir seu próprio tempo de maneira ótima e eficiente. Vale ressaltar que é preciso tempo para aprender tanto os conteúdos escolares quanto a organização e o controle do próprio tempo, elementos fundamentais no exercício das competências necessárias à sobrevivência na sociedade contemporânea.

Considerando-se o peso dessa variável no desempenho escolar dos alunos, aquela escola que propicia um tempo rico em oportunidades de trocas, de interações com o conteúdo escolar, de aprendizagens de convivência social tem maior probabilidade de ser uma escola eficaz.

O tempo de permanência de professores e alunos no interior da escola é, portanto, um ponto crítico a ser enfrentado por decisores/gestores das políticas educacionais e equipes escolares, principalmente porque já se dispõe de resultados de estudos sistemáticos, nacionais e internacionais, que mostram existir clara relação entre o desempenho do aluno e o tempo real de interação com os conteúdos escolares.

2.7. ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO ESCOLAR

A organização do espaço reflete a concepção curricular e metodológica adotada pela escola e por seus professores. Esse espaço não é só definido por um bom projeto arquitetônico, mas pelo uso pedagógico que dele é feito. Um espaço limpo, organizado, bonito, atraente é um elemento educativo de grande força. Os princípios da estética não são ensinados diretamente e, sim, apreendidos pela vivência, em um espaço que é organizado de tal forma que estimula a sensibilidade artística e criativa do aluno.

Nesse espaço, devem estar incluídas as salas de leitura ou bibliotecas, necessárias para a formação de novos leitores, condição indispensável à continuidade dos estudos pelos alunos e à formação do cidadão.

É essencial entender que o espaço de aprendizagem vai além da sala de aula e da própria escola. Ele inclui muitos outros espaços, tais como fábricas, oficinas, fazendas, teatros, cinemas, praças, supermercados, etc. Há indicações de que, ao se usar também esses espaços com o objetivo de trabalhar os conteúdos escolares, os alunos constroem aprendizagens mais significativas e, por isso, duradouras, além de estarem exercitando a participação na vida cotidiana. No entanto, e na sala de aula que os alunos permanecem mais tempo. Nem sempre os professores estão atentos para a importância que a organização espacial da sala tem para a aprendizagem escolar. Uma sala que se movimenta, com carteiras arrumadas de formas diversas, permite interações, trocas e a participação de todos. Nem sempre o tamanho da sala de aula dá margem a essa movimentação e, muitas vezes, essa movimentação desejável não ocorre em razão das más condições de trabalho e, nem sempre, do despreparo dos professores, como, geralmente, se costuma afirmar.

E bom destacar, ainda, que, *na* escola brasileira, diferentes turmas usam, nos três turnos, a mesma sala de aula. Muitas vezes, por ausência de trabalhos escolares que enfatizem a cooperação e a integração entre os alunos dos diferentes turnos, torna-se difícil a cada turma dar um caráter pessoal a sua sala de aula - expor seus trabalhos, decorar as paredes, colocar murais, construir "cantinhos" de estudo, publicar o jornal da classe, etc. Esse caráter pessoal é indispensável, para que se fortaleça o sentimento de pertencimento que, por sua vez, facilita a realização das aprendizagens tanto cognitivas quanto afetivas e sociais.

O depoimento de um diretor de escola [D'Amorim, 2000]⁸ mostra bem a força educativa do espaço e como a sua forma de organização expressa um conteúdo curricular:

"Tudo na escola deve ser feito para educar. Tudo. Assim, a sujeira deseduca, o abandono deseduca, a desorganização deseduca. Por outro lado, a limpeza educa, a organização educa, as paredes educam, os quadros educam, as plantas educam. Por isso a estrutura física, para mim, é importante para a visualização da seriedade do processo e da concepção que se tem de escola".

Pelo impacto que a organização espacial da escola pode ter no bem-estar e na aprendizagem dos alunos, é indispensável que a Secretaria de Educação esteja atenta para avaliar, continuamente, as condições físicas e de funcionamento das unidades escolares e para prover as suas necessidades. Isso precisa ser feito de forma planejada e organizada, o que demanda uma boa gestão de recursos materiais orientada por critérios adequados às exigências do processo educacional [Martins, 1999, p. 199-213]. E preciso lembrar que os Conselhos de Educação estabelecem

⁸ Este livro relata as experiências de um educador que, atualmente, é diretor de uma escola pública municipal em Aracati, no Ceará.



alguns critérios quanto a tamanho das salas de aula, aeração, iluminação, tipo de mobiliário de acordo com a faixa etária do aluno, entre outras especificações, que podem ajudar a secretaria no planejamento e na manutenção da rede física de suas escolas. O Plano Nacional de Educação coloca como uma das metas tanto para a educação infantil quanto para o ensino fundamental "a elaboração de padrões mínimos nacionais de infra-estrutura compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos e com as realidades regionais" (Itens 1.3 e 2.3. Objetivos e Metas). Além disso, prevê a realização de uma Conferência Nacional de Educação,⁹ que envolva a comunidade educacional, para se definirem padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na educação básica, ampliando, assim, a concepção de padrões mínimos, que se referiam, de modo geral, apenas a aspectos relativos ao funcionamento das unidades escolares.

2.8. CLIMA DE TRABALHO

O trabalho escolar decorre de modo satisfatório se houver cuidado específico com o desenvolvimento das relações interpessoais em seu interior, conforme mostram vários estudos, tanto aqueles que datam da década passada da 70 quanto os mais recentes que versam sobre a organização, a atmosfera ou o clima da escola. Tais estudos identificam, com denominações diversas, basicamente quatro tipos de climas: o autoritário explorador, o autoritário benevolente, o participativo de caráter consultivo e o participativo grupai. Quanto mais a organização escolar se aproxima do *clima participativo grupal*, maiores são as possibilidades de ela constituir-se em ambiente escolar eficaz. Mas o que define o clima participativo grupai?

Segundo Brunet (1995, p. 130), é aquele em que o diretor confia nos professores e nos demais agentes escolares; tem altas expectativas em relação às possibilidades de aprendizagem dos alunos e estimula toda a escola nessa mesma linha; as decisões são tomadas pela organização como um todo, havendo transparência em sua origem e clareza em seus objetivos; a comunicação é um elemento constante e se faz em todas as direções; o ambiente é ordenado e sinaliza com clareza para alunos e professores o propósito da instituição; os professores se sentem envolvidos e implicados no seu trabalho; todos se percebem responsáveis pelo sucesso da escola e unem seus esforços para atingir os objetivos e fins da organização. Além disso, em um clima que propicia o sucesso, as relações são temperadas com bom humor, as pessoas se apóiam mutuamente e buscam soluções criativas para os desafios cotidianos.

⁹ Lei nº 10.172/2001 - Plano Nacional de Educação, Meta 41 do Capítulo V, item 11.3.2. Gestão.

O clima aqui descrito, considerado favorável ao sucesso da escola, não se apresenta, na realidade, assim tão uniforme. Na prática cotidiana, esse clima não assume todas essas características de uma só vez. Em certos momentos, algumas delas são mais evidentes e outras, não; podem-se expressar de formas as mais variadas em diferentes escolas; podem ocorrer, também, retrocessos nos níveis alcançados, como consequência de mudanças nos membros do grupo e, às vezes, de decisões externas de caráter autoritário que resultam na alteração do equilíbrio instável que caracteriza o processo de desenvolvimento grupai. Assim, deve haver um esforço consciente por parte da Secretaria de Educação para que as escolas, cada vez mais, se aproximem desse tipo de *clima participativo grupal*, que, é indispensável que se diga, não anula a existência de conflitos, mas os enfrenta, reconhecendo sua inevitabilidade e suas possibilidades de superação.

2.9. FORMAS DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

O tipo de acompanhamento que a escola faz do desempenho dos seus alunos indica a sua eficácia. Para fazer bem esse acompanhamento, a escola deve ter clareza do que significa "bom desempenho", ou seja, adotar parâmetros definidos, a partir dos quais possa estabelecer o processo de avanço ou não dos seus alunos. Uma escola eficaz evita o fracasso de seus alunos pelo acompanhamento contínuo C pela identificação imediata das dificuldades que merecem atenção especial, faz que o processo de recuperação seja parte do cotidiano da escola, e que ocorre, assim, paralelamente aos períodos normais de aula. A presença de profissionais responsáveis, além do professor, por esse trabalho, seja como membros da equipe escolar, seja como elementos alocados na Secretaria de Educação, é indispensável para que essa avaliação cumpra, de fato, os seus objetivos.

Outro ponto a considerar é que a construção da autonomia do aluno também se faz por meio do processo de avaliação. Se esse processo é concebido como um elemento auto-regulador da aprendizagem [Perrenoud, 1999], isto é, com o próprio aluno dominando, aos poucos, mecanismos de auto-correção, a avaliação torna-se um instrumento que permite a construção da autonomia intelectual e emocional do aluno, porque lhe dá condições, com o apoio do professor, de conhecer suas possibilidades e seus limites, enfrentar os seus erros, percebê-los como desafios momentâneos e descobrir as formas de vencê-los.

A avaliação contínua da própria escola, de seu currículo, de seus profissionais, de suas instalações, de seus processos de gestão, de suas relações com a comunidade, também é considerada um ponto forte de uma escola eficaz. O auto-conhecimento daí decorrente vai possibilitar a construção da identidade da escola e maior envolvimento dos profissionais que nela trabalham.



Atualmente, a avaliação, tanto do desempenho escolar dos alunos quanto institucional, é ponto crítico no desenvolvimento do trabalho dos sistemas ou redes de ensino e aspecto que demanda iniciativas imediatas e bem-planejadas por parte das Secretarias de Educação. A avaliação tem impacto sobre todos os outros aspectos da escola, levando ao replanejamento, com as correções necessárias, para que os objetivos especificados possam ser atingidos.

2.10. RECONHECIMENTO PÚBLICO

Uma escola torna-se reconhecida publicamente por sua competência se é capaz de realizar um bom trabalho com seus alunos e com a comunidade que a cerca. Por outro lado, para que possa obter esse reconhecimento público, é preciso que ela reconheça a si mesma, isto é, saiba a sua história, a razão da sua existência naquela comunidade, preserve a memória de suas experiências e realizações.

A Secretaria de Educação precisa estar atenta ao reconhecimento público que suas escolas estejam ou não recebendo, pois a imagem pública que a escola passa a ter é um indicador de sua eficácia. Cabe à própria secretaria identificar quais aspectos tomam algumas escolas mais procuradas do que outras. Isso permite levantar o conjunto de condições existentes em cada uma e, a partir daí, desenvolver esforços para que todas, em suas diferentes expressões, apresentem padrão de qualidade similar.

Prédios bens conservados, bons equipamentos, professores qualificados e um clima escolar voltado para o sucesso dos alunos são aspectos que podem determinar o reconhecimento da eficácia de uma escola. Se os pais fazem grande esforço para matricular e manter seus filhos em uma determinada escola, por motivos que vão além da proximidade físico-espacial de suas casas, isso significa que essa escola foi escolhida a partir de critérios outros provavelmente relacionados com o tipo de trabalho que realiza. Esse reconhecimento vai acontecer também entre os professores, alunos e funcionários, que passam a se identificar com o conjunto de valores comuns que regem a organização escolar e a se comprometer com a manutenção e ampliação do padrão de atendimento que foi construído. Uma escola pode também receber o reconhecimento público da comunidade acadêmica, que a vê como espaço de experimentação e inovação educacional, como centro de referência para outras escolas.

Se há esse reconhecimento público, é preciso interpretá-lo como uma conquista das equipes escolares que conseguem superar, no cotidiano, suas próprias dificuldades. Essas escolas merecem o reconhecimento da Secretaria de Educação e se constituem em exemplos de que é possível, com esforço e criatividade, realizar um trabalho eficaz.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

"O que orienta não deve aprisionar."

Confúcio

A Secretaria de Educação, ao trabalhar com esses indicadores, deve ter em mente que o seu papel principal é fornecer orientações e apoio às escolas sob sua jurisdição, de forma que possam exercer a autonomia que a própria legislação educacional brasileira indica. Respeito à criatividade, à flexibilidade e à adaptabilidade de cada escola do Município é uma exigência a ser considerada no uso apropriado desses indicadores. Esse respeito deve permear tanto as relações estabelecidas entre a Secretaria de Educação e as escolas quanto os processos de construção de documentos que irão dar apoio a essas relações.

BIBLIOGRAFIA

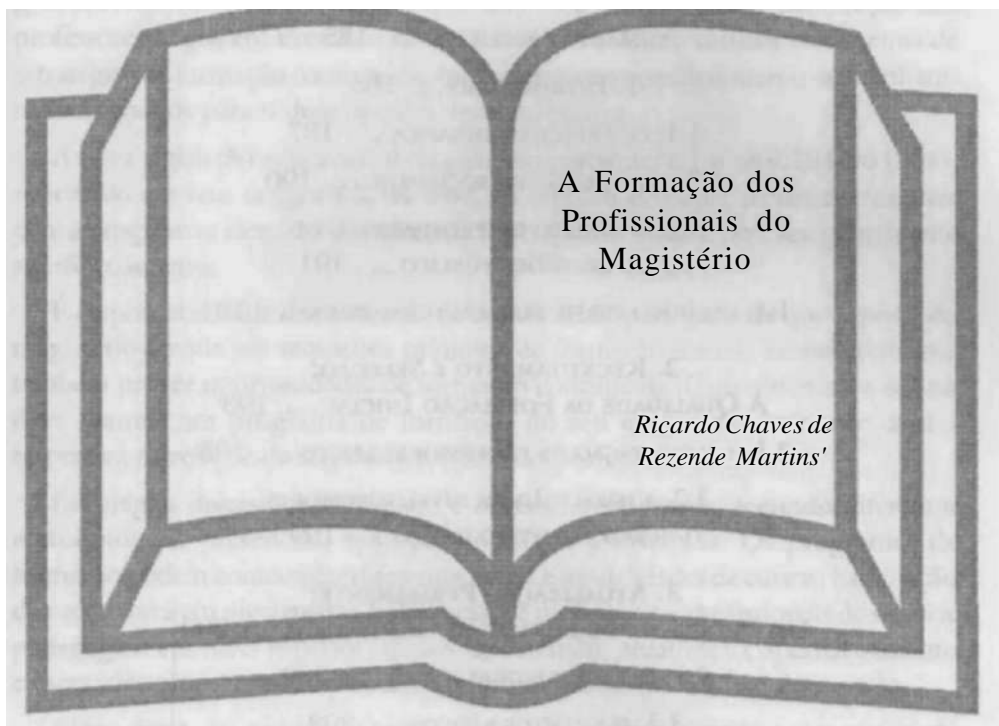
- ABREU, Mariza e outros. *Plano de carreira e remuneração do magistério público: LDB, FUNDEF, diretrizes nacionais e nova concepção de carreira*- Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000.
- APPLE, Michael W. e BEANE, James A. (organizadores) *Escolas democráticas*.- São Paulo: Cortez, 1997. Revisão técnica de Regina Leite Garcia.
- BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: Naura S. C. FERREIRA (org.) *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*.- São Paulo: Cortez, 1998. p.13.
- BRUNET, Luc. Clima de trabalho e eficácia da escola. In: António Nóvoa. LISBOA (coord.) *As organizações escolares em análise*. Publicações Dom Quixote, 1995. p. 13-43.
- BRUNO, Eliane B. G. O trabalho coletivo como espaço de formação. In: GUIMARÃES, A. *Aet alii. O coordenador pedagógico na educação continuada*.- São Paulo: Edições Loyola, 1998 p. 13-15.
- CHAMADA à Ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste.- Brasília: Projeto Nordeste/Banco Mundial/UNICEF, 1997.
- 1TAMORIM, Eduardo. *As memórias de um brincante da vida*.- Recife: 2000. No prelo
- FORQUIN, Jean-Claude. *Escola e cultura: as bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar*- Porto Alegre: Artes Médicas, 1993.



- FRANCO, Maria Estela Dal Pai e WITTMANN, Lauro Carlos (coord.). *Experiências inovadoras/exitosas em administração da educação nas regiões brasileiras: relatório de pesquisa*- Brasília: ANPAE, 1998, 120p. (Série estudos C pesquisas da ANPAE; n. 05).
- FULLER et al. Raising **children's** early literacy in Northeast Brazil. *Comparative Education Revinv*, v.43, n. 1, Feb. 1999.
- GAUTHIER, Clermont *et al.* *Por uma temia da pedagogia: pesquisas contemporâneas sobre o saber docente*.- Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1998. p. 401.
- GOOD, Thomas e WEINSTEIN, Rhona. In: NÓVOA, António (Coord.) *As organizações escolares em análise*.- Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995, p. 83.
- GOOD, Thomas L. e WEINSTEIN, R. S. As escolas **marcam** a diferença: evidências críticas e novas perspectivas. In: NÓVOA, António (Coord.) *As organizações escolares em análise*- Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995, p. 83.
- MARTINS, Ricardo C. de Rezende. *Formação dos profissionais do magistério. Guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM II*. Organizado por Maristela Marques Rodrigues e Ana Catarina Braga.- Brasília: FUNDESCOLAMEC, 1999. p.115-135.
- MARTINS, Ricardo C. de Rezende. *Gestão de recursos materiais. Guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM II*. Organizado por Maristela Marques Rodrigues e Ana Catarina Braga.- Brasília: FUNDESCOLAMEC, 1999, p.199-213.
- MELLO, Guiomar Namó de. *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*.- São Paulo: Cortez, 1997.
- MELLO, Guiomar Namó de. Escolas eficazes: um tema revisitado. In: XAVIER, A. C da R. e outros. *Gestão escolar: desafios e tendências*.- Brasília: IPEA, 1994, p.329-366.
- MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*- São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000.
- NÓVOA, António. Para uma análise das instituições escolares. In: António Nóvoa. LISBOA (Coord.) *As organizações escolares em análise*. Publicações Dom Quixote, 1995. p.13-43.
- OLIVEIRA, Dalva Câmara de. Gestão democrática escolar: um estudo.de expectativas, efeitos e avanços. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 150-155, fev./jun. 2000.
- PERRENOUD, Philippe. *Avaliação: da excelência à regulação das aprendizagens-entre duas lógicas*- Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.



- PORTELA, A. L., BASTOS, E. VIEIRA, S., MAIA, M. H. e MATOS, K. *Conhecendo o universo da sala de aula: estudo de observação de sala de aula na Bahia e no Ceará*- Brasília: MEC/Projeto Nordeste, 1998. (Série Estudos, n.4)
- PORTELA, Adélia, BASTOS, Eni e MOURA, Esmeralda. O direito de aprender direito: garantindo a qualidade da educação escolar. In: Afonso Armando KONZEN e outros (coords.) *Pela justiça na educação*.- Brasília: MEC/FUNDESCOLA, 2000 p. 349-396.
- PORTELA, Adélia & BASTOS, Eni. O *(des) conhecido universo da sala de aula. Um estudo de observação de sala de aula no estado da Bahia*.- Brasília: MEC/Projeto Nordeste, 1997. (Série Estudos, n. 5)
- SANTIAGO, Maria Eliete. *Escola pública de 1º grau: da compreensão à intervenção*.- São Paulo: Cortez, 1990. p. 47-60.
- TORRES, Rosa Maria. *Educação para todos: a tarefa por fazer*- Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.
- UNESCO. *Education for all: achieving the goal*. The amman affirmation. mid-decade Meeting of the International Consultative Fórum on Education for All. Amman, Jordan, 16-19 June 1996.
- UNICEF. *Situação mundial da infância 1999. Educação*. -Brasília: UNICEF, 1999.
- UNICEF. *Situação Mundial da Infância 2000. Educação*.- Brasília: UNICEF, 2000.
- VELERIEN, J. e DIAS, J. *A gestão da escola fundamental: subsídios para análise e sugestão de aperfeiçoamento*.- São Paulo: Cortez/UNESCO/MEC, 1992, p.8
- XAVIER, Antônio C. da R., PLANK, David e AMARAL SOBRINHO, José. A escola eficaz, escola de qualidade: novos paradigmas para a gestão da escola. In: Terri DEMSKY e Maristela RODRIGUES (coords.) *Guia de Consulta do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM* Brasília: Projeto Nordeste, 1997. p. 193.



A Formação dos
Profissionais do
Magistério

*Ricardo Chaves de
Rezende Martins'*



SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO. . . .	185
1. INTRODUÇÃO. . . .	185
1.1. OS PRINCIPAIS DESAFIOS. . . .	187
1.2. O INTERESSE DA SOCIEDADE. . . .	190
1.3. O DIREITO DO PROFISSIONAL E O DEVER DO PODER PÚBLICO. . . .	191
1.4. UM NOVO PERFIL PARA UM NOVO TEMPO. . . .	191
2. RECRUTAMENTO E SELEÇÃO: A QUALIDADE DA FORMAÇÃO INICIAL. . . .	193
2.1. A HABILITAÇÃO DE PROFESSORES LEIGOS. . . .	195
2.2. A FORMAÇÃO EM NÍVEL SUPERIOR: O OUSADO OBJETIVO DA LDB. . . .	199
3. ATUALIZAÇÃO PERMANENTE: UM PROGRAMA DE FORMAÇÃO CONTINUADA. . . .	200
3.1. CARACTERÍSTICAS GERAIS. . . .	200
3.2. ELEMENTOS BÁSICOS. . . .	202
4. COMENTÁRIOS FINAIS. . . .	215

SUMÁRIO EXECUTIVO

A adequada formação dos profissionais do magistério constitui elemento fundamental para a melhoria da qualidade da educação escolar no Brasil. Há grandes desafios a serem vencidos; dentre eles, destacam-se a habilitação dos professores leigos em exercício nos sistemas de ensino e o desenvolvimento de estratégias de formação continuada, que valorizem os profissionais e mantenham-nos atualizados para o desempenho de suas funções.

A nova legislação educacional do país, em particular a Lei nº 9.394/96 (LDB), sobretudo em seus artigos 62, 64 e 67, dá especial destaque ao tema, e sinaliza com a progressiva elevação dos níveis de formação do magistério e seu permanente aperfeiçoamento.

É responsabilidade dos sistemas de ensino atuar para garantir que o perfil do magistério atenda aos requisitos mínimos de formação inicial, incumbindo-lhes também prover oportunidades de formação continuada. Cada sistema de ensino deve manter um programa de formação do seu magistério, coerente com a respectiva carreira, e de seu desenvolvimento profissional.

Estratégias diversificadas podem e devem ser utilizadas, segundo diferentes metodologias: presencial, semi-presencial ou a distância. Os programas de formação podem contemplar diferentes níveis e modalidades de cursos: habilitação de professores em nível médio, habilitação de professores e profissionais de suporte pedagógico em nível superior; cursos de extensão, atualização, aperfeiçoamento e especialização; cursos sequenciais; e programas de mestrado e doutorado.

Além disso, as próprias escolas devem constituir espaço permanente de renovação intelectual e metodológica do magistério.

* * * * *

1. INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira tem grandes desafios a enfrentar nos próximos anos, em especial aqueles relativos às desigualdades sociais e econômicas que ainda a marcam. As responsabilidades dos poderes públicos são múltiplas. Uma delas assume particular relevância: a implementação de políticas consistentes no campo da educação.

De fato, as relações sociais, políticas e econômicas que caracterizam o mundo moderno requerem respostas inovadoras e diferenciadas. A integração econômica e cultural, a velocidade do avanço científico e tecnológico, as modificações no



perfil das atividades econômicas e das profissões colocam questionamentos que devem ser enfrentados por meio de políticas efetivas.

Torna-se cada vez mais crítica a necessidade de se assegurar educação de qualidade, que garanta o acesso ao saber, a adequada preparação para a inserção no mundo do trabalho e, desse modo, a cidadania para cada brasileiro, independentemente da localidade em que tenha nascido ou da camada social de que faça parte.

A atual legislação educacional, representada pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 9 394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), demonstra ter assimilado essas necessidades e apresenta dispositivos que, cumpridos, podem traçar um caminho seguro nessa direção.

Um dos mais importantes princípios inscritos na Constituição é o da garantia do padrão de qualidade da educação escolar (artigo 206, VII), traduzido na LDB pela necessidade de definição de padrões mínimos de qualidade do ensino (artigo 4º, IX), a serem estabelecidos e implementados mediante a colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (artigo 74).

A garantia da qualidade da educação depende de vários fatores. O mais importante deles, com certeza, e aquele relativo à competência dos profissionais do magistério. Educadores bem formados, atualizados e motivados constituem o elemento básico para a educação de qualidade.

O ensino brasileiro, porem, assistiu, durante muito tempo, a uma lamentável e contínua desvalorização desses profissionais. A extraordinária expansão dos sistemas escolares públicos, ocorrida a partir dos anos 60, não foi proporcionalmente acompanhada pela necessária elevação dos recursos financeiros, o que resultou na progressiva redução da disponibilidade de meios e de remuneração dos docentes e demais trabalhadores da educação. Essa dinâmica negativa atingiu também as escolas de formação do magistério em nível médio, resultando em uma crescente deterioração dos seus programas de formação, tanto no que diz respeito à sua própria manutenção quanto ao seu esvaziamento, decorrente do baixo nível de remuneração profissional; as escolas de formação em nível superior, além de questões inerentes à própria concepção acadêmica interna dos seus cursos, também se encontram em crise dado o crescente desinteresse motivado pelos poucos atrativos que hoje a profissão do magistério oferece.

O enfrentamento desse quadro crítico veio se fazendo, ao longo do tempo, com diferentes estratégias, que se situam muito mais no campo do possível do que do desejável. Em muitas regiões, a falta de professores com adequada formação ensejou a contratação de professores leigos, combinando-se, em prejuízo da educação, menos qualificação e remuneração mais baixa; ou, então, a contratação de profissionais formados em outras áreas, sem formação pedagógica. A existência de um grande número de cursos de formação de profissionais do magistério, de



qualidade duvidosa, tem levado vários sistemas de ensino a oferecer programas de educação continuada que compensem as deficiências de conhecimentos que tais profissionais apresentam no exercício de suas funções. Tais programas, porém, com frequência padecem de falta de planejamento de longo prazo e de meios de **financiamento**, o que dificulta ou mesmo **impede** sua continuidade e, por tal motivo, não se alcançam os objetivos para os quais são concebidos.

Esse conjunto de fatores vem operando de longa data, e compromete os esforços para oferta de educação de qualidade, transmissora do saber e formadora da cidadania. Os dados relativos ao perfil dos professores são bastante ilustrativos, como pode ser visto na tabela 1:

**BRASIL - PROFESSORES SEM HABILITAÇÃO MÍNIMA PARA
O NÍVEL DE ATUAÇÃO - 1997**

Nível/Etapa de Atuação	(em percentagem)	
	No País	Nas Redes Municipais
Pré-escola/Alfabetização	19	26
1ª a 4ª séries	16	28
5ª a 8ª séries	24	33
Médio	10	19

Foste: MEC/INEP. Censo do Professor- 1997. Brasília. 1998.

Nota: Não estão computados os professores com graduação, porém sem licenciatura.

²Dados mais recentes sugerem a redução desses percentuais. Como, porém, não estão desagregados por instância administrativa, foi feita a opção de manter as informações obtidas por este último censo do professor.

1.1. OS PRINCIPAIS DESAFIOS

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 10 172, de 9 de janeiro de 2001, indica vários dos desafios que devem ser resolvidos no âmbito dos sistemas de ensino.

O primeiro deles trata de elevar o perfil da formação dos profissionais do magistério, de modo a atender, com qualidade, às exigências legais de habilitação. Em outras palavras, **providenciar** a erradicação das razões que levam à utilização de professores leigos e, ao mesmo tempo, habilitar aqueles que já estão atuando nos sistemas e que não podem ser substituídos por outros com formação adequada.

Os problemas, contudo, não se limitam apenas a vencer esse desafio, ele mesmo de grandes proporções. Há questões muito importantes e que dizem respeito à própria maneira com que são formados os profissionais do magistério no Brasil. Com relação à formação inicial,¹ são várias.

¹ O conceito de formação inicial refere-se a cursos que conduzem à habilitação para o exercício profissional do magistério.



Em primeiro lugar, é preciso dar solução definitiva à dicotomia entre teoria e prática nos cursos. Há muito tempo os estágios dos estudantes, embora importantes, não têm dado conta dessa necessária integração. Os cursos de formação não preparam suficientemente os futuros profissionais para a adequada inserção nas escolas e órgãos da educação. Os currículos, no mais das vezes, consideram imensas cargas teóricas (necessárias, é verdade), mas não fazem a ponte para sua aplicação na prática. Há problemas também graves na formação em conteúdo. Os cursos superiores de formação para o magistério em educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, por exemplo, oferecem carga mínima de conhecimentos nas áreas curriculares básicas (Língua Portuguesa, Matemática, Ciências e Estudos Sociais) e excesso de conteúdos nas disciplinas pedagógicas e afins.

Nas chamadas licenciaturas específicas, principalmente nas universidades, existe uma clara divisão entre a formação pedagógica (normalmente a cargo das Faculdades de Educação) e a formação na área curricular (sob responsabilidade dos institutos ou faculdades de cada uma das disciplinas). Em geral, o estudante dedica imenso tempo à formação nos conteúdos próprios da área curricular, recebendo, ao final do curso ou em paralelo, uma tintura de formação nas chamadas disciplinas pedagógicas. Ou seja, não há unidade na formação do professor, em conteúdo e metodologia, o que reforça ainda mais os problemas decorrentes da falta de integração entre teoria e prática.

Os cursos de Pedagogia também enfrentam particular dificuldade. As tradicionais habilitações, existentes desde a Resolução nº 2/69, do então Conselho Federal de Educação, têm enfrentado séria crise de identidade em função das mudanças que vêm ocorrendo nos próprios sistemas de ensino. Habilitações tais como inspeção e supervisão escolares de longa data têm perdido seu sentido de existência, com os sistemas de ensino mais e mais aproveitando, para essas funções, profissionais do magistério sem essa formação específica. A administração escolar, em nível de graduação, tem-se deparado com práticas cada vez mais rotineiras de indicação de diretores dentre os integrantes do corpo docente das escolas, sem a exigência formal da habilitação. A orientação educacional, além de uma alongada discussão interna de sua própria identidade profissional, perdeu espaço em muitos sistemas educacionais.

Por cima dessas questões relativas a cada uma das habilitações, deve ser colocada uma outra, bem mais abrangente, relativa ao próprio perfil do profissional da educação. Cabe indagar, por exemplo, se é possível a um administrador escolar desempenhar adequadamente suas funções sem antes conhecer a especificidade da escola, a relação essencial que nela se desenvolve, isto é, a relação professor-aluno. Não seria fundamental que, antes de ser diretor, o profissional fosse professor? Essas indagações são válidas para os demais profissionais da educação e têm estado no centro de discussões, mantidas desde há muito nos meios



educacionais, sobre qual deve ser a tônica *da* formação do profissional do magistério: especializada ou generalista? Formação de especialistas ou de educadores em um sentido mais amplo?

Outro dilema importante se refere a formação ou habilitação de professores para as disciplinas técnicas do ensino profissional, questão antiga e ainda não resolvida. O aproveitamento de profissionais de outros mercados que não o educacional (engenheiros, contadores, etc.) é importante para o êxito dessa modalidade de ensino. No entanto, é igualmente indispensável que tais profissionais, uma vez inseridos no magistério, tenham o adequado preparo pedagógico para bem desempenhar suas funções.

A nova LDB dedica especial atenção à questão da formação do magistério. Dos sete artigos que compõem seu Título VI, relativo aos profissionais da educação, seis (arts. 61 a 66) estão diretamente voltados para o assunto. E, ainda assim, o sétimo artigo (67) inclui, dentre os seus dispositivos, pelo menos três que mantêm interface com o tema.

A LDB apresenta uma série de exigências que, em boa medida, respondem a vários dos problemas mencionados. Como afirma o Plano Nacional de Educação, é preciso definir novas diretrizes curriculares para os cursos de formação, resolvendo os dilemas da integração teoria-prática e dos conteúdos pedagógicos com os das áreas curriculares específicas. É necessário pensar novas formas de oferta dessa formação, seja em instituições formadoras tradicionais, seja pela criação dos institutos superiores de educação e os cursos normais superiores, previstos nos artigos 62 e 63. É indispensável a realização de bons programas de formação em serviço, visando à atualização e ao preenchimento das lacunas de conhecimentos dos profissionais do magistério em exercício.² Em face da realidade de vida desses profissionais, é fundamental estimular a oferta de cursos regulares em período noturno, em regime modular (oferecidos em períodos de férias, recessos escolares e outros), ainda que sejam temporários, de modo a atender a necessidades específicas de qualificação em dados sistemas de ensino. Finalmente, é também importante que o sistema de formação de profissionais do magistério, em especial

² A criação dos institutos superiores de educação e dos cursos normais superiores, prevista na LDB, tem despertado intensa discussão nos meios educacionais. Para alguns, o surgimento dessas instituições e cursos levaria à destruição do sistema de formação de educadores existente no país, nas universidades e escolas isoladas. Para outros, essas novas instituições e cursos seriam exatamente um meio de revitalizar a formação de educadores, cujos problemas não vêm sendo resolvidos pelas instituições tradicionais. Com relação aos institutos superiores de educação, o Conselho Nacional de Educação, pela Resolução nº 1/99, do Conselho Pleno, definiu as normas para a sua organização. Os cursos normais superiores continuam sendo objeto de intenso debate, adiante comentado.



as instituições de ensino superior e, dentre estas, as públicas, ampliem e diversifiquem sua oferta de cursos, contemplando diferentes modalidades e níveis, como cursos de extensão, aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado, voltados tanto para o profissional que está na escola como para aquele que se situa na administração dos sistemas de ensino e ainda para o que tem por tarefa pesquisar e propor novos caminhos para a educação brasileira.

E tais desafios não se encontram soltos no tempo. Hão de ser vencidos em prazo estipulado. A LDB, em seu artigo 87, instituiu a Década da Educação, determinando também que, até 2006, sejam realizados programas de capacitação para todos os professores em exercício (artigo 87, § 3º, III). Está também sinalizado, embora com uma redação do texto legal bastante controversa,³ que, após este ano, somente devem ser admitidos professores habilitados em nível superior ou por treinamento em serviço (artigo 87, § 4º). O PNE restringiu esse prazo. De fato, na meta nº 7 do item 10.3, lê-se:

"7, A partir da entrada em vigor deste PNE, somente admitir professores e demais profissionais da educação que possuam as qualificações mínimas exigidas no artigo 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação."

Há, pois, muito a fazer. O exame cuidadoso da legislação e de suas exigências permite a derivação de alternativas adequadas para a ação. É o que este texto se propõe a fazer.

1.2. O INTERESSE DA SOCIEDADE

A nova legislação educacional demonstra o reconhecimento de que a qualidade de ensino é diretamente dependente do perfil e da qualificação dos profissionais do magistério. É interesse basilar da sociedade a adequada formação desses profissionais. São eles que garantirão o cumprimento dos objetivos da educação nacional, estabelecidos no artigo 2º da LDB:

"A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho."

³ A interpretação do artigo 87, § 4º, da LDB, tem sido polemica. Para alguns, a intenção do legislador era exatamente a de estabelecer um prazo a partir do qual só fossem admitidos novos professores habilitados em nível superior, encerrando, pois, a exceção admitida no artigo 62, de professores formados em nível médio para atuação na educação infantil e nas series iniciais do ensino fundamental. Para outros, essa disposição do artigo 87 se choca com a norma do artigo 62, que, sendo de caráter geral, não poderia ser limitada pela outra, de caráter transitório. Para uma análise mais aprofundada desta questão, ver Dutra, A., Abreu, M., Martins, R. e Balzano, S. *Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público*. Brasília, MEC/FUNDESCOLA, 1999, item 6.4. De todo modo, a polêmica parece ter sido resolvida pelo PNE.

Tais objetivos não estão inscritos para serem apenas formalmente considerados. Devem ser perseguidos sistematicamente. E isso só será possível mediante a existência de um corpo de educadores que tenha ele mesmo, em sua vida profissional, acesso aos meios básicos para o seu pleno desenvolvimento intelectual, sua cidadania profissional e a atualização necessária para a qualificação permanente de seu trabalho pedagógico.

Seria um contra-senso (que, infelizmente, pode ser frequentemente encontrado na realidade do país) perseguir tais objetivos para a educação nacional se aqueles que a promovem não tivessem assegurados, para si mesmos, os instrumentos necessários para se preparar para tanto.

1.3. O DIREITO DO PROFISSIONAL E O DEVER DO PODER PÚBLICO

Pelas razões mencionadas, a valorização, a formação adequada e um direito profissional do magistério, inscrito na Constituição Federal (artigo 206, V) e na LDB (artigo 3^a, VII). Trata-se de uma condição de cidadania profissional. E, por consequência, assegurá-la é um dever do poder público.

Com efeito, a LDB, em seu artigo 67 estabelece como obrigação dos sistemas de ensino a definição de planos de carreira que necessariamente incluam o aperfeiçoamento continuado e períodos para estudos na carga de trabalho de professores e demais profissionais do magistério. E, como já se mencionou, em seu artigo 87, instituindo a Década da Educação, determina a Municípios e Estados a realização de programas de capacitação para todos os professores em exercício.

A Resolução nº 3, de 1997, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, por sua vez, definindo as diretrizes para elaboração dos novos planos de carreira do magistério estadual e municipal, menciona explicitamente a obrigatoriedade da existência de programas de desenvolvimento profissional (artigo 5º) e de horas-atividade na carga de trabalho (artigo 6º, IV), a serem destinadas também para estudos.

Esse quadro legal tem um grande objetivo: garantir a cada criança, a cada jovem estudante o ensino ministrado por profissionais bem preparados, com perfil adequado ao tempo presente, capazes de oferecer educação coerente com as necessidades de vida de um cidadão na sociedade moderna.

1.4. UM NOVO PERFIL PARA UM NOVO TEMPO

O perfil do profissional do magistério atuante em um sistema de ensino comprometido com a construção de uma sociedade moderna, democrática e participativa deve estar presente em todas as políticas e ações voltadas para a sua formação, inicial e continuada. A escola, como instituição formadora, não tem por objetivo apenas proporcionar o acesso ao conhecimento, mas fazê-lo de modo



crítico, oferecendo formação que garanta as reais condições de cidadania a cada um dos brasileiros.

Ao desdobrar as finalidades gerais da educação nacional, expressas em seu artigo 2º, nos objetivos de cada etapa da educação escolar, a LDB enfatiza a formação do indivíduo-cidadão, isto é, o ser inserido no meio social do qual deve ser agente participativo e, para tanto, dotado dos meios intelectuais e dos valores éticos necessários. Enfim, é papel da escola promover o desenvolvimento da consciência crítica, condição básica da cidadania, que deve inspirar as duas relações fundamentais do ser humano com o seu meio. A relação homem-natureza, pela qual esta é por ele transformada em seu benefício e da coletividade. E a relação homem-homem, que deve ser de cooperação, de modo que se possa construir uma sociedade verdadeiramente democrática.

Uma educação escolar com tais objetivos necessita contar com profissionais cuja formação e desempenho estejam igualmente neles inspirados. Não se concebe o exercício do magistério como uma relação de dominação. Tampouco se pode admitir docentes que sejam meros transmissores de conhecimento, sem passar aos seus alunos a função social desse saber, como instrumento de construção individual e coletiva. É preciso que os profissionais do magistério sejam eles mesmos dotados de consciência crítica, capazes de refletir com seus alunos sobre a realidade que os cerca. Profissionais competentemente formados para oferecer aos seus alunos os meios indispensáveis para que venham a ser agentes participantes da sociedade em que vivem. E profissionais permanentemente atualizados, capazes de oferecer aos seus alunos os instrumentos necessários à vida em uma sociedade em rápida e contínua evolução, marcada pelos avanços da ciência e da tecnologia.

Esse princípio básico de participação no processo da educação escolar é o que inspira as determinações da LDB com relação à construção da proposta pedagógica de cada escola. Essa construção é coletiva, e requer, pois, que os profissionais do magistério estejam adequadamente preparados para fazer a leitura da realidade a que a proposta pedagógica deve oferecer resposta. Esses profissionais devem estar dotados de habilidades para que sejam capazes de elaborar uma proposta consistente, rica de conteúdos e práticas que assegurem a qualidade da educação em cada instituição de ensino do país.

Enfim, os sistemas de ensino necessitam de profissionais competentes, aptos a atender às necessidades de formação integral de seus estudantes. Essa competência deve traduzir-se em consciência crítica apurada dos educadores, que proporcione aos alunos a educação engajada em seu tempo, contextualizada na realidade. Profissionais capazes de refletir criticamente sobre essa realidade e de formar seus estudantes como cidadãos autônomos, dotados de capacidade reflexiva. Uma competência que se revela na capacidade de desenvolver a educação participativa,



e preparar os estudantes para a convivência com uma sociedade democrática. E, sobretudo, uma competência que se manifesta pelo efetivo domínio dos conteúdos e metodologias do ensino, garantido por sólida formação inicial e por atualização permanente. Não é possível a oferta de educação que responda às necessidades da realidade atual dos alunos se seus mestres não estão em contínuo processo de atualização de conhecimentos, específicos de sua disciplina ou área de atuação, e gerais sobre a sociedade, o país e o mundo.

São dois os principais caminhos pelos quais os sistemas de ensino podem garantir esse perfil para os profissionais do magistério que atuam em suas escolas. O primeiro, relativo ao seu recrutamento e seleção. O segundo, referente à garantia de sua atualização permanente.

2. RECRUTAMENTO E SELEÇÃO: A QUALIDADE DA FORMAÇÃO INICIAL

A garantia da qualidade dos processos de recrutamento e seleção e de contratação de profissionais competentes se situa basicamente na realização de concursos bem-elaborados. Aos sistemas de ensino importa contratar os melhores, isto é, aqueles dotados da mais sólida formação inicial. Para tanto, é necessário que os editais de concurso sejam muito bem elaborados e estejam de acordo com a legislação.

É preciso que a Secretaria de Educação atue lado a lado com o órgão municipal responsável pela seleção e contratação de pessoal, zelando para que os editais dos concursos correspondam às reais necessidades do sistema de ensino, especificando adequadamente o perfil dos profissionais a serem contratados, em termos de formação mínima requerida, áreas de atuação, jornada de trabalho, etc. Cabe aqui lembrar o que dispõe a LDB sobre as exigências mínimas de habilitação para o exercício do magistério. A LDB, em seu artigo 62, dispõe:

" A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal".

Este artigo deve ser lido cuidadosamente. Estabelece a regra geral: os docentes devem ser formados em nível superior. A formação em nível médio é a exceção, admitida em função da realidade de muitas regiões do país, que deve ser modificada, porém, ao longo do tempo. De fato, no artigo 63, ao tratar dos institutos superiores de educação, a lei dá-lhes a incumbência de oferecer o curso normal superior, destinado exatamente à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental. E muitas instituições de ensino superior



já têm oferecido, em seus cursos de Pedagogia, a habilitação para o magistério de educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental.⁴

Desapareceu, pois, da legislação aquela sequência de diferentes formações previstas na Lei nº 5 692/71. As instituições formadoras não podem mais oferecer cursos de estudos adicionais ou de licenciatura curta, pois a formação neles obtida não mais preenche os requisitos estabelecidos pela nova LDB.⁵

A regra é precisa: todos os professores, em um horizonte razoável de tempo, deverão ter formação em nível superior. É claro que muitos Municípios e mesmo Estados terão dificuldades em perseguir esse objetivo. No entanto, as estratégias estão dadas: a criação de novas instituições formadoras, os institutos superiores de educação, a diversificação de oferta de cursos nas instituições já existentes, os programas de formação em serviço, preferencialmente em cooperação com tais instituições, bem como programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica.

A formação dos demais profissionais do magistério é contemplada no artigo 64 da LDB:

" A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica será feita em cursos de graduação de Pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional".

Esta norma é praticamente a mesma constante da Lei nº 5 692/71, eliminando-se, porém, a denominação de *especialistas* para tais profissionais. A combinação desse artigo, contudo, com o parágrafo único do artigo 67, introduz uma importante diferença. Determina este dispositivo que " a experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino". A Resolução CEB/CNE nº 3/97, por sua vez, em seu artigo 3º, § 1º, estabeleceu o período mínimo de dois anos para tal experiência docente prévia, adquirida em qualquer nível ou sistema de ensino, público ou privado.

A legislação atribui, portanto, precedência à função da docência em relação às demais funções de magistério. Daí se infere que o profissional da educação deve

⁴ A questão da formação dos professores para educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental tem sido polêmica. O Decreto nº 3 276, de 6 de dezembro de 1999, determinava que tal formação se desse exclusivamente nos cursos normais superiores. O Conselho Nacional de Educação, em 9 de maio de 2000, aprovou o Parecer nº 10, do Conselho Pleno, no qual sugere ao ministro da Educação a alteração do decreto, substituindo o termo "exclusivamente" por "preferencialmente". Tal alteração foi realizada pelo Decreto nº 3 534, de 7 de agosto de 2000. No entanto, até o momento o CNE não aprovou as diretrizes curriculares para tais cursos.



ser, antes de mais nada, professor. Esse espírito das novas normas deverá resultar em profundas mudanças nos cursos de formação desses profissionais. Na prática, acaba sugerindo que, na formação inicial em nível superior, por exemplo, o profissional do magistério obtenha primeiro uma licenciatura (função de docência) e que a preparação para o exercício das demais funções se dê em cursos de pós-graduação ou de formação superior complementar, como já vem ocorrendo em várias unidades da Federação, especialmente em cursos de especialização. Como este é um campo de ampla liberdade curricular, teve o legislador o cuidado de determinar a garantia de uma base de formação comum nacional (artigo 64 da LDB, *in fine*).

Com certeza a implementação dessas estratégias de formação depende diretamente do estágio de desenvolvimento das instituições em cada região ou localidade. No entanto, mesmo onde a formação desses profissionais permanecer ocorrendo em cursos de graduação de Pedagogia, seus currículos deverão ser profundamente revistos para atender às novas exigências formuladas pela LDB.

Veja-se, pois, que a seleção de profissionais do magistério deve cumprir requisitos bem claros. Não é possível, por exemplo, realizar concurso para profissionais leigos. A obrigação legal e social dos sistemas de ensino é selecionar os melhores. No campo da formação inicial, percebidas lacunas no perfil dos profissionais, cabe aos sistemas de ensino interagir com as agências formadoras para o aperfeiçoamento de seus currículos. Devem também os sistemas participar, especialmente por meio de organismos que os representem, dos grandes debates que se travam a respeito das diretrizes curriculares para os cursos de formação dos profissionais do magistério.⁶

2.1. A HABILITAÇÃO DE PROFESSORES LEIGOS

A habilitação de professores leigos é um dos principais desafios a serem enfrentados pelos sistemas de ensino. Para tanto, há prazos a serem cumpridos e estratégias a serem perseguidas.

Inicialmente cabe esclarecer o conceito de "professor leigo". Leigo é todo professor que não dispõe de formação/habilitação específica para o exercício do magistério. Desse modo, é leigo o professor que cursou apenas o ensino fundamental; aquele que não concluiu o ensino médio; aquele que completou o ensino médio mas sem habilitação para o magistério; e aquele que, embora tenha curso superior, não é detentor de diploma de licenciatura. Estes são os tipos de professor leigo por falta de formação. A eles, é preciso adicionar aquele que é leigo por desvio de

⁶ O Parecer nº 630/97, de 5 de novembro de 1997, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, é claro com relação à oferta da licenciatura curta, por exemplo.



função, isto é, para o exercício do magistério na série ou nível em que esta atuando: é o caso, por exemplo, do professor que, tendo habilitação de nível médio para o magistério, está lecionando nas séries finais do ensino fundamental.

Cabe uma observação sobre os professores que, sob o regime da Lei nº 5 692/71, habilitaram-se em cursos de estudos adicionais ou na licenciatura de 1º grau, a chamada licenciatura curta. De fato, o artigo 30 desta lei permitia que os detentores de diploma de licenciatura curta lecionassem em todas as séries do antigo 1º grau, hoje ensino fundamental e, caso tivessem realizado estudos adicionais de no mínimo um ano, poderiam alcançar o magistério até a 2ª série do antigo 2º grau, hoje ensino médio. Da mesma forma, os professores com habilitação específica de 2º grau, se houvessem realizado curso de quatro anos de duração ou cursado um ano de estudos adicionais, poderiam lecionar até a 6ª série do 1º grau. Há aqui uma clara questão de direitos adquiridos para o exercício da profissão. No entanto, sob a nova legislação, esses tipos de formação não atendem aos requisitos hoje estabelecidos. Os sistemas de ensino deverão, portanto, tomar duas providências alternativas: ajustar a série ou etapa de atuação do docente ou então promover a sua qualificação de acordo com os dispositivos legais vigentes.

Particularmente no que diz respeito aos professores leigos que atuam no ensino fundamental, a legislação estabelece um prazo para a sua qualificação. O artigo 9ª, § 1º da Lei nº 9 424/96, que tratou Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), determina que, uma vez implantado o novo plano de carreira do magistério, os professores leigos integrarão quadro em extinção, com duração de cinco anos. O PNE define uma meta para, no prazo de um ano, identificar todos os professores leigos em exercício e, em dois anos, organizar programas de formação desses docentes (item 10.3, meta nº 5).

Com relação aos professores da educação infantil e das quatro primeiras séries do ensino fundamental, o item 10.3 do PNE estabelece uma meta clara:

"17. Garantir que, no prazo de 5 anos, todos os professores em exercício na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, inclusive nas modalidades de educação especial e de jovens e adultos, possuam, no mínimo, habilitação de nível médio (modalidade normal), específica e adequada às características e necessidades de aprendizagem dos alunos".

⁶O Conselho Nacional de Educação, na Resolução nº 2/99, da sua Câmara de Educação Básica, estabeleceu as diretrizes curriculares para os cursos de formação de professores de educação infantil e das quatro séries iniciais do ensino fundamental, em nível médio, na modalidade normal. No momento presente, discute as diretrizes curriculares do curso normal superior.

As estratégias para habilitação de leigos são variadas. Poderão ser cursos regulares presenciais, cursos semi-presenciais modulares ou mesmo cursos a distância. Em se tratando de habilitação de nível médio, o interlocutor privilegiado é o Estado, que detém competência para autorizar cursos desse nível de ensino. No caso de habilitação em nível superior, as parcerias devem ser feiras com as instituições de ensino superior. Deve ser lembrado que, em todos os casos, as instituições deverão estar legalmente autorizadas ou credenciadas a ministrar os cursos na modalidade escolhida. Especial atenção deve ser dada às hipóteses de cursos para os quais existe regulamentação legal específica: a oferta de cursos a distância é regulada pelo Decreto nº 2 494/97 e a dos programas especiais de formação pedagógica, pela Resolução nº 2/97, do Conselho Nacional de Educação.

É preciso um comentário particular sobre os programas especiais de formação pedagógica. Trata-se de estratégia prevista na LDB, destinada a suprir a reconhecida carência de profissionais habilitados para o exercício da docência. A sua oferta está regulamentada pela Resolução nº 2/97, do Conselho Nacional de Educação, que fixa claramente seus objetivos: suprir a falta de professores habilitados, em caráter especial, e habilitar graduados em área ligada àquela em que se diplomaram.

A resolução define uma estrutura curricular específica para tais programas, constituída de núcleos de formação, e determina que deverão dar especial ênfase à metodologia de ensino. Sua duração mínima está fixada em 540 horas, das quais pelo menos 300 deverão ser dedicadas a atividades práticas. É possível, ou mesmo recomendável, que sejam desenvolvidos como programas de capacitação em serviço, sobretudo considerando-se que muitos sistemas de ensino já empregam tais profissionais não habilitados.

Não é qualquer instituição que pode oferecer esses programas. Somente poderão fazê-lo as instituições de ensino superior com cursos de licenciatura reconhecidos nas respectivas disciplinas. Outras instituições de ensino superior só poderão ofertá-los mediante autorização específica do Ministério da Educação. E ainda, para ministrar sua parte teórica na forma semi-presencial, a instituição deverá ser credenciada junto ao Conselho Nacional de Educação, em cumprimento ao disposto no artigo 80 da Lei nº 9 394/96.

Deve ser observado que, na maioria dos casos, os professores a serem habilitados não podem se afastar do exercício de suas funções docentes durante o ano letivo, ao menos por alongados períodos de tempo. No entanto, é também verdade que o êxito de um curso que realmente habilite, em conteúdo e metodologia de ensino, depende de acompanhamento e orientação competentes. A experiência tem demonstrado que a metodologia semi-presencial modular é a mais adequada para tais cursos. Os professores-estudantes têm possibilidade de frequentar períodos de aulas durante as férias e recessos escolares ou mesmo de tempos em tempos



durante o ano letivo e, quando estão lecionando em suas escolas, também têm tarefas a cumprir, sendo acompanhados por monitores e periodicamente visitados por orientadores do curso.

Há inúmeras experiências bem-sucedidas de qualificação de professores leigos. Recente levantamento feito pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação **Comunitária** (CENPEC)⁷ selecionou diversas experiências de porte, das quais duas são a seguir comentadas. Trata-se do Projeto Gavião, no Estado do Pará, e o das Licenciaturas Parceladas, no Estado do Mato Grosso.

- O Projeto Gavião foi desenvolvido no Pará desde o início da década, articulando a Universidade Federal do Pará, a Secretaria Estadual de Educação, o MFC e Secretarias de Educação de diversos Municípios, com o apoio da UNDIME. Já em 1997, atingia 107 Municípios, beneficiando 9 877 professores leigos. Foi concebido em duas vertentes: Gavião I, caracterizado como ensino supletivo de nível fundamental, com cinco etapas e duração de dois anos e meio; Gavião II, organizado como habilitação para o magistério em nível médio, com oito etapas e duração de quatro anos. Trata-se de um bom exemplo de articulação entre instituições dos diferentes níveis de ensino visando à qualificação de docentes da educação básica.

Mais recentemente, em 1999, dando início a um novo projeto, a Universidade Federal do Pará, a Universidade Estadual do Pará e a Universidade da Amazônia firmaram convênio com a Secretaria Estadual de Educação para o desenvolvimento de programas de habilitação de professores leigos.

- O Projeto das Licenciaturas Parceladas é oferecido pela Universidade Estadual do Mato Grosso, visando à habilitação, em nível superior, de professores nas áreas de Língua Portuguesa e Literatura, Matemática, Ciências Biológicas e Pedagogia. Os cursos estão estruturados em dois módulos: o módulo de formação fundamental básica compreende 1 530 horas de atividades, distribuídas em dois anos; o módulo de formação específica corresponde à habilitação, com carga horária estabelecida de acordo os parâmetros fixados nos currículos mínimos determinados pelo MEC. A cada ano, são oferecidas cinco etapas: três intensivas e duas intermediárias. As etapas intensivas correspondem ao momento mais forte de **formação** teórica e ocorrem nos períodos de férias e recessos escolares, no Município-sede do campus da UNEMAT (vale lembrar que a universidade é 'multicampi' espalhando-se por quase todo o território do Estado). Nas etapas intermediárias, realizadas no próprio local de trabalho do professor, são efetuados levantamentos bibliográficos, **leituras** e atividades complementares e pesquisas de campo.

⁷ Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC). *Guia de Apoio às Ações do Secretário de Educação*. São Paulo, CFNTEC/UNICEF, 1997.

É fundamental destacar que o êxito de um programa de habilitação de professores leigos depende do real comprometimento do órgão responsável pela educação no Município. Não basta contratar um curso. É indispensável que o órgão educacional municipal acompanhe seu desenvolvimento, colabore em sua supervisão, forneça as condições de infra-estrutura necessárias ao seu funcionamento e permanentemente estimule seus professores em vias de qualificação. É importante assinalar que, sob a ética de economia de esforços e de recursos, será sempre preferível que os Municípios se associem na tarefa de qualificação de seus professores leigos.

2.2. A FORMAÇÃO EM NÍVEL SUPERIOR: O OUSADO OBJETIVO DA LDB

Além dessas ações, podem e devem os Municípios trabalhar para a elevação do perfil da qualificação dos seus profissionais do magistério. Coerentemente com o princípio estabelecido na LDB de que a formação adequada para os docentes é a de nível superior, com licenciatura plena, podem os Municípios investir em programas que lhes proporcionem acesso a esse nível de estudos. Articulação com as agências formadoras, programas de bolsas e auxílios, incentivos na carreira, todos esses são meios que podem estimular o interesse dos docentes em obter tal qualificação. Ações desse tipo são de especial interesse para os docentes portadores de diploma apenas de licenciatura curta, mas podem também beneficiar aqueles que, legalmente habilitados em nível médio para aruação na educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, queiram elevar seu perfil de qualificação. O tema encontra-se explicitamente mencionado na Resolução CEB/CNE nº 3/97⁸

São, portanto, três as linhas de aruação do poder público municipal no domínio da formação inicial: interação com as agências formadoras, para aperfeiçoamento dos cursos e adequação do perfil dos futuros profissionais por eles formados às reais necessidades da realidade educacional; implementação de programas de habilitação de professores leigos; e desenvolvimento de programas que visem estimular a formação em nível superior dos profissionais do magistério em exercício.

A meta 18 do item 10.3 do Plano Nacional de Educação deve ser colocada como perspectiva de trabalho para todos os gestores dos sistemas de ensino:

"18. Garantir, por meio de um programa conjunto da União, dos Estados e Municípios, que, no prazo de 10 anos, 70% dos professores de educação infantil e de ensino fundamental (em todas as modalidades) possuam formação específica de nível superior, de licenciatura plena em instituições qualificadas",

⁸ O artigo 5º da Resolução tem a seguinte redação: " Os sistemas de ensino, no cumprimento do disposto nos artigos 67 e 87 da Lei nº 9.394/96, envidarão esforços para implementar programas de desenvolvimento profissional dos docentes em exercício, incluída a formação em nível superior, em instituições credenciadas, bem como em programas de aperfeiçoamento em serviço".

3. ATUALIZAÇÃO PERMANENTE: UM PROGRAMA DE FORMAÇÃO CONTINUADA

A outra grande responsabilidade do poder público em relação à formação dos profissionais do magistério é a de lhes proporcionar meios de atualização. O êxito do processo educacional não depende apenas do nível de formação inicial dos educadores. Os conhecimentos se renovam, as práticas se modificam. O acesso a inovações é um direito do profissional que pretende desempenhar a contento suas funções durante toda sua vida de trabalho. O desenvolvimento profissional é um direito do indivíduo e, mais do que uma obrigação, um especial interesse do poder público que tem mandato legal, emanado da sociedade, de prover educação de qualidade para todos os cidadãos. Além disso, um profissional com contínuas oportunidades de atualização está permanentemente estimulado ao empenho e ao comprometimento com o seu trabalho.

Estas são algumas das razões que explicam a ênfase que a nova LDB dá a formação continuada dos profissionais do magistério. No artigo 63, tratando das atribuições dos institutos superiores de educação, estão explicitamente mencionados "programas de educação continuada para os profissionais do magistério de todos os níveis"¹¹. O artigo 67, que trata das obrigações dos sistemas de ensino relativas à valorização dos profissionais da educação, estabelece, em seu inciso II, que, nos estatutos e planos de carreira do magistério público, deverá ser previsto o "aperfeiçoamento profissional continuado, com licenciamento periódico remunerado". O artigo 87, § 3º, determina que cada Município e, supletivamente, o Estado e a União deverão realizar, durante a Década da Educação, "programas de capacitação para todos os professores em exercício".

A Resolução nº 3/97, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, menciona, em seu artigo 5º, o "desenvolvimento profissional dos docentes em exercício" e, em seu artigo 6º, VI, "e", a "qualificação em instituições credenciadas".

Como já foi mencionado, inúmeras têm sido as iniciativas fracassadas nesse campo, pela falta de planejamento adequado, de linhas de ação cuidadosamente definidas e de meios de implementação garantidos. É, pois, fundamental que tais atividades estejam previstas, de modo coordenado, em um programa permanente de formação continuada.

3.1. CARACTERÍSTICAS GERAIS

Um programa dessa natureza é indispensável instrumento de política e de gestão educacional, com duração plurianual, estreitamente vinculado ao atendimento das reais necessidades de capacitação do magistério. E mais: constitui elemento indissociável da dinâmica de um plano de carreira efetivamente voltado para a valorização do magistério. Trata-se de algo que não pode ter existência



efémera, para que possa produzir impacto e traduzir-se em meio permanente de garantia da qualidade de ensino. Daqui, pois, emerge a primeira característica de um programa dessa natureza: a *continuidade*. O conhecimento está sempre se renovando, o mundo e a sociedade estão em constante evolução. Um sistema de ensino comprometido com a manutenção da qualidade da educação oferecida aos seus estudantes não pode permitir que o conhecimento de seus professores envelheça ou que a falta de contato crítico com o que se passa no mundo gere indesejável alienação desses profissionais. Como será possível uma educação engajada, formadora de cidadãos para o mundo de hoje, se os formadores estiverem eles mesmos desvinculados e alienados em relação às grandes mudanças sociais, políticas e económicas que ocorrem na sociedade contemporânea?

Mas não se trata apenas de assegurar a continuidade. É preciso conceber um programa que tenha *relevância* para o sistema de ensino, para os profissionais e para os estudantes. Um programa, portanto, cujas atividades estejam voltadas para aquilo que realmente importa: domínio do conhecimento atualizado, das metodologias de ensino mais modernas e a elevação da capacidade de reflexão crítica acerca da realidade educacional e social.

Ligada a essa característica de relevância, deve ser observada a da *adequação*, isto é, o programa de formação, naquilo que é mais moderno, mais atual e mais denso, deve buscar o que mais responde às necessidades da educação no município. Não adianta proporcionar cursos de excelentes metodologias que, dadas as características de uma determinada comunidade, não serão adequadamente aplicáveis.

Outra característica importante é a da *abrangência*. Um programa bem concebido é aquele que, tendo por base um profundo conhecimento das necessidades da educação municipal, equaciona e prevê, em determinado espaço de tempo, ampla cobertura de todos os aspectos de formação necessários à garantia da qualidade de ensino e das atividades de suporte pedagógico do sistema. Ele deve proporcionar Oportunidades a todos os profissionais da docência que atuam nas diversas áreas curriculares e aos profissionais que exercem as demais funções de magistério.

O programa deve apresentar *consistência*. As atividades previstas devem apresentar interesse para seus destinatários, coerência com a realidade em que os conhecimentos adquiridos serão aplicados e integração. O Município tem uma proposta educacional. As escolas têm suas propostas pedagógicas, diversificadas porém concebidas segundo eixos temáticos definidos. O programa deve contemplar tais eixos e os objetivos dessas propostas. As atividades devem ser, portanto, planejadas de modo coordenado. Cada etapa de formação continuada deve considerar o que já foi realizado nas anteriores e conter, em seu bojo, o encaminhamento e a articulação coerente com as futuras..



Finalmente, o programa deve ter *viabilidade*, considerada em suas múltiplas dimensões, dentre as quais importa ressaltar a pedagógica, a administrativa e a econômica. Não adianta o Município conceber um programa cuja implementação não esteja garantida pelos meios disponíveis, pela competência das agências formadoras existentes e pelas possibilidades orçamentárias e financeiras. Por outro lado, é preciso alertar que as condições de viabilidade nem sempre são pre-existent, mas podem ser criadas ou desenvolvidas. E o caso da previsão de recursos orçamentários anuais para o programa. E da interação com as agências formadoras para a concepção de novos cursos e atividades que melhor respondam às necessidades locais, e assim por diante.

3.2. ELEMENTOS BÁSICOS

Consideradas essas características, um programa permanente de formação continuada do magistério deve apresentar uma série de elementos básicos. A lista pode ser bastante extensa. Neste trabalho comentam-se alguns dos mais importantes, a saber: objetivos; prioridades; estratégias; programação; agências formadoras; acesso; incentivos; infra-estrutura; acompanhamento e avaliação; e financiamento.

3.2.1. OBJETIVOS

Dentre os objetivos, o mais amplo é com certeza o da garantia da qualidade de ensino e sua permanente melhoria. Ele será perseguido com o atendimento às necessidades da educação municipal, promovendo-se a atualização em conteúdos e metodologias, o acesso às inovações e o desenvolvimento da consciência cidadã. São estas as questões a que deve visar um bom programa de formação continuada. Para tanto, é indispensável que a Secretaria de Educação mantenha mecanismos permanentes de diagnóstico da realidade, servindo-se de competentes e adequados instrumentos de acompanhamento e avaliação do funcionamento pedagógico e administrativo de sua rede.

3.2.2. PRIORIDADES

Nem tudo, porém, pode ser feito ao mesmo tempo. Daí a necessidade de se estabelecerem prioridades. E quais devem ser os critérios básicos para essas escolhas? Com certeza, as necessidades da proposta educacional do Município e das propostas pedagógicas das escolas. E preciso perceber que a efetiva implementação dessas inovações previstas na LDB requer a atualização concreta do magistério, em termos de conteúdos, de fazer pedagógico, de integração disciplinar, de conhecimento da realidade social contemporânea. Nesse sentido, o artigo 5º da Resolução CEB/CNE nº 3/97 dá algumas indicações, ao dispor que deverão ser contempladas prioritariamente as áreas curriculares carentes. Essa determinação tem por objetivo nortear as ações dos poderes públicos no sentido de dar solução aos problemas



mais graves de qualificação do seu pessoal de magistério. Mais ao longo do tempo, contudo, todas as áreas deverão ser contempladas, a fim de que não se criem desigualdades no preparo dos profissionais do ensino.

3.2.3. ESTRATÉGIAS

São variadas as estratégias que podem ser utilizadas para a implementação de um programa dessa natureza.

3.2.3.1. *Centro de Formação e Desenvolvimento Profissional*

Uma alternativa, embora dispendiosa, é a de o Município, até mesmo em cooperação com o Estado ou outros Municípios, instituir um centro de formação e desenvolvimento profissional do magistério. Outra forma de ação, em colaboração com instituições de ensino superior, é garantir aos seus profissionais do magistério o acesso a cursos de extensão, de atualização, de pós-graduação ou cursos sequenciais.

3.2.3.2. *Cursos de Extensão e de Atualização*

Os cursos de extensão são cursos de curta duração, destinados a levar aos interessados conhecimento relativo a um assunto específico, uma determinada Inovação desenvolvida como resultado da pesquisa realizada nas universidades e instituições assemelhadas. Uma nova técnica de ensino, o aprendizado de como lidar com um novo material didático são questões suficientemente restritas para serem objeto de um curso de extensão. Não há requisito legal de nível de escolaridade prévio para a matrícula em tais cursos. Em geral, dependendo do conteúdo a ser estudado, cada instituição estabelece o perfil dos candidatos. Assim, pode haver cursos de extensão voltados para profissionais do magistério com formação em nível médio, cursos para profissionais com formação em nível superior e ainda cursos que podem ser frequentados indistintamente por uns e outros.

Podem ser ainda organizados cursos de atualização em conteúdo e metodologia de ensino. Tais cursos, oferecidos ao longo da carreira, são indispensáveis à manutenção de padrões aceitáveis da qualidade de ensino.

3.2.3.3. *Cursos de Aperfeiçoamento e de Especialização*

Para os profissionais com formação em nível superior, além dos cursos já mencionados, podem ser ofertados cursos em nível de pós-graduação. Nos termos da legislação brasileira, a pós-graduação encontra-se estruturada em dois grandes ramos: a pós-graduação *Mato sensu* e a pós-graduação *'stricto sensu*. No primeiro, situam-se os cursos de aperfeiçoamento e especialização. Não existe uma definição legal que distinga exatamente esses dois tipos de curso. Na verdade, em sua origem, a denominação diferenciada deveria corresponder à natureza das diversas áreas do conhecimento. Assim, cursos de aperfeiçoamento seriam mais cabíveis, por



exemplo, para áreas como Matemática, Filosofia, Sociologia, enfim, as ciências nas quais se aprofunda o conhecimento mas não cabe talar em especialização em um dado tópico ou assunto. Já os cursos de especialização seriam mais adequados para ciências ou áreas mais aplicadas, como Engenharia, Medicina ou Educação.

A prática de oferta desses cursos, contudo, não seguiu a concepção original, sendo muito mais comum a existência de cursos de especialização e mais rara a oferta de cursos de aperfeiçoamento. O fito de o antigo Conselho Federal de Educação ter baixado a Resolução nº 14/77, posteriormente substituída pela hoje revogada Resolução nº 12/83, estabelecendo normas para organização de cursos de especialização cujos certificados teriam validade para a progressão na carreira do magistério do sistema público federal de ensino superior, de certa forma moldou a sua oferta. Um exemplo claro desse fato é que a norma de duração mínima de 360 horas, inicialmente prevista somente para esses casos, passou a ser considerada pelo senso comum, e até mesmo pelas normas de muitos sistemas de ensino, como regra geral. Com o passar do tempo, a própria norma legal incorporou uma interpretação mais ampla. De fato, a Resolução nº 3, de 1999, da Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional Educação, dispõe, em seu artigo 5º, que, para que seus certificados tenham validade no âmbito do sistema federal de ensino superior, os cursos de especialização devem ter uma carga horária mínima de 360 horas, não computado o tempo de estudo individual ou em grupo sem assistência docente e o destinado a elaboração de monografia ou trabalho de conclusão de curso.

Em decorrência, é frequente ouvir-se que cursos de especialização são aqueles com 360 ou mais horas de duração. Abaixo desse limite, são considerados como cursos de aperfeiçoamento. É importante fixar que as normas legais mencionadas não definem essa divisão para todos os casos, mas estritamente (embora não seja pouco) para validade dos certificados no sistema federal de ensino superior. É possível a oferta de um curso de especialização com, por exemplo, 180 horas, e um de aperfeiçoamento com 500 horas. E os sistemas de ensino não devem valorizar mais um ou outro pela sua denominação e sim pelos seus objetivos, conteúdos e sua utilidade para o aprimoramento dos seus profissionais do magistério.

Existem inúmeros exemplos de cursos desse tipo bem-sucedidos. Recentemente, a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), órgão do Ministério da Educação, financiou, em parceria com as Secretarias de Ciência e Tecnologia e as Secretarias de Educação dos Estados, o programa, denominado Pró-Ciências, destinado a promover cursos de aperfeiçoamento, segundo metodologia semi-presencial, para todos os professores de Física, Química, Biologia e Matemática dos sistemas de ensino médio estaduais e do Distrito Federal. A mesma CAPES há longo tempo apoia a realização de cursos de especialização para professores de ensino fundamental e médio, oferecidos por universidades nas diferentes áreas curriculares. Um bom exemplo

é o caso da Universidade Federal de Uberlândia, em Minas Gerais. Varias universidades, como a Universidade de Brasília, mantêm hoje, para a formação de administradores escolares e orientadores educacionais, cursos de especialização com mais de 500 horas.

É preciso atenção especial para a contratação de cursos de especialização oferecidos por instituições de ensino superior fora de sua sede.⁹ A sua oferta está regulamentada pela Resolução nº 2/96, da Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação. Em geral, as instituições, para oferecê-los, estão obrigadas a solicitar autorização ao conselho, execução feita às universidades ou então às outras instituições de ensino superior que mantenham cursos de mestrado ou doutorado muito bem avaliados pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (GAFES), do MFC.¹⁰ De todo modo, a oferta desses cursos só pode se realizar dentro da unidade da Federação (Estado ou Distrito Federal) em que se encontrar a sede da instituição e, ainda assim, no local específico para o qual for concedida a autorização.

Alguns requisitos devem ser cumpridos: o corpo docente dos cursos precisa ser composto por, no mínimo, vinte e cinco por cento de mestres ou doutores; é necessário haver, no local de realização do curso, infra-estrutura adequada; cada curso deve ter duração mínima de 360 horas, distribuídas em um período máximo de dois anos consecutivos.

3.2.3.4. Cursos de Mestrado e de Doutorado

A formação em nível de mestrado e doutorado, de acordo com a LDB, está direcionada para a preparação para o exercício do magistério em nível superior. No entanto, não pode ser desconsiderado que, para algumas funções, em particular algumas de caráter mais abrangente no âmbito dos sistemas de ensino (como, por exemplo, planejamento, administração, avaliação e pesquisa aplicada), pode ser oportuno dispor de profissionais com tal tipo de qualificação atuando na educação básica.

A pós-graduação 'stricto sensu' encontra-se regulamentada pelos seguintes documentos legais: Parecer nº 977/97 e Resolução nº 3/83, do extinto Conselho Federal de Educação; e Portaria nº 2 264/97, do Ministério da Educação. Os dois primeiros documentos legais tratam das diretrizes gerais e normas de organização desses cursos. Os dois últimos se referem à sistemática de reconhecimento dos cursos, a fim de que seus diplomas tenham validade nacional.

⁹ A sede de uma instituição de ensino superior corresponde àquela cidade ou Município que consta do ato de autorização de seu funcionamento ou de seu credenciamento pelo Conselho Nacional de Educação.

¹⁰ Para mais detalhes sobre esta avaliação, consulte o tópico seguinte deste documento.



É importante que, ao autorizar os estudos de seus profissionais em cursos de mestrado e doutorado, os sistemas de ensino verifiquem se estão reconhecidos pelo Conselho Nacional de Educação. Esse reconhecimento é uma garantia de SU3 qualidade. De fato, o Conselho Nacional de Educação só reconhece os cursos que se encontram bem conceituados pelo sistema de avaliação da pós-graduação brasileira, mantido pela CAPES há mais de vinte anos. É uma avaliação rigorosa, feita a cada dois anos por comissões de professores e especialistas, constituídas de acordo com cada área do conhecimento. Nessa avaliação, são analisados todos os aspectos relevantes de um mestrado ou doutorado: perfil do corpo docente, atividades de ensino, atividades de pesquisa, produção científica, técnica e/ou artística e alguns indicadores de funcionamento, tais como tempo médio de titulação, fluxo de alunos, etc. Sem risco de erro, é possível afirmar que essa avaliação é uma das mais completas existentes hoje no mundo.¹¹

3.2.3.5. *Cursos Sequenciais*

Outra alternativa a ser utilizada para o aprimoramento profissional dos integrantes do magistério público é constituída pelos cursos sequenciais. Trata-se uma inovação da LDB atual, prevista no artigo 44, I, e que está regulamentada pelo Parecer nº 968/98, de 17 de dezembro de 1998, pela Resolução nº 1, de 27 de janeiro de 1999, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, e pela Portaria MEC nº 612, de 12 de abril de 1999.

Em princípio, haverá dois tipos de cursos sequenciais. O primeiro, denominado curso superior de formação específica, conduzirá a obtenção de um diploma e estará voltado para a formação em campos do saber (recortes específicos de uma área do conhecimento, ou de suas aplicações, ou de uma área técnico-profissional), com duração mínima de 1 600 horas, distribuídas em pelo menos 400 dias letivos. No caso da educação, por exemplo, é possível imaginar um curso dessa natureza para complementar a formação de professores no campo do atendimento a educandos com necessidades especiais, reunindo disciplinas da própria Pedagogia, da Psicologia e de outros ramos da área da Saúde. O mesmo pode ser pensado para a preparação de docentes para o trabalho com Educação Ambiental. Também para os demais trabalhadores da educação, especialmente os técnicos de apoio administrativo, é possível que surjam cursos dessa natureza.

O segundo tipo, designado como curso superior de complementação de estudos, conduzirá à obtenção de certificado e terá destinação coletiva ou

¹¹ Os resultados desta avaliação estão disponíveis na página da CAPES na Internet, cujo endereço é <http://www.capes.gov.br>.



individual. Aqueles com destinação coletiva serão estruturados pelas instituições de ensino superior, aproveitando-se as disciplinas e atividades existentes em cursos de graduação já normalmente por elas oferecidos, além de outras atividades de complementação curricular. Seu objetivo é oferecer formação complementar em certos campos que não requerem a organização de formação superior completa. No caso da educação, dependendo da profundidade da formação requerida, podem ser organizados cursos sobre campos do saber similares aos mencionados no primeiro tipo de curso sequencial.

Esta mesma formação complementar pode ser obtida por um indivíduo, compondo um coerente programa de estudos e aproveitando a disponibilidade de vagas nas instituições de ensino superior. Assim, se um dado Município necessita preparar alguns professores para melhor trabalharem, em suas classes regulares, com educandos com necessidades especiais, pode solicitar a uma instituição de ensino superior que componha um programa de estudos que atenda a esse objetivo de formação complementar, utilizando as disciplinas normalmente oferecidas nos cursos de graduação.

3.2.3.6. A Escola como Unidade de Formação

O êxito da formação continuada como instrumento de desenvolvimento profissional dos integrantes do magistério passa obrigatoriamente pela real utilização da escola como unidade de formação permanente. Esta é uma das razões pelas quais a LDB, em seu artigo 67, V, ao tratar da carreira do magistério, determina que, na jornada de trabalho, haja período reservado a estudos, planejamento e avaliação. Dando forma a esse dispositivo, a Resolução CEB/CNE nº 3/97, em seu artigo 6º, IV, determina que a jornada de trabalho tenha entre vinte e vinte e cinco por cento de sua carga definidos como horas-atividade.

É preciso, portanto, que a própria escola dinamize esse tempo, promovendo atividades de contínuo aprimoramento de seus profissionais, tais como reuniões e oficinas pedagógicas, atividades de intercâmbio e troca de experiências; estudos e discussões de programas veiculados pela TV Escola; dinâmicas de grupo; entre outras. Será ideal que essa programação seja definida em conjunto pela administração pedagógica do sistema e pelas escolas.

É fundamental que essas atividades sejam cuidadosamente planejadas. Uma programação densa, de real utilidade no dia-a-dia dos integrantes do magistério, constitui uma fonte inesgotável de contínua revisão e aperfeiçoamento do trabalho escolar. Para tanto, a escolha dos temas a serem trabalhados é a chave do sucesso. Pode-se pensar em questões que contribuam diretamente para a solução dos principais dilemas enfrentados pelas escolas. Alguns podem ser citados: avaliação da aprendizagem, desenvolvimento das atividades de recuperação do desempenho dos alunos, formas de lidar com educandos com necessidades especiais em classes



regulares de ensino, novas metodologias e técnicas de ensino, integração curricular, além de um sem-número de temas diretamente ligados aos conteúdos das diferentes áreas curriculares.

É preciso cuidar para que tal programação tenha sempre sabor de novidade. Um dos principais fatores de fracasso em experiências já desenvolvidas é a sua transformação em rotina repetitiva, sem se acrescentarem novos conhecimentos aos participantes. Outro fator desestimulante é a seleção de assuntos que não interessam ou não respondem às reais necessidades dos profissionais da escola.

Várias publicações reúnem relatos de interessantes experiências realizados em Municípios brasileiros. A título de exemplo, encontram-se aqui apresentados trechos dos relatos das experiências dos Municípios de Itabuna-BA e Ijuí-RS, extraídos da uma publicação realizada, em 1997, pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC).¹²

• A EXPERIÊNCIA DE ITABUNA - BA

"A formação em serviço tem como objetivo criar na escola um espaço para estudo e reflexão da prática docente, transformando-a num local de aprendizagem para todos: alunos e professores. Usa uma metodologia que visa romper a dicotomia teoria/prática, resgatando a leitura e o estudo como instrumentos de trabalho do professor. É conduzida pelos pedagogos das escolas e destinada, até o momento, aos 800 professores de CBA a 4ª série.

A rede foi dividida em Núcleos de quatro ou cinco escolas reunidas por critério de proximidade. Atualmente há 14 Núcleos. No início do ano, as equipes das escolas de cada Núcleo reúnem-se para fazer o elenco de necessidades e definir sua temática de estudo para aquele ano. Os pedagogos elaboram então um Plano de Estudos, com textos e documentos capazes de subsidiar o conteúdo escolhido, que é entregue ao Departamento de Capacitação da Secretaria.

O Plano de Estudos, coordenado pelos pedagogos, é desenvolvido na escola nas horas de atividades complementares, uma vez por semana. Momentos de síntese são em geral realizados aos sábados, em reuniões de quatro horas, contando sempre com a participação dos diretores. O grande desafio é fazer com que as discussões e reflexões aproximem os textos estudados e a realidade da sala de aula. Para dar suporte a esse trabalho, os pedagogos das escolas reúnem-se quinzenalmente com os técnicos do Departamento de Capacitação. Se houver necessidade, o grupo pode solicitar a participação de algum especialista da Universidade.

¹² Ver rodapé nº 7.



No final de cada unidade de estudo (que dura em média dois meses), as equipes de um mesmo Núcleo se reúnem para discutir em seminário os resultados. A síntese do trabalho de cada Núcleo é então enviada à Secretaria para que outros professores e pedagogos possam ter acesso ao material.

No dois primeiros anos desse trabalho, as propostas de estudo vieram muito mais da Secretaria que das escolas, motivo pelo qual houve uma padronização muito grande entre os Núcleos. Atualmente, as escolas já vêm fazendo propostas e os conteúdos estão se diversificando.

A cada etapa de estudo concluída, os livros e revistas utilizados pelos Núcleos voltam ao seu local de origem. Além do acervo conseguido através do MEC, a Secretaria assinou algumas revistas (Nova Escola, Jornal de Alfabetização, Ciências para Crianças, etc), tem comprado livros para professores e o necessário para a confecção dos materiais didáticos."

- A EXPERIÊNCIA DE IJUÍ-RS

'Atualmente, a Secretaria procura, através de ações múltiplas e sistemáticas, atingir todos os educadores da rede. Em seu calendário anual, prevê dias específicos para a formação continuada de professores, diretores e coordenadores. Por sua vez, as escolas organizam seu funcionamento tendo o calendário de formação como referência, já que os horários dos encontros integram a carga horária semanal dos docentes.

Os professores da pré-escola e do Currículo por Atividades têm um encontro mensal com a equipe coordenadora da Secretaria, além de encontros periódicos na-própria escola (semanais, quinzenais ou mensais, dependendo da organização da escola). Os professores de 4ª série encontram-se a cada quinze dias, uma vez na SMEC outra na escola, por área, uma vez que essa série, em virtude da habilitação por disciplina, sofre uma mudança de estrutura em relação às séries anteriores. A cada dois meses, os professores de 1ª a 4ª série reúnem-se por série na SMEC para tratar das questões pedagógicas comuns.

Os professores de 5ª a 8ª séries também fazem reuniões a cada quinze dias, alternadamente na SMEC e nas escolas. Nas reuniões, coordenadas por técnicos da SMEC e docentes da UNIJUI, discutem-se os objetivos gerais de cada série, conceitos, metodologia e avaliação.

O encontro dos professores das várias áreas realizado na própria escola é agendado de acordo com as necessidades e possibilidades de cada área. Em algumas escolas as reuniões são semanais e os professores utilizam esses



momentos para organização do trabalho cotidiano, preparação de atividades, de materiais e para a troca de experiências.

A forma encontrada pela Secretaria para integrar o trabalho dos professores das várias áreas e séries são os "temas geradores", definidos a partir das necessidades e interesses dos alunos. O tema gerador orienta as atividades docentes para uma mesma direção, gerando subtemas que cada área ou série desenvolverá ao longo do bimestre, semestre ou do ano."

3.2.3.7. Formação a Distância

A formação a distância é uma metodologia de pouca tradição no cenário educacional brasileiro. A exceção dos cursos supletivos de ensino fundamental e médio realizados via televisão, quase nada existe no país. Por isso mesmo, a legislação atual vem tratando com bastante rigor das condições para o desenvolvimento do ensino a distância. Pretende-se garantir o necessário padrão de qualidade para esse tipo de formação, cujo potencial é enorme e pode de fato contribuir para a solução de muitos dos problemas educacionais existentes nas diferentes regiões do país, em especial aquelas de maior dimensão geográfica.

Segundo o artigo 80 da LDB, a metodologia do ensino a distância pode ser utilizada tanto para a formação inicial como para a continuada. No entanto, não é qualquer instituição que pode oferecer cursos a distância. A própria LDB e os documentos legais que regulamentam os dispositivos sobre o assunto (Decreto nº 2 494/97 e Portaria MEC nº 301/98) determinam que as instituições sejam especificamente credenciadas para tanto. A legislação também estabelece uma série de requisitos para a realização de exames e registro de diplomas, no caso de cursos de graduação, por exemplo.

Existem várias experiências desenvolvidas em âmbito municipal voltadas para a formação continuada dos profissionais do magistério. Citam-se aqui duas experiências, também extraídas da já mencionada publicação do CENFEC, e uma iniciativa do MEC.

- O Município do Rio de Janeiro, por exemplo, chegou até mesmo a criar uma empresa, a Empresa Municipal de Múltiplos Ltda. (MultiRio), destinada à produção de programas. Sua veiculação é feita pela TV Educativa e pela TV Bandeirantes, e, nos casos em que se fez necessário, foram criados Núcleos de Mídia Educação, com videotecas em trinta escolas municipais, distribuídas pelas dez Coordenadorias Regionais de Educação.

Diversos programas foram ou estão sendo produzidos: um curso de 72 horas, que atingiu cerca de 17 mil professores; o Programa Interativo Multieducação, voltado para a geração do projeto educativo das escolas; algumas séries, como Cidade e Educação, Conhecendo o Rio e Literatura Infantil e Juvenil. São também produzidos programas sobre conceitos



básicos do currículo de 5^a a 8^a série, das disciplinas de Matemática, Ciências, História e Geografia, bem como um programa destinado à capacitação de diretores de escolas.

- Outra experiência digna de nota é a do Estado do Ceará, no âmbito do Programa Salto para o Futuro, produzido pela Fundação Roquete Pinto, do MEC, com o objetivo de formar professores de ensino fundamental e alunos dos cursos de magistério. O funcionamento do programa supõe a existência de telessalas, monitores e coordenadores, em nível estadual e municipal. Os programas veiculados ao vivo, em canal aberto de comunicação com os receptores, integram a programação da TV Escola.
- Finalmente, não pode deixar de ser mencionado o PROFORMAÇÃO, programa destinado à habilitação em nível médio de professores leigos em exercício nas classes de alfabetização e séries iniciais do ensino fundamental. Em operação desde 1999, o programa é desenvolvido pelo MEC, em parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação dos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Atende a 27 372 professores distribuídos em 1 107 Municípios dessas regiões.

3.2.4. PROGRAMAÇÃO

A programação de atividades deve contemplar temas e questões que realmente importem para a garantia da qualidade de ensino e interessem aos profissionais do magistério. Deve estar centrada sobretudo na estrutura básica do currículo escolar, definida na nova legislação; a base nacional comum e a parte diversificada; as áreas do conhecimento; e os aspectos da vida cidadã.¹³

Alguns grandes grupos temáticos podem ser mencionados: as áreas curriculares, que proporcionam a atualização em termos de conteúdos; os temas transversais, que devem atuar como eixos integradores do desenvolvimento curricular, da vida escolar; metodologias do ensino, que asseguram adequação nos meios de comunicação do processo ensino-aprendizagem. Não se concebe, porém, que profissionais competentes sejam alheios ao quadro da organização nacional do ensino em que amam. É, pois, indispensável que a eles sejam proporcionadas oportunidades de conhecimento da estrutura e do funcionamento da educação e dos condicionantes que determinam os limites e possibilidades de seu impacto no contexto social.

Essa programação deve ser plurianual, e caracterizar ciclos de formação de todo o conjunto do magistério ou, pelo menos, daqueles segmentos identificados como prioritários pela administração educacional do Município. Normalmente, tais ciclos têm duração média de quatro anos, considerando-se os cursos e

¹³ O detalhamento destes componentes curriculares pode ser encontrado na Resolução n° 2/97, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação.



atividades mais prolongados, como cursos superiores, programas de habilitação semi-presenciais ou a distância e similares. Tal programação deve ser detalhada para cada ano, e prever as atividades e os recursos necessários ao seu custeio.

3.2.5. AGÊNCIAS FORMADORAS

É particularmente importante o processo de escolha das agências formadoras (universidades, escolas e instituições similares) que atuarão na oferta de cursos e atividades para o magistério. É preciso verificar alguns aspectos: o primeiro deles, voltado para a situação legal da instituição. Conferir se está reconhecida pelo órgão competente (federal, em se tratando de instituição de ensino superior mantida pela União ou pela iniciativa privada; estadual, no caso de instituição de ensino superior mantida pelo Estado ou Município e ainda no caso de instituição de ensino médio). Observar se ela está autorizada a atuar na área em que se situa o Município: a Portaria MEC nº 752, de 2 de julho de 1997, por exemplo, estabelece obrigatoriedade de autorização específica do Ministério para oferta de cursos fora da sede da instituição e, ainda assim, nos limites do Estado da Federação em que ela se situa. No campo de pós-graduação 'lato sensu', vale relembrar o que já foi mencionado com relação ao oferecimento de cursos fora de sede, regulado pela Resolução nº 2/96, ao Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação.

Além da situação legal, é indispensável verificar a qualidade acadêmica das instituições nas áreas de formação em que se pretende estabelecer vínculos para o aperfeiçoamento do magistério municipal. Há inúmeros indicadores que podem ser utilizados: os resultados da avaliação da pós-graduação (mestrado e doutorado) conduzida pela CAPES; os resultados obtidos pelos estudantes das instituições no Exame Nacional de Cursos de Graduação; os resultados dos processos de autorização e reconhecimento de cursos de graduação, feitos pelas comissões de especialistas do MEC. Todas essas informações são de caráter público e podem ser facilmente obtidas junto aos órgãos competentes da administração.¹⁴

Além disso, para assegurar qualidade e adequação dos cursos e atividades às reais necessidades do magistério municipal, é fundamental que a Secretaria de Educação estabeleça uma boa interação com as agências formadoras, dialogando sobre os programas de formação, colocando suas aspirações e solicitando os conteúdos que realmente importam para seus profissionais e seu programa permanente de formação continuada. A aquisição de "pacotes prontos"¹ nem sempre garante os melhores resultados. Compete à Secretaria de Educação examinar previamente os cursos e atividades, verificar sua coerência com as

¹⁴ No caso de cursos de graduação, os dados podem ser obtidos junto à Secretaria da Educação Superior do MEC. Os resultados do Exame Nacional de Cursos são periodicamente divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) do MEC. As avaliações da pós-graduação brasileira são divulgadas pela CAPES/MEC.



necessidades municipais e sugerir modificações e inclusões em seus conteúdos. Essa é uma forma inteligente e produtiva de garantir formação de qualidade e de aprimoramento das próprias instituições formadoras.

3.2.6. ACESSO

Um programa de formação continuada deve ser acessível a todos os profissionais do magistério municipal. Todos devem ter oportunidade de participar, na medida de suas necessidades de qualificação e de acordo com as prioridades estabelecidas pela administração da educação. O acesso democrático é, pois, condição indispensável para o êxito de um programa dessa natureza.

Para tanto, é necessário dosar as oportunidades, a fim de se evitar que alguns sejam privilegiados em detrimento de outros. É preciso, pois, definir a periodicidade segundo a qual cada profissional terá acesso a cursos e atividades do programa. Isso, com certeza, vai depender do número e da diversidade de cursos e atividades, da dimensão do corpo de profissionais do magistério local e sobretudo das prioridades estabelecidas.

Outro requisito indispensável é a publicidade da programação. A divulgação prévia do que vai ser oferecido é fundamental para que todos os interessados possam se candidatar ou inscrever. No entanto, nem tudo pode ser feito ao mesmo tempo e nem todos poderão provavelmente participar na mesma ocasião. É preciso, portanto, definir critérios. O primeiro, sem dúvida, deve ser a relevância e a função estratégica do profissional para o desenvolvimento da proposta pedagógica da escola. A ordem de atendimento deve obedecer à sequência prevista para a implantação de projetos da proposta pedagógica.

Outro critério importante é o tempo de serviço restante do profissional no sistema ou na rede de ensino. Não se trata de discriminar os mais antigos. Considerando-se, porém, que um programa de formação continuada é um investimento com recursos públicos, deve-se cuidar para que tenha o maior retorno possível para a educação municipal. E este será tanto maior quanto mais tempo o profissional amar. Além disso, trata-se de priorizar e não de excluir.

A implantação de um adequado sistema de avaliação de desempenho também será de enorme valia para orientar o programa de formação continuada. Tal avaliação indicará os aspectos, conteúdos e questões metodológicas em que é necessária a oferta de cursos e atividades para atualização e melhoria do exercício profissional.

E preciso também estabelecer regras sobre a duração e a periodicidade (interstício) dos afastamentos para atividades de formação. Quanto tempo o profissional deve esperar para fazer um novo curso? Ele será proporcional à duração do afastamento anterior? Qual o tempo máximo que o Município pretende autorizar para afastamento? Todas essas são questões práticas cuja resposta é indispensável ao bom funcionamento do programa.



3.2.7. INCENTIVOS

A dinâmica de um programa deve ser reforçada com a existência de estímulos que incentivem o profissional à contínua atualização. Nesse sentido, a qualificação em cursos e atividades deve constar como requisito para progressão no plano de carreira, como aliás prevê a Resolução nº 3/97, da Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação (artigo 6º, VI, "e"). Além disso, a administração municipal pode criar incentivos diretos, como financiamento de cursos, convênios com agências formadoras, auxílios-deslocamento, bolsas de estudos, etc.

3.2.8. INERA-ESTRUTURA

Compete também à Secretaria Municipal de Educação cuidar da existência de adequada infra-estrutura para o desenvolvimento do programa de formação. Em muitos casos será necessário providenciar salas específicas, com aparelhagem de comunicação adequada (TV, vídeo, etc). Nos municípios em que for possível, a ligação com a Internet é altamente desejável. A reprodução de material didático pode vir a ser também uma necessidade a ser provida pela secretaria. O auxílio ou mesmo o transporte direto também pode se fazer necessário, especialmente nos casos de grandes distâncias entre o Município e a agência formadora ou de programas de formação com núcleos de atividades presenciais em localidades mais afastadas. Além disso, na equipe da secretaria deve haver um responsável que cuide especificamente do gerenciamento do programa.

3.2.9. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Nenhum programa permanente de formação continuada terá êxito se não for objeto de acompanhamento) e avaliação sistemáticos. É preciso que a secretaria mantenha registros detalhados e atualizados sobre todos os cursos e atividades realizados a cada ano e quem deles participou. É preciso fazer constar, para cada um, a forma como a secretaria o reconheceu, que valor atribuiu para efeitos de carreira do profissional do magistério. É indispensável que a secretaria faça constar como percebeu a qualidade e a utilidade do curso ou atividade.

Coerentemente com o que dispõe a Resolução nº 3/97, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, é preciso avaliar a aplicação, na prática profissional, dos conhecimentos adquiridos nos cursos e atividades do programa. É indispensável essa verificação do impacto, que pode ser feita de diferentes formas. Uma delas é perguntar, após certo tempo e por instrumento próprio, a cada profissional atualizado em um dado curso, como aplicou ou tem aplicado os novos conhecimentos (solicitando exemplos concretos) e submeter tais respostas à análise de supervisores ou mesmo profissionais externos.

Finalmente, é fundamental que, ao longo de todos processos de formação continuada, a Secretaria Municipal de Educação, por intermédio de seus

supervisores e técnicos, esteja permanentemente acompanhando o desenvolvimento dos cursos e atividades, dialogando com formadores e formandos, dando o apoio necessário e solicitando, no momento adequado, as correções de rumo que se fizerem necessárias, tendo em vista o atendimento aos objetivos traçados no programa.

3.2.10. FINANCIAMENTO

A manutenção de um programa permanente de formação continuada do magistério municipal pode ser custeada com os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, nos termos do artigo 70, I, da Lei nº 9 394/96 - LDB, tanto para os profissionais da educação infantil como para os do ensino fundamental.

No caso específico do ensino fundamental, os programas de habilitação de professores leigos, até o ano de 2001, podem ser custeados com a parcela do FUNDEF destinada à remuneração do magistério. Em qualquer hipótese, podem ser custeados com os outros recursos do FUNDEF e os demais destinados a MDE

É preciso perceber que essa despesa é na verdade um investimento na qualidade do profissional do magistério e, por consequência, na qualidade da educação oferecida no Município. É um custo que deve estar agregado ao plano de carreira, na medida em que a qualificação profissional é um dos elementos de progressão na carreira.

A fim de assegurar esse investimento anual e a vinculação entre formação e carreira, é indispensável que as despesas com o programa permanente de formação continuada estejam previstas no orçamento da Secretaria Municipal de Educação, com o detalhamento necessário. Sem recursos garantidos, a continuidade do programa pode ficar comprometida. E procedimento comum estabelecer tais despesas como um percentual a ser aplicado sobre o total de despesas com a remuneração do magistério. A magnitude desse percentual será estabelecida de acordo com as disponibilidades das finanças municipais. Em situações normais, ele pode se situar em torno de 5% (cinco por cento). Em situações de esforço concentrado, podem ser necessários mais recursos, como é o caso de programa de habilitação de professores leigos de porte razoável.

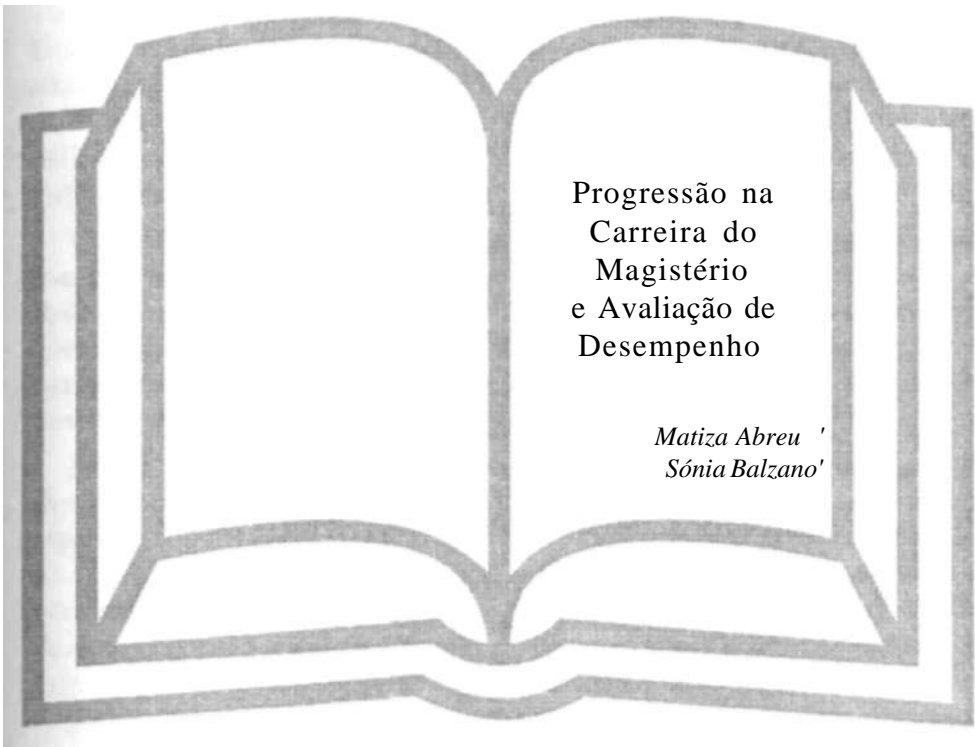
4. COMENTÁRIOS FINAIS

Cuidar da formação e do aperfeiçoamento continuado dos profissionais da educação constitui responsabilidade inafastável dos sistemas de ensino. A qualificação do magistério é parte integrante de uma consistente política de valorização do magistério, que inclui melhoria de remuneração e de condições de trabalho.



Não é suficiente garantir bons salários e escolas bem equipadas. Tampouco basta oferecer oportunidades de estudos e atualização sem assegurar remuneração condigna e ambiente propício ao trabalho.

O momento atual é particularmente importante, pois oferece a **oportunidade** de implantação de planos de carreira que contemplem os requisitos efetivamente necessários ao permanente desenvolvimento dos profissionais do magistério, garantia primeira de uma educação de qualidade. Uma carreira adequadamente estruturada, que permita o crescimento profissional associando aumento de remuneração à constante melhoria do nível de qualificação do magistério. Por tudo isto, é imprescindível que cada Município tenha uma boa política de formação e qualificação de seus educadores, materializada em programas bem definidos, com recursos suficientes, de modo a garantir a sua continuidade.



Progressão na
Carreira do
Magistério
e Avaliação de
Desempenho

Matiza Abreu '
Sónia Balzano'



SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO. . . .	219
1. AFINAL, O que É CARREIRA NO SERVIÇO PÚBLICO?. . . .	220
2. QUAL E O PAPEL DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SERVIÇO PÚBLICO?. . . .	221
3. QUAIS SÃO AS DIRETRIZES NACIONAIS PARA PROGRESSÃO NA CARREIRA DO MAGISTÉRIO PÚBLICO?. . . .	222
4. COMO <i>TEM SIDO</i> E <i>PODE SER</i> A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO?. . . .	225
5. QUE DIMENSÕES AVALIAR NO DESEMPENHO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO?. . . .	227
6. QUEM PARTICIPA, COMO E QUANDO SE IMPLEMENTA A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO?. . . .	229
7. O QUE FAZER COM OS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO?. . . .	231
8. COM QUAIS AÇÕES DEVE SE ARTICULAR A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO?. . . .	232
9. QUAIS DESAFIOS PRECISAM SER ENFRENTADOS PARA SE IMPLEMENTAR A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO?. . . .	233
BIBLIOGRAFIA	235

SUMÁRIO EXECUTIVO

novas administrações municipais têm a responsabilidade de encaminhar a elaboração e/ou a implementação dos planos de carreira do magistério, devendo a avaliação de desempenho constituir fator predominante para a progressão. Entende-se por *carreira* no serviço público a organização de cargos efetivos em *classes*, as quais constituem a principal linha de *progressão*. Ao mesmo tempo, a FC nº 19/98 prevê *procedimento de avaliação periódica de desempenho* na administração pública, podendo levar à exoneração de servidor estável que apresente desempenho insuficiente em processos sucessivos de avaliação.

Quanto ao magistério público, a LDB prevê planos de carreira *com progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação de desempenho*. E a Resolução nº 03/97 dispõe que as novas carreiras do magistério devem contemplar *níveis de titulação e incentivos de progressão por qualificação do trabalho docente*, entre os quais *avaliação do desempenho no trabalho*. Por fim, segundo o PNE, os planos de carreira para o magistério devem assegurar *promoção por mérito*.

Hoje, a avaliação de desempenho constitui o maior desafio para a Organização da carreira do magistério público da educação básica. Por um lado, é restrita a experiência dos sistemas de ensino e dos profissionais da educação com a avaliação de desempenho profissional. Por outro lado, se implementada, essa avaliação é percebida de forma negativa, por não articular bom desempenho com qualidade de ensino e por não se realizar com base em critérios claros e objetivos relacionados com a melhoria da atuação profissional. Portanto, construir uma nova avaliação implica superar concepções e procedimentos até então predominantes. Para isso, é preciso definir: *o que avaliar* - dimensões a serem consideradas; *como se avalia* - instrumentos a serem utilizados; *quem avalia* - sujeitos que devem participar do processo; *quando se avalia* - períodos e prazos para desenvolver o processo de avaliação; e para que se avalia - o que fazer com os resultados da avaliação.

A partir de dispositivos da LDB e de proposta da SEF/MFX., o presente trabalho desenvolve o tema com respostas a essas questões, com o objetivo de oferecer subsídios e apontar caminhos para a construção pelos Municípios de propostas de avaliação de desempenho do magistério público da educação básica. Trata-se de criar a cultura de avaliação, com a participação de todos os envolvidos com a educação. Somente terá *legitimidade* junto ao magistério e aos demais segmentos da comunidade educacional o processo de avaliação que seja *significativo, consequente, democrático, transparente e justo*.



Recentemente aprovado, o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001) reafirma que o poder público deve assegurar planos de carreira para o magistério, ao estabelecer meta relativa a garantia de "implantação, já a partir do primeiro ano deste plano, dos planos de carreira para o magistério, elaborados e aprovados de acordo com as determinações da Lei nº 9.424/96, e a criação de novos planos, no caso de os antigos ainda não terem sido reformulados segundo aquela lei".

Em consequência, as administrações municipais da gestão 2001/2004 precisam encaminhar o processo de implementação ou, se for o caso, de elaboração dos planos de carreira do magistério público municipal. Nesse processo, uma das principais dificuldades consiste na definição de critérios e rateres para a progressão na carreira, especialmente no que se refere à avaliação de desempenho.

Na verdade, para desencadear as ações relativas ao plano de carreira do magistério de seu Município, é importante que a Secretaria de Educação tenha clareza em relação à própria ideia de carreira, que, muitas vezes, não está clara na maioria das leis que dispõem sobre o tema. Por isso, para início de conversa, é preciso que se esclareça:

1. AFINAL, O que é CARREIRA NO SERVIÇO PÚBLICO?

Os *cargos efetivos* de determinada atividade profissional no serviço público podem ser *isolados* ou organizados em posições escalonadas, isto é, em *carreira*. A organização de uma carreira implica a distribuição dos cargos efetivos em *classes*, que consistem em degraus da carreira, correspondentes a conjuntos de cargos iguais em responsabilidades e vencimentos. A passagem de uma classe para outra constitui uma forma de progressão conhecida como *promoção*. Assim, progressão significa qualquer mudança de posição na carreira, e promoção implica mudança de classe. Deve-se ter claro que o *concurso público* constitui forma de ingresso em *cargo isolado* ou em *cargo inicial* de carreira, pois, após o ingresso, qualquer mudança de posição do servidor na carreira verifica-se por mecanismos ou fatores, entre os quais não pode ser incluído o concurso público nem o concurso interno, considerado inconstitucional.

Por outro lado, a organização da carreira deve constituir meio de incentivo ao servidor, para que adquira novos níveis de escolaridade e busque atualização, experiência profissional e aperfeiçoamento de seu trabalho. Por meio de planos de carreira, a administração pública manifesta seu interesse pela evolução dos servidores, dispondo de instrumento para valorizar o bom funcionário, separando-o do despreparado ou desinteressado. Para o servidor, a carreira constitui direito



à progressão profissional regulamentada, e ele pode ocupar sucessivas posições em graus crescentes de importância, remuneração e responsabilidades.

Para a progressão na carreira, embora vários fatores possam ser considerados (como escolaridade, interstício e existência de vaga), é imprescindível a avaliação do desempenho. Evolução automática por tempo de serviço ou antiguidade não constitui carreira, mesmo que seja assim denominada, pois gera mecanismos de acomodação e apatia, e não contribui para a melhoria dos serviços públicos prestados à população nem para a valorização profissional dos servidores. De fato, não existe carreira se as variações de remuneração são decorrentes apenas do tempo de serviço ou de certificados adquiridos em atividades de capacitação, sem a correspondente melhoria da atuação profissional, apenas associados à satisfação pessoal de aquisição de conhecimentos.

Assim, a articulação entre desenvolvimento profissional e progressão é o que diferencia o plano de carreira e remuneração de um simples plano de cargos e salários, que não contemple melhoria na remuneração em decorrência de melhor desempenho.

Apesar dessa concepção, na estrutura do serviço público brasileiro predominam carreiras em que a progressão não se fundamenta num sistema de mérito, com ausência de instrumentos de avaliação de desempenho e de processos permanentes de formação, treinamento e capacitação de servidores. Com raras exceções, a evolução na carreira deve-se à inércia do sistema, isto é, à progressão automática por tempo de serviço.

2. QUAL É O PAPEL DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SERVIÇO PÚBLICO?

A Constituição Federal (art. 41, § 1º, III, com a redação da Emenda Constitucional nº 19/98) prevê *procedimento de avaliação periódica de desempenho* para os servidores públicos. A introdução desse dispositivo decorre do entendimento de que o Estado, para cumprir seu papel de oferecer serviços públicos de qualidade à população, precisa avaliar o desempenho de seus servidores, que constituem meio e não fim da atuação estatal. De acordo com o texto constitucional, essa avaliação pode levar à exoneração do servidor que, mesmo estável, apresente desempenho insuficiente em processos sucessivos de avaliação.

A mesma reforma constitucional que introduziu a avaliação de desempenho suprimiu a obrigatoriedade da instituição de planos de carreira para todos os servidores públicos [CF, art.39, com a redação da EC nº19]. Portanto, essa avaliação tem como finalidade aferir periodicamente o desempenho necessário para a permanência do servidor no cargo ou emprego público, não se articulando obrigatoriamente com a progressão na carreira. Entretanto, embora não obrigatório,



é recomendável que se organizem carreiras na administração pública, na medida em que, como já vimos, estas visam à profissionalização dos servidores e à qualidade dos serviços públicos. Cabe lembrar que a Constituição de 1988 (art. 206, VI) dispensa tratamento diferenciado aos profissionais da educação, ao dispor sobre a garantia de planos de carreira para o magistério público; além disso, a LDB define a avaliação de desempenho como fator para a progressão na carreira.

Sempre que os cargos públicos de determinada atividade profissional forem organizados em carreira, o bom desempenho deve resultar em melhor posição funcional e maior remuneração para os servidores. Dessa forma, o principal objetivo da avaliação do desempenho é a melhoria da qualidade do serviço público. Do ponto de vista do servidor, desempenhar com qualidade suas funções deve consistir em compromisso ético com a população. Para entender o papel da avaliação de desempenho dos servidores, é preciso assimilar a nova concepção do serviço público e do papel do Estado, presente nos dispositivos constitucionais, que supera a estabilidade quase absoluta dos servidores e a ausência de avaliação de seu desempenho.

Em relação aos profissionais do magistério, hoje, não resta dúvida sobre a importância da sua valorização para a melhoria da qualidade da educação escolar. Também não se questiona que essa valorização implica melhores cursos de formação inicial e carreiras que, por meio da avaliação de desempenho, estimulem o constante aprimoramento profissional, na medida em que trabalho bem feito reverta em melhor remuneração. Portanto, cabe discutir como deve ser a progressão na carreira do magistério para atingir o objetivo de melhoria do desempenho dos professores e da qualidade de ensino.

3. QUAIS SÃO AS DIRETRIZES NACIONAIS PARA PROGRESSÃO NA CARREIRA DO MAGISTÉRIO PÚBLICO?

A LDB (art. 67, 'caput' e IV) dispõe que os sistemas de ensino devem assegurar ao magistério público planos de carreira com "progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação de desempenho". Por sua vez, ao lado de níveis de titulação na carreira do magistério, a Resolução nº 03/97 da CEB do CNE (art. 6º, V e VI) dispõe que as novas carreiras devem contemplar os seguintes "incentivos de progressão por qualificação do trabalho docente":

- > a dedicação exclusiva ao cargo no sistema de ensino;
- > o desempenho no trabalho, mediante avaliação segundo parâmetros de qualidade do exercício profissional, a serem definidos em cada sistema;
- > a qualificação em instituições credenciadas;



- > o tempo de serviço na função docente;
- > avaliações periódicas de aferição de conhecimentos na área curricular em que o professor exerça a docência e de conhecimentos pedagógicos.

Por fim, na meta relativa aos planos de carreira para o magistério, o PNE reafirma que esses planos devem assegurar "promoção por mérito", ao mesmo tempo em que prevê "avaliação periódica da qualidade da atuação dos professores", em ação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios, nesse caso como "subsídio à definição de necessidades e características dos cursos de formação continuada".

Embora a Resolução nº 03/97 não disponha sobre a forma de tratamento a ser dispensado aos incentivos de progressão, de sua leitura articulada com a LDB e possível concluir que a carreira do magistério deve ser organizada em duas linhas de progressão: *níveis* com *progressão* de acordo com a formação para o exercício profissional, e *classes* com *promoção* para a qual a avaliação de desempenho deve ser o fator principal.

A progressão funcional por titulação ou habilitação é inerente à carreira do magistério, como resultado da afirmação, pela LDB, do princípio da formação em nível superior de todos os docentes para atuação na educação básica e, ao mesmo tempo, da admissão de dois níveis - médio e superior - de formação inicial para o exercício dessa profissão. Dessa maneira, a progressão por titulação deve constimir estímulo para que os profissionais com nível médio, modalidade normal, busquem a formação em licenciatura plena. Assim, essa progressão deverá perder importância na medida em que todos os professores ingressarem, em futuro próximo, com formação superior na carreira do magistério.

Quanto aos incentivos que têm o tempo como fato gerador - a *dedicação exclusiva* e o *tempo de serviço*, podem ser tratados como adicionais ou como fatores para a progressão na carreira. Correspondente ao número de horas por semana dedicadas a um único cargo no sistema de ensino, a *dedicação exclusiva* pode ser prevista como adicional atribuído ao professor que exerce suas funções em regime de tempo integral (40 horas semanais de trabalho) e não acumula outra atividade remunerada, pública ou privada. Por outro lado, a dedicação exclusiva pode também ser prevista como incentivo para a progressão, sendo o tempo de exercício nesse regime de trabalho computado em conjunto com os demais fatores para a progressão.

O tempo de serviço previsto na Resolução nº 3/97 corresponde ao *tempo de serviço na função docente*, entendido como o número de dias ou anos de exercício profissional na docência. Enquanto tempo de serviço em geral, não associado ao desempenho da docência, esse fator tem sido previsto no serviço público como adicional (tríênios, quinquênios, etc).



Entretanto, hoje está sendo questionada a pertinência de premiar o tempo de serviço como fator isolado, predominando a tendência de considerá-lo apenas como *interstício*, ou seja, tempo mínimo de permanência em uma posição na carreira para concorrer à posição seguinte, por meio de outros fatores de progressão. Isso porque, embora possa contribuir para a qualificação do trabalho em qualquer atividade, por oportunizar aquisição de experiência profissional, o tempo de serviço por si só não constitui garantia de melhor desempenho do servidor.

Apesar de, na maioria das carreiras do magistério, o tempo de serviço em geral ainda ser tratado como adicional ou interstício, o *tempo de serviço na função docente*, conforme dispõe a Resolução nº 3/97, poderá constituir, assim como a dedicação exclusiva, fator para progressão na carreira, sendo o período de exercício na docência computado em conjunto com outros incentivos. Essa possibilidade justifica-se somente nas carreiras com cargo único de professor, em que as funções de docência e suporte pedagógico podem ser exercidas de forma alternada ou simultânea. Dessa forma, confirma-se a concepção de que a docência é o centro da atividade profissional do magistério, devendo ser o tempo a ela dedicado mais valorizado do que aquele destinado ao exercício de outras funções.

Considerando-se que carreira implica a distribuição de cargos ou empregos públicos em classes e que a avaliação de desempenho deve ser o principal fator para promoção, a maneira mais simples de organizar a carreira do magistério pode ser combinar os cinco incentivos de progressão previstos na Resolução nº 3/97, definindo-se peso maior para a avaliação de desempenho.

A *qualificação em instituições credenciadas* como fator para a progressão não é novidade nos planos de carreira do magistério, pois certificados de participação em cursos, encontros e seminários têm sido valorizados para a progressão, em geral, de acordo com a duração das atividades desenvolvidas. Embora as pesquisas apontem que o resultado dessa participação tem pouca influência na aprendizagem dos alunos, não se pode generalizar esse fato a ponto de negar o valor da formação continuada do magistério para a qualificação do ensino. Em relação às atividades de capacitação, é recomendável valorizar apenas aquelas de conteúdo relativo ao componente curricular do professor e a questões pedagógicas ou educacionais em geral.

Tão importante quanto oportunizar a participação em cursos oferecidos por instituições credenciadas é promover ações de formação continuada para os professores da rede municipal de ensino, integradas na sua jornada de trabalho ou durante o recesso escolar. Essas ações podem promover aprendizagens pela ação-reflexão-ação, podendo portanto responder de forma mais direta e imediata às necessidades de melhoria do trabalho docente.

Por outro lado, a *afetição periódica de conhecimentos* aparece pela primeira vez como fator de progressão na carreira, considerando-se que até então os

conhecimentos dos profissionais do magistério só eram avaliados no concurso de ingresso. Esse incentivo passa a ter sentido na medida em que a simples participação em atividades de capacitação não reverte em melhoria da qualidade do desempenho profissional. Essa aferição de conhecimentos pode ocorrer por meio de provas aplicadas periodicamente a todos os professores que integram a carreira, nos moldes de concurso, ou estarem associadas às atividades de capacitação promovidas pela Secretaria da Educação.

Nas discussões sobre os novos planos de carreira do magistério público, a aferição periódica de conhecimentos e a avaliação de desempenho têm encontrado resistência por parte dos profissionais do magistério. Entretanto, é preciso considerar que a valorização do magistério associada à sua profissionalização e à qualidade de ensino passa por processos que prevêm maior qualificação e maior domínio de conhecimentos, que revertam em melhor desempenho e, como consequência, em maior remuneração.

Hoje, a avaliação de desempenho é, sem dúvida, a diretriz nacional que constitui o maior desafio para a organização da carreira do magistério público da educação básica, o que justifica o tratamento que será a ela dispensado a seguir.

4. COMO TEM SIDO E PODE SER A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO?

Além da avaliação durante o estágio probatório, que na maioria das vezes constitui procedimento meramente formal, é pequena a experiência dos profissionais da educação e dos sistemas de ensino em avaliação de desempenho do magistério.

No ensino público, são raras as situações em que há articulação entre bom desempenho profissional e melhoria da posição funcional, traduzida em melhor remuneração. Na maioria das carreiras até então vigentes, a progressão dos professores tem decorrido de supervalorização da titulação, certificados de participação em atividades de atualização e tempo de serviço, independentemente da qualidade de suas atuações e do desenvolvimento de suas competências profissionais.

Quanto à avaliação de desempenho, as carreiras do magistério público no Brasil, a partir da década de 70, podem ser classificadas em três grupos:

- > as que não prevêm relação entre desempenho e progressão, sendo as mudanças de posição na carreira decorrentes de titulação, certificação e tempo de serviço;
- > aquelas nas quais, embora prevista na lei a progressão por mérito ou merecimento, a avaliação de desempenho não é implementada, tornando-se a progressão automática por tempo de serviço;



> as que prevêm combinação equilibrada entre tempo de serviço e merecimento ou desempenho para a progressão na carreira, restringindo-se essa avaliação, entretanto, à apuração de fatores como pontualidade, assiduidade e presença a reuniões, e à pontuação de certificados e atestados de participação em cursos, palestras, congressos e seminários, que normalmente referem-se apenas à frequência a essas atividades.

Além disso, é comum encontrarem-se planos de carreira em que a avaliação de desempenho somente possibilita acelerar a progressão do professor, que ocorrerá, de qualquer forma, ao final de determinado tempo de serviço. É o caso, por exemplo, de carreiras com progressão automática a cada dois anos e progressão por desempenho com um ano de interstício.

Embora raríssimos, existem planos de carreira elaborados na década de 90 que prevêm o desempenho como fator principal para a progressão e que se propõem a desenvolver processo mais significativo e consequente de avaliação da atuação profissional do magistério.

A construção de propostas para uma nova avaliação de desempenho implica superar concepções e procedimentos até então predominantes. Em primeiro lugar, a avaliação de desempenho deve constituir processo instituído por legislação estadual ou municipal, realizado em toda a rede de ensino, por meio da integração de ações externas e internas às escolas, e articulado com progressão na carreira.

Para isso, e preciso definirem-se, sob a coordenação da secretaria (ou órgão equivalente) e com a participação de representantes do magistério e demais segmentos da comunidade escolar, parâmetros para o processo de avaliação de desempenho comuns a toda a rede.

Embora articulada com ações externas, a avaliação de desempenho do magistério tem no local de trabalho seu espaço privilegiado. No caso dos docentes, é na escola que se pode fazer avaliação mais precisa e consequente da sua atuação profissional, considerando-sc as circunstâncias e condições em que ela se desenvolve e seus resultados.

Na construção de novas propostas para avaliação de desempenho do magistério, é preciso definir: o que avaliar - dimensões a serem consideradas; como se avalia - instrumentos a serem utilizados; quem avalia - sujeitos que devem participar do processo; quando se avalia - períodos e prazos para desenvolver o processo de avaliação; e para que se avalia - o que fazer com os resultados da avaliação.



5. QUE DIMENSÕES AVALIAR NO DESEMPENHO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO?

A avaliação de desempenho dos profissionais da educação a ser implementada no ensino público deve considerar todas as dimensões do seu trabalho. A partir das incumbências atribuídas ao professor pela LDB (art. 13), a avaliação dos docentes deve abranger as seguintes dimensões: *docência, participação no projeto pedagógico da escola, e colaboração com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.*

Na avaliação da docência, é imprescindível considerar os resultados da aprendizagem dos alunos, o que não significa levarem conta apenas sua promoção, mas também os níveis de rendimento escolar aferidos por processos de avaliação interna e externa às escolas. Entretanto, não se pode absolutizar a aprendizagem dos alunos na avaliação de desempenho dos professores, pois, além do desempenho do professor, outros fatores interferem na aprendizagem, como nível sócio-educacional da família, disponibilidade e qualidade dos equipamentos e materiais escolares, modelo de gestão escolar e participação dos pais na escola. Portanto, para não se cometerem equívocos e injustiças, correndo-se o risco de prejudicar ou premiar o professor por resultados em relação aos quais ele não é totalmente responsável, é preciso considerar não só os resultados do trabalho docente, mas também o processo e o contexto no qual se desenvolve.

O professor, para que tenha sucesso em relação à aprendizagem dos alunos, deve ter domínio do conteúdo e dos métodos de ensino, e bom relacionamento com alunos, pais e colegas. Em outras palavras, deve demonstrar competências essenciais ao bom desempenho da docência, como ser capaz de:

- > selecionar conteúdos significativos em função dos objetivos a serem alcançados;
- > relacionar os conteúdos do currículo com vivências dos alunos;
- > propor formas novas para desenvolver o trabalho docente, seja em relação a conteúdos, seja a atividades;
- > envolver-se com a solução de problemas de aprendizagem dos alunos, por meio da proposição de inovações pedagógicas.

Quanto a seu relacionamento interpessoal, o bom professor é aquele capaz de:

- > comunicar-se com facilidade;
- > respeitar a opinião, interesses e individualidade dos alunos;
- > exercer autoridade e impor limites, no sentido da construção de uma convivência democrática;



> atuarem equipe, repartindo tarefas, partilhando conhecimentos, negociando encaminhamentos, participando de uma verdadeira *cultura cie cooperação*;

> informar e relacionar-se com os pais, ouvindo-os e mobilizando-os com vistas a cooperação e responsabilidade compartilhada para o sucesso dos alunos.

Assim como em relação aos docentes, a partir das incumbências atribuídas aos estabelecimentos de ensino pela LDB (art. 12), a avaliação dos profissionais da educação em exercício de atividades de suporte pedagógico deve considerar sua participação:

> na coordenação do processo de elaboração e execução do projeto pedagógico da escola;

> no apoio ao pessoal docente para assegurar o cumprimento dos dias e horas letivas, do plano de trabalho dos docentes e dos estudos de recuperação;

> na articulação com a comunidade escolar e na informação aos pais sobre frequência e rendimento dos alunos;

> no caso dos profissionais em exercício da direção e vice-direção das escolas, sua participação na administração de pessoal e de recursos materiais e financeiros.

Para que os profissionais do suporte pedagógico desempenhem suas funções com competência, devem:

> ter experiência docente e valorizar a docência como atividade central da escola;

> desempenhar suas funções com o foco na aprendizagem do aluno;

> possuir conhecimentos técnicos especializados necessários ao apoio à docência;

> colaborar com os docentes na elaboração de seu plano de trabalho;

> liderar o processo de construção e implementação de inovações pedagógicas;

> demonstrar espírito de equipe e capacidade de trabalho em grupo;

> exercer liderança em relação ao corpo docente e ao discente da escola.

Em síntese, os profissionais do magistério designados para as funções de suporte pedagógico direto à docência, como direção escolar, coordenação pedagógica e orientação educacional, precisam combinar experiência docente com conhecimentos especializados e capacidade de liderança. Somente com essas características poderão ser aceitos e reconhecidos pelos docentes como profissionais com competência para coordenar a elaboração e a execução do projeto pedagógico da escola, contribuindo, assim, no encaminhamento de soluções para os problemas de aprendizagem dos alunos.



Por fim, os profissionais do magistério devem ser capazes de participar do desenvolvimento de valores e atitudes necessárias à convivência democrática e solidária. Nesse sentido, a avaliação de seu desempenho deve considerar sua capacidade para participar da definição das regras de convivência na escola, lutar contra preconceitos e discriminações de qualquer natureza, combater a violência na escola e fora dela, e contribuir para o desenvolvimento dos valores de responsabilidade, solidariedade e justiça social.

Se no ambiente escolar não se reconhecem direitos de todos nem se assegura respeito nas relações interpessoais, fica muito difícil trabalhar conceitos éticos. Valores e atitudes não se "ensinam" como disciplinas do currículo ou em situações que se caracterizam pelo "taça o que eu digo mas não taça o que eu faço". Ao contrário, valores e atitudes são ensinados no cotidiano, por meio do exemplo, da prática e do diálogo permanente, o que só pode ocorrer num ambiente escolar que favoreça relações democráticas, de confiança e respeito mútuo.

6. QUEM PARTICIPA, COMO E QUANDO SE IMPLEMENTA A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO?

Além de determinar as dimensões para avaliação, é preciso também estabelecer quem são os avaliadores, quais os instrumentos a serem utilizados para avaliar e quando deve ocorrer o processo de avaliação.

No caso dos professores, considerando-se a complexidade de seu trabalho, é preciso que a avaliação seja feita por diferentes avaliadores. Nas ações internas à escola, devem participar como sujeitos do processo de avaliação o próprio professor, seus colegas, a equipe gestora, pais e alunos. É preciso, ainda, determinar o papel do conselho ou colegiado escolar no processo de avaliação docente, que pode ser, por exemplo, o de consolidação dos diferentes resultados da avaliação realizada na escola.

Para a avaliação do desempenho dos docentes, é possível consultar vários documentos sistematicamente usados no cotidiano escolar, como diários de classe, fichas de avaliação dos alunos, atas de reuniões, especialmente dos conselhos de classe, registros de ocorrências, etc. Também é possível elaborar documentos próprios para a avaliação de desempenho, como fichas de auto-avaliação do professor e registros de coordenadores pedagógicos e supervisores que acompanham e observam os professores no exercício da docência, com critérios objetivos, anteriormente definidos e conhecidos por todos.

Para sua auto-avaliação, o professor deve considerar o registro individual de seu trabalho, incluindo o plano de curso, com objetivos, seleção de conteúdos,



metodologia e atividades; análise de situações de aprendizagem e produção dos alunos; dificuldades e soluções encontradas; resultados obtidos e materiais utilizados; etc. Ao lado dessas descrições, o professor deve registrar reflexões, questionamentos e conclusões.

Esse registro deve constituir trabalho pessoal sistemático que pode ser transformado em relatório para conhecimento dos colegas e da equipe gestora da escola. Nele podem-se incluir trabalhos de alunos, fotografias, vídeos, etc. Assim, essa auto-avaliação deverá possibilitar que o professor reconheça potencialidades e limitações do próprio trabalho, e favorecer sua conscientização e a construção de sua autonomia.

Além da atividade de auto-avaliação, a avaliação de desempenho deve ser realizada como atividade coletiva, de forma integrada ao desenvolvimento do projeto pedagógico da escola. Portanto, deve constituir-se em prática sistemática, por meio de reuniões periódicas para apresentação dos registros individuais, planejamento conjunto de atividades curriculares, avaliação constante do projeto pedagógico e redefinição de suas metas. Esse trabalho coletivo deve ser registrado em atas e/ou relatórios.

No âmbito da escola, os gestores têm papel fundamental na avaliação de desempenho dos profissionais da educação. Do ponto de vista administrativo, precisa-se, por exemplo, garantir tempo e local para realização das atividades de avaliação, especialmente para as reuniões da equipe escolar.

Do ponto de vista pedagógico, deve-se coordenar o processo para assegurar a articulação da avaliação do desempenho profissional dos integrantes de sua equipe com a avaliação institucional da escola, verificando-se o cumprimento das finalidades e metas definidas no projeto pedagógico, e garantindo-se clareza de objetivos, espírito de grupo e qualidade da avaliação. Para sistematização do processo de avaliação, os gestores escolares devem ser responsáveis pela produção de relatórios e pareceres sobre a atuação dos docentes e dos profissionais em exercício de atividades de suporte pedagógico.

Nas ações externas à escola, as equipes técnicas da Secretaria de Educação, responsáveis pelo acompanhamento do trabalho desenvolvido nas unidades escolares, devem também participar do processo de avaliação de desempenho dos docentes, realizando observações diretas em sala de aula, analisando planos de trabalho, material de ensino-aprendizagem elaborado pelos professores e resultados da aprendizagem dos alunos, e acompanhando reuniões pedagógicas na escola.

As equipes da secretaria devem ainda avaliar o desempenho dos profissionais em exercício de atividades de suporte pedagógico, analisando documentos e registros escolares, realizando entrevistas e participando de reuniões, como as do conselho escolar, dos conselhos de classe e da equipe gestora da escola. Para que



o trabalho das equipes técnicas da secretaria possa ser considerado na avaliação de desempenho do magistério, suas observações e constatações devem ser registradas em fichas, atas, relatórios ou outros documentos apropriados.

Cabe lembrar, ainda, a responsabilidade com que devem ser tratados os dados e relatórios utilizados no processo de avaliação. É preciso conscientizar os profissionais do apoio administrativo das escolas e da Secretaria de Educação sobre a importância de tratar com responsabilidade e discrição os documentos relativos à vida funcional dos professores.

Para que seja ampla e consistente, a avaliação de desempenho dos integrantes do magistério deve ter caráter processual, desenvolvendo-se de maneira sistemática no cotidiano escolar, com momentos de sistematização, ao menos uma vez por ano.

Finalmente, na medida em que as avaliações de desempenho e de conhecimentos são elementos para a progressão na carreira e que esta deve estar diretamente articulada com a profissionalização do magistério, a participação nos processos de avaliação constitui-se em dever de *todos* os profissionais da educação.

7. O QUE FAZER COM OS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO?

Para que cumpra seu principal objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade de ensino, a avaliação de desempenho deve ter consequências para os profissionais da educação. Os que obtêm resultados positivos deverão progredir na carreira, com reflexos em sua remuneração. Os que apresentam desempenho insuficiente deverão participar de programas de formação continuada promovidos pela Secretaria de Educação, com o objetivo de suprir as deficiências identificadas no processo de avaliação. Como já vimos, os profissionais que, mesmo após terem participado desses programas, permanecerem com resultados negativos no processo de avaliação poderão ser exonerados por insuficiência de desempenho, nos termos da Constituição Federal.

Ao mesmo tempo, avaliações positivas podem resultar na designação do professor para o desempenho de outras atividades de magistério, como as de suporte pedagógico ou de *professor formador*, que, segundo proposta da Secretaria de Educação Fundamental do MEC, deve auxiliar a coordenação pedagógica na orientação a outros professores, especialmente àqueles que se encontram no período de estágio probatório, sem deixar a regência de classe, dividindo sua jornada de trabalho no desempenho das duas funções.

Quando se tratar de cargo único de professor, pode-se condicionar a designação do profissional do magistério para o exercício de funções de suporte pedagógico, não só a experiência docente e à formação exigida pela LDB, mas também ao bom



desempenho na docência. Assim, por exemplo, apenas os professores que estiverem pelo menos na classe B da carreira poderiam exercer a coordenação pedagógica ou a direção da escola.

No âmbito da escola, no caso de resultados insuficientes, a avaliação de desempenho deve resultar em iniciativas para superar as dificuldades constatadas, implicando novos compromissos para o professor, como a participação em ações de formação continuada promovidas pela própria escola e/ou revisão de seu plano de trabalho. Além disso, a equipe gestora da escola poderá oferecer ao professor a possibilidade de realizar seu trabalho em conjunto com colega que tenha demonstrado bom desempenho. Por outro lado, com o objetivo de disseminação de sucessos, os profissionais com bom resultado podem, por exemplo, serem convidados a relatar seu trabalho em reuniões pedagógicas e/ou a divulgá-lo em quadros murais, boletins ou outros instrumentos de comunicação.

Os resultados da avaliação de desempenho devem ser devolvidos aos profissionais da educação pelas equipes gestoras das instituições em que atuam. Esse 'feedback' não é tarefa fácil, pois é preciso ter cuidados como: abordar o desempenho profissional do professor, e não sua pessoa; ouvir tanto quanto falar; fundamentar com fatos e evidências os aspectos positivos e negativos constatados; encorajar a disseminação de sucessos e a busca da correção de dificuldades. Enfim, é preciso que o professor perceba a avaliação de desempenho como oportunidade para seu aprimoramento e não como interferência em sua autonomia profissional.

Ao mesmo tempo, se a avaliação passa a fazer parte do trabalho dos professores, eles próprios podem aprofundar o conhecimento de suas potencialidades e limites, pessoalmente ou em grupo, e, assim, estabelecer metas e objetivos que orientem suas demandas e iniciativas quanto à organização do trabalho e sua formação continuada. Assim, podem ser desenvolvidas a responsabilidade coletiva e a cooperação, favorecendo a produção individual e em equipe dos professores e potencializando a aprendizagem dos alunos.

Por fim, se os resultados apresentados pela maioria dos profissionais da educação não forem satisfatórios, cabe analisar suas condições de trabalho e revisar a proposta pedagógica da escola, que pode ter sido elaborada sem considerar as possibilidades e limites da realidade escolar. Nesse caso, caberá a equipe gestora, assessorada pela Secretaria de Educação, coordenar processo de revisão da proposta pedagógica e/ou de melhoria das condições de trabalho, segundo as possibilidades do Município.

8. COM QUAIS AÇÕES DEVE SE ARTICULAR A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO?

A avaliação dos profissionais da educação não pode ser ação isolada. Em primeiro lugar, o desempenho do professor ao longo de sua vida funcional começa



a ser definido na seleção para o ingresso na profissão. Portanto, a primeira iniciativa para assegurar competência profissional deve ser a de qualificação do concurso, que não deve ser realizado apenas por meio de provas de conhecimentos e títulos, mas também de processos de avaliação da prática docente dos candidatos ao magistério, o que pode incluir a pontuação do tempo de exercício na docência e/ou a realização de prova prática.

Em segundo lugar, o estágio probatório deve deixar de ser procedimento formal e burocrático e constituir-se em momento privilegiado de avaliação especial do desempenho para confirmar a permanência do professor nos quadros do magistério ou dispensá-lo dessa atividade profissional. As dimensões e os indicadores a serem considerados na avaliação do estágio probatório devem estar em sintonia com a avaliação de desempenho dos profissionais do magistério durante sua trajetória funcional. Para isso, é necessário que a administração da educação articule-se com as equipes gestoras das escolas no planejamento e no acompanhamento do estágio probatório dos profissionais da educação.

Em terceiro lugar, além de resultar em estímulo para o desenvolvimento profissional, por gerar progressão na carreira, a avaliação de desempenho deve ter também função de diagnóstico, orientando ações de formação, segundo as necessidades e problemas por ela identificados. Portanto, a avaliação de desempenho deve ser implementada de forma integrada com a formação continuada dos profissionais do magistério. Como já vimos, os problemas constatados no processo de avaliação devem ser enfrentados por meio de programas de estudos e ações de capacitação e aperfeiçoamento profissional. Assim, os professores que apresentarem desempenho insatisfatório devem ser ajudados pelos gestores escolares e Secretaria da Educação no sentido de superarem suas dificuldades.

Por fim, pensada de forma integrada ao cotidiano da instituição, a avaliação de desempenho deve estar diretamente articulada com o projeto pedagógico da escola e seu planejamento global, e com o plano de trabalho de cada profissional da educação em exercício na unidade escolar. No processo de avaliação, deve-se verificar em que medida estão sendo atingidas as metas previstas nos planos de trabalho, tendo-se sempre presente o êxito dos alunos como objetivo principal da escola.

9. QUAIS DESAFIOS PRECISAM SER ENFRENTADOS PARA SE IMPLEMENTAR A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO?

Para se implementar uma nova avaliação de desempenho dos profissionais da educação, é necessário vencer resistências de professores em exercício nas escolas e da maioria das Secretarias de Educação. Essas resistências decorrem de vários fatores, como a falta de objetividade dos critérios até então utilizados, o uso de



indicadores pouco confiáveis, as sequelas do caráter classificatório que marca a história da avaliação educacional no país, e a aversão natural dos indivíduos a qualquer processo de avaliação.

Por outro lado, é impossível discutir a avaliação do desempenho do professor desvinculada da avaliação dos alunos e da avaliação institucional *d.*\ escola, pois esses processos não são independentes, ao contrário; têm características e princípios comuns, interagem e se complementam. Por exemplo, assim como a avaliação do rendimento escolar do aluno prevista na LDB, a avaliação do desempenho do professor deve também ser contínua e cumulativa, e os resultados da avaliação dos alunos são indicadores fundamentais na avaliação dos profissionais do magistério, da escola e *d.*\ Secretaria de Educação.

Na verdade, é preciso criar a cultura da avaliação, com a participação de todos os envolvidos no processo educacional, que faça parte do dia-a-dia das escolas e dos sistemas de ensino. O processo de avaliação burocrático, assistemático, realizado por determinação legal, sem que exista compreensão de sua importância e, portanto, sem adesão das equipes escolares, precisa ser substituído por processo de avaliação significativo, sintonizado com as necessidades da escola e realizado com participação ativa de todos os envolvidos no cotidiano escolar. Para isso, é preciso que considere todas as dimensões da atuação dos professores e que tenha efetivamente consequências na aprendizagem dos alunos.

Somente terá *legitimidade* junto ao magistério e aos demais segmentos da comunidade educacional o processo de avaliação que seja:

- > *significativo*, porque reconhecidamente útil por avaliados e avaliadores;
- > *consequente*, porque seus resultados geram ações concretas de transformação da realidade;
- > *democrático e transparente*, porque garante a participação na definição de regras objetivas e de conhecimento de todos;
- > *justo*, porque leva em consideração o contexto no qual ocorre o desempenho profissional.

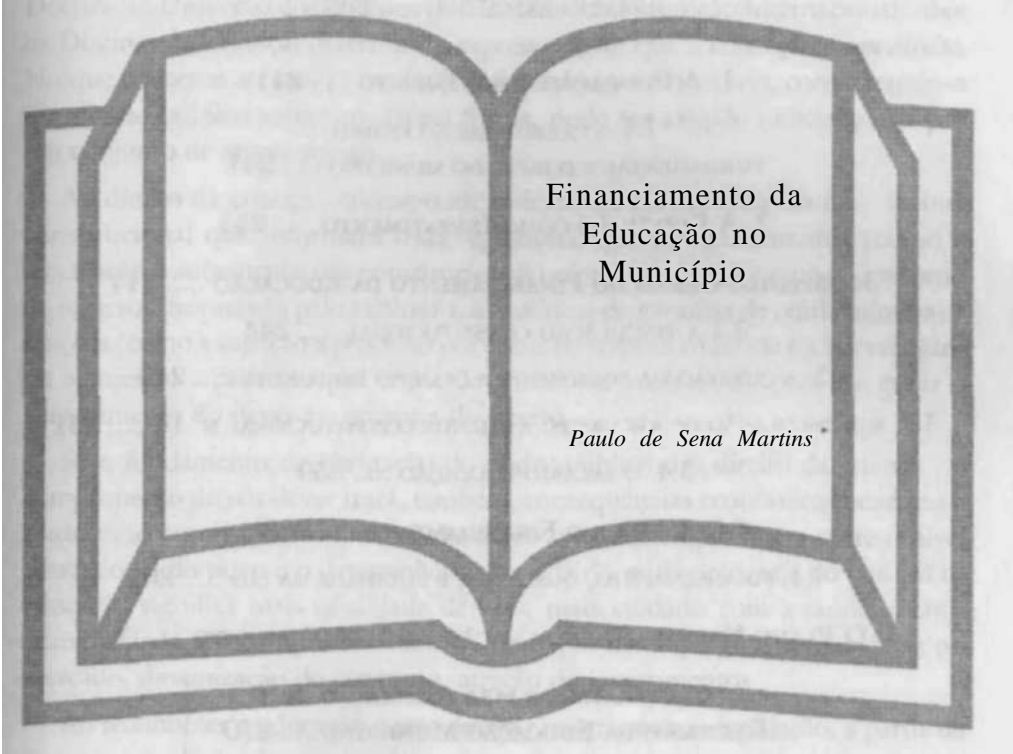
A construção dessa legitimidade pressupõe um clima escolar favorável à discussão e implementação do processo de avaliação, caracterizado por relações de confiança, respeito e de participação comprometida.

Ao iniciar ou dar continuidade à tarefa de administrar a educação municipal, todos os gestores educacionais estão desafiados a elaborar, em conjunto com a comunidade educacional, proposta de avaliação do desempenho do magistério público municipal, articulada com a carreira e possível de ser implementada, por estar em consonância com a realidade do Município.



BIBLIOGRAFIA

- ABREU, M. e outros. *Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público: LDB, FUNDEF, diretrizes nacionais e nova concepção de carreira.*— Brasília: MEC/FUNDESCOLA, 2000. 234 p.
- BRASIL. LDB. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que "estabelece diretrizes e bases da educação nacional".
- BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que "aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências".
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Parecer nº 10, de 3 de setembro de 1997, e Resolução nº 3, de 8 de outubro de 1997. Câmara de Educação Básica. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
- CONSED. Programa Nacional de Capacitação à Distância de Gestores Escolares. *Como gerir os servidores da escola?*— Brasília: CONSED, 2001. 131 p. mimeo (Caderno de Estudos. Módulo 8)
- GOLDBERG, Maria Amélia e SOUZA, Clarilza Prado de. *A prática da avaliação.*—São Paulo: Cortez & Moraes, 1979. 168 p.
- PERRENOUD, Philippe. *Dez novas competências para ensinar.* Trad. Patrícia Chittoni Ramos.— Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000. 192 p.
- REFERENCIAIS Para Formação dos Professores.— Brasília: MEC/Secretaria de Educação Fundamental, 1999. 177 p. il
- MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. Avaliação do ensino superior no Brasil: por que não? *Revista Humanidades*, Universidade de Brasília, Brasília, v.43, p. 161.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. A organização de planos de carreira no serviço público federal - evolução, conceitos, limites e possibilidades.— Brasília: UnB, Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Departamento de Administração, maio de 1996. 438 p. mimeo. (Dissertação de Mestrado)
- _____. *A reforma administrativa no contexto da democracia - A PEC nº-173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro.*— Brasília: DIAP, fev. 1997, 296 p. mimeo



Financiamento da
Educação no
Município

*Paulo de Sena Martins**

* *Consultor legislativo da Câmara dos Deputados; constdtor do FUNDESCOLA/MEC.*



SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO . . .	239
1. A EDUCAÇÃO COMO DIREITO . . .	241
1.1 A PRIORIDADE AO ENSINO FUNDAMENTAL E O PAPEL DO MUNICÍPIO . . .	241
2. A EDUCAÇÃO COMO INVESTIMENTO . . .	244
3. ASPECTOS GERAIS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO . . .	244
3.1 A VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL	244
3.2 A QUESTÃO DA EQUIDADE E A CRIAÇÃO DO FUNDEE . . .	249
3.3. SUBVINCULAÇÃO DE RECURSOS: A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14 . . .	251
3.4 O SALÁRIO-EDUCAÇÃO . . .	259
4. A LDB E o FINANCIAMENTO . . .	263
4.1 FINANCIAMENTO, QUALIDADE E EQUIDADE NA LDB . . .	267
5. O PIANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O FINANCIAMENTO	267
6. ESTRATÉGIAS PARA AMPLIAÇÃO DE RECURSOS DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL . . .	270
6.1 RECURSOS VINCULADOS . . .	270
6.2. SALÁRIO-EDUCAÇÃO E REPASSES DA UNIÃO E DOS ESTADOS . . .	271
6.3 RETORNO DO FUNDEF . . .	272
6.4. O PROGRAMA NACIONAL DE RENDA MÍNIMA VINCULADA À EDUCAÇÃO - BOLSA ESCOLA . . .	274
6.5 OS PROGRAMAS DE APOIO À EJA E EXPANSÃO DO ENSINO MÉDIO . . .	275
6.6 PROGRAMAS DE OUTROS MINISTÉRIOS . . .	276
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS . . .	278

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Constituição de 1988 , sintonizada com os valores jurídicos que emanam de documentos que incorporam as conquistas de nossa época - tais como a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, determinou expressamente que a educação *é um direito*. No que concerne ao ensino fundamental, tornou-o obrigatório, considerando-o um direito público subjetivo. Dessa forma, pode ser exigido judicialmente por um conjunto de atores sociais.

Ao direito da criança , corresponde o dever do Estado e da família - norma constitucional que informará toda legislação, que dá instrumentos (como a vinculação e subvinculações constitucionais) e prevê estímulos (como o retorno de recursos propiciado pelo FUNDEF e as políticas de garantia de renda mínima) e sanções (como a sujeição a processo por crime de responsabilidade e a intervenção; ou a sujeição a processo por crime de abandono intelectual), para assegurar o cumprimento do dever e a garantia do direito.

Se o fundamento da obrigação do poder público é o direito da criança , o cumprimento de seu dever trará, também, consequências económicas benéficas : a educação constitui investimento, havendo uma correlação direta entre o nível educacional do povo e o desenvolvimento, seja do município, seja do país. Mais educação significa mais qualidade de vida, mais cuidado com a saúde, menos criminalidade, melhor possibilidade de obtenção de emprego e permanência no mercado, dinamização do consumo, atração de investimentos.

Ao reconhecer a educação como *direito e investimento*, a legislação, a partir da Constituição Federal, procura dar os instrumentos para garanti-la. Em primeiro lugar, resgatando a Emenda Calmou, vincula recursos (18% da receita resultante de impostos, no caso da União, e 25% , no caso dos demais entes federativos, a manutenção e desenvolvimento do ensino). Até o advento da Emenda Constitucional nº 29/2000, que vinculou recursos à Saúde, tratava-se do único setor social que tinha logrado vencer a resistência das áreas económicas contra a vinculação de recursos.

Já o artigo 212, § 3º encaminhava uma solução na direção do FUNDEF, ao dispor que o ensino fundamental deve ter prioridade na distribuição de recursos - o que se dá com a subvinculação, pelo período de dez anos (até 2006), de 60% dos recursos previstos no artigo 212 da Constituição ao ensino fundamental,

Para atingir o objetivo da equidade, equilibrando o gasto por aluno, independentemente da rede pública em que esteja matriculado, a Emenda Constitucional nº 14 separa uma cesta de impostos e vincula 15% de seu valor a um fundo redistributivo, segundo o critério da proporção de matrículas. Esse



fundo passou a ser conhecido como FUNDEF. Dessa forma, reduzem-se os desníveis e carreiam-se os recursos para onde estão os alunos. Estimula-se a universalização do acesso.

A valorização do magistério é o objetivo de outra das subvinculações realizadas pela EC nº 14 : 60% dos recursos do FUNDEF devem ser gastos com o pagamento dos professores. A Lei nº 9 424/96 dá mais abrangência à norma, para abrigar, também, os profissionais do magistério envolvidos com atividades de suporte pedagógico. Além disso, abre a possibilidade, pelo prazo de cinco anos(até o presente exercício de 2001), de aplicação de parte desses 60% dos recursos do FUNDEF na habilitação de professores leigos. Daí advêm, como consequências, o aumento dos salários e a profissionalização da carreira.

Completando esse quadro, a Carta Magna prevê como fonte adicional do ensino fundamental a contribuição social do salário-educação, recolhido pelas empresas.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9 394/96), encontram-se conjugados os princípios da equidade e da qualidade, sendo introduzida a noção de custo-aluno-qualidade, que não é outro se não aquele mencionado no artigo 60, § 4º do ADCT, com a redação dada pela EC nº 14. Esse diploma legal dá o conceito normativo das despesas admitidas (art. 70) e não admitidas (art.71) como gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Plano Nacional de Educação (aprovado pela Lei nº 10 172/2001) contém um capítulo específico sobre o financiamento da educação, além de metas referentes a recursos, dispersas em todo o plano. Propugna pelo tratamento da questão do financiamento da educação, não como um problema econômico, mas como uma questão de cidadania. Reafirma como diretrizes para o financiamento: a vinculação de recursos, a gestão por meio de fundos contábeis, a equidade, a fixação de padrão de qualidade, a equalização de oportunidades educacionais, e a composição de fontes de recursos. Entre suas determinações está a elaboração dos PPA de todos os entes federativos, de modo a dar suporte às metas do PNE e planos de educação dos Estados e Municípios(art.5º).

Com o crescimento da preocupação de se instituírem políticas públicas de combate à pobreza, o reconhecimento de que a educação tem papel fundamental para que seja atingido este objetivo e a aprovação de recursos para tanto, com a Emenda Constitucional nº 31/2000, foram criados novos programas de apoio à educação de jovens e adultos dos Estados, Municípios e microrregiões de menor índice de Desenvolvimento Humano-IDH, e à expansão e melhoria do ensino médio, nos Estados de menor IDH, assim como o Programa federal Bolsa-Escola, que tem o objetivo de repassar recursos federais a Estados e Municípios que mantenham programas de renda mínima associados à educação.



Finalmente, há outras possibilidades de atração de recursos para a educação municipal, seja pelo aumento das matrículas e acompanhamento do Censo Escolar, o aperfeiçoamento da máquina arrecadadora, seja pela habilitação em programas financiados com outros recursos que não os da educação, tais como o Programa de Garantia de Renda Mínima, ou ainda programas de ministérios que não o MEC, como, por exemplo, aqueles voltados para a educação profissional (Ministério do Trabalho), educação de jovens e adultos e formação de professores em assentamentos rurais (Ministério da Reforma Agrária) e para a implantação de bibliotecas públicas nos municípios que ainda não as tenham (Ministério da Cultura).

* * * * *

1. A EDUCAÇÃO COMO DIREITO

Há várias referências à educação distribuídas no texto da Constituição brasileira. Considerada um direito social [CF, art. 6º], deve ser assegurada pela família, pela sociedade e pelo Estado, *com absoluta prioridade* a criança e ao adolescente (CF, art. 227, 'caput').

Mas é no artigo 205 - dispositivo que inicia o capítulo da Educação, da Cultura e do Desporto na Carta Magna - que se define a educação como *dever do Estado e da família e direito de todos*.

1.1 A PRIORIDADE AO ENSINO FUNDAMENTAL E O PAPEL DO MUNICÍPIO

Definida a educação como direito, poderia o constituinte ter dado por encerrada sua tarefa quanto ao tema. Não se deteve, porém. Fez constar do texto que o ensino fundamental é obrigatório (art. 208, I) e o acesso a esse nível constitui direito público subjetivo - isto é, exigível judicialmente. Quaisquer cidadãos, grupos de cidadãos, associações comunitárias, organizações sindicais, entidades de classe ou outras legalmente constituídas, e ainda o Ministério Público, podem acionar o poder público para exigí-lo [art. 5º 'caput', Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB]. Este tem o dever de oferecer, não qualquer tipo de educação, mas *educação de qualidade* [CF, art. 206, VII; LDB, art. 4º, IX].

E a ausência de oferta ou a oferta irregular do ensino obrigatório importam responsabilidade da autoridade competente [CF, art. 208, § 2º]. A LDB vai além, ao dispor que:¹

¹ Esta norma tem uma redação talha do ponto de vista técnico-jurídico, a ponto de não caracterizar um rito penal. Entretanto revela a importância conferida ao bem jurídico tutelado (oleira de ensino obrigatório). E, como veremos, o Decreto-Lei nº 201/67 traz tipos penais perfeitamente caracterizados, não deixando dúvidas sobre a possibilidade de sanção penal.



"Art.

5º.

§ 4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade."

Sendo a Educação um dever do Estado e a forma de Estado adotada no Brasil a federativa, há que se buscar na Constituição qual ou quais as esferas do poder público responsáveis, para se saber qual a autoridade competente. A competência é tanto de Estados e Distrito Federal [CF, art. 211, § 3-] como de Municípios [CF, art. 211, § 2-]. A responsabilidade dá-se na mesma medida. É o que se denomina *competência concorrente*. Por esse motivo, a Carta Magna prevê que Estados e Municípios definam *formas de colaboração*, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório [CF, art. 211, § 4º]. Entre aquelas estão:

> a cooperação técnica e financeira que a União (CF, art. 30, VI, e art. 211, § 1º) e os Estados [CF, art. 30, VI] prestam aos Municípios. É o que se denomina função supletiva;

> a organização dos sistemas de ensino *em repinte de colaboração* [CF, art. 211, 'caput'; LDB, art. 8º, 'caput'];

> a gestão associada de serviços públicos, nos termos da lei que regulamentar o artigo 241 da Constituição Federal [Emenda Constitucional nº 19].

Observe-se que as diversas formas de colaboração não são excludentes. O Município que organizar seu sistema de ensino continua tendo direito à assistência técnica e financeira da União e dos Estados.

A LDB preceitua que ao Município incumbe oferecer a educação infantil e, *com prioridade*,² o ensino fundamental, permitindo-se a atuação em outros níveis somente se atendidas as necessidades dessa área de competência e sem comprometer os percentuais mínimos vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino [LDB, art. 11, V].

Como autoridade competente, os prefeitos estão sujeitos a processo por crime de responsabilidade, hipótese em que o julgamento se dá pelo Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara Municipal.

²A LDB hierarquiza prioridades - o que não é feito pela Constituição, ensejando a discussão sobre a inconstitucionalidade do dispositivo (opinião com a qual concordamos). De qualquer maneira, somente ao STF cabe o controle de constitucionalidade. O artigo 11, V da LDB está em pleno vigor e gera efeitos jurídicos.



Constitui ainda, crime de responsabilidade negar execução a lei federal [Decreto-lei nº 201/67, art. 1º, XIV]. Ao direito da criança e do adolescente corresponde o dever do Estado e da família. Os pais tem obrigação de matricular os filhos na rede regular de ensino [ECA, art. 55]. É crime deixar de fazê-lo, sem justa causa [Código Penal, art. 246].

Os prefeitos podem buscar a colaboração do Conselho Tutelar e do Ministério Público para verificar as causas da não-efetuação das matrículas pelos pais.

- A Educação é um direito de todos e dever do Estado [CF, art. 205 J].
- O Estado deve garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino [CF, art. 206, VI; LDB, art. 4º, IX].
- O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo [CF, art. 208, § 1º].
- O não-oferecimento de ensino fundamental ou sua oferta irregular implica a responsabilidade da autoridade competente [CF, art. 208, § 2º].
- O Município atuará prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil [CF, art. 211, § 2º], contando para tanto com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados [CF, art. 30, VI].
- O Município é responsável pela educação infantil e, com prioridade, pelo ensino fundamental [LDB, art. 11, V].
- O prefeito é autoridade responsável pela oferta do ensino fundamental.
- O prefeito é sujeito a processo por crime de responsabilidade se negligenciar a oferta do ensino obrigatório [LDB, art. 5º, § 4º] ou se negar execução a lei federal [Decreto-lei nº 201/67, art. 1º, XIV].
- A educação é direito de todos e dever da família [CF, art. 205,].
- > Os pais têm o dever de matricular os filhos na rede de ensino [ECA, art. 55].
- É crime deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária do filho em idade escolar [CP, art. 246].
- O prefeito pode buscar a colaboração do Ministério Público para verificar os motivos pelos quais as famílias não matriculam seus filhos no ensino obrigatório.



2. A EDUCAÇÃO COMO INVESTIMENTO

O dever do Estado de garantia do acesso a educação justifica-se, pois, por ser a educação elemento essencial do exercício pleno da cidadania. Esta, indubitavelmente, é a dimensão primordial da obrigação do poder público. Há, entretanto, outros aspectos que não são irrelevantes. A educação, a par de requisito da cidadania, e também um investimento. Há correlação entre escolaridade da população e desenvolvimento. Do ponto de vista individual, a educação melhora a *qualidade de vida*, o acesso ao mercado de trabalho, e constitui instrumento de ascensão social. A melhoria da qualidade da mão-de-obra é fator de atração de investimentos e dinamização do consumo. Isto é válido para o país e para o Município.

Uma boa orientação dos investimentos, de forma a melhorar a eficiência do sistema educacional, pode significar uma considerável economia de recursos, que poderiam ser então deslocados para o atendimento do padrão de qualidade a que se refere a LDB. O principal objetivo no que se refere a eficiência é, *a partir da melhoria da qualidade*, promover a correção do fluxo escolar, com a redução da repetência e da evasão. Ao reorientar o foco da escola para o aluno, o sistema, além de melhorar a qualidade, fica mais económico.

A educação é um investimento que deve ser contínuo, e cujos resultados aparecem a longo prazo - às vezes na próxima geração. Daí a importância da existência de fontes de recursos estáveis que financiem o esforço de universalização do ensino e o aprimoramento de sua qualidade.

3. ASPECTOS GERAIS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

3.1 A VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL

Estabelecidas as obrigações do Estado e as responsabilidades das autoridades, no que se refere à educação, preocupou-se o legislador em dotar o poder público com meios para cumpri-las. De nada valeriam as rigorosas sanções previstas se ausentes os instrumentos para garantia do direito. Uma primeira medida fundamental foi a vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino - que tem origem recente na Emenda Calmon - mas foi sempre marca das Constituições democráticas brasileiras, a partir de 1934, que a adotavam após sua supressão nos períodos autoritários. Assim, o artigo 212, 'captus' da Carta Magna dispõe que:

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

Alguns aspectos do dispositivo merecem destaque [Veras, 1997, p. 58-591:

- Há um piso mínimo de aplicação dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino: 18% para a União e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios. Esses percentuais podem ser inclusive elevados (pela Constituição Estadual para os Estados e pela Lei Orgânica nos casos do Distrito Federal e dos Municípios).³
- A vinculação é realizada em relação às receitas resultantes de impostos, e não à totalidade dos recursos orçamentários. Observe-se que os recursos de impostos não constituem a totalidade do recursos tributários. São um subconjunto (estes últimos incluem as taxas e contribuições de melhoria, que não entram na vinculação). *O imposto é uma espécie do gênero tributo.*
- As receitas provenientes de transferências, mas que tenham como origem impostos, devem ser computadas como se impostos fossem, *para efeitos de vinculação*. Assim, os Estados e o Distrito Federal devem adicionar à sua receita de impostos as transferências oriundas da União que tenham como base os impostos. De igual modo devem proceder os Municípios, incorporando à sua base de cálculo para manutenção e desenvolvimento do ensino as transferências do Estado e da União que tenham como origem os impostos.
- Toda receita resultante de impostos tem percentual vinculado a manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, além de fazer incidir a alíquota de 25% sobre impostos e transferências, o Município deve também considerar *as parcelas da dívida ativa e das multas* que sejam resultantes de impostos.
- A receita resultante de impostos pode financiar todos os níveis e modalidades de educação escolar: a educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e a educação superior. Os Municípios, porém, têm sua atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil, permitida a oferta de outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas de forma plena as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos definidos no artigo 212 da Constituição Federal [LDB, art. 11, V].

PÓS autores fizeram um levantamento das vinculações no nível estadual.



- A expressão "manutenção e desenvolvimento do ensino" (MDB) tem um sentido técnico-jurídico preciso. Não se confunde com educação *lato sensu* (em geral) como usualmente se entende. Tampouco com a "função educação e cultura", prevista na Lei nº 4.320/64 (que trata da classificação da despesa orçamentária).⁴ Há várias despesas desta função que não são despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.
- A obrigação prevista é a aplicação *anual*. Não há necessidade de aplicar 25% mês a mês. Não haveria mesmo essa possibilidade, dada a flutuação da arrecadação e a distribuição temporal irregular das despesas. Entretanto, há que se fazer a apuração das diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas - que resultem no não-atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios - *a cada trimestre* do exercício financeiro, e corrigi-los nesse prazo [LDR, art. 69, § 4º]. É necessário portanto planejamento para que a média de cada trimestre seja 25% com base na arrecadação real.
- Os percentuais referentes à União (18%) aos Estados (25%) incidem sobre a receita líquida dos impostos, isto é, deve-se :
 - > No caso da União: deduzir previamente da receita bruta de imposto a parcela transferida para Estados, Distrito Federal e Municípios;
 - > No caso dos Estados: deduzir previamente da receita bruta de impostos e transferências a parcela transferida aos Municípios;
 - > No caso do Distrito Federal e dos Municípios: fazer incidir a alíquota de 25% sobre toda a receita de impostos (próprios e transferidos).

VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL: [CE, ART. 212]

OBRIGAÇÕES DOS ENTES FEDERATIVOS

ENTE FEDERATIVO	APLICAÇÃO	MÍNIMA EM MDE
União	18% da receita resultante de impostos	
Estados* e Distrito Federal**	25% da receita resultante de impostos, incluídas as transferências	
Municípios**	25% da receita resultante de impostos, incluídas as transferências	

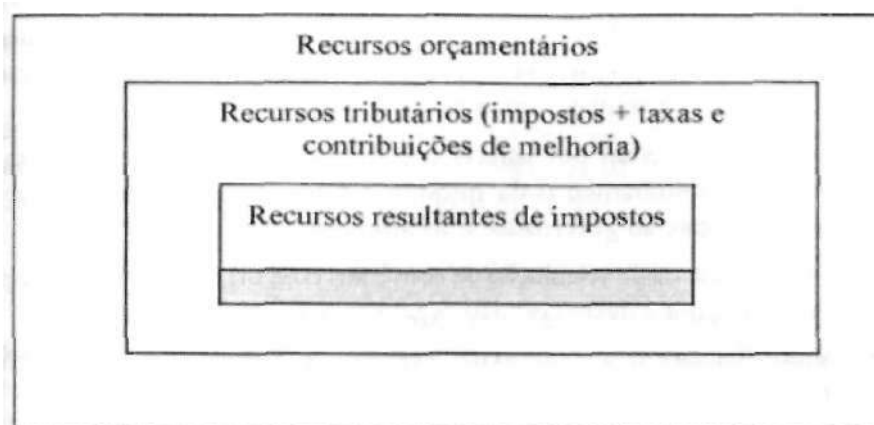
* Percentual mínimo pode ser elevado pela Constituição

** Percentual mínimo pode ser elevado pela lei Orgânica

⁴ Em decorrência da Portaria nº 42/99, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a educação passa a ocupar função exclusiva, a partir do exercício de 2002.

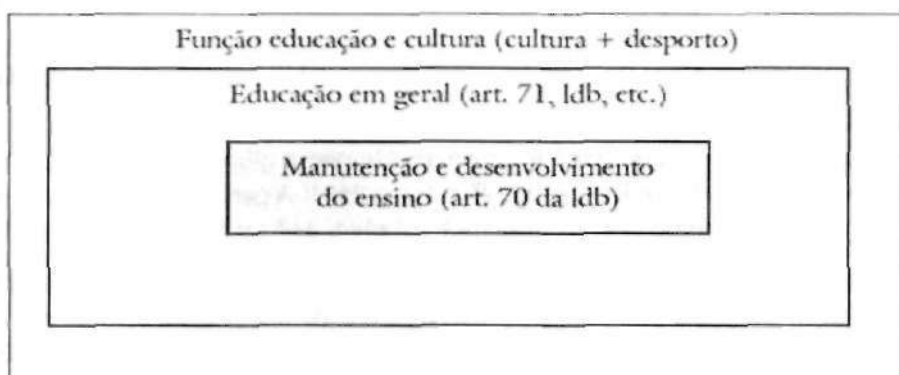


RECURSOS VINCULADOS E RECURSOS NÃO VINCULADOS



Recursos vinculados a MDE (25%)

DESPESAS ADMITIDAS E DESPESAS NÃO ADMITIDAS NOS 25% VINCULADOS



Despesas admitidas dentro dos 25%

Despesas *não* admitidas dentro dos 25%



3.1.1.1 CONSEQUÊNCIAS DA NÃO-APLICAÇÃO DO MÍNIMO LEGAL

A não-aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos (25%) em manutenção e desenvolvimento do ensino sujeita o Estado e o Distrito Federal a intervenção da União [CF, art. 34, VII] e o Município, a intervenção do Estado [CF, art. 35, III]. Pode implicar ainda para o Município:

> a rejeição das contas por parecer prévio do Tribunal de Contas, com o consequente encaminhamento da questão a Câmara de Vereadores, e se Confirmada a rejeição, ao governador e ao Ministério Público;

> a impossibilidade de celebração de convênios com órgãos da administração estadual e federal, que exigem certidão negativa do Tribunal de Contas;

> a impossibilidade de realização de operações de crédito junto a instituições financeiras;

> a perda da assistência financeira da União e dos Estados [LDB, art. 76].

Para o agente público (prefeito), podem advir as seguintes consequências:

> sujeição a processo por crime de responsabilidade, se caracterizados os tipos penais previstos no artigo 1º, III e XIV do Decreto-lei nº 201/67 (respectivamente, aplicar indevidamente verbas públicas e negar execução a lei federal). Nesses casos a pena prevista é de detenção de três meses a três anos. A condenação definitiva por esses crimes de responsabilidade acarreta a perda do cargo, a inabilitação para exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, pelo prazo de cinco anos [Decreto-lei n - 201/67, art. 1º, § 2º];

> sujeição a processo por crime de responsabilidade, se caracterizada a negligência no oferecimento do ensino obrigatório [LDB, art. 5º, § 4º];

> sujeição a processo penal se caracterizado que a aplicação de verba pública foi diversa à prevista em lei [Código Penal, art. 315]. A pena é de um a três meses de detenção ou multa;

> inelegibilidade, por cinco anos, se suas contas forem rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário [Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, "g"].

Os atos do administrador estão ainda sujeitos às sanções da Lei nº 8.429/92 (que tipifica os atos de improbidade administrativa), que, dependendo da gravidade, podem acarretar:

> ressarcimento integral do dano, se houver;

> perda da função pública;

> suspensão dos direitos políticos por até dez anos;



- > pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida;
- > proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Entre os atos tipificados pela lei, além de várias outras condutas, estão "liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular" [art.10, XI] e " deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo" [art. 11,VI]

3.2 A QUESTÃO DA EQUIDADE E A CRIAÇÃO DO FUNDEF

Constatou-se que a diversidade da capacidade de arrecadação de Estados e Municípios, e destes entre si, levava a uma diferença significativa de gasto por aluno - ferindo o princípio constitucional da igualdade. Ao lançar a proposta do FUNDEF, em 1995, o MEC argumentava [MEC, 1995, p. 5]:

"Este sistema acarreta enormes desigualdades na oferta do ensino dentro de cada Estado. Para ter uma ideia do que isto representa, podemos comparar o gasto médio por aluno nas redes municipais e estaduais de diferentes Estados, conforme consta da tabela em anexo. Conforme se pode verificar, os casos extremos são oferecidos pelos Estados do Maranhão e de São Paulo. No 1º caso, como a rede estadual é reduzida, o gasto médio por aluno é de R\$ 343,00, ao passo que o gasto médio das redes municipais, responsáveis pela maioria das matrículas, não passa de R\$ 87,68.

Em São Paulo, ocorre o inverso. Como o Estado arca com a maioria das matrículas, o gasto médio da rede estadual é de R\$ 336,00 isto é, inferior ao do Maranhão. Por outro lado, o gasto médio das reduzidas redes municipais, aplicando-se integralmente os dispositivos constitucionais, seria de R\$ 1.165,00. Havendo equalização de responsabilidades, o gasto médio no Maranhão seria de R\$ 170,00 e em São Paulo R\$ 430,00".

Segundo levantamento de Barjas Negri [Negri, p. 14], de 1995, um aluno da rede estadual de ensino fundamental de Alagoas receberia 531 reais/ano, enquanto seu colega da rede municipal receberia apenas 128 reais/ano.

Por outro lado, um aluno da rede estadual paulista receberia 395 reais/ano e seu colega da rede municipal receberia 1.276 reais. Assim, aponta Rezende Pinto (1996, p. 9): "dois cidadãos do mesmo estado e do mesmo nível de ensino são tratados de forma absolutamente distinta, o que é inaceitável".

Negri [´op. cit.` p. 11] indicava, entre os exemplos mais evidentes de distorções, que o conjunto dos Municípios do Maranhão e de Alagoas era responsável por dois terços das matrículas e recebia apenas um terço dos recursos.



Para *atenuar* essa situação foi concebido o FUNDEF, como mecanismo de redistribuição, a fim de promover a equidade, no que se refere ao ensino fundamental. A regra é simples. O dinheiro deve estar onde estão os alunos. Quem mantém rede recebe recursos. Quem abre mais vagas, recebe mais. Como salientou Negri [´op. cit.´ p. 7], o FUNDEF correspondeu a uma minirreforma tributária, com um critério educacional.

O Congresso Nacional introduziu algumas modificações que apontam para uma preocupação, além da equidade, da dimensão da adequação a um padrão mínimo de qualidade [CF, art. 211, § 1º; ADCT, art. 60, § 4º; LDB, art. 4º, IX] - cuja operacionalização requer aperfeiçoamento, com o fortalecimento da função supletiva dos Estados e da União - como já propugnava Anísio Teixeira (1957, p. 31).

Além do aspecto financeiro da redistribuição, há o aspecto da transparência da gestão. Como aponta Gadotti (1996, p. 21), a ideia de fundos, ao estabelecer critérios objetivos, rompe com práticas clientelistas. É inegável, pois, o efeito do FUNDEF no aspecto da equidade, sobretudo no Nordeste - onde as redes municipais são responsáveis *por grande parte* das matrículas (cerca de 50%). Nessa região, há transferência de recursos de Estados e de Municípios mais ricos para os mais pobres, além da complementação da União, quando for o caso.

Considerando o conjunto dos Municípios brasileiros, observa Sergei Soares,⁵ em estudo de 1996, que

"cerca de 2100 Municípios ganharão recursos e outros 2100 perderão. Mas as redes escolares dos municípios que perderão atendem a cerca de 1,4 milhão de alunos, enquanto as redes dos que ganharão atendem a cerca de 7,4 milhões. Sete redes estaduais (9,7 milhões de alunos) ganharão e 18 (6,3 milhões de alunos) perderão recursos. Ou seja, 17,1 milhões de alunos estão matriculados em redes que ganharão com o FUNDEF e 7,8 milhões, em redes que perderão".

Segundo aponta o balanço do primeiro ano do FUNDEF, elaborado pelo MEC, cerca de 39,2% dos Municípios teriam contado, em 1998, com um valor por aluno/ano *abaixo* do valor mínimo nacional, não fosse o FUNDEF. No balanço 1998-2000, recentemente publicado, esse percentual eleva-se para 43,1% em 1999. Isto é, há cada vez um número maior de municípios pobres que dependem de um sistema de financiamento do tipo do FUNDEF, O que coloca na agenda educacional a questão da transformação do FUNDEF num *mecanismo permanente* (atualmente há previsão para seu término em 2006 - o que teria forte impacto sobre o financiamento da educação).

⁵ Soares, Serguci. "Desigualdades no Financiamento da Educação e o Fundo de Valorização do Magistério", MEC/Projeto Nordes/Banco Mundial/UNICEF. Disponível na Internet.



3.3. SUBVINCULAÇÃO DE RECURSOS: A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 14

3.3.1 PRIMEIRA SUBVINCULAÇÃO

Para garantir que o ensino fundamental obrigatório fosse priorizado na distribuição dos recursos - como determina o artigo 212, § 3º da Constituição Federal, a Emenda Constitucional n° 14 subvinculou [ADCT, art. 60, 'caput'] 60% dos recursos vinculados pelo artigo 212 ao ensino fundamental. Assim 60% dos 25% (isto é 15% da receita resultante de impostos) devem ser aplicados no ensino fundamental - regular ou supletivo. Esta primeira subvinculação é anterior ao FUNDEF e inclui também os impostos próprios (no caso do Município, o IPTU, ISS e o ITBI).

3.3.2 SEGUNDA SUBVINCULAÇÃO: O FUNDEF

O artigo 60, § 1º, do ADCT prevê a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, com a duração de dez anos (até 2006), que passou a ser conhecido como FUNDEF. Seus objetivos são:

- > garantir a universalização do ensino fundamental;
- > garantir a remuneração condigna do magistério.

O FUNDEF é constituído por uma "cesta" de recursos provenientes de alguns impostos [ADCT, art. 60, § 2º]; dos quais é separada a parcela de 15%:

- > do Estado: FPE, ICMS, IPI-Exp;
- > do Município: FPM, cota do ICMS, cota do IPI-Exp.

Incluem-se também 15% dos recursos da compensação financeira referente às perdas com a desoneração das exportações [Lei n° 9.424/96, art. 1º, § 2º].

Os chamados impostos próprios dos Municípios não entram no fundo. No caso dos Estados não entram o IPVA e o Imposto de Transmissão 'causa mortis' e doação de quaisquer bens ou direitos.

3.3.2.1 Características do FUNDEF

- > Âmbito de cada Estado

O fundo não é estadual. É de *âmbito estadual*. Não é gerido pelo governo do Estado ou por qualquer estrutura administrativa. Não há possibilidade de o Estado reter recursos. Trata-se de um fundo multigovernamental, que pertence simultaneamente a cada Município e ao Estado. Sendo formados no âmbito de cada Estado, há na realidade 27 fundos que não se comunicam - isto é, não há possibilidade de perda de recursos de um Estado para outro.



> Natureza contábil

O fundo não tem personalidade jurídica e tampouco qualquer órgão administrativo gestor. Trata-se de um sistema de contas bancárias para as quais são destinados recursos vinculados a um objetivo.

> Contas específicas e automaticidade dos repasses

O FUNDEF é um mecanismo de (re) distribuição equânime de recursos, automaticamente transferidos, através de contas únicas e específicas vinculadas ao ensino fundamental público. Com o fluxo de recursos garantido pela automaticidade dos repasses, o administrador pode planejar suas ações, sabendo que contará efetivamente com aquele dinheiro.

> Destinação

Os recursos do FUNDEF destinam-se a manutenção e desenvolvimento *do ensino fundamental público e a valorização de seu magistério* [Lei nº 9.424/96, art. 2º, 'caput']. Para repassar recursos a instituições privadas conveniadas, o Município poderá lançar mão de seus impostos próprios (IPTU, ISS e ITBI) e dos restantes 10% dos impostos vinculados que não ingressam no Rindo.

> Critério de partilha

Conforme dispõe o artigo 2º, § 1º, I da Lei do FUNDEF, a distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á entre o governo estadual e os governos municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim as matrículas das 1ª a 8ª séries do ensino fundamental. Admite-se, evidentemente, as matrículas de alunos caso o curso seja organizado em uma das formas previstas no artigo 23 da LDB (ciclos, períodos, etc).

Em razão de veto presidencial, as matrículas referentes à educação de jovens e adultos não integram a base de cálculo para efeito de recebimento de recursos, embora a despesa possa ser efetuada nesses casos. São vagas sem "lastro" financeiro.

> Ano-base

O número de matrículas que integra a base de cálculo é apurado pelo Censo Escolar e refere-se sempre às matrículas do ano anterior ao ano letivo [Lei nº 9.424/96, art. 6º, § 1º]. *Ao número de matrículas deve ser somado o total estimado de novas matrículas.*

> Diferenciação de custos

A Lei do FUNDEF prevê que, a partir de 1998, sejam considerados na distribuição a diferença de custos por aluno segundo os níveis de ensino (1ª a 4ª e 5ª a 8ª) e tipos de estabelecimento (escolas rurais e educação especial). Trata-se



de um resgate da noção de custo. A operacionalização da diferenciação de custos ainda não foi realizada plenamente. A partir do exercício de 2000 houve a diferenciação para as 1ª a 4ª séries, 5ª a 8ª séries e educação especial. Ainda falta definir um coeficiente para a educação rural, que permita enfrentar de maneira mais eficaz algumas questões, como o transporte escolar na zona rural.

> Censo escolar

Uma vez que o número de matrículas constitui o elemento gerador de recursos (não só para efeitos do FUNDEE, mas também *da* merenda escolar e outros programas), é de fundamental importância a coleta precisa dos dados do Censo Escolar. Base para a distribuição dos recursos do FUNDEF, o Censo Escolar é organizado pelo MEC/INEP, sendo a coleta de dados procedida nos Municípios. Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF têm a atribuição de supervisionar o censo [Lei nº 9.424/96, art. 4º, § 2º].

No prazo de trinta dias da publicação do censo no Diário Oficial da União, os Estados, Distrito Federal e Municípios poderão recorrer para retificação dos dados publicados. Observe-se que a lei não se limita aos dados publicados relativos ao Município - mas a quaisquer dados publicados pelo censo. Isto porque a incorreção nos dados de um *ente* federativo prejudica o conjunto. O Município perde se:

> aos dados publicados referentes a suas matrículas corresponderem número menor que o realmente existente no momento da apuração;

> os dados publicados que sejam referentes ao Estado e a outros Municípios apresentem número de matrículas maior que o realmente existente no momento da apuração.

É importante assinalar que, embora em bloco diferente do reservado ao ensino fundamental regular, nos formulários do censo, o aluno portador de necessidades especiais que pertencer ao ensino fundamental público *deve ser computado para efeito da base de cálculo* do FUNDEF. Um formulário mal preenchido pode significar perda de recursos. Daí a importância dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social - CACS, mesmo no caso em que o Município perca recursos para o fundo.

> Garantia da fidedignidade dos dados

O fornecimento doloso de informações falsas pode acarretar sanções administrativas, civis e penais ao agente que lhe der causa [Lei nº 9.424/96, art. 10, parágrafo único].

Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF fiscalizam o censo e acompanham as variações mais significativas do número de matrículas. O MEC realiza auditorias para verificar a veracidade dos dados. O Ministério



Público, se houver indícios de irregularidades, pode instaurar inquérito civil para apurar os fatos.

> Conselhos de Acompanhamento e Controle Social

A Lei do FUNDEF tem vários mecanismos para garantir a transparência. Um deles, como vimos, é a existência de uma conta específica; outro é a constituição dos conselhos no âmbito da União, dos Estados, DF e Municípios.

Os conselhos devem acompanhar e exercer o *controle social* sobre a repartição (daí sua atribuição de supervisionar o Censo Escolar), transferência e aplicação dos recursos do fundo. Para tanto, é importante que acompanhem desde a elaboração do orçamento até os procedimentos licitatórios e a efetiva aplicação dos recursos, sempre procurando associar-se nessa tarefa aos Poderes Executivo e Legislativo municipais, ao Tribunal de Contas, aos Conselhos Tutelares e de Direitos da Criança e Adolescente, e ao Ministério Público. Com a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) o Executivo deverá dar ampla divulgação (art.48, 'caput') aos instrumentos de transparência de gestão fiscal (planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas, relatórios de gestão fiscal). Deverão ser realizadas audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Neste momento é importante a presença dos conselhos para garantir a correta elaboração do orçamento da educação, por exemplo, lembrando a necessidade de fazer constar do orçamento todas as receitas resultantes de impostos, inclusive as correspondentes a dívida ativa e multas, frequentemente esquecidas.

O controle social exercido pelos conselhos não se confunde com controle interno, de responsabilidade da Prefeitura; ou com controle externo, exercido pela Câmara de Vereadores com auxílio do Tribunal de Contas. Os conselhos não dão parecer prévio, não julgam contas e não autorizam ou desautorizam ações das Secretarias de Educação. Não são órgãos de contas municipais - hipótese que violaria disposição constitucional [CF, art. 31, § 4º].

Cabe-lhes identificar problemas e irregularidades e contribuir para que cessem, atuando em primeiro lugar junto às próprias Prefeituras; persistindo os problemas, devem encaminhá-los aos órgãos de controle. Há Tribunais de Contas que já estabeleceram como condição prévia para análise das contas o visto dos Conselhos do FUNDEF.

O Conselho, no âmbito municipal, é constituído por, no mínimo quatro membros, representando:

- > a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- > os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;



> os pais de alunos;

> os servidores de escolas públicas do ensino fundamental. Onde houver Conselho Municipal de Educação será incluído um representante deste órgão no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

A municipalidade é representada pela Secretaria Municipal de Educação. Os demais membros indicados *são representantes dos seus pares* e devem ser por eles indicados.

Os conselhos têm acesso aos registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados ou recebidos à conta do fundo [Lei nº 9.424/96, ait. 5º].

Conforme a Lei do FUNDEF (art. 4º, 'caput'), os conselhos já deveriam estar instituídos, no prazo de 180 dias a contar da vigência da lei. Segundo dados do MEC (Balanço do FUNDEF 1998-2000), 98% dos Municípios já contam com conselhos.

> Valor Mínimo Anual

O estabelecimento de um valor mínimo anual por aluno representa o núcleo da proposta do FUNDEF. Por meio dele promove-se equidade e dá-se o primeiro passo, ainda insuficiente mas muito importante, para se atingir o desejado custo-áluno-qualidade (segundo a emenda, em cinco anos, isto é, no presente exercício de 2001 - ADCT, art. 60, § 4º).

A Emenda Constitucional nº 14 previu que a União complementasse o FUNDEF no âmbito dos Estados que não atingissem o valor mínimo por aluno, fixado anualmente [ADCT, art. 60, § 2º]. Determinou ainda que a lei dispusesse sobre a forma de cálculo desse valor [ADCT, art. 60, § 7º]. O valor mínimo foi excepcionalmente fixado em 300 reais para o ano de 1997. A partir do exercício de 1998 deveria ser observada a forma prevista no artigo 6º, § 1º da Lei do FUNDEF, que dispõe:

"Art. 6º _____

§ 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior a razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto nos incisos I e II do § 1º do art. 2º".

Em 1998 e 1999, o valor mínimo foi fixado em 315 reais. Em 2000, iniciou-se a diferenciação de coeficientes, sendo os valores de:

> R\$ 333,00, para as 1ª a 4ª séries;

> R\$ 349,65, para as 5ª a 8ª séries e educação especial.

Para o exercício de 2001, o Decreto nº 3 742/2001 prevê os valores de:



- > R\$ 363,00, para as 1^o a 4^a séries;
- > R\$ 381,15, para as 5^a a 8^a series e educação especial.

No caso de o valor mínimo não ser atingido no âmbito do Estado, a União complementa.

O valor mínimo é proposto pelo Ministério da Educação e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MOG), até o dia 30 de abril de cada ano, e fixado por decreto presidencial no final do ano, para vigorar no ano subsequente [Dec. n^o 2.264/97, art. 7^a]. Constitui falta grave a adoção de quaisquer procedimentos que impliquem pagamento incorrem pela União dos valores devidos ao Fundo [Dec. n^o 2.264/97, art. 8^o].

O valor mínimo anual, fixado nacionalmente, não se confunde com o custo-aluno-qualidade. O primeiro está ancorado na disponibilidade de recursos, e o último relaciona-se ao custo dos insumos educacionais para atender a um determinado padrão de qualidade. Observe-se ainda que, no âmbito da maioria dos Estados (todos aqueles que não recebem a complementação da União), o *valor armaz estimado*, por aluno, será superior ao valor mínimo. Isto é, em cada Estado, cada matrícula adicional corresponderá ao valor daquele Estado. Por exemplo, para 2001, os valores estimados para o Rio Grande do Norte são de R\$ 555,6 (para 1^a a 4^a série) e R\$ 583,3 (5^a a 8^a série e educação especial).

A partir da LDB, o foco da política educacional orienta-se para a escola, e, dentro da escola, para o aluno. Assim, o valor mínimo anual por aluno não deve constituir apenas uma referencia, uma base de cálculo para que a esfera responsável pela rede receba recursos. Deve constituir unidade de gasto mínimo por aluno, em cada escola. Este é o objetivo do FUNDEF: a equidade. De nada adiantaria esse esforço se, no Município, a escola da periferia não atingisse o gasto mínimo, sendo o excedente deslocado para as escolas dos bairros nobres. O mesmo raciocínio vale para a escola rural em face da urbana. A LDB é clara, ao dispor:

"Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas".

Recorde-se que o artigo 76 condiciona a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados em favor dos Municípios, do cumprimento do disposto na LDB. Assim, é necessária a redistribuição dos recursos às escolas, a fim de que todos possam atingir padrões mínimos de funcionamento e qualidade.

A distribuição de recursos - pressuposto do exercício da autonomia de gestão financeira prevista na LDB (art. 15) - já ocorreu em pelo menos vinte Estados [Amaral Sobrinho, 1994, p. 57 e 55]. As formas utilizadas para transferências de



recursos foram: empenho ao diretor, adiantamento a servidor, suprimimento de fundos e subvenções as associações de pais e professores. É preciso enraizar a prática de repasses diretos às escolas e vencer as dificuldades burocráticas e/ou jurídicas para sua adoção.

Após algumas experiências, entre as quais merecem destaque as dos Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul e do Município de Porto Alegre, podem-se apontar alguns caminhos:

- definição de repasses periódicos para as escolas, utilizando-se do regime de adiantamento - os quais devem estar previstos no orçamento da Secretaria de Educação;
- a Secretaria da Educação pode condicionar os repasses à apresentação de planilhas de custo das escolas e à elaboração por estas do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que contemple suas metas de aplicação financeira;
- celebração de convênios (no caso de despesas vinculadas, isto é, que sejam definidas pela Secretaria de Educação) e de termos de compromisso (no caso de despesas definidas pela escola segundo seu plano de desenvolvimento) com a Unidade Executora, que pode ser o conselho escolar ou a associação de pais e professores, a exemplo do que ocorre com o programa federal "Dinheiro Direto na Escola" (MP nº 2.100-29/2001);
- no caso de repasse aos conselhos escolares é recomendável que as escolas tenham CGC próprio, diferente daquele da Prefeitura.

3.3.3. TERCEIRA SUBVINCULAÇÃO: PAGAMENTO DE PROFESSORES

O artigo 60, § 5º do ADCT estabelece mais uma subvinculação: dos recursos do FUNDEF, 60% devem ser destinados ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício. O artigo 7º da Lei nº 9.424/96 alargou esse conceito, incluindo todos os profissionais do magistério, isto é, os docentes e os profissionais de atividades de suporte pedagógico (direção, administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional).

Com a Resolução nº 3/97 do Conselho Nacional de Educação consolidou-se o entendimento de que os recursos podem ser utilizados também para o pagamento dos profissionais envolvidos com o suporte pedagógico como quer a Lei do FUNDEF. Entretanto, alguns Tribunais de Contas estão se prendendo à literalidade da EC nº 14. É recomendável, portanto consulta prévia às cortes de Contas.

A Lei do FUNDEF permite, ainda, no prazo de cinco anos, a contar da sua publicação (até o presente exercício de 2001), a aplicação de parte dos recursos da parcela de 60%, subvinculados para o pagamento dos profissionais do



magistério, na capacitação de professores leigos. Essa capacitação deve ser entendida à vista do que dispõem os §§ 2º e 3º do artigo 9º da Lei do FUNDEF como *habilitação*.

Observe-se que a vinculação refere-se a remuneração. Não podem ser incluídas nos 60% despesas como vale-transporte, tíquete-alimentação ou cesta básica - uma vez que não têm natureza salarial.

Em nenhuma hipótese e admitido o pagamento de inativos do ensino fundamental com a parcela dos 60% (mesmo nos casos em que o Tribunal de Contas considere essa despesa como manutenção do ensino. Nessa hipótese podem ser utilizados os 40% restantes do FUNDEF ou os 15% relativos aos impostos próprios que não integram o FUNDEF).

SUBVINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS (ART. 60, ADCT): OBRIGAÇÕES DOS ENTES FEDERATIVOS

ENTE FEDERATIVO	GASTO NO ENSINO FUNDAMENTAL	CONTRIBUIÇÃO AO FUNDEF	GASTO COM VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO
União	Gasto de no mínimo o equivalente a 30% dos recursos do art. 212 em erradicação do analfabetismo e manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental	Complementação do valor mínimo anual por aluno aos fundos que não o atingirem	Assistência técnica e financeira [CF, art. 211, §1º] para formação docente (exemplo: PROFORMAÇÃO)
Estados e Distrito Federal	Gasto de no mínimo 60% dos recursos do art. 212 em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental	15% sobre: <ul style="list-style-type: none"> - cota estadual do ICMS - cota do Fundo de Participação dos Estados e DF - cota estadual do IPI-Exp. - Compensação referente à desoneração das exportações (LC nº 87/96) 	Gasto de 60% dos recursos do FUNDEF com pagamento de profissionais do magistério e habilitação de professores leigos
Municípios	Gasto de no mínimo 60% dos recursos do art. 212 em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental	15% sobre: <ul style="list-style-type: none"> - cota municipal do ICMS - Fundo de Participação dos Municípios - cota municipal do IPI-Exp. - compensação referente a desoneração das exportações (LC nº 87/96) 	Gasto de 60% dos recursos do FUNDEF com pagamento de profissionais do magistério habilitação de professores leigos

Fonte: Elaboração do autor.

3.4 O SALÁRIO-EDUCAÇÃO

A Constituição Federal prevê, como fonte **adicional** de financiamento do ensino fundamental, a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas [CF, art. 212, § 5º] calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados (Lei nº 9.424/96, art. 15).

A cota federal, correspondente a um terço dos recursos, é gerenciada pelo FNDE e aplicada em um conjunto de programas e projetos dos quais podem participar os Municípios (ver quadro **III**, p. 262). Esses recursos da União são orientados para a universalização do ensino fundamental] e a redução dos desníveis socioeducacionais entre os demais entes federativos.

A cota estadual do salário-educação corresponde a dois terços do montante dos recursos. O texto original da Lei do FUNDEF previa que 70% dos recursos seriam redistribuídos proporcionalmente ao número de matrículas - adotando-se, portanto, o mesmo critério para a distribuição do FUNDEF. O consenso alcançado no âmbito legislativo não foi obtido, porém, junto aos Executivos estaduais. O dispositivo foi vetado. Entretanto, há Estados que adotaram imediatamente legislação estabelecendo critérios para distribuição da cota estadual, atendendo a norma programática da MP nº 1 607/98, então em vigor, que preceituava que entre os critérios a serem considerados na redistribuição deveria figurar o número de alunos matriculados nas redes de ensino fundamental. Convertida a MP na Lei nº 9 766/98 resolveu-se, em tese, a questão: lei estadual deve estabelecer critérios para distribuição, sendo que pelo menos 50% da cota estadual deve ser repartido proporcionalmente ao número de alunos do ensino fundamental (art.2º). Nesses dois anos, apenas onze Estados editaram leis correspondentes: Ceará, Maranhão, Pernambuco, Pará, Rondônia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina.

Com a Emenda Constitucional nº 14 as empresas não podem mais deduzir do valor devido da contribuição a aplicação realizada no ensino fundamental) de seus empregados e dependentes. De fato, verificavam-se muitas irregularidades no antigo sistema de manutenção de ensino, cuja fiscalização era difícil [Goldemberg e Duhram, 1993, p. 39], e não raramente a imprensa estampava matérias acerca de vagas fantasmas. Como reação à perda dessa possibilidade, muitas empresas negaram-se a recolher o salário-educação, arguindo sua inconstitucionalidade na justiça para o período entre a Constituição de 1998 e a Lei nº 9.424/96. Com o julgamento da Ação Direta de **Constitucionalidade** - ADC nº 3, o STF consolidou o entendimento acerca da constitucionalidade do salário-educação



Ademais, a difícil conjuntura económica pela qual tem passado o país fez cair o número de empregos e a massa salarial que constitui a base de cálculo para esta contribuição social.

Assim, havia uma expectativa de aumento da arrecadação do salário-educação, mas o que ocorreu, entre 1997 e 1999, foi o contrário. Felizmente, a partir do julgado do STF, inverteu-se essa tendência, em virtude ainda de outro fator: com as Emendas Constitucionais nº 10/96 e 17/97, que tratavam, respectivamente do Fundo Social de Emergência e do Fundo de Estabilização Fiscal, 20% dos recursos arrecadados do salário-educação eram destinados àqueles fundos. Essa situação já não subsiste na Emenda Constitucional nº 27/2000, que instituiu a desvinculação das receitas da União - DRU, sendo expressamente prevista (art. 76, § 2º, do ADCT, conforme a redação da EC nº 27/2000) a exceção no caso do salário-educação.

Observe-se ainda que o Decreto nº 2 264/97, que regulamenta a Lei do FUNDEF, permite (art. 4º) a utilização de recursos do salário-educação até o limite de 20% do valor da complementação da União do FUNDEF.

Finalmente, é importante assinalar que os recursos que o Município recebe via salário-educação, por meio de convênios com a União ou com o Estado, não podem ser apropriados como gasto do Município com MDE, para justificar a aplicação dos 25%. Esta não é uma receita resultante de imposto.

SALÁRIO-EDUCAÇÃO

MARCO LEGAL > Constituição Federal - Art. 212, § 5º, com a redação dada pela ed: nº 14
> Lei nº 9.424/96 - Art. 15
> Lei nº 9 766/98

Cota-federal: correspondente a um terço do montante dos recursos e destinado ao FNDE;

Cota-estadual: correspondente a dois terços do montante de recursos.

ALGUNS NÚMEROS SOBRE O SALÁRIO-EDUCAÇÃO

O quadro I, apresentado a seguir, demonstra os totais arrecadados da contribuição do salário-educação no período de 1995 a 2000 e a previsão para o exercício de 2001:



QUADRO I

ARRECADAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO - 1995/2001

(Em RS 1000)

HXKRdUO	VALOR
1995	2 312 109
1996	2 693 701
1997	2 637 014
1998	2 459 813
1999	2 388 176
2000	2 776 100
2001	3 113 295

Fonte: Lei Orçamentária 2001 (Quadros Consolidad Receita do Tesouro Nacional).
 1995 a 1999 - Valores arrecadados
 2000 - Valor referente à revisão do orçamento
 2001 - Valores orçados

Para 2001, os valores estimados de arrecadação da contribuição do salário-educação e as estimativas das parcelas destinadas à cota-federal e a cota-estadual são apresentados no quadro II.

QUADRO II

RECEITA DA CONTRIBUIÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO
VALORES ORÇADOS PARA 2001

(Em RS 1000)

Esrimariva para o Exercício	3 113 205
Cora Federal (1/3)	1 037 765
Cora Esradual (2/3)	2 075 530

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2001.

O quadro III traz um resumo da aplicação da cota-federal do salário-educação, a cargo do FNDE, bem como dos valores resultantes da aplicação financeira desses recursos, por projetos e atividades, no exercício de 2001.



QUADRO III

RECURSOS IX) SALÁRIO-EDUCAÇÃO

ORÇAMENTO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

COTA-FEDERAL (PONTE 113) - R\$ 1.037.765 MIL E

FONTE: 213 (PRODUTO DA APLICAÇÃO REC. SALARIO EDUCAÇÃO - r\$ 100.451 MIL.)

CÓD.	PROJETO/ATIVIDADE	VALOR	TOTAL (%)
0081	GARANTIA DE PADRÃO MÍN. DE QUALIDADE P/ EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	48 622	4,3
0304	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF	127676	11,2
2333	FOMENTO A PROJ.ESPECIAIS P/ OFERTA DE ENS. FUNDAM. A JOVENS E ADULTOS	15 800	1,4
2335	MATERIAL DIDÁTICO-PEDAGÓGICO P/ EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	10 000	0,9
3098	FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DE JOVENS E ADULTOS	15 000	1,3
3205	FORM. CONTINUADA PROFESSORES ENS. FUND. P/ IMPLMEN. PARÂMETROS CURRIC. NAC.	12 000	1,1
3697	EQUIP. DE INFORMÁTICA P/CETE, NÚCLEOS DE TECNOLOGIA EDUC. - NTE E ESCOLAS	32 350	2,8
3699	VEÍCULOS PARA TRANSPORTE ESCOJAR	23 882	2,1
4042	SAÚDE DO ESCOLAR	16 119	1,4
4045	DISTRIB. DE ACERVOS BIBLIOGRAF. P/ ESCOLAS DO ENSINO FUNDAMENTAL	28179	2,5
4046	LIVRO DIDÁTICO	508 278	44,7
4085	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL	53 330	4,7
6121	DINHEIRO DIREITO NA ESCOLA - REGIÕES NORTE, NORDESTE E CENTRO-OESTE - FUNDESCOLA	131 257	11,5
6125	DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA - REGIÕES SUL., SUDESTE E DISTRITO FEDERAL	104 597	9,2
	OUTROS PROJETOS/ATIVIDADES	11 126	1,0
	TOTAL	1 138 216	100,0

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2001.

Quadros 1,11 e III, elaboradas por: Raquel Dolabela de Lima Vasconcelos - Consultora de Orçamentos da Câmara dos Deputados.

4. A LDB E O FINANCIAMENTO

A Constituição Federal define, pois, as duas principais fontes de recursos para a educação: os recursos resultantes de impostos vinculados a MDE [CF, art. 212, 'caput'] e a fonte adicional da contribuição social do salário-Educação [E:F, art. 212, § 5º].

Segundo a LDB (art. 68), os recursos públicos destinados à educação são originários de:

- > receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- > receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- > receita do salário-cducação e de outras transferências;
- > receita de incentivos fiscais;
- > outros recursos previstos em lei.

A vinculação de recursos, embora importante, não resolveu todos os problemas de financiamento. Em primeiro lugar, em fruição do desvio de recursos para outras finalidades, sobretudo cultura, esporte, atividades cívicas e obras de infra-estrutura urbana, que não se enquadram no conceito de *manutenção e desenvolvimento do ensino*. Exemplos desse tipo de desvio são gastos com rádios e TV municipais, teatros, museus, conjuntos poliesportivos, asfaltamento e iluminação de ruas.

Observe-se que a merenda escolar não pode ser financiada com esses recursos, e mesmo as despesas enumeradas nos incisos do artigo 70 somente serão admitidas se "realizadas com vista a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais", como determina o 'caput' do artigo 70. A LDB pressupõe que o sistema coloque o foco da educação na escola, e, dentro da escola, no aluno. Daí a vinculação necessária aos objetivos básicos da instituição educacional.

Há que se fiscalizar a correta aplicação dos recursos, nos termos dos artigos 70 e 71 da LDB, que definem quais as despesas que podem ou não ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino. Como vimos, constitui crime de responsabilidade, desviar ou aplicar indevidamente rendas ou verbas públicas [Dec.-Lei nº 201/67, art. 1º, III].


DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

DESPESAS COM MDE - LDB, ART. 70	EXEMPLOS
I - Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais de educação;	> Vencimentos e salários do pessoal docente e dos demais profissionais que atuam na área da educação, compreendendo aqueles que exercem a regência de classe e que desempenham atividades que dão suporte direto à docência, af incluídas as de administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional. > Formação e aperfeiçoamento profissional continuado do pessoal do magistério.
II - Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;	> Aquisições de imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios, destinados a escolas ou órgãos do sistema de ensino. > Construção de prédios, poços, muros, cercas, calçadas e quadras de esportes nas escolas. > Aquisição de mobiliário e de equipamentos, como: carteiras e cadeiras, mesas, armários, birôs, computadores, televisores, antenas, etc.
III - Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;	» Aluguel de imóveis e de equipamentos (ex.: copiadora, projetor, retroprojetor, aparelhos de som e de vídeo). Manutenção de bens e equipamentos. Contratação de consultoria objetivando a melhoria da gestão e da qualidade do ensino. Despesas com: serviços de reprografia, assinaturas de revistas e jornais, energia elétrica, água e esgoto; serviços de comunicação e divulgação, seminários, encontros, palestras, exposições e similares; passagens, certificados, medalhas e prêmios; serviço de computação; aquisição de materiais para distribuição gratuita, etc.
IV - Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando principalmente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;	> Levantamentos estatísticos regular ou esporadicamente feitos com vistas a subsidiar as mais diversas tomadas de decisão que são típicas de instituições do poder público, quando conduzidas por órgão do sistema de ensino. > Censo educacional, organização de banco de dados; realização de estudos e pesquisas, por meio de consultoria ou não, para melhorar a qualidade do ensino; planejamento da rede escolar; elaboração de programas, planos e projetos de educação.
V - Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;	> Atividades-meio que mantenham - sustentem o funcionamento regular - e desenvolvam - democratizem ou expandam a oferta e aprimorem a qualidade - dos sistemas de ensino, incluindo: pagamento a dirigentes, assessores e funcionários técnico-administrativos necessários a tais fins, atuando em escolas e órgãos gestores e normativos dos sistemas de ensino.
VI - Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;	> Concessão de bolsas de estudo para alunos de instituições de ensino superior, públicas e privadas, como as da CAPES e do CNPq. > Concessão de bolsas de estudo para a educação infantil, o ensino fundamental e médio, em escolas privadas, na forma da lei, para os que demonstrem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, conforme o artigo 213, § 1º, da Constituição Federal.

(continua)



(continuação)

DESPESAS COM MDE - LDB, ART. 70	EXEMPLOS
VII - Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto no artigo 70 da LDB, incisos I a VIII;	> Quitação (principal e encargos) de empréstimos destinados a investimentos em educação. Exemplo: financiamento para construção de escola municipal, a ser pago parceladamente. Os acréscimos ao valor principal também são consideradas como MDE.
VIII - Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	> Despesas com material de apoio ao trabalho pedagógico do aluno e do professor e com material de consumo para o funcionamento da escola. > Aquisição e manutenção de viaturas para o transporte escolar.

Fonte: "FUNDEF & Salário-Educação- Informações Básicas e Legislação", Edição FAMURS,

DESPESAS NÃO ADMITIDAS NA CATEGORIA DE
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO
(ART. 71, LDB E ART. 6º DA LEI nº 9 533/97)

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

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

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

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

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

> pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia a manutenção e desenvolvimento do ensino;

> recursos despendidos na concessão de benefícios pecuniários a famílias carentes, nos termos da MI nº 2 140/2001 (renda mínima vinculada à educação - bolsa escola)

> recursos transferidos por meio dos programas de apoio a Estados e Municípios para a educação de jovens e adultos e para a expansão e melhoria da rede escolar do ensino médio [MP nº 2 100-29/01, art. 19, e 20, § 5º,].



Observe-se que a lei não tratou expressamente da questão dos inativos. Retirou essa despesa do rol das admitidas (como fazia a legislação anterior) mas não a lançou no elenco de despesas proibidas. Conceinialmente, as despesas com os inativos não devem integrar manutenção e desenvolvimento do ensino. Não há, entretanto, óbice na LDB. Nesse caso, recomenda-se consulta formal ao Tribunal de Contas do Estado. O Tribunal de Contas de Pernambuco, por exemplo, não admite os gastos com inativos como MDE.⁶

Já os programas suplementares de assistência à saúde e alimentação são expressamente descartados como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino [LDB, art. 71, IV]. Alguns Tribunais de Contas chegaram a admitir as despesas com merenda escolar, ao arrepio da lei. Essa prática, entretanto, não mais será tolerada pelos coites de Contas para justificação da aplicação dos 25% pelos Municípios.

Para que a fiscalização acerca do cumprimento dos artigos. 70 e 71 seja eficiente, obriga-se o poder público a apurar e publicar em seus balanços e relatórios bimestrais de execução orçamentária [LDB, art. 72], as receitas e despesas com MDK, devendo os órgãos fiscalizadores priorizar o exame do cumprimento da aplicação dos recursos vinculados na análise das contas [LDB, art. 73]. Não basta pois, apenas a publicação dos gastos na função educação e cultura.

A LDB traz ainda outras inovações para coibir o desvio de recursos, expressos no artigo 69. São elas:

> A correção trimestral das diferenças entre a receita e a despesa prevista e a efetivamente realizada (art 69, § 4º). A legislação anterior permitia a correção anual. Assim, havia um eterno "rolar da dívida" para com a educação em patamar inferior aos 25%.

> A transformação da Secretaria de Educação em unidade orçamentária (art. 69, § 5ª). A LDB dispõe que o repasse dos recursos vinculados deve ocorrer *imediatamente ao órgão responsável pela educação*. São fixados prazos (a cada dez dias) cujo descumprimento sujeita a autoridade à responsabilização civil e criminal (art. 69, § 6º).

Pode-se abrir uma conta-educação, independentemente de ser movimentada pelo secretário. Esta, aliás, é a recomendação do MEC em sua proposta de Plano

⁶ O Plano Nacional de Educação (Lei nº 10 172/2001) continha meta (item 11.3, subitem13) de garantir recursos do Tesouro para o pagamento de aposentados e pensionistas, excluindo expressamente estas despesas da MDE. O dispositivo foi vetado pelo Executivo. Ver nota nº 8.

Nacional de Educação (PL nº 4 173/93)⁷ Essa separação de contas aumenta a transparência, mas não tem ainda qualquer feito distributivo.

Além de combater os desvios, a LDB concentra, os recursos no ensino público (art. 69, 'caput'). Não há contradição com o artigo 77, que permite a aplicação de recursos públicos em escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. O artigo 77 não se refere aos recursos públicos vinculados, mas a qualquer dos demais recursos previstos no artigo 68 ou ainda aos recursos de impostos, desde que não se comprometa o percentual mínimo (18% no caso da União; 25% no caso dos demais cures federativos) que deve ser obrigatoriamente aplicado no *ensino público*. A única exceção é a concessão de bolsas de estudo para alunos de escolas privadas (prevista no art. 70, VI), já que esta se dá em situação emergencial, nos termos do artigo 213 da Constituição, isto é, *quando houver falta de varias e cursos regulares na rede pública*.

4.1 FINANCIAMENTO, QUALIDADE E EQUIDADE NA LDB

Já no artigo 4º, IX a LDB dispõe que o Estado deve garantir padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Na discussão sobre financiamento é preciso ter em mente que o que se almeja é financiar o ensino de qualidade. Daí a noção de custo-aluno-qualidade, apresentada pelo artigo 74 da LDB. O custo-aluno-qualidade não se choca com a sistemática da Emenda nº 14, sendo aquele mesmo custo previsto no artigo 60, § 4º do ADCT. Não é, porém, o valor mínimo anual do FUNDEF. Este é um passo inicial, insuficiente ainda, para se atingir o que determinam o artigo 74 da LDB e O artigo 60, § 4º do ADCT. O FUNDEF concentra-se na questão da equidade. Não trabalha inicialmente com custo-qualidade ou com capacidade de atendimento.

O artigo 75 da LDB prevê que a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados sejam exercidas de modo a corrigir as disparidades de acesso (além de garantir qualidade). Esta é a questão enfrentada pelo FUNDEF, que, se não garante um padrão mínimo de qualidade, garante ao menos um padrão mínimo de gasto por aluno.

5. O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O FINANCIAMENTO

O Plano Nacional de Educação, cuja elaboração fora prevista no artigo 214 da Constituição Federal, foi aprovado pela Lei nº 10 172/2001, para vigorar pelo prazo de dez anos. Nele está contido capítulo específico referente a financiamento

⁷ Ver "Plano Nacional de Educação - Proposta do Executivo ao Congresso Nacional. MEC/IN K1 Brasília, 1998, pág. 47. A mesma proposta é defendida por João Monlevade e Eduardo Peneira, que consideram, entretanto, que o artigo 69, § 5º cria um fundo especial.



e gestão da educação básica. Como lei ordinária, mantém-se nos marcos **constitucionais**, não tendo alterado - e nem poderia fazê-lo, face à hierarquia normativa - o sistema de financiamento instituído pela Emenda Constitucional nº 14/96. Para cada nível e modalidade, assim como no que atine a financiamento, gestão, avaliação e magistério da educação básica, o PNE apresenta seus diagnósticos, diretrizes, objetivos e metas.

> Diagnóstico

Segundo o PNE, a fixação de um plano exige uma definição de custos, assim como a identificação dos recursos atualmente disponíveis "e das estratégias para sua ampliação", por meio de gestão mais eficiente e criação de novas fontes. Propõe-se, portanto, a ser um instrumento de captação de mais recursos para a educação.

Faz um balanço positivo da instituição do FUNDEF, que em sua análise, além de promover equidade partir de seu efeito redistributivo, sobretudo nas regiões mais pobres, induziu uma séria de transformações:

"> com a criação de contas únicas e específicas e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF deu-se mais transparência à gestão. A maior visibilidade dos recursos possibilitou inclusive a identificação de desvios;

> com a obrigatoriedade da apresentação de planos de carreira com exigência de habilitação, deflagrou-sc um processo de profissionalização da carreira;

> com a subvinculação ao pagamento dos professores, melhoraram os salários e foram novamente atraídos para a carreira professores que ocupavam outras posições no mercado de trabalho;

> a fixação de um critério objetivo do número de matrículas e a natureza contábil do fundo permitiram colocar os recursos onde estão os alunos e eliminar práticas clientelistas;

> diminuiu consideravelmente o número de classes de alfabetização e de alunos maiores de 7 anos na pré-escola, que foram trazidos para o ensino fundamental.

Para o PNE, a educação deve ser reconhecida como um valor em si, requisito para o exercício pleno da cidadania, para o desenvolvimento humano e para a melhoria da qualidade de vida da população. Diz o texto :

" Embora a educação tenha outras dimensões relevantes, inclusive a económica, o fundamento da obrigação do poder público de financiá-la é o fato de constituir um direito".

> Diretrizes

A partir dessa concepção, procura-se extrair da experiência brasileira diretrizes que não só reivindicam mais recursos como também indicam critérios e mecanismos de alocação. A vinculação de recursos é adotada como também a primeira diretriz básica para o financiamento da educação, justificando-se não só pela prioridade conferida à educação pela Constituição, mas também como condição de gestão mais eficaz, uma vez que o fluxo regular de recursos permite o planejamento. As demais correspondem a :

> gestão de recursos por meio de fundos de natureza contábil e contas específicas;

> promoção da equidade;

> equalização das oportunidades educacionais;

> composição de fontes de recursos, quando se tratar de matéria que envolva outros setores da administração.

São apontadas as seguintes diretrizes para a gestão, inclusive financeira:

> aprimoramento contínuo do regime de colaboração;

> transparência;

> implantação de sistemas de informação;

> desburocratização;

> descentralização;

> gestão democrática.

> Objetivos e metas

O PNE contém, neste capítulo específico, 15 objetivos e metas referentes ao financiamento e 26 relativas à gestão. Há ainda metas esparsas nos demais capítulos, o que revela uma preocupação de cada nível e modalidade de garantir seu quinhão de recursos. São elas: educação infantil (item 1.3, meta nº 21), ensino fundamental (item 2.3, metas nº 10 e 17), educação de jovens e adultos (item 5.3, meta nº 26), educação a distância e tecnologias educacionais (item 6.3, meta nº 14), educação especial (item 8.3, meta nº 23) e educação indígena (item 9.3, meta nº 12)

Há metas que procuram reiterar prescrições da LDB, conferindo-lhes eventualmente mais instrumentos (meta nº 2, referente à fiscalização; meta nº 3, referente ao repasse automático para as Secretarias de Educação; meta nº 4, relativa aos gastos admitidos ou não como MDE). Destacam-se, entre as metas previstas:

> Estabelecimento da educação infantil como prioridade para aplicação dos 10% dos recursos vinculados à MDE não reservados ao ensino fundamental (meta nº 8);



- > Utilização prioritária para a educação de jovens e adultos de 15% dos recursos destinados ao ensino fundamental, cujas fontes não integrem o FUNDEF (meta nº 10);
- > Estabelecimento de programa nacional de apoio financeiro e técnico-administrativo, para a educação de jovens e adultos (meta nº11). O programa é previsto na MP nº 2 100-29/2001, e já vem sendo alcunhado de "fundefinho";
- > Promoção de equidade (meta nº 14) e da autonomia financeira das escolas (meta nº 15).⁸

6. ESTRATÉGIAS PARA AMPLIAÇÃO DE RECURSOS DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Como vimos, três são as principais origens de recursos para a educação municipal: os 25% de sua receita de impostos vinculada; aquilo que for repassado pelos governos federal e estadual a programas educacionais, tendo como origem recursos das respectivas cotas do salário-educação e dos respectivos Tesouros; e o retorno da conta FUNDEF. É possível atuar, em alguma medida, sobre esses três caminhos.

6.1 RECURSOS VINCULADOS (25% DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS MUNICIPAIS)

Nos Municípios mais pobres ainda é muito grande o grau de dependência dos recursos transferidos, sobretudo o PPM. Os principais impostos municipais são de

⁸ Das 18 metas indicadas no projeto aprovado pelo Congresso, foram vetadas pelo Executivo três metas (nº 1, 7 e 13) referentes, respectivamente, ao percentual do PIB a ser aplicado na educação ao final de dez anos, prazo de dois anos para estabelecimento, em todas as esferas, de valor por aluno correspondente a padrão de qualidade e pagamento de inativos com recursos do tesouro, sem onerar a MDE - uma vez que, segundo este indica nas razões do veto:

meta nº 1: contraria o disposto na Lei de Responsabilidade fiscal, "por não indicar fonte de receita correspondente e não estar em conformidade com o PPA (...) Além disso, a falta de determinação do quantum correspondente, no Plano Nacional de Educação, para a participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - o que se justifica para não inquirir de inconstitucionalidade a proposta por interferência indevida entre as diversas esferas de poder - impossibilitará o encaminhamento, para atendimento das disposições da LRF, da legislação prevista no anexo ao projeto, o que recomendaria, também pelo prisma do interesse público, o veto ao referido dispositivo";

meta nº 7: "conquanto seja inequívoca a relevância de tal disposição, não se mostra adequada a veiculação de conteúdo de tal natureza por intermédio de lei ordinária federal, que não tem o condão de obrigar Estados e Municípios...";

meta nº 13: "o projeto, tal como redigido, traz enorme encargo para os cofres públicos, desprezando, num primeiro plano, as contribuições dos beneficiários para a Previdência Social, indo de encontro, portanto, às diretrizes atualmente em vigor de reformulação do setor como contribuição para o ajuste fiscal".



base urbana (IPTU, ISS e ITBI) [Bremaeker, 1996, p. 17]. Os pequenos municípios devem estar atentos para sua cobrança. Como é reduzida a capacidade de pagamento deve-se identificar os que devem pagar e deles eferuar a cobrança justa. Pode-se promover a regularização dos cadastros de imóveis e propriedades urbanas [Fortes e Bernardo, 1997, p. 98], prestadores de serviços, além de desenvolver campanhas educativas visando aumentar a arrecadação.

Recente estudo do BNDES, realizado sob a coordenação de José Roberto Rodrigues Afonso, aponta que em mais da metade dos municípios brasileiros a arrecadação própria 'per capita' é inferior a R\$ 10,00 ao ano. No Nordeste, 905 municípios com até 20 mil residentes dispõem de uma arrecadação 'per capita' de apenas R\$ 2,40 por ano. O estudo chegou à conclusão, entretanto, de que e equivocada à ideia de que a baixa arrecadação resulte da falta de vontade política dos prefeitos de cobrar impostos. Decorre sobretudo de fatores como: informações disponíveis incompletas e/ou defasadas, máquinas arrecadadoras ineficazes e ausência de pessoal qualificado. Constatou-se, por exemplo, que o número de domicílios com ligação de água e energia supera em muito o número de imóveis cadastrados nas Secretarias de Fazenda para efeito de arrecadação do IPTU.⁹

Há Estados, como Minas Gerais, que introduziram, como componente na distribuição de um quarto da cota do ICMS, critérios de gestão. Assim, foram beneficiados os Municípios que combateram a renúncia fiscal e a sonegação, melhorando seus níveis de arrecadação (Lei Robin Hood).

A guerra fiscal tem também impacto sobre recursos educacionais, uma vez que são concedidas isenções por vários anos. Já se tentou no Congresso Nacional, sem sucesso, tornar a parcela vinculada à educação indisponível para isenção. Os Municípios que optarem por esse tipo de renúncia fiscal podem, ao menos, negociar com as empresas parcerias na área da educação em que estas invistam parte daqueles recursos que deixam de pagar em educação de seus empregados e dos seus familiares, ou doação de equipamentos a escolas públicas, etc.

6.2 SALÁRIO-EDUCAÇÃO E REPASSES DA UNIÃO E ESTADOS

A cota federal do salário-educação é direcionada para programas dos quais podem participar os Municípios. Em alguns Estados já há lei disciplinando a distribuição dos recursos da cota estadual. Onde não há, cumpre aos Municípios negociar com o Estado o estabelecimento de critérios.

⁹ Ver "Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus" - Estudo de José Rodrigues Afonso e outros, disponível na Internet. O BNDES mantém o programa de modernização da administração tributária e da gestão dos setores sociais básicos municipais - PMAT, que disponibiliza recursos aos municípios a juros subsidiados para que promovam a modernização de sua máquina arrecadadora e o aperfeiçoamento de sistemas de informação, serviços e processos voltados aos serviços sociais básicos.



Cabe aos Municípios estar permanentemente em contato com secretários estaduais e com o MEC para obter as informações acerca de sua habilitação aos programas oferecidos. É importante ainda, que os Municípios estejam atentos a programas oferecidos por outros ministérios que não o MEC. Assim, por exemplo, o Ministério da Cultura dispõe de programa para implantação de bibliotecas públicas nos municípios que não as tenham. O Ministério do Trabalho dispõe de recursos para qualificação que podem se casar com programas orientados para a educação de jovens e adultos.

6.3 RETORNO DO FUNDEF

6.3.1 O MUNICÍPIO E O FUNDEF

O FUNDEF passa a ser a fonte de ganho ou perda de recursos que mais diretamente depende da ação do Município. A primeira maneira de ganhar recursos ou minimizar as perdas é pela criação de novas matrículas, no ensino fundamental, o que pode se dar:

- > por matrícula de crianças que estão fora da escola;
- > por negociação, no espírito do regime de colaboração, para a absorção de vagas da rede estadual;
- > por matrícula no ensino fundamental de crianças da faixa etária desse nível que estão em estabelecimentos de outros níveis;
- > por matrícula no ensino fundamental de adolescentes acima da faixa em classes de aceleração, obrigatoriamente em cursos presenciais;
- > pelo afluxo de alunos da rede privada em face da redução do poder aquisitivo da classe média.

A cada nova matrícula correspondem recursos no valor mínimo anual fixado para o fundo no âmbito de cada Estado. É importante assinalar, como já o fazia Ubiratan Aguiar (1997, p. 13), que devem ser feitas duas contas: a conta do retorno do FUNDEF e a de eventuais novos custos (por exemplo, ampliação de salas de aula, contratação de professores, etc). O acréscimo de vagas só trará retorno financeiro no ano seguinte, uma vez que a base de cálculo refere-se ao censo do ano anterior ao letivo, salvo no caso de absorção de vagas estaduais. O Município deve negociar com o Estado convênio que previra a *imediata transferência* de recursos do fundo, correspondentes às vagas absorvidas [Lei nº 9.424/96, art. 3, § 9º]. Nos termos da Emenda Constitucional nº 19 [CF, art. 241], pode haver transferência inclusive de bens e de pessoal essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Não se pode incluir as matrículas da educação infantil (creche e pré-escola) na base de cálculo do FUNDEF. Tal procedimento violaria a EC nº 14.



Dada a dificuldade operacional de realizar o censo no ano letivo em curso, o número de matrículas que serve de base para o cálculo da distribuição dos recursos é o do ano anterior. Isso pode gerar defasagem, se houver crescimento expressivo das matrículas devido a esforços do Município ou a fatores migratórios. Para atenuar o problema, a Lei do FUNDEF introduziu dois dispositivos:

> o citado artigo 3º, § 9º, que aponta para a resolução do problema no caso de absorção de vagas estaduais pela transferência imediata dos recursos segundo o convênio Estado-Município;

> a previsão, no artigo 6º, § 1º, do acréscimo das estimativas de novas matrículas.

O objetivo da lei era reduzir o impacto das variações, sendo o momento ideal para fechar as estimativas aquele entre o fim do ano e o início do ano letivo subsequente. Ocorre que o Decreto nº 2 264/97, que regulamenta a lei do FUNDEF, prevê a elaboração das estimativas até 31 de março de cada ano (art. 2º, § 2º, "a") para repasse no ano subsequente. Em que pese essa dificuldade, o Município deve realizar as estimativas (verificando, por exemplo, quantas crianças ingressarão na faixa etária, no ano letivo, e quantas crianças que estão fora da escola matricular-se-ão - o que pode ser feito por uma pré-matrícula), a partir de um censo educacional realizado pelo Município. Essas estimativas devem ser devidamente documentadas e encaminhadas ao MEC.

6.3.2 o CENSO ESCOLAR, o CENSO EDUCACIONAL E O FUNDEF

O Censo Escolar apura dados referentes àquelas pessoas que já estão na escola. Trata-se, sobretudo, de contagem de matrículas e organização dos dados sobre níveis e modalidades de ensino. É organizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, do MEC, sendo os dados coletados pelo Município.

O número de matrículas apurado no Censo Escolar é um dos elementos da base de cálculo (o outro é o número de matrículas estimado) para obtenção dos recursos do FUNDEF. Cabe à Secretaria Municipal de Educação, em primeiro lugar, verificar o correto preenchimento dos formulários do censo, delegando o acompanhamento dessa tarefa a pessoal capacitado. Qualquer erro pode significar perda de recursos. Em segundo lugar, o Município deve se valer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF - que tem como uma de suas atribuições a supervisão do Censo Escolar - para verificar se os dados publicados pelo MEC no Diário Oficial da União correspondem àqueles apurados pelo censo. O Município tem o prazo de 30 dias para recorrer solicitando retificações - de dados referentes a qualquer ente federativo, *no âmbito de seu Estado*. O MEC pode efetuar auditorias para verificar a correção dos dados, sendo previstas sanções administrativas, civis e penais em caso de fornecimento doloso de informações falsas.



O Censo Escolar dá o retrato da rede municipal de ensino, indica o que pode ser aprimorado na gestão da rede. O censo educacional apura dados referentes a todas as crianças em idade escolar (e jovens e adultos que não tiveram acesso à educação na idade própria), estejam ou não frequentando a escola. Sua realização pode ser feita pelo Município, com recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino [LDB, art. 70, IV]. Trata-se, a exemplo do Censo Escolar, de importante instrumento de planejamento.

O censo educacional permite, a partir da verificação das crianças que estarão em idade escolar quando do início do ano letivo, a realização da estimativa de matrículas - outro elemento da base de cálculo para obtenção de recursos do FUNDEF. Facilita ainda, o cadastramento de famílias em programas de renda mínima. Radiografa a situação educacional do Município, e indica o que deve ser feito para a universalização do acesso e a permanência na escola.

6.4 O PROGRAMA NACIONAL DE RENDA MÍNIMA VINCULADA À EDUCAÇÃO - BOLSA ESCOLA

A Lei nº 9.424/96 já dispunha:

"Art. 14. A União desenvolverá política de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, acesso e permanência na escola promovidos pelas Unidades federadas em especial aquelas voltadas às crianças e adolescentes em situação de risco social".

Essa política de estímulo teve, até recentemente, como instrumento legal, a Lei nº 9.533/97, a partir da qual pôde-se desenvolver o apoio federal a programas municipais de garantia de renda mínima. Ao aplicar recursos próprios (financeiros ou não), o Município atraía recursos federais. Observe-se ainda que os recursos, federais ou municipais, provêm de outras fontes que não as vinculadas a manutenção e desenvolvimento do ensino (geralmente a fonte é a seguridade social). O motivo é óbvio: trata-se de um programa de maior amplitude social, que não é propriamente um programa educacional, embora tenha critérios e resultados educacionais. Estudos recentes conduzidos em universidades e instituições de pesquisa, como o Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA, estabelecem cada vez mais correlações entre a falta de acesso à educação e a pobreza e a miséria. A temática ganhou os debates legislativos, e resultou na promulgação da Emenda Constitucional nº 31/2000, que instituiu, até 2010, o Fundo Nacional de Combate à Pobreza, que proporcionou aporte significativo de recursos para o programa de renda mínima associado à educação, rebatizado de Bolsa-Escola federal, de 162,6 milhões de reais para 1,7 bilhão de reais. O novo programa é regulamentado pela Lei nº 10.219/2001, e esses recursos passaram a integrar o orçamento do MEC



Os resultados mais notáveis desse tipo de programa são:

- > estímulo a universalização do acesso;
- > combate à evasão escolar;
- > maior envolvimento da família na educação da criança;
- > combate ao trabalho infantil;
- > melhoria do bem-estar da família.

São características do programa previsto na Lei nº 10 219/2001:

> atendimento às famílias com renda 'per capita'¹ inferior a valor fixado nacionalmente em ato do Executivo, residentes no Município e com crianças entre seis e quinze anos, matriculadas em escolas de ensino fundamental;

> frequência escolar de no mínimo 85%;

> participação da União com pagamento diretamente a família beneficiária, no valor mensal de R\$ 15,00 por criança, até o limite de três crianças;

> o Município deve editar lei municipal, compatível com o termo de adesão ao programa;

> os recursos despendidos com o programa não são considerados despesas com manutenção e desenvolvimento de ensino;

> sem prejuízo das outras condições, a contrapartida do Município deve incluir ações socioeducativas de apoio a trabalhos escolares, de alimentação e de práticas desportivas e culturais em horário complementar ao da frequência escolar;

> deve ser instalado o Conselho de Acompanhamento e Controle Social, composto por representantes do poder público (até 50%) e da sociedade civil;

> o pagamento será feito preferencialmente às mães.

6.5 OS PROGRAMAS DE APOIO À EJA E EXPANSÃO DO ENSINO MÉDIO

A Medida Provisória nº 2 100-29/01 instituiu dois novos programas, direcionados para :

> a educação fundamental de jovens e adultos nos Estados e Municípios com menor índice de desenvolvimento humano -IDH;

> a expansão e a melhoria da rede escolar do ensino médio.

O primeiro programa, regulamentado pelos artigos 18 a 23 e 26 a 30 da MP, interessa diretamente ao Município. Compreenderá os exercícios de 2001 e 2002. São características do programa:



> assistência em função do número de alunos atendidos de acordo com as matrículas em cursos da modalidade " supletivo presencial com avaliação no processo", de acordo com o Censo Escolar do ano anterior;

> os beneficiários são os Municípios dos 14 Estados com o menor IDH (Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe, Tocantins) e os Municípios situados em microrregiões com IDH menor ou igual a 0,500 ou que, isoladamente, estejam nesta condição segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano publicado pelo PNUD (última versão de 1998);

> os repasses mensais são feitos pelo FNDE mediante crédito automático em conta única e específica, aberta e mantida na mesma instituição financeira e agência depositária dos recursos do FUNDEF;

> os valores transferidos não são considerados despesas de MDE;

> os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF são as instâncias de controle social do programa;

> as irregularidades verificadas pelos conselhos devem ser comunicadas mediante ofício ao FNDE, sob pena de *responsabilidade solidária*;

> as irregularidades podem suscitar a suspensão dos repasses.

O programa de apoio ao ensino médio contribui para que o Município que ainda tenha rede de ensino médio possa, no âmbito do regime de colaboração, negociar com o Estado a absorção por parte deste de seus alunos de ensino médio [MP nº 2 100-29/01, art. 24].

6.6. PROGRAMAS DE OUTROS MINISTÉRIOS

É comum que as Secretarias Municipais de Educação restrinjam-se a procurar recursos apenas em programas oferecidos pelo MEC. Há, entretanto, ações de outros ministérios que podem ser aproveitadas pelos Municípios para trazer mais recursos para a educação. A seguir, são indicados alguns exemplos de programas para os quais o Município pode tentar se habilitar.

6.6.1. PROGRAMA UMA BIBLIOTECA EM CADA MUNICÍPIO

Trata-se de programa do Ministério da Cultura - MINC, cujo objetivo é a implantação de bibliotecas públicas nos Municípios que não as tenham. Sabe-se que muitas escolas não possuem bibliotecas. O desenvolvimento de atividades integradas a uma biblioteca municipal (pesquisa, visitas dirigidas, etc.) seria muito útil. Para participar do programa, os Municípios devem :

> dispor de imóvel e funcionários para a biblioteca;

> instituir lei municipal apoiando a biblioteca; e



> conectar a biblioteca aos sistemas estadual e nacional de bibliotecas.

Serão destinados recursos pelo MINC para aquisição de acervo, equipamento e treinamento de pessoal.

6.6.2. PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA - PRONERA

O programa, vinculado ao Ministério Extraordinário de Política Fundiária e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, é voltado para a educação de jovens e adultos e a formação continuada e escolarizada (média e superior) de educadores do ensino fundamental, residentes nas áreas de assentamentos de reforma agrária.

6.6.3. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR - PLANFOR

O programa é desenvolvido pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional - SEFOR, do Ministério do Trabalho, e tem por objetivo qualificar e requalificar, ao ano, de 1999 a 2002, pelo menos 20% da população economicamente ativa, visando aumentar a possibilidade de obtenção de emprego e a permanência no mercado de trabalho.

São realizados convênios de acordo com planos estaduais de trabalho (PEQ) coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, sob orientação de comissões estaduais e municipais de emprego; ou, ainda, parcerias com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do programa de seguro-desemprego.

As normas do programa estão contidas nas Resoluções nº 126/96 e 194/98, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT. Tais recursos, aplicados na educação de jovens e adultos, são dirigidos para a educação profissional de nível básico [Decreto nº 2 208/97, arts. 3º, I e 4º].

6.6.4. PROGRAMA EDUCAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

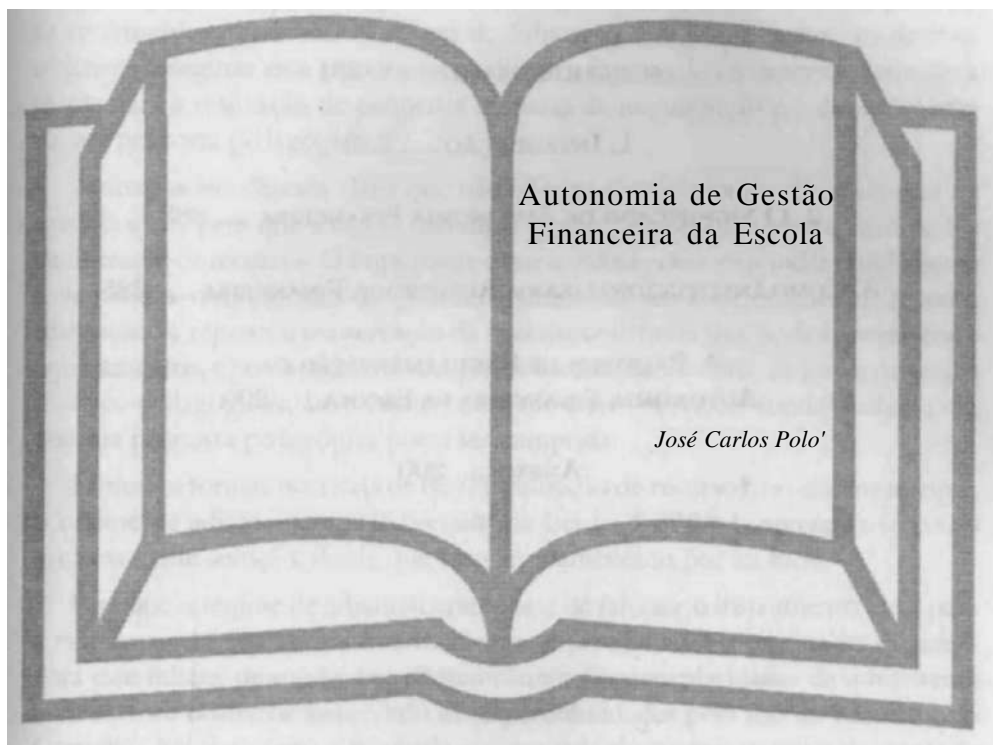
Criado pela Portaria nº 2/2001, destina-se à disseminação de recursos de telecomunicações e informática nas escolas públicas federais, estaduais e municipais, abrangendo todos os níveis de ensino.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Ubiratan. *A revolução do ensino fundamental*.- Brasília: Câmara dos Deputados, 1997, p. 13.



- AMARAL Sobrinho, José, Xavier, António Carlos e Marra, Fátima. Gestão da escola fundamental: situação amai e tendências. In: *Gestão Escolar: desafios e tendências*- Brasília: IPHA, 1994, p. 57.
- BREMAEKER, François E. J. Causas da situação da crise financeira dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, IBAM, ano XLIII, n. 219, abr./dez. 1996, p. 17.
- FORTES, Fátima e Bernardo, Márcia AMARANTE. Municípios continuam sem autonomia financeira. *Revista do Legislativo*, n. 18 abr./jun. 1997, p.98.
- GADOTTI, Moacir. Educação: linhas tortas. *Momento*, n. 8, ANABB, mar./abr. 96, p. 21.
- GOLDEMBERG, José DUHRAM, Eunice. *A educação no Brasil*, IEA/USP 1993, p. 39.
- NEGRI, Barjas. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, tabela 8, p. 14. mimeo
- PLANO de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.- Brasília: MEC, 12/09/95, p. 5. mimeo
- PORTELA DE OLIVEIRA, Romualdo e CATANI, Afrânio Mendes. *Constituições estaduais brasileiras e Educação*. Cortez Editora, 1993, p.34.
- _____. Teixeira, Anísio. A municipalização do ensino primário. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, MEC/INEP, v. xxvii, n. 65 1957, p.31.
- REZENDE, José Marcelino Pinto. *A divisão de responsabilidade pelo ensino no Brasil e o impacto das Mudanças na legislação.*, 1996, p. 9. mimeo
- VERAS, Maria Eudes. Legislação Federal e financiamento da educação. In: *Guia de Consulta - Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM*.- Brasília: 1997, p.58 e 59.



Autonomia de Gestão
Financeira da Escola

José Carlos Polo'



SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO. . . .	281
1. INTRODUÇÃO. . . .	282
2. O SIGNIFICADO DE AUTONOMIA FINANCEIRA. . . .	282
3. COMO INSTITUCIONALIZAR A AUTONOMIA FINANCEIRA. . . .	285
4. PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DA ESCOLA. . . .	290
ANEXO. . . .	290

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Lei de **Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)**, ao tratar, em seu artigo 15, da autonomia da escola nas suas diversas dimensões, prevê a autonomia de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. O recém-aprovado Plano Nacional de Educação estabelece como um de seus objetivos assegurar essa autonomia mediante o repasse de recursos diretamente a escola para a realização de pequenas despesas de manutenção e o cumprimento de sua proposta pedagógica.

Ambas as leis deixam claro que não se trata de autonomia absoluta, mas na medida exata para que a escola não fique à mercê de procedimentos demorados de liberação de recursos. O importante é que a escola possa responder rapidamente a demandas simples, mas de grandes reflexos no seu funcionamento, como a realização de reparos e conservação de suas dependências físicas, de seus móveis e equipamentos, e possa eferuar a compra de determinados bens, inclusive materiais didático-pedagógicos, bem como contratar certos serviços, fundamentais para que sua proposta pedagógica possa ser cumprida.

Dentre as formas possíveis de descentralização de recursos, no caso municipal, o regime de adiantamento, já previsto na Lei nº 4 320/64, apresenta-se como uma excelente solução, desde que bem regulamentado por lei local.

Para que o regime de adiantamento possa de fato ser o instrumento ideal para a escola exercer sua autonomia financeira, é preciso adotar-se uma lei exclusiva para esse mister, de modo a se contemplarem as particularidades de um sistema escolar, com o diretor assumindo as responsabilidades pelo uso do dinheiro e o Conselho Escolar como a instância encarregada do planejamento e do controle do uso do dinheiro repassado pela Prefeitura.

As municipalidades que desejarem adotar as sugestões oferecidas neste trabalho podem contar com a minuta de projeto de lei que acompanha o presente texto.



1. INTRODUÇÃO

Um dos dispositivos contidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) trata da questão da autonomia da escola pública de educação básica, tanto no âmbito pedagógico quanto no administrativo e financeiro,' em consonância com um dos princípios que nortearam a elaboração do referido diploma legal, o qual definiu a escola, depois do aluno, como o foco principal do sistema educacional concebido. A ela devem ser direcionados os esforços das autoridades públicas com o objetivo de oferecer ensino que seja, ao mesmo tempo, universal e de qualidade.

Mesmo com a LDB avançando firme nessa questão, definindo normas claras e objetivas para garantir a autonomia das escolas, não tem sido fácil implementá-la, em particular nos Municípios. Das três dimensões a que faz referência o artigo 15 da LDB, este trabalho estará se ocupando apenas da autonomia de *gestão financeira*. Para facilitar, daqui para frente será usada simplesmente a expressão *autonomia financeira*. O objetivo é analisar os diversos aspectos que envolvem a questão e oferecer uma proposta que proporcione, ao menos na esfera dos Municípios, os meios legais e operacionais para tornar efetiva essa autonomia.

No primeiro momento procurar-se-á definir o que seja autonomia financeira da escola e suas implicações perante normas contidas em outras leis que **regem** a gestão pública, para, depois, ser apresentado o encaminhamento que pareceu ser o mais adequado, consubstanciado em minuta de projeto de lei que o Município poderá adotar, caso deseje, de fato, fazer valer o princípio tão bem colocado pela LDB.

2. O SIGNIFICADO DE AUTONOMIA FINANCEIRA

Para se chegar à formulação de uma proposta capaz de tornar efetiva a autonomia financeira da escola e fundamental que, antes de tudo, seja bem esclarecido seu real significado e o contexto em que está sendo contemplada pela legislação.

O termo *autonomia*² significa capacidade dos indivíduos de analisar e avaliar determinada situação, tomando decisões próprias a seu respeito. Contudo, assim

¹ Dispõe o artigo 15 da LDB (Lei nº 9 394/96): "Art. 15 - Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público".

² Para expor o significado do termo *autonomia* um dos tópicos mais importantes deste trabalho, o autor contou com a inestimável colaboração da prof^a Adélia Luiza Portela, consultora do FUNDESCOLA/MEC

como o conceito de liberdade ou outros de natureza similar, autonomia é um conceito que tem algumas características específicas: *(i)* é relacional, ou seja, a autonomia de alguém é relacionada com a autonomia do outro; *(ii)* expressa graus de relatividade - ninguém é autônomo de forma absoluta; pode-se ser autônomo em relação a alguma coisa e dependente em relação a outra; *(iii)* é, portanto, um conceito interdependente, ou seja, autonomia não pode ser confundida com soberania.

Contudo, é bom ter em mente que é sobre uma autonomia específica que esse texto discorre - a autonomia da escola, que, por sua vez, tem papel muito diferenciado das outras instituições sociais: e a escola o lugar, por excelência, em que o processo intencional de ensino-aprendizagem ocorre. E, para cumprir a tarefa de transmitir determinados conhecimentos, os conhecimentos denominados escolares, a escola se constituiu como uma indispensável instituição social criada pela sociedade letrada. O processo educativo, pedagógico, ocorre, é claro, em todos os âmbitos da vida social, pela imersão dos indivíduos no ambiente familiar, no espaço cultural formador, pelas trocas informais, por intermédio dos meios de comunicação, pelo trabalho. Contudo, é a escola a única instituição que tem o papel explícito de intervir na aprendizagem e, conseqüentemente, no processo de desenvolvimento dos indivíduos, por uma atuação sistemática, que provoca mudanças e permite a reconstrução, pelos sujeitos que a ela têm acesso, dos conhecimentos construídos pela humanidade ao longo da sua história. Assim, dado esse caráter específico dessa indispensável instituição social, não se pode pensar as diversas dimensões da gestão escolar isoladamente e, sim, compreendê-las de forma integrada, tendo como referência maior a dimensão pedagógica.

É, portanto, a partir desse contexto que se passa a discutir a autonomia financeira da escola e os princípios que devem orientá-la, tendo em vista que qualquer ação desenvolvida no seu interior tem implicações pedagógicas para os que dela participam. A participação está fortemente vinculada ao princípio constitucional da gestão democrática expressa na CF e na LDB, em seus artigos 14 e 15. Assim, é esse princípio democrático que deve ser o orientador maior das diversas formas que a autonomia financeira pode vir a tomar nas diferentes escolas e nos diferentes Municípios. Deste princípio não se pode fugir, e é dele que deve vir a inspiração para tornar todos os atos relacionados com o planejamento e o uso dos recursos financeiros em atos de aprendizagem e de exercício da cidadania. O Conselho Escolar, instrumento de participação da comunidade, deve ser o maior aliado do gestor na construção da autonomia financeira da escola. O repasse de recursos financeiros para a escola, se for bem trabalhado, pode se transformar em ponto de partida para a própria formação e o fortalecimento dos conselhos. Reunir representantes da comunidade escolar para planejar o uso dos recursos recebidos pela escola e supervisionar sua aplicação, a partir dos objetivos e das metas definidos na proposta pedagógica, pode significar um momento importante



de início de um processo mais amplo e completo que alcance a finalidade última de existência dos conselhos: a participação da comunidade em todas as dimensões da gestão escolar - a pedagógica, a administrativa e a financeira.

C) termo autonomia, tomado de forma isolada, quer dizer agir e decidir sem depender de outrem, partindo-se de um pressuposto de que a pessoa - ou a instituição - é dotada de meios próprios para a sua sobrevivência ou o cumprimento de suas finalidades. O Município, por exemplo, goza de autonomia política, administrativa e financeira, pois escolhe diretamente seus governantes, presta serviços à comunidade e responde pelos respectivos custos, tendo por base os tributos que lança e arrecada ou que lhe são transferidos em decorrência de mandamentos constitucionais. No próprio Município podem existir entidades dotadas de autonomia administrativa e financeira, como as autarquias e fundações.

No caso da escola, não foi a ideia de independência que o legislador procurou transmitir, mesmo porque a escola não conta com receitas próprias capazes de sustentar a condição de autonomia plena como a que foi descrita.

O que o legislador pretendeu dizer foi que a escola, o principal componente do sistema educacional brasileiro, não pode ficar lá longe, esquecida, ignorada por aqueles que decidem o destino dos recursos públicos, sem meios materiais suficientes para desempenhar sua importante missão. Pretendeu dizer que o diretor da escola não pode ficar à mercê de um complexo sistema de suprimento de materiais e de prestação de serviços que o deixe por longo tempo de mãos atadas, sem poder sequer trocar a fechadura quebrada da porta, consertar o telhado, contratar ônibus para levar os alunos a uma atividade externa, comprar algumas folhas de cartolina, algumas canetas coloridas, uma toalha nova para cobrir, em dia de festa na escola, a mesa surrada de tanto uso, reerguer o muro que tombou na noite anterior, realizar outras tantas despesas pequenas, mas de grande valor para o sucesso pedagógico de seu estabelecimento.

O legislador, ao dizer que à escola devem ser atribuídos *progressivos graus de autonomia*, reconheceu que não se trata de autonomia absoluta, mas que, mesmo parcial, deve *progredir* até um ponto que lhe garanta seu pleno funcionamento, nas suas múltiplas dimensões. A esse propósito, manifesta-se com muita clareza Castro (1998)³ ao ensinar:

"Com efeito, essa autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira não é a mesma assegurada pela CF às universidades. A autonomia que se dá aos estabelecimentos de ensino em geral é a capacidade de elaborar

³ CASTRO, Marcelo Lúcio Otroni de. *In: A Educação na Constituição de 1988 e a LDB*. Ideal Gráfica e Editora - Brasília, 1998, p. 153.



sua proposta pedagógica, de tomar certas decisões administrativas e de gerir com relativa liberdade ao menos parte dos recursos financeiros que receber, em especial os relativos às despesas ordinárias, que não podem esperar pela autorização, com frequência demorada, da administração dos sistemas de ensino. Essas práticas, por sinal, não constituíam uma raridade, mesmo antes da LDB. Porém, muitas vezes eram adotadas por omissão ou faziam parte de práticas deficientemente normatizadas. A garantia de certo grau de autonomia pela LDB pretende valorizar o poder criativo dos administradores da escola, evitando, ao mesmo tempo, tanto o centralismo ultrapassado quanto a pequena liberdade exercida burxTariamente".

Portanto, objetivou-se garantir uma base legal no estatuto da educação brasileira para obrigar as unidades da Federação a destinarem recursos financeiros diretamente às suas escolas.

Se a autonomia financeira da escola não é absoluta, como foi demonstrado, caberia indagar-se como se saberá se o grau amai é adequado. Essa é uma questão que cabe a cada sistema de ensino apurar. Um sistema bem organizado, que funcione mediante eficiente processo de planejamento, por certo saberá com antecedência quais as necessidades materiais das escolas e tratará de prove-las em tempo hábil e nas quantidades necessárias. Sendo assim, a demanda *dâ* escola por recursos financeiros será menor, adstrita aos casos que o sistema central não consegue atender. Isso pode variar de escola para escola, em função, por exemplo, da sua localização e da dificuldade de acesso. Se, por outro lado, o sistema não for organizado de forma razoável, a escola deverá contar com um volume maior de recursos financeiros para compensar essa ineficiência, realizando, diretamente, suas despesas ordinárias de compra de bens e contratação de serviços.

Outra questão importante prende-se ao fato de que o artigo 15 da LDB determina que a autonomia financeira deve ser assegurada pelo respectivo sistema de ensino, deixando um vazio no caso de Municípios que não o tenham instituído, pois se estiverem integrando o sistema estadual não cabe a este, em face da autonomia orçamentária e financeira dos Municípios, qualquer ingerência nessas questões. Mas, não existe, por outro lado, qualquer empecilho legal para que as Prefeituras não dotadas de sistema próprio de ensino estendam às suas escolas a autonomia de que trata a LDB, o que é absolutamente recomendável.

3. COMO INSTITUCIONALIZAR A AUTONOMIA FINANCEIRA

A institucionalização de uma regra que garanta autonomia financeira às escolas deve submeter-se a um conjunto de normas aplicáveis ao planejamento e ao uso do dinheiro público. Dependendo do maior ou menor grau dessa autonomia,



haverá maior ou menor complexidade para os diretores de escola, em razão da necessidade de cumprimento de normas estabelecidas pela Lei nº 4 320/64,⁴ pela Lei nº 8 666/93,⁵ e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 4 de maio de 2000), fato esse reconhecido pelo artigo 15 da LDB.

O primeiro aspecto a ser lembrado diz respeito à forma como o orçamento municipal é elaborada. As dotações orçamentárias são definidas por meio de códigos numéricos e de um valor máximo a ser despendido à sua conta. Cada dotação faz parte de uma ação de governo, a qual resulta de um processo de planejamento e orçamento submetido à Câmara de Vereadores e transformado em lei após sanção do prefeito. Essas ações e dotações figuram no orçamento agrupadas segundo os órgãos municipais (secretarias) e respectivos **departamentos** (unidades orçamentárias).

Isso modo quer dizer que dotações destinadas à manutenção do ensino municipal não aparecem no orçamento separadas por escola, já que o menor detalhamento é a unidade orçamentária, ou seja, os departamentos ou órgãos equivalentes das secretarias municipais. A escola apareceria no orçamento de forma destacada apenas se possuísse 'status' de autarquia ou fundação, como ocorre na União em relação às suas universidades e escolas técnicas.

Quanto à utilização das dotações orçamentárias, independentemente da forma a ser adotada, centralizada ou descentralizada, a destinação de recursos às escolas deve sujeitar-se a um dos dois regimes de realização da despesa previstos na Lei nº 4 320/64, ou seja, o regime normal e o regime de adiantamento.

Pelo *regime normal* que consiste na realização da despesa de acordo com os estágios de empenho prévio, liquidação e pagamento, é possível, se for adotada pela administração municipal a descentralização da execução orçamentária e financeira, permitir a cada órgão municipal ou unidade orçamentária (departamento) efetuar seus próprios empenhos, liquidações e pagamentos. Mas essa descentralização dificilmente chegará às escolas, porque todas compartilham das mesmas dotações de manutenção do ensino municipal.

A realidade mostra que a maioria das municipalidades brasileiras, mesmo as de médio porte, adotam o sistema centralizado de execução orçamentária, pois a descentralização pode significar, dependendo do caso, a multiplicação desnecessária de tesourarias, de seções de contabilidade, de prestação de contas, de comissões de licitação, de seções de compras e almoxarifados, etc. Entretanto, cada Município

⁴ A Lei Federal nº 4 320, de 17 de março de 1964, regula todo o processo de elaboração e execução do orçamento público e define normas sobre os registros contábeis que devera ser feitos.

⁵ A Lei Federal nº 8 666, de 21 de junho de 1993, estabelece as normas sobre licitações e contratos no setor público, aplicáveis a todas as esferas de governo, inclusive aos Municípios.



deve definir seu modelo ideal de organização, de modo a respeitar os princípios de eficiência, racionalidade e menor custo administrativo, principalmente agora que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece severos limites para gastos com pessoal.

Isso não inviabiliza a adoção de outras formas que permitam às escolas gozarem *in* autonomia financeira assegurada pelo artigo 15 da LDB. A legislação sobre finanças públicas, ao contrário do que se costuma ouvir, não é empecilho para a realização desse mister. As reclamações, na maioria das vezes, decorrem do desconhecimento das possibilidades existentes, não só para as escolas como também para outras unidades dos demais setores em que o Município atua.

Uma forma bastante utilizada é a concessão de subvenção social às associações de pais e mestres, que recebem os recursos e os aplicam diretamente na escola, ficando sujeitos a prestação de contas, que mais tarde são examinadas pelo respectivo Tribunal de Contas. O detalhe nessa modalidade de descentralização de recursos é que são exigidas: autorização legislativa prévia e específicas; condições para sua concessão estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;⁶ existência de recursos no orçamento, tudo de conformidade com o que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 26. Foi esta a forma escolhida pelo MEC ao implantar o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), havendo certas particularidades a serem observadas, conforme legislação federal que regulamenta o projeto.

Há, entretanto, outra forma, muito mais eficiente, de se garantir a autonomia financeira das escolas. Trata-se do *regime de adiantamento* previsto nos artigos 68 e 69 da Lei nº 4 320/64, assim redigidos:

"Art. 68 - O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação".

"Art. 69 - Não se tará adiantamento a servidor em alcance⁷ nem a responsável por dois adiantamentos".

Veja-se que esses dispositivos, embora constantes de uma lei promulgada há quase quarenta anos, são de uma utilidade ímpar para a gestão pública brasileira, pois permitem aos administradores públicos celeridade na realização de pequenos gastos para os quais o regime normal não é adequado, em face das várias etapas que a despesa deve percorrer, o que em geral demanda muito tempo de espera.

⁶ Se a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município eventualmente não contemplar a concessão de subvenções às associações de pais e mestres da escola, pode o prefeito enviar à Câmara de Vereadores projeto de lei objetivando a inclusão desses dispositivos na lei já em vigor.

⁷ Alcance quer dizer apropriação ou desvio de dinheiro público praticado por servidor. Também será considerado em alcance o funcionário que deixar de prestar contas, no prazo legal, de recursos recebidos ou sob sua guarda pessoal.



Para a escola esse regime ajusta-se como uma luva. Em geral, um estabelecimento escolar não necessita de muito dinheiro, mas precisa ter permanentemente à sua disposição recursos para pequenos gastos, que proporcionam grandes resultados administrativos e pedagógicos. Por ele o diretor pode pagar despesas como as já mencionadas neste texto. Pode requisitar um segundo adiantamento* mesmo antes de prestar contas do anterior. Isso quer dizer que, ao prestar contas de um adiantamento, o diretor já terá à sua disposição novos recursos, o que lhe permite continuar realizando despesas de forma contínua, sem períodos de interrupção.

E tudo muito simples. O diretor da escola ou outro servidor autorizado requisita o numerário, com base nas normas e nos limites fixados em lei local. O secretário de Educação autoriza e o órgão central de contabilidade faz o empenho e a liquidação automática, passando o caso à Tesouraria, que, por sua vez, providencia o pagamento. Esse dinheiro fica com o diretor, que o utiliza para fazer os pagamentos de despesas realizadas, sob sua responsabilidade pessoal, mediante comprovantes aceitos pela legislação fiscal federal, estadual e municipal.

E claro que não pode haver abusos; a legislação que vier a regular esse regime deve prever todas as situações possíveis, como a definição de quem pode receber adiantamentos, os tipos de despesa que podem ser atendidos, os tipos de comprovantes aceitos, os prazos e a forma para prestação de contas, etc. Na hipótese pouco frequente de um servidor não prestar contas no prazo estipulado, a lei pode perfeitamente prever o desconto da respectiva importância em seus salários.

Registre-se que o regime de adiantamento é aplicável a qualquer tipo de recurso previsto no orçamento municipal, inclusive aos vinculados e ao próprio FUNDEF salvo disposição legal em contrário.

Seria de extrema importância se a Secretaria Municipal de Educação elaborasse um plano anual de distribuição de recursos entre suas escolas, estabelecendo quotas mensais ou bimestrais para cada uma, com base nas suas necessidades e os recursos aprovados no orçamento. Para o diretor, o conhecimento prévio do montante com o qual poderá contar ao longo do ano lhe traria mais segurança na gestão escolar.

A adoção do regime de adiantamento exige, por outro lado, alguns cuidados. A maioria das despesas de uma escola continuará sendo realizada pelo regime normal, que não pode ser burlado pelo regime de adiantamento. Assim, todas as despesas com pessoal, aquisição de materiais de uso continuado, como a merenda escolar, salvo gêneros perecíveis, material de limpeza, cuja necessidade é previsível,

⁸ Pela Lei nº 4 320/64, artigo 69, o servidor pode ser responsável por até dois adiantamentos. Apenas para requisitar o terceiro é que deve prestar contas do mais antigo, obedecido o prazo para sua utilização.



realização de obras e reformas, salvo pequenos reparos nos prédios, contratação de transporte escolar e outras do tipo deverão ser realizadas pelo regime normal, utilizando-se a estrutura especializada da Prefeitura na realização de licitações, contratação, armazenamento e distribuição. Outra razão para esse procedimento está no fato de que compras em lotes econômicos, para atender a todas as escolas, tendem a ter custos menores. Só excepcionalmente materiais e serviços como os que foram descritos poderão ser adquiridos por adiantamento. Mesmo assim, essas compras devem limitar-se ao período em que os materiais estão em falta no almoxarifado correspondente.

A parte mais importante é a definição de uma lei para regular o regime de adiantamento, que poderá relacionar todos os tipos de materiais e serviços que poderão ocorrer à sua conta. Com isso, o diretor terá mais segurança para realizar as despesas da escola, sem depender da boa vontade dos auditores internos e externos para que suas contas sejam aprovadas.

Sugere-se que a lei reguladora do regime de adiantamento não permita a realização de despesas sujeitas a certames licitatórios. Dessa forma, o diretor nunca terá a preocupação de organizar um processo de licitação, que exige o cumprimento de inúmeras normas legais previstas na Lei Federal nº 8 666/93. Deverá, por outro lado, estar sempre muito atento aos limites individuais de cada despesa e não recorrer ao expediente do fracionamento para escapar do teto além do qual exige-se a licitação.

Outra importante medida seria a realização, pela Secretaria Municipal de Educação, em conjunto com a Secretaria Municipal de Finanças, de sessões de capacitação dos diretores de escola para habilitarem-se ao uso do regime de adiantamento, inclusive com a preparação de manuais e formulários padronizados a serem utilizados na prestação de contas.

O acerto na sugestão ora apresentada, de se utilizar o regime de adiantamento para o cumprimento da norma legal que trata da autonomia financeira da escola, é reforçado pelo próprio Plano Nacional de Educação (PNE), recentemente aprovado pela Lei nº 10 172, de 9 de janeiro de 2001, que prevê, no capítulo sobre Financiamento e Gestão, entre os objetivos e metas, o seguinte item:

"28. Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, através do repasse de recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica".

Observe-se que o objetivo definido pelo PNE está rigorosamente em sintonia com a norma reguladora do regime de adiantamento, já mencionada neste trabalho, ao especificar que a autonomia financeira se dará por meio do repasse às escolas de recursos *para pequenas despesas* de manutenção e cumprimento de sua proposta



pedagógica. O foco, portanto, não são as grandes despesas, que devem ser realizadas pelo regime normal e de preferência pelos departamentos de suprimentos das Prefeituras. São os pequenos gastos, dos tipos já citados como exemplos, para os quais o regime normal acaba se tornando um verdadeiro entrave, que devem ser atendidos por recursos repassados à escola, que lá se encontram à disposição do diretor para garantir o bom funcionamento da unidade escolar e o atendimento às suas necessidades de caráter pedagógico.

4. PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DA ESCOLA

Na análise efetuada, procurou-se demonstrar que o regime de adiantamento é o mecanismo mais adequado para permitir às escolas municipais exercerem a autonomia financeira de que trata a LDB. Viu-se também que para se pôr em prática esse regime e necessária a existência de uma lei municipal que o regule. Dessa forma, propõe-se a criação de uma lei de adiantamento exclusiva para as escolas municipais, caracterizada como o instrumento legal garantidor da autonomia. Anexo a este texto, encontra-se uma minuta que poderá servir de guia para o trabalho, ou seja, um roteiro para que as Prefeituras Municipais adotem o regime e, com isso, assegurem às suas escolas os recursos de que necessitam para levar adiante a sua missão.

ANEXO

MINUTA DE PROJETO DE LEI

Institucionaliza a autonomia de gestão financeira dos estabelecimentos ou instituições municipais de educação básica de que trata o artigo 15 da Lei Federal nº 9 394, de 20 de dezembro de 1996, com suporte nos artigos 68 e 69 da Lei Federal nº 4 320, de 17 de março de 1964.

O PREFEITO MUNICIPAL DE _____,

Faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte lei:



Art. 1º - Esta lei regula o processo de realização de despesas por parte dos estabelecimentos ou instituições municipais de educação básica, objetivando garantir-lhes autonomia de gestão financeira, conforme dispõe o art. 15 da Lei Federal nº 9 394, de 20 de dezembro de 1996, sem prejuízo da utilização de outras formas previstas na legislação pertinente.

Parágrafo único - As despesas de que trata o *caput* deste artigo são as que se enquadram no regime de adiantamento previsto pelo art. 68 da Lei Federal nº 4 320, de 17 de março de 1964, devendo as demais serem realizadas pelo regime normal de aplicação.

Art. 2º - Poderão ser realizadas por conta do regime regulado nesta lei as seguintes despesas:

I. Aquisição de material de consumo não fornecido pela unidade central de suprimentos da Prefeitura OU que estejam em falta no almoxarifado, como materiais didático-pedagógicos, administrativos, de higiene e limpeza e de conservação do prédio, do mobiliário e dos equipamentos existentes;

II. Pagamento por prestação de serviços eventuais ou que sejam de pequeno valor, tanto para fins administrativos quanto pedagógicos;

III. Pagamento de encargos diversos, como despesas com transporte, lanches e despesas de viagem e hospedagem de servidores a serviço da escola;

IV Pagamento de transporte dos alunos e professores em atividades fora do estabelecimento, desde que integrantes da proposta pedagógica da escola.

V Pagamento por fornecimentos diversos, tais como gás liquefeito de petróleo, água e luz.

VI. Aquisição de móveis avulsos e pequenos equipamentos, quando destinados à complementação ou reposição daqueles que se tornaram inservíveis ou obsoletos.

Parágrafo único - A aquisição de bens duráveis de que trata o inciso VI deste artigo deve sujeitar-se às normas vigentes sobre registro e administração patrimonial do Município.

Art. 3º - Não poderão ser realizadas, por meio do regime de que trata esta lei, as seguintes despesas:

I. Contratação de mão-de-obra para realização de serviços de caráter continuado, inclusive docentes, ainda que por tempo determinado, os quais só podem ser realizados pelo órgão central de recursos humanos, cumpridas as exigências legais;

II. Realização de obras e reformas, ressalvado o disposto no inciso II do art. 2º;



III. Aquisição de novos móveis e equipamentos para a escola, ressalvado o disposto no inciso VI do art. 2º;

IV Aquisição de veículos, independentemente do seu valor;

V Compra de quaisquer bens ou contratação de serviços para os quais é exigível a realização de certame licitatório.

Art. 4º - Os adiantamentos serão concedidos aos diretores de escolas municipais de educação básica e autorizados pelo secretário municipal de Educação, segundo plano anual de distribuição, que levará em conta as reais necessidades de cada escola, seu porte e a quantidade de alunos matriculados.

§ 1º - A liberação do pagamento será efetuada pelo secretário municipal de Finanças, de acordo com a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso

§ 2º - Excepcionalmente o adiantamento poderá ser concedido a outro servidor, na hipótese da não-existência de diretor.

§ 3º - No caso de agrupamento de pequenas escolas, o adiantamento poderá ser concedido a servidor designado pelo secretário municipal de Educação, que se encarregará de suprir cada unidade escolar de suas necessidades materiais, na forma do art. 2º.

§ 4º - A Secretaria Municipal de Educação divulgará, na primeira quinzena do mês de janeiro de cada ano, o plano de distribuição de recursos de que trata o *caput* deste artigo, bem como os critérios utilizados na sua definição.

§ 5º - A utilização dos recursos definidos para cada escola deverá ser objeto de um plano de aplicação a ser elaborado pelo respectivo diretor, ouvido o Conselho Escolar.

Art. 5º - Não será concedido adiantamento a servidor em alcance ou que seja responsável por dois adiantamentos ainda em aberto concedidos anteriormente.

Art. 6º - O prazo para prestação de contas e de 60 dias contados da data do empenho, cabendo ao setor de controle interno da Secretaria Municipal de Finanças examinar os comprovantes apresentados e atestar sua regularidade, bem como verificar se o saldo não utilizado foi devidamente devolvido.

§ 1º - Antes de efetuar o encaminhamento de cada processo de prestação de contas o diretor da escola deverá submetê-lo ao Conselho Escolar para que se pronuncie a respeito, sem prejuízo do cumprimento das demais normas desta lei.

§ 2º - Em 31 de dezembro de cada exercício vence o prazo para a utilização de todos os adiantamentos concedidos, devendo a prestação de contas ser efetuada até o quinto dia útil do exercício subsequente.



§ 3º - Ao secretário municipal de Finanças caberá proferir despacho decisório aprovando ou desaprovando a prestação de contas.

§ 4º - Na hipótese de não ser efetuada a prestação de contas ou de falta de recolhimento do saldo não utilizado, o caso será encaminhado ao órgão central de controle da folha de pagamento, para que efetue o desconto do respectivo valor nos vencimentos do servidor responsável.

Art. 7º - Na prestação de contas só serão admitidos comprovantes originais de despesa, rubricados pelo responsável pelo adiantamento, emitidos apenas em nome da Prefeitura Municipal de _____ em data igual ou posterior a data do empenho e dentro do prazo de validade de que trata o art. 6º.

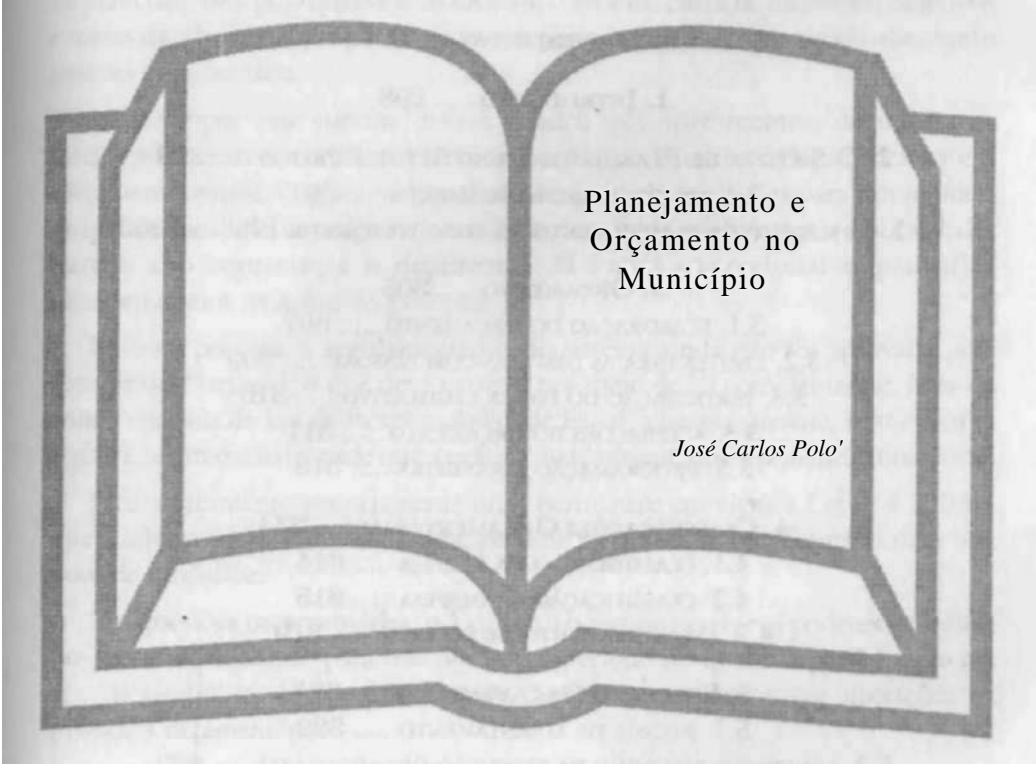
Parágrafo único - Somente serão aceitos comprovantes de despesa emitidos com clareza e contendo quantidades e discriminação dos materiais e serviços, além da perfeita identificação do emitente e seu domicílio.

Art. 8º - Caberá à Secretaria Municipal de Finanças orientar os responsáveis por adiantamentos sobre retenções a serem efetuadas nas despesas, se devidas, como Imposto de Renda e outros tributos ou contribuições.

Art. 9º - A contabilidade municipal registrará, no sistema patrimonial, por meio de contas de compensação, cada adiantamento concedido, com identificação de seu responsável.

Art. 10 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Prefeito Municipal



Planejamento e
Orçamento no
Município

José Carlos Polo'



SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO. . . .	297
1. INTRODUÇÃO. . . .	298
2. O SISTEMA DE PLANEJAMENTO NO SETOR PÚBLICO. . . .	299
2.1. os NÍVEIS DE PLANEJAMENTO. . . .	301
2.2. o PROCESSO DE PLANEJAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988. . . .	302
3. ORÇAMENTO. . . .	305
3.1. ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO. . . .	307
3.2. LIMITES PARA AS DESPESAS COM PESSOAL.....	309
3.3. PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. . . .	310
3.4. ALTERAÇÕES DO ORÇAMENTO. . . .	311
3.5. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA. . . .	313
4. CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. . . .	314
4.1. CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA. . . .	314
4.2. CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA. . . .	315
4.3. ENQUADRAMENTO DE DESPESAS. . . .	319
5. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. . . .	321
5.1. REGIME DE ADIANTAMENTO. . . .	322
5.2. RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. . . .	323
5.3. RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL. . . .	324
6. CONTROLE DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. . . .	325
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. . . .	329



SUMÁRIO EXECUTIVO

A Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio de que o orçamento integra um sistema em que as ações de governo são definidas em processo amplo de planejamento, pelo qual se estabelecem, com antecedência, diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período maior do que aquele abrangido pela lei orçamentária.

Para compor esse sistema, foram criados três instrumentos, distintos mas interligados entre si: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual. O plano define diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos; a lei antecipa a discussão orçamentária e define meras e prioridades para o ano seguinte; e o orçamento dá forma operacional e quantifica financeiramente as ações de governo.

Embora prevista, a regulamentação do sistema ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional, o que deve ocorrer por meio de lei complementar. Mesmo com a chegada da Lei de Responsabilidade Fiscal, a lacuna persiste. Isso dificulta o processo, mas não impede que a prática do planejamento seja institucionalizada.

Para o orçamento propriamente dito, permanece em vigor a Lei nº 4 320/64 que, embora antiga e desatualizada, permite a elaboração orçamentária com boa dose de qualidade.

Em questões orçamentárias, o Legislativo recobrou os seus poderes de influir no processo, deixando para trás um longo período no qual sua participação era apenas simbólica. Desde 1988, pode o parlamentar promover alterações na proposta orçamentária.

Para modificar o orçamento no curso do exercício, o Executivo precisa contar com prévia autorização legislativa, que pode ser concedida no próprio projeto orçamentário. Nenhuma mudança pode prosperar, inclusive as promovidas pelo Legislativo, sem que esteja compatibilizada com os outros instrumentos do sistema, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A educação continua com a sua fatia no orçamento por intermédio da vinculação, no caso dos Municípios e dos Estados, de 25% das receitas resultantes de impostos a manutenção e desenvolvimento do ensino. Para o ensino fundamental vem funcionando, desde 1998, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com parte daqueles 25% sendo redistribuída ao governo do Estado e as Prefeituras, na proporção dos alunos matriculados nas respectivas redes.

A execução orçamentária segue o seu rito tradicional, com a despesa passando pelos estágios de empenho, liquidação e pagamento. Na contratação de serviços



e obras, bem como na aquisição de bens, deve ser respeitada a Lei nº 8 666/93, que define as regras para licitações e contratos no setor público.

Administrar com responsabilidade é agora um princípio regulamentado pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). A transparência da gestão orçamentária é garantida pela obrigatoriedade de ampla divulgação dos planos, orçamentos, diretrizes orçamentárias, prestação de contas, pareceres dos Tribunais de Contas, etc, assim como pela realização de audiências públicas junto ao Poder Legislativo. O Executivo deve manter à disposição de qualquer cidadão, durante todo o ano, o processo de prestação anual de contas da Prefeitura. Além disso, deve publicar, periodicamente, um relatório de gestão fiscal e um relatório resumido da execução orçamentária, este com especial detalhamento das receitas vinculadas ao ensino e respectivas aplicações.

No controle externo do Município, exercido pela Câmara de Vereadores com auxílio do Tribunal de Contas, surgiram novas instâncias por meio de diversos conselhos, como o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. O Ministério Público passou a ter papel relevante, podendo acionar judicialmente a autoridade pública que praticar ato lesivo aos interesses do Município.

Fechando o sistema, a execução orçamentária, que faz parte do nível operacional, realimenta o sistema de planejamento com a finalidade de permitir avaliações e ajustes, de acordo com as mudanças que vão ocorrendo nos vários setores em que a administração municipal tem atuação.

* * * * *

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por finalidade orientar as autoridades da área de educação e todas as demais que, de alguma forma, tenham responsabilidades nas funções de planejar, executar, acompanhar ou fiscalizar a gestão orçamentária do Município, em razão de importantes mudanças introduzidas na Constituição e na legislação ordinária no final de 1996, relativas ao uso dos recursos reservados ao ensino. Tais mudanças ocorreram por intermédio da Emenda Constitucional nº 14/96; da Lei nº 9394/96, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); e da Lei nº 9424/96, regulamentadora do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

A questão do planejamento no setor público mereceu dos constituintes de 1988 atenção muito especial, na medida que foram introduzidos na nova Carta dispositivos com o objetivo de institucionalizar e consolidar a sua prática em



todas as esferas de governo - União, Estados e Municípios. No capítulo dedicado às finanças públicas foram definidos três instrumentos, distintos mas interligados entre si: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamento Anual (OA), na forma regulada pelo artigo 165 da Constituição.

Essa disposição dos constituintes de valorizar a função planejamento foi reforçada pela inclusão, na nova Carta, de outro dispositivo sobre o assunto no capítulo que trata da política urbana, dispondo, em seu artigo 182, § 1º que "o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento C de expansão urbana".

Mesmo nos Municípios com menos de 20 mil habitantes, não obrigados a contar com um plano diretor, é recomendável a sua existência, pois sua elaboração vai indicar, principalmente em médio e longo prazos, de que forma a cidade vai se desenvolver, levando em conta suas vocações, características físicas, econômicas, sociais e culturais, e sua inserção no plano regional e estadual.

Isto tudo quer dizer que não se pode mais tratar do orçamento de forma isolada, dissociada de uma preocupação maior com o desenvolvimento, razão pela qual será dedicado capítulo específico aos conceitos de planejamento, que serão de grande utilidade mais adiante, quando as questões orçamentárias estiverem sendo tratadas de forma mais direta.

2. O SISTEMA DE PLANEJAMENTO NO SETOR PÚBLICO¹

Uma breve conceituação, para mera avaliação do campo de ação da função planejamento, permite identificá-la como uma metodologia mediante a qual esrabelecem-se e decidem-se os objetivos visando à solução de problemas identificados, especificando-se, com antecedência, as ações e os recursos materiais, humanos e financeiros necessários. Desse conceito alguns pontos podem ser anotados para servir de referência na avaliação das dificuldades de planejamento das administrações públicas:

> é um *processo decisório* sistematicamente desenvolvido com antecedência, para se definirem os objetivos que devem ser atingidos, condicionando-se as decisões que, ao longo de um determinado período, deverão ser adotadas para a sua consecução;

¹ Adaptado de capítulo com idêntica denominação que o autor e Waldemar Giomi apresentaram em trabalho realizado para o IPEA, em 1994.



> e uma *metodologia* para uniformizar procedimentos básicos de ação, a fim de estabelecer a *interação necessária entre os diversos setores da administração para um coerente processo de decisão*. Basicamente, busca-se disciplinar procedimentos que possibilitem a definição de diretrizes, estratégias e objetivos globais da administração, de modo que todos os segmentos envolvidos possam responder com propostas de viabilização possíveis para atingir as metas pretendidas.

Em suma, o planejamento é o processo mediante o qual procura-se definir claramente *o que fazer e como fazer*, visando à utilização racional dos recursos disponíveis para que, com eficiência, eficácia, efetividade e humanização, os objetivos pretendidos possam ser atingidos, pois *de nada adiantam os bons ventos se não se sabe para onde se pretende ir*. A falta de um processo decisório, muito sentida no setor público, e de metodologia adequada para a interação de todos os níveis hierárquicos constituem, sem dúvida, a grande dificuldade para que os instrumentos derivados do planejamento atinjam o êxito desejado.

Toda organização deve ter objetivos. Se é de pequeno porte, as informações podem manter-se apenas na cabeça dos administradores e, conseqüentemente, os planos e projetos poderão ser tacitamente conhecidos por todos. A medida que a organização cresce e envolve grande número de pessoas, surge a necessidade de serem expressos em termos bem detalhados os objetivos pretendidos, as estratégias a serem utilizadas, as políticas administrativas e os padrões de comportamento desejáveis dos seus membros.

Por outro lado, as administrações passam por inúmeros estágios de desenvolvimento e realidades diferentes, que exigem a adequação dos objetivos e da forma de atuação da organização. Evencia-se, cada vez mais, a impossibilidade de uma administração simplista atender às exigências organizacionais, sendo primordial a adoção de instrumento que garanta a unidade da instituição e propicie o controle de suas atividades. O planejamento, metodologia de trabalho pela qual se fixam e se decidem objetivos, contribui para a solução dos problemas da organização ao especificar, com antecedência, as ações e os recursos materiais, humanos e financeiros necessários.

Pode-se dizer que no setor público o orçamento tem sido a única etapa utilizada do sistema de planejamento, encarado porém como mero instrumento legal pelo qual o Poder Executivo obtém autorização legislativa para realização dos gastos públicos. Pouca ênfase tem sido dispensada, infelizmente, à sua utilização como uma das *etapas emiccionais do processo de planejamento* para a alocação racional e gerenciamento dos recursos públicos, visando à prestação de serviços à população.

Da ausência do efetivo processo de planejamento do setor público decorre forte predominância do enfoque financeiro nos orçamentos. Nessas circunstâncias, a elaboração orçamentária, que deveria apenas viabilizar e compatibilizar as metas



estabelecidas no processo decisório (Plano Plurianual) com os recursos disponíveis, passa a exercer, simultaneamente, os dois papéis: orçamentação e planejamento. Isso acaba ocorrendo porque o tempo destinado ao processo de elaboração orçamentária é escasso, fazendo que sejam privilegiadas as informações financeiras, em detrimento dos dados físicos.²

Passar para um processo de alocação de recursos em que sejam levadas em consideração, além das informações financeiras, também as físicas requer apropriado tratamento das informações e definição clara das atribuições dos órgãos envolvidos no processo de planejamento.

A concepção correta do que seja planejamento é fundamental para que este se transforme no processo decisório daquilo que, em um período longo, deva ser contemplado nos respectivos orçamentos anuais, embasado principalmente em dados físicos. Ao órgão encarregado da elaboração do orçamento restará a função de tornar viáveis os recursos necessários à implementação dos programas aprovados nas etapas anteriores do processo de planejamento.

2.1. OS NÍVEIS DE PLANEJAMENTO

Para possibilitar associação com os novos instrumentos estabelecidos pela Constituição de 1988 é conveniente ressaltar os níveis clássicos de planejamento normalmente percorridos pelo processo decisório. Basicamente, podem ser identificados: o nível estratégico, o nível tático e o nível operacional.

- *O nível estratégico* caracteriza-se pelas decisões mais abrangentes de filosofia, diretrizes básicas e objetivos globais da administração. Ocorre nos escalões mais elevados do processo de planejamento, com conotação eminentemente política, indicando *o que deve ser feito*, evidenciando o ideal da administração a ser perseguido, baseado nas aspirações, nos desejos e nos valores individuais e íntimos das pessoas e dos sistemas sociais envolvidos e interessados. Nesse nível de planejamento, normalmente não há grande preocupação com a precisão do período em que os objetivos deverão ser atingidos, mas apenas indicativos do que se deve perseguir.
- *O nível tático*, o segundo da hierarquia do processo decisório, tem como função estabelecer *o que pode ser feito*, delimitado pelo que deve ser realizado,

² Contemplar dados físicos nos orçamentos significa apresentar não apenas valores a serem despendidos em cada ação de governo, mas também a especificação e quantificação do que será produzido fisicamente, como número de salas de aula, quilômetros de estradas pavimentadas, e a quantificação do atendimento ao cidadão, como número de consultas médicas, alunos atendidos, merenda escolar fornecida, etc.



estabelecido no nível estratégico, condicionado pelo intervalo de tempo e pelas restrições financeiras, organizacionais e tecnológicas.

- » O *nível operacional*, delimitado pelo que deve e pelo que pode ser feito, estabelecidos nos níveis anteriores, define *o que será feito*. Tem como principal característica o detalhamento das decisões do nível tático com a preocupação de implementação operacional do que efetivamente será realizado, ao estabelecer as ações para que as metas possam ser atingidas.

Relembrar esses conceitos é fundamental para passar da teoria à prática, delimitada por condições específicas do setor público e condicionamentos legais estabelecidos pela Constituição e legislação vigente.

É correto considerar que o processo decisório de estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas e a elaboração do Plano Plurianual deve ser enquadrado como *nível estratégico*. Nesse nível, define-se *o que deverá ser feito durante o período governamental*, sob a coordenação do órgão central de planejamento. É fundamental a participação dos dirigentes dos órgãos das administrações central e setoriais para que as decisões sejam legitimadas e tornem-se viáveis nos demais níveis de planejamento.

A elaboração das leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual enquadram-se no *nível tático*, porque delimitado pelo que *deve ser feito no período governamental*; essas leis definem o que *pode ser feito, diante das circunstâncias financeiras e conjunturais do exercício a que se referem*.

O *nível operacional* é desempenhado pela execução orçamentária, que *define o que será realizado no exercício financeiro*. O órgão central de orçamento deverá fazer o acompanhamento da execução orçamentária para adoção das medidas corretivas que se fizerem necessárias ao cumprimento das metas estabelecidas. Deverá realimentar o órgão de planejamento com as informações necessárias à reavaliação e, se for o caso, alteração do Plano Plurianual.

2.2. O PROCESSO DE PLANEJAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Em relação ao antigo orçamento plurianual de investimentos, previsto na Constituição de 1967, o atual Plano Plurianual (PPA) apresenta duas vantagens: o *prazo de vigência*, compatível com o período governamental, e o *estabelecimento de metas*, deixando-se de lado a prática de fixação de dotações financeiras. Embora não seja mais obrigatória a utilização de dotações financeiras no plano plurianual, há que se demonstrar sua viabilidade econômica, ou seja, a indicação das fontes disponíveis de financiamento dos programas nele incluídos. Quanto ao prazo, vigora a partir do segundo ano do mandato governamental, possibilitando, de um lado, um mínimo de continuidade das ações de governo e, de outro, o tempo



necessário de um ano para que o programa da nova administração seja definido no Plano Plurianual a ser submetido à apreciação do Poder Legislativo.

O texto constitucional também deixou clara a interligação do plano plurianual com os orçamentos anuais, ao estabelecer a necessidade de compatibilidade entre ambos e instituir a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LHO) para dar prioridade às metas previstas no Plano Plurianual, forçando a conexão entre esses instrumentos. A Constituição, ao estabelecer metas para o período governamental, criou condições para permitir a compatibilidade entre plano e orçamento, porque as dotações financeiras estabelecidas no antigo orçamento plurianual desamalizavam-se em decorrência do processo inflacionário.

Ademais, não estabeleceu a obrigatoriedade de que as metas fossem detalhadas para cada ano do período governamental. Essa função ficou para a Lei de Diretrizes Orçamentárias que, anualmente, em função das condicionantes financeiras e conjunturais, prioriza qual "fatia" do plano plurianual deve ser contemplada no Orçamento Anual (OA), dando adequada flexibilidade para o seu cumprimento.

E verdade que o estabelecimento de metas não é tarefa simples. Há necessidade de um exercício bastante intenso com os órgãos setoriais para distinguir as metas-meio e metas-fim, estabelecendo-se medidas de mensuração para elaboração do Plano Plurianual. A definição dessas metas não deve ser tão genérica que se possa permitir qualquer enquadramento e *nem tão* detalhada que torne o Plano Plurianual inflexível. Por exemplo, estabelecer como metas-meio quantas escolas e não quais escolas deverão ser construídas; como metas-fim, quantos alunos serão atendidos.

Infelizmente, a definição da abrangência do Plano Plurianual não é suficientemente clara no texto constitucional. As sucessivas emendas ocorridas durante o processo constiminte acabaram por tornar a redação um pouco confusa.³ A expressão "programas *de duração continuada*", contida no texto constitucional, pode levar à conclusão de que todas as ações governamentais devam constar do Plano Plurianual, uma vez que a ação do setor público caracteriza-se pela perenidade. Ate os programas de natureza administrativa são contínuos no tempo. Ao referir-se ao estabelecimento dos "*objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital*", estaria o novo texto constitucional obrigando, por exemplo, que a compra de um ventilador devesse constar do Plano Plurianual?

³Prevê o artigo 165, § 1º, da CF, que "a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada".



Nesse contexto, a regulamentação prevista no texto constitucional é fundamental] para que haja uniformização dos procedimentos relativos à elaboração do Plano Plurianual. O ideal seria que, em futura emenda constitucional, esse artigo fosse melhor explicitado, pela sua fundamental importância.

O mais conveniente, para a exequibilidade de um plano que se transforma em lei e tenha de ser observado nos orçamentos anuais *do* período governamental, é que seja restrito aos projetos e às ações de expansão dos serviços colocados à disposição da comunidade, consignando-se a previsão das despesas de manutenção dos serviços públicos atualmente prestados apenas para demonstrar a viabilidade econômica do plano.

O segundo instrumento da sistemática, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, representa importante papel no processo de planejamento concebido na Constituição de 1988. Como já se afirmou, entre as atribuições previstas, a principal é definir a prioridade das metas estabelecidas no Plano Plurianual. Outra função é antecipar o debate sobre o orçamento, permitindo a adequada e prévia participação do Poder Legislativo e da sociedade.

A LDO conterá, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal,⁴ um Anexo de Metas Fiscais, pelo qual serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se refere e para os dois seguintes. Esse anexo apresentará, também, avaliação do cumprimento das metas fixadas para o ano anterior, demonstrativo das metas anuais e respectivos cálculos, para evidenciar a sua consistência com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; mostrará a evolução do patrimônio líquido, avaliação da situação do sistema de previdência local, se houver, estimativa e forma de compensação da renúncia de receitas e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Ainda segundo a LRF, haverá outro documento a ser incluído na LDO, denominado Anexo de Riscos Fiscais, no qual serão avaliados os passivos contingentes⁵ e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, devendo ser informado de que forma essas questões serão equacionadas, caso se concretizem. Em geral, esses riscos são representados, no caso dos Municípios, por fatores externos, fora de seu controle, como o aumento real do salário-mínimo, crise cambial, crise econômica localizada (a perda de uma grande indústria, por

⁴ Lei Complementar: nº 101, de 04/05/2000.

⁵ Expressão criada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que entretanto deixou de especificar o seu real significado.



exemplo), queda no índice de participação do FPM OU do ICMS, e também por grandes demandas em andamento, principalmente junto ao Poder Judiciário, que poderão culminar em significativas indenizações a serem pagas pelo poder público. Nos Municípios com população interior a 50 mil habitantes, a obrigação de elaborar o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais só existirá a partir do exercício de 2005.

Mesmo com os acréscimos feitos pela LRF, é novamente sentida a ausência de regulamentação da sistemática orçamentária destinada à definição de quais ações e demonstrativos deverão *deslocar-se do orçamento para a lei de diretrizes*, possibilitando a antecipação do processo decisório do orçamento, para que esta lei não se torne tão vazia como tem ocorrido, evitando-se duplicidade com os procedimentos da lei orçamentária.

3. ORÇAMENTO

Como se anotou na seção anterior, o processo de planejamento estabelecido na Constituição em vigor poderia estar proporcionando melhores resultados se a regulamentação já estivesse aprovada. De todo modo, a ausência de regulamentação não impede que a prática do planejamento seja difundida permanentemente. No que respeita ao orçamento propriamente dito, permanece em vigor a Lei nº 4 320, de 17 de março de 1964, agora com "status" de lei complementar, respeitados, é claro, os dispositivos específicos constantes da Carta Magna.

O primeiro aspecto a destacar é que o artigo 165, § 5º, da CF estabelece que a lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público."

O orçamento fiscal e o da seguridade social, na prática, se transformam em um único instrumento, pois até o momento não se encontraram justificativas convincentes para a sua separação, especialmente no caso dos Municípios. O que tem sido feito, para atender ao mandamento constitucional, é a identificação, no documento, das ações de caráter fiscal (F) e ações da seguridade social (S). São ações da seguridade social as pertencentes às áreas de saúde, previdência e assistência



social [CF, art. 194). **Todas** as demais são consideradas ações de caráter fiscal, inclusive as da área de educação.

O orçamento de investimento das empresas nas quais o poder público detém o controle acionário, pouco comum nos Municípios mas muito frequente na União e nos Estados, de fato acaba se constituindo em documento à parte. Sua operacionalização ainda carece de regulamentação, pois essas empresas não seguem o regime de contabilidade pública, mas sim o da legislação aplicável ao setor privado. Essa questão se acentua na medida em que apenas uma parte dos seus gastos (os investimentos) são submetidos ao crivo do Poder Legislativo, o mesmo não ocorrendo em relação aos gastos de manutenção de suas atividades.

Ao orçamento aplicam-se alguns princípios, como o da *unidade*, pelo qual todos os Poderes de cada unidade federada (Executivo, Legislativo e Judiciário), fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, devem estar incluídos, sem nenhuma exceção. Essa foi uma excelente medida adotada pelos constituintes de 1988, pois no ordenamento jurídico anterior alguns tipos de órgãos tinham os seus orçamentos aprovados por decreto, sem se submeterem ao Poder Legislativo.

Outro princípio é o da *anualidade*. O orçamento deve vigorar por um período de um ano, coincidindo com o ano civil [Lei nº 4 320/64, art. 34], não sendo admitido qualquer outro tipo de periodicidade. Pelo princípio da *universalidade*, o orçamento deve compreender todas as receitas e despesas públicas [Lei nº 4 320/64, art. 6º] Gastar apenas o que se arrecada é uma norma ditada pelo princípio do *equilíbrio*, que deve ser observado no orçamento. Infelizmente, esse princípio tem sido pouco obedecido por considerável parte dos entes federados, o que tem levado à acumulação de elevados déficits em suas contas. Em boa hora a Lei de Responsabilidade Fiscal chegou para consagrar esse princípio ao estabelecer que a LDO deverá atendê-lo.

O princípio da *exclusividade* [CF, art. 165, § 8º] tem por objetivo assegurar que nenhum dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa seja incluído na lei orçamentária. As únicas exceções permitidas são as autorizações para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, inclusive as do tipo antecipação de receita orçamentária (ARO).⁶

Por fim, um princípio definido com muita clareza pelo artigo 56 da Lei nº 4 320/64 é o princípio da *unidade de tesouraria*, assim redigido pelo citado dispositivo: "O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância

⁶ Operações ARO são empréstimos bancários destinados a regularização do fluxo de caixa. Não permitem o aumento da despesa pública, pois essas operações devem ser quitadas dentro do próprio exercício em que são contratadas.



ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais." Mesmo bem redigido, tem gerado dúvidas na sua interpretação, mas a ideia geral que transmite, por uma questão de racionalidade, é a de que qualquer receita ordinária arrecadada pode ser usada para pagar qualquer tipo de despesa, sem prejuízo, é claro, da obrigatoriedade de cumprimento das vinculações legais e constitucionais de recursos, como no caso do ensino, em que existem várias vinculações e subvinculações a serem observadas.

O orçamento apresenta ainda outra característica interessante que de tempos em tempos é foco de debates no Congresso Nacional. Trata-se do seu caráter meramente autorizativo, ou seja, as ações e os programas nele consignados não são de execução obrigatória pelo Executivo. O contrário seria o caráter mandatório, pelo qual o Executivo estaria obrigado a executar as ações e programas aprovados. Entretanto, na prática, grande parte dessas ações e programas acaba se tornando obrigatória, não porque foi incluída no orçamento, mas em razão de direitos de terceiros com origem na própria Constituição, na legislação comum, nas decisões judiciais e nos contratos e ajustes firmados anteriormente.

3.1. ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

A elaboração do orçamento deve estar ajustada às etapas anteriores do processo de planejamento. As ações de governo a serem praticadas precisam estar compatibilizadas com as diretrizes, os objetivos e as metas do PPA e priorizadas na LDO, sem o que não poderão ser nele incluídas.

Quanto melhor estiver organizado o órgão responsável pela elaboração, quanto maior for o domínio das definições adotadas nas etapas anteriores do processo e quanto maior for o engajamento dos órgãos setoriais (secretarias, departamentos, etc), melhor será a qualidade da proposta. É elogiável o procedimento que algumas Prefeituras vêm adorando nos últimos anos, de consultar diretamente a população, formando núcleos em cada bairro, para que os cidadãos apresentem os seus anseios e suas prioridades. É preciso ressaltar, entretanto, que essa participação popular será muito mais importante se ocorrer com mais intensidade nas fases de elaboração do PPA e da LDO. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que, em relação a esses três instrumentos, deve ser estimulada a participação popular, bem como devem ser realizadas audiências públicas durante os respectivos processos de elaboração.

No caso particular da educação, é recomendável que os diversos segmentos, como diretores de escola, professores, pais de alunos e os conselhos, tenham oportunidade de participar do processo. Aliás, em relação ao FUNDEF, o seu Conselho Municipal ou Estadual de Acompanhamento e Controle Social tem por obrigação verificar se o orçamento contempla corretamente as dotações que permitirão o uso dos repasses a serem feitos por aquele fundo. A Lei nº 9 424/96



exige, em seu artigo 3º, § 7º, que os recursos do FUNDEF constem de programação específica nos orçamentos municipais e estaduais, ou seja, devem figurar em atividades e projetos distintos dos demais, inclusive daqueles que utilizam outros recursos da educação.

IMPORTANTE

Na verdade não são apenas os recursos do FUNDEF que devem figurar no orçamento de forma destacada. Todas as dotações que utilizam recursos vinculados devem ter o mesmo tratamento, como as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, que utilizam os recursos provenientes dos 25% das receitas resultantes de impostos, as que utilizam os recursos do salário-educação, de programas do MEC/FNDE, convênios, operações de crédito, etc. Portanto, cada fonte de recurso deve estar convenientemente identificada nos quadros detalhados do orçamento.

Em linhas gerais e de acordo com o artigo 22 da Lei nº 4 320/64, a proposta orçamentária a ser submetida a Câmara de Vereadores deve conter:

> *Mensagem*, pela qual o prefeito apresenta exposição circunstanciada da situação econômico-financeira do Município, com demonstrativo da dívida pública e outros compromissos exigíveis, exposição e justificação da política econômico-financeira do governo e justificação da receita e da despesa. Quanto à receita, deve demonstrar que as previsões são consistentes e factíveis. Em relação à despesa, deve abordar os principais agregados (pessoal, serviços, dívida, investimentos, etc.) e os programas de trabalho mais importantes. Conforme dispõe a LRF, deverá também ser apresentado um demonstrativo pelo qual fique clara a compatibilidade da programação dos orçamentos com as metas fiscais estabelecidas na LDO. Para Municípios com menos de 50 mil habitantes esse demonstrativo será exigido apenas a partir de 2005.

> *Projeto de lei* de orçamento.

> *Tabelas* explicativas da receita e da despesa, de acordo com os anexos da Lei nº 4 320/64 e de portarias expedidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, já de domínio dos técnicos municipais que atuam na área.

O prazo para remessa da proposta orçamentária ao Poder Legislativo, no caso da União, é 31 de agosto, mas em relação a Estados e Municípios os prazos devem ser fixados nas respectivas Constituições estaduais. O orçamento deve ser devolvido à sanção do prefeito até o final da sessão legislativa, podendo a LDO

dispor sobre as medidas a serem adotadas caso isso não venha a acontecer. Observe-se, portanto, que não existe, assim como não existia anteriormente, a possibilidade de promulgação do orçamento por decurso de prazo e tampouco a possibilidade de ser executado o orçamento que vigorou no exercício anterior.

A lei orçamentária conterà dotação para reserva de contingência, calculada com base em percentual da receita corrente líquida,⁷ cuja forma de utilização deverá ser regulada na LDO. Essa reserva destina-se ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. A LRF reafirma dispositivo constitucional de que a lei orçamentária não pode contemplar dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no Plano Plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão [CF, art. 167, § 1º].

3.2. LIMITES PARA AS DESPESAS COM PESSOAL

A LRF estabelece limites máximos para as despesas com pessoal,⁸ calculados com base na receita corrente líquida. Para a União, o percentual é de 50%; para Estados, Distrito Federal e Municípios, 60%, com a seguinte distribuição entre os Poderes:

> *União*: 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas; 6% para o Judiciário; 40,9% para o Executivo; e 0,6% para o Ministério Público da União.

> *Estados e Distrito Federal*: 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas; 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo; e 2% para o Ministério Público.

> *Municípios*: 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, se houver; e 54% para o Executivo.

Entretanto, no caso dos Municípios, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 25, que define percentuais máximos para as despesas globais das Câmaras

⁷ A receita corrente líquida é obtida, no caso do Município, pelo somatório de todas as suas receitas correntes, excluídas apenas as contribuições dos funcionários para o sistema próprio de previdência, se houver, e as compensações previstas no artigo 201, § 9º, da CF, ou seja, os valores que o Município vier a receber de outros sistemas públicos de previdência (INSS, por exemplo), a título de compensação em razão de aposentadorias por ele concedidas a servidores que no passado contribuíram para esses sistemas. Nesse conceito são computadas as receitas das compensações financeiras pela desoneração do ICMS - Lei Kandir - e as correspondentes ao rateio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Nos Estados o critério de cálculo da receita corrente líquida é praticamente o mesmo, deduzindo-se, também, o valor das transferências constitucionais que fazem aos respectivos Municípios.

⁸ A Lei Rita Camata (LC nº96/99) foi revogada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)



Municipais, para os seus gastos com pessoal e com os subsídios dos vereadores, na seguinte conformidade:

> para a despesa total da Câmara Municipal, excluídos os gastos com inativos, foram definidos percentuais, segundo a população de cada Município, que variam de 8% a 5% das receitas tributárias e transferências constitucionais;

> a despesa total com a folha de pagamento, inclusive subsídios dos vereadores, não poderá ser superior a 70% da receita da Câmara Municipal;⁹

> para os subsídios de cada vereador foram fixados percentuais, segundo a população de cada Município, que variam de 20% a 75% dos subsídios dos deputados estaduais do respectivo Estado;

> a despesa total com os subsídios dos vereadores não poderá ultrapassar 5% da receita total do Município (redação da EC nº 1, que permanece em vigor).

Dessa forma, os gastos com pessoal das Câmaras de Vereadores deverão enquadrar-se tanto nas normas da LRF como naquelas estabelecidas pela própria Constituição Federal, alterada pela EC nº 25/2000.

3.3. PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

No regime constitucional anterior à Carta de 1988, o Poder Legislativo participava do processo de elaboração orçamentária apenas de forma simbólica. Não podia emendar o orçamento e nem rejeitá-lo. Se não o votasse até 31 de dezembro, o Executivo promulgava a proposta original por decurso de prazo. Eram tempos de um sistema político extremamente fechado. Com a redemocratização do país e a volta ao Estado de Direito, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, o Poder Legislativo recobrou grande parte do poder que havia perdido. No caso do orçamento, foi restaurado o seu poder de emenda, assim como foi abolido o instituto do decurso de prazo.

No Município, assim como nos Estados, Distrito Federal e na própria União, os princípios são os mesmos: o orçamento deve ser votado pelos membros do Poder Legislativo correspondente, que por sua vez podem alterá-lo por intermédio de emendas. O poder de emenda não é, no entanto, ilimitado, estando sujeito às seguintes restrições [CF, artigo 166, § 3^a]:

⁹A Câmara Municipal na verdade não possui receita, salvo pequenas exceções, já que para fazer frente a seus gastos recebe duodécimos do Executivo. A interpretação que se deve dar a essa expressão, muito mal escolhida pelo legislador, e justamente o montante dos duodécimos recebidos ou creditados mais as pequenas receitas que eventualmente arrecade diretamente. Não se deve pensar no total das dotações do órgão porque esse montante está sujeito a reduções ou acréscimos, em razão da necessidade de serem obedecidos os parâmetros estabelecidos na LRF e de cumprimento das metas de resultado primário e nominal constantes do Anexo de Metas Fiscais aprovado na LDO.

> as emendas devem ser compatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

> a indicação dos recursos necessários é obrigatória, admitidos apenas os provenientes de anulação de outras despesas, não podendo, entretanto, incidir sobre:

- dotações para pessoal e seus encargos;
- serviço da dívida; e

> nos demais casos, se relacionadas com a correção de erros ou omissões ou referidas aos dispositivos do texto do projeto de lei.

Ao prefeito e dado o direito de enviar ao Legislativo mensagem propondo modificações no projeto já encaminhado, desde que ainda não iniciado o processo de votação nas comissões técnicas. O projeto de lei orçamentária deve ser devolvido à sanção do prefeito até o encerramento da sessão legislativa [ADCT, art. 35, § 2º, III]. Isso faz concluir que a proposta orçamentária não pode ser integralmente rejeitada. Apesar dessa norma, tem sido comum, no âmbito federal, votar o orçamento após o encerramento da sessão legislativa, já que não está prevista nenhuma sanção ao seu descumprimento, como ocorre com a LDO que, enquanto não votada, impede que os parlamentares entrem em recesso no mês de julho.

Votado o projeto de lei orçamentária, segue-se a sanção do prefeito que, se entender necessário, pode vetar qualquer dos seus dispositivos, valendo lembrar que os recursos que acabarem sobrando em razão de veto ou emenda só poderão ser utilizados após autorização específica da câmara de vereadores [CF, art. 166, § 8º].

3.4. ALTERAÇÕES DO ORÇAMENTO

O orçamento aprovado pela Câmara de Vereadores, sancionado pelo prefeito, pode ser modificado no curso do exercício financeiro, pois trata-se de um instrumento dinâmico de administração que, como tal, precisa estar permanentemente ajustado à realidade. Não é um documento estático que, uma vez transformado em lei, não comporta alterações. É preciso lembrar, entretanto, que qualquer modificação a ser introduzida no orçamento deve preservar o princípio do equilíbrio entre receitas e despesas. Deve, também, manter preservadas as metas fiscais, os resultados nominal e primário e o montante da dívida fixados no Anexo de Metas Fiscais da LDO. As modificações no orçamento denominam-se créditos adicionais e classificam-se em três tipos:

- > crédito adicional suplementar;
- > crédito adicional especial;
- > crédito adicional extraordinário.



O *crédito adicional suplementar* destina-se ao reforço de dotação que já consta do orçamento, cujo valor revelou-se insuficiente no decorrer do exercício. O *crédito adicional especial* destina-se a introduzir no orçamento já em execução uma nova ação governamental (um novo projeto ou uma nova atividade), que não constou do orçamento inicial. Em ambos os casos, é necessária prévia autorização legislativa e o ato de abertura do crédito dá-se por decreto do chefe do Executivo.

Para **abertura** de um crédito adicional suplementar ou especial não basta a autorização legislativa; é também necessária a existência de recursos para a sua cobertura que, segundo a Lei nº 4 320/64, artigo 43, § 1º, podem ter origem: (i) no eventual superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, observadas as respectivas vinculações; (ii) no excesso de arrecadação; (iii) na anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de outros créditos orçamentários autorizadas em lei; e (iv) no produto de operações de crédito autorizadas em forma que, juridicamente, possibilitem ao Executivo realizá-las no exercício.

A utilização do excesso de arrecadação precisa estar demonstrada de forma convincente, por cálculos que levem em conta as características de cada item de receita analisado e a tendência observada no exercício. Esse excesso deve ser considerado e calculado por fontes, segundo suas vinculações legais e constitucionais, como as que existem na área de educação. É o caso, por exemplo, das receitas resultantes de impostos, pois, do total arrecadado a esse título nos Estados e Municípios, 25% devem ser destinados às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Isso quer dizer que, se esse conjunto de receitas estiver apresentando tendência que levará a uma receita maior do que a prevista no orçamento original, 25% *desse* excesso deverão também ser destinados ao ensino, conforme artigo 69, § 4º, da Lei nº 9 394/96.

A terceira forma possível de alterar o orçamento é por meio do *crédito adicional extraordinário*, usado, conforme o artigo 167, § 3º, da CF, apenas em caso de despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Nesse caso não há necessidade de prévia autorização legislativa nem indicação de recursos, devendo o chefe do Executivo comunicar o fato imediatamente ao Poder Legislativo. Seu valor deverá ser deduzido, entretanto, das margens eventualmente disponíveis para futuras suplementações com base no superavit financeiro ou no excesso de arrecadação.

O crédito adicional suplementar só pode ter vigência no exercício para o qual foi autorizado, mas os créditos adicionais especiais e extraordinários, se autorizados nos últimos quatro meses do ano, poderão ser reabertos no exercício seguinte, nos limites dos seus saldos.

Qualquer modificação que se pretenda fazer no orçamento, exclusive os créditos adicionais extraordinários, deve compatibilizar-se com o Plano Plurianual e a Lei



de Diretrizes Orçamentárias. Além disso, não poderá comprometer o cumprimento das metas de resultado constantes do Anexo de Metas Fiscais aprovado na LDO.

3.5. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

Para execução do orçamento, o prefeito deve, segundo a LRF, até trinta dias após sua publicação e de acordo com o que dispuser a LDO, fixar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, para que haja sintonia entre o fluxo de receitas e o pagamento de despesas. Essa norma muda um pouco o que diz a Lei nº 4 320/64, que prevê a fixação de cotas trimestrais, que devem agora ser mensais. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto da sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso. Isso quer dizer que, no final do exercício, as disponibilidades de caixa vinculadas a determinado tipo de despesa, deduzidos os valores inscritos em restos a pagar, somam-se ao que for arrecadado no ano seguinte para o mesmo tipo de aplicação. Aliás, a LRF prevê que a contabilidade evidencie, de forma destacada, cada tipo de disponibilidade de caixa, segundo suas vinculações.

Exemplo bem característico de fonte de recurso vinculado a finalidade específica, sujeito, portanto, a programação financeira própria, é o FUNDEF, cujos valores são repassados ao Município e ao Estado em conta específica aberta no Banco do Brasil, pela qual serão feitos os pagamentos das despesas a ele vinculadas. Também as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino [CF, art. 212] devem ter programação própria, em função das receitas resultantes de impostos a elas vinculadas. O mesmo raciocínio é válido para os convênios que o Município firma com o Estado e a União, e também em relação às operações de crédito celebradas com instituições financeiras.

No curso do exercício, nos trinta dias após cada bimestre, os titulares de cada Poder - no caso do Município, o Executivo e a Câmara de Vereadores - deverão adotar medidas para limitar os empenhos e os desembolsos, na forma regulada pela LDO, caso haja frustração de receitas que implique o não-cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO. Nos bimestres subsequentes, se a tendência for revertida, as limitações poderão ser liberadas, na mesma medida em que estiver ocorrendo a recuperação das receitas. As limitações de empenho e desembolso não alcançam as despesas referentes a obrigações constitucionais e legais, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida.

A cada quadrimestre, deverá o Executivo demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais em audiência pública na comissão permanente da Câmara de Vereadores encarregada dos assuntos orçamentários e financeiros, denominada de Comissão de Planos, Orçamento e Finanças ou outra denominação equivalente.



4. CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

As receitas e despesas que figuram DO orçamento são classificadas segundo códigos padronizados nacionalmente, de acordo com dispositivos da Lei nº 4 320/64 e tabelas aprovadas por portarias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

4.1. CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA

Segundo o artigo 11 da Lei nº 4 320/64, a receita é dividida e classificada em dois grandes grupos:

- *Receitas Correntes* - São as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, e outras; e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.
- *Receitas de Capital* - São as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital.

O esquema de classificação da receita, determinado pela Lei nº 4 320/64, artigo 11, § 4º, é o seguinte:

RECEITAS CORRENTES

Receita Tributária
Receita de Contribuições
Receita Patrimonial
Receita Agropecuária
Receita Industrial
Receita de Serviços
Transferências Correntes
Outras Receitas Correntes

RECEITAS DE CAPITAL

Operações de Crédito
Alienação de Bens
Amortização de empréstimos
Transferências de Capital
Outras Receitas de Capital

Essas receitas são apresentadas de forma mais detalhada e com os respectivos códigos no anexo a Lei nº 4 320/64, analisado pela Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, que apresenta uma tabela aplicável a todas as esferas de governo, podendo cada ente da Federação desdobrar as respectivas rubricas de modo a atender a peculiaridades locais. Cabe à Secretaria do Tesouro Nacional/MF publicar, anualmente, a consolidação dos desdobramentos realizados no exercício anterior pelas três esferas de governo, objetivando estabelecer padronização de âmbito nacional.

Na preparação dos orçamentos com vigência a partir de 2002, cada ente federado apresentará a receita de acordo com a nova codificação oficial. Como a arrecadação de receitas deve estar sancionada pela legislação, deve também ser apresentado um quadro que indique, para cada rubrica, a respectiva legislação reguladora, a fim de que fique bem caracterizado o embasamento legal de cada item a ser arrecadado.

4.2. CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA

Diferentemente da receita, que possui um único esquema de classificação, a despesa é classificada, para fins de elaboração e execução do orçamento, em três formas, a saber:

- > classificação institucional
- > classificação funcional programática
- > classificação segundo a natureza ou classificação econômica

4.2.1. CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

A classificação institucional define em qual órgão e em qual unidade a despesa está alocada. Esses órgãos e unidades são os que compõem o organograma oficial do respectivo ente da Federação, conforme legislação local. Não podem ser criados órgãos e unidades apenas para fins orçamentários. Para essa classificação, cada ente federado decide de que forma deseja classificar os seus órgãos e unidades orçamentárias, não havendo para tal padronização nacional.

4.2.2. CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL PROGRAMÁTICA ANTIGA

Embora já esteja em vigor uma nova classificação, conforme a Portaria nº 42/99,¹⁰ expedida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a antiga classificação funcional programática continua em vigor para os Municípios até o exercício de 2001, após o qual também passarão a utilizar a nova classificação. Essa

¹⁰ Para a União, Distrito Federal e Estados, essa nova classificação está em vigor desde o exercício de 2000.



classificação, a antiga, define a despesa em cada órgão/unidade segundo as ações de governo nas diversas áreas de atuação, desde uma classificação mais ampla, por Rincões de governo, até níveis mais detalhados, como programas, subprogramas, projetos e atividades. É padronizada nacionalmente por portaria expedida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na seguinte conformidade:

Função de Governo (dois dígitos)

Programa (dois dígitos)

Subprograma (três dígitos)

Após o código do subprograma é acrescentado um novo dígito, indicativo de projeto ou atividade. Se esse dígito for ímpar, trata-se de projeto; se for par, de atividade. Segue-se um código de projeto ou atividade, definido na esfera local, não havendo padronização para tal, podendo cada ente federado determinar a quantidade de dígitos que vai utilizar e a respectiva denominação.

Considera-se projeto um instrumento de programação para se alcançar o objetivo de um programa, que envolve um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo. Considera-se *atividade* um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, que envolve um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação do governo.

4.2.3. NOVA CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL PROGRAMÁTICA

Para a União, Distrito Federal e Estados, a partir de 2000, e para os Municípios, a partir de 2002, foi estabelecida uma nova classificação funcional programática, de acordo com portaria expedida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, já mencionada.

O objetivo pretendido com a adoção dessa nova classificação é agrupar a despesa pública de acordo com os setores de atuação do governo, primeiro de forma ampla, por funções e subfunções, e depois de forma mais detalhada, de acordo com os programas de trabalho dos órgãos governamentais e respectivas ações a serem desenvolvidas, ou seja, por programas, projetos, atividades e operações especiais.

Para fins de padronização em nível nacional, apenas as funções e subfunções foram especificadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ficando a cargo dos níveis locais a especificação, da forma que mais lhes convier, a especificação dos programas que serão utilizados e a sua subdivisão em ações a serem praticadas por meio de projetos, atividades e operações especiais.



Um dos maiores objetivos pretendidos com essa mudança é a consolidação da sistemática de planejamento, em que os programas de trabalho são criados no âmbito do Plano Plurianual, portanto de acordo com as características locais de cada Município, estrutura essa a ser observada, depois, pelas leis orçamentárias. Em resumo, funções e subfunções são obrigatórias nos orçamentos e padronizadas em nível nacional; programas, projetos, atividades e operações especiais são também obrigatórios, mas sem padronização em nível nacional.

Para a comunidade educacional, a boa notícia é que a educação compõe agora uma função exclusiva (função 12), enquanto, na classificação antiga, compartilhava a função 08 com as áreas de cultura, esportes e lazer.

Como ilustração, o quadro seguinte permite a visualização de como ficou a nova classificação, em comparação a classificação antiga:

Classificação antiga	Classificação nova
Função	Função
Programa	Subfunção
Subprograma	Programa
Projeto ou Atividade	Projeto ou Atividade ou Operações Especiais

Ao criar essa nova estrutura para a classificação funcional programática, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão definiu os seguintes conceitos:

> *Função*, o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público;

> *Subfunção*, uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público;

> *Programa*, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, e que é mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual;

> *Projeto*, um instrumento de programação para se alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;

> *Atividade*, um instrumento de programação para se alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo



contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário a manutenção da ação de governo;

> *Operações Especiais*, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a fornecida de bens ou serviços.

4.2.4. CLASSIFICAÇÃO SEGUNDO A NATUREZA

A *classificação segundo a natureza* tem por finalidade identificar a despesa do ponto de vista económico, ou seja, pelos tipos de bens e serviços que estão sendo adquiridos ou tipos de encargos que estão sendo pagos, diferentemente da funcional programática, que trata a despesa do ponto de vista dos setores em que o governo atua e os programas e ações que desenvolve.

De acordo com os artigos 12 e 13 da Lei nº 4 320/64 a classificação da despesa segundo a natureza, por categorias económicas, subcategorias e elementos, obedeceu, até o exercício de 2001, inclusive, a um desdobramento aprovado pela Portaria SOF nº 08, de 04/2/85. Para a elaboração e execução dos orçamentos de 2002 em diante, passa a vigorar a Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, reproduzida no caderno denominado Marcos Legais. Segundo o artigo 3º da referida portaria, a classificação da despesa segundo a sua natureza compõe-se de:

I. Categoria económica:

- Despesas Correntes
- Despesas de Capital

II. Grupo de Natureza da Despesa

III. Elemento da Despesa

IV Modalidade de Aplicação

Por *Despesas Correntes* devem ser entendidos os gastos relativos a serviços prestados por terceiros, aquisição de materiais de consumo e pagamento de encargos e obrigações sob responsabilidade do Município, os quais não produzem acréscimos patrimoniais. Já as *Despesas de Capital* são, em geral, representadas por gastos que implicam acréscimos patrimoniais, como os investimentos, ou então pela redução da dívida pública, por meio do pagamento de amortizações.

O *Grupo de Natureza da Despesa* compreende a agregação de vários elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto.

O *Elemento da Despesa* tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins.



O desdobramento dos grupos de natureza, dos elementos e das modalidades de aplicação está detalhado no Anexo II da Portaria Interministerial nº 163/2001. Na execução de seus orçamentos e na sua contabilidade, o Município tem liberdade para detalhar ainda mais, para atender a peculiaridades locais, os códigos dos elementos da despesa.

Para fins de elaboração da lei orçamentária, o Município está dispensado de apresentar os gastos por elementos de despesa, conforme dispõe o artigo 6º da referida portaria. Portanto, a lei orçamentária especificará, para cada ação de governo, no que respeita à classificação da despesa segundo a natureza, a categoria econômica, o grupo de natureza e a modalidade de aplicação. O elemento de despesa será informado apenas no momento em que a despesa é realizada, na sua etapa inicial, que é o empenho.

4.2.5. FONTE DE RECURSOS

Embora não prevista na legislação, a prática orçamentária acabou por consagrar uma quarta modalidade de classificação *da* despesa, ou seja, a classificação por fonte de recursos a que está vinculada cada dotação. Sua adoção não é obrigatória e tampouco existe padronização a respeito. A Lei de Responsabilidade Fiscal valoriza e dá muita ênfase à identificação, na contabilidade, dos recursos vinculados, o que de certa forma torna a utilização dessa classificação indispensável, não só para o controle, como também para o gerenciamento e a transparência da gestão fiscal.

4.2.6. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O código completo de uma *dotação* a figurar na lei orçamentária é formado pela conjugação das três classificações apresentadas. É identificada, portanto, pelo órgão/unidade a que pertence, pela classificação funcional programática, pela classificação segundo a natureza e, se adotada, também pela classificação por fonte de recursos. Após o código numérico figura o valor da dotação.

Respeitadas eventuais variações que podem ser encontradas nos diversos orçamentos, um exemplo de dotação orçamentária poderia ser o da figura da página seguinte.

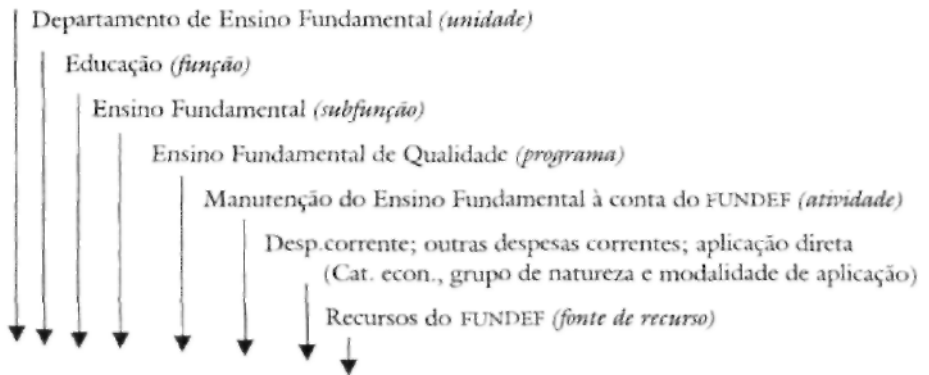
Observe-se que no exemplo foi utilizada a nova classificação funcional programática (Portaria nº 42/99) e a nova classificação da despesa segundo a natureza [Portaria Interministerial nº 163/2001].

4.3. ENQUADRAMENTO DE DESPESAS

O enquadramento correto das despesas, na fase de execução do orçamento, segundo as classificações apresentadas, é deveras importante na gestão fiscal, pois erros e desvios de finalidade prejudicam o gerenciamento e, sobretudo, o controle social das ações que estão sendo executadas. Infelizmente, ocorrem muitos



Secretaria Municipal de Educação (*órgão*)



06.01-12.361.0101.2113-3390-07 – R\$ 10.000,00(*valor da dotação*)

problemas dessa natureza. Erros são cometidos, mas uma proporção muito significativa provém de práticas muitas vezes utilizadas para burlar o controle orçamentário. É preciso afastar de vez a máxima de que "a execução do orçamento deve ajustar-se à vontade do prefeito, porque é ele quem decide"; o correto é executar as ações que foram previamente aprovadas no processo de planejamento, do qual o orçamento faz parte.

Essa questão torna-se particularmente importante na arca da educação, que utiliza intensamente dotações vinculadas, face ao mandamento contido no artigo 212 da Constituição, que determina o uso de pelo menos 25% das receitas resultantes de impostos dos Estados e Municípios em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Como exemplos de casos de erros e desvios de finalidade, podem ser citados: registro de gastos com pessoal em rubrica de serviços e vice-versa; gastos de um órgão ou unidade registrados em outro; enquadramento de despesas com inativos e pensionistas fora da função correspondente; classificação de despesas com segurança, saúde e assistência social na função 12 (educação); ocultação de receita resultante de impostos ou sua classificação em outra rubrica, não sujeita à vinculação em favor do ensino.

Outra situação, que também merece atenção, é o caso de bens adquiridos, serviços prestados ou prédios construídos por conta, por exemplo, de dotações do ensino, cujos destinos sejam outras áreas que não a de educação. Se um ônibus foi adquirido com recursos do ensino fundamental, não pode tal veículo ser utilizado, por exemplo, na área de esportes e nem mesmo no transporte de estudantes universitários, e assim por diante.

A atenção precisa ser redobrada quando se efetua o enquadramento das despesas nas correspondentes dotações, pois, além das instâncias tradicionais de

controle, a participação da sociedade, como a que existe em relação aos recursos do FUNDEF, tende a ser mais vigorosa, em face dos mecanismos que a Lei de Responsabilidade Fiscal criou para esse tipo de atuação dos cidadãos no controle social da administração pública.

5. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O orçamento municipal só terá validade legal depois de apreciado e aprovado pela Câmara de Vereadores e transformado em lei pelo prefeito. Iniciado o exercício e estabelecida a programação financeira (cotas mensais de desembolso), passa-se à fase de execução orçamentária. As receitas, à medida que vão sendo arrecadadas, são contabilizadas pelo regime de caixa e classificadas na forma já examinada. As despesas seguem um ritual diferente e passam obrigatoriamente pelos seguintes estágios:

- > Empenho
- > Liquidação
- > Pagamento

O *empenho* e o estágio pelo qual se registra previamente no sistema de contabilidade uma determinada despesa a ser realizada, abatendo-se do saldo da respectiva dotação o valor correspondente e emitindo-se, em nome do favorecido, um documento denominado "nota de empenho". Essa fase tem por objetivo assegurar que determinada despesa está garantida por recursos do orçamento, já que nenhum gasto público pode ocorrer sem que haja, previamente, recursos orçamentários disponíveis. O agente público que realizar uma despesa sem o prévio e necessário empenho estará praticando uma irregularidade e, em razão disso, poderá vir a ser responsabilizado.

O estágio seguinte é a *liquidação*, que ocorre imediatamente após a realização da despesa. Consiste na verificação formal, diante dos documentos comprobatórios, como faturas e notas fiscais, de que os bens adquiridos foram entregues ou os serviços, efetivamente prestados, nos termos em que foram autorizados ou contratados. O responsável pelo recebimento dos bens ou serviços deve atestar essa regularidade para possibilitar o pagamento na respectiva data de vencimento. A cada empenho pode corresponder uma liquidação total ou várias liquidações parciais, sendo estas muito comuns nos casos de entrega parcelada de bens, na prestação de serviços continuados e na realização de obras públicas.

O terceiro e último estágio da despesa é o *pagamento* propriamente dito, determinado pela autoridade competente e processado pelo serviço de tesouraria, observada a data de vencimento e a ordem cronológica, conforme preceitua a Lei



nº 8 666/93, que regula as licitações e os contratos no setor público. Observar a ordem cronológica significa dizer que as despesas mais antigas devem ser pagas antes das despesas mais novas, ou seja, de acordo com as datas de vencimento, isso tudo para evitar que a autoridade pública prejudique alguém em benefício de outrem. A ordem cronológica das despesas a serem pagas deve ser organizada por fontes de recurso, ou seja, uma lista para cada fonte.

Além dos aspectos orçamentários e contábeis examinados, a despesa pública deve submeter-se a outros requisitos de ordem legal. Por exemplo, o pagamento de servidores só pode ser feito se sua admissão ocorreu regularmente nos termos da legislação específica; o pagamento de subvenções sociais, se autorizado por lei; o pagamento de juras e amortização de empréstimo, se houve contrato firmado com instituição financeira após autorização legislativa e dos órgãos federais competentes.

No caso de aquisição de bens ou contratação de serviços e obras existe, *na verdade*, outra etapa que antecede o próprio empenho, que é o processo de escolha do fornecedor. A Lei nº 8 666/93 prevê a realização de certames licitatórios para a aquisição de bens e contratação de serviços, cm função do seu tipo e do valor estimado. Pequenas despesas, abaixo de determinados valores fixados pela referida lei, ficam dispensadas da realização de licitações. Mas, mesmo nesses casos, a Prefeitura, pelo seu setor de suprimentos, deve realizar consultas a vários fornecedores, a fim de que as compras sejam sempre efetuadas nas condições mais favoráveis para o Município.

5.1. REGIME DE ADIANTAMENTO

A realização de despesas pode ocorrer, excepcionalmente, pelo regime de adiantamento de que trata o artigo 68 da Lei nº 4 320/64. Aplica-se aos casos de despesas expressamente definidas em lei local, e consiste na entrega de numerário a servidor público, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação. Não pode ser concedido adiantamento a servidor que estiver cm alcance ou que já seja responsável por dois adiantamentos anteriores.

Esta foi uma forma inteligente que a legislação encontrou paia os casos de despesas de diminuto valor e, principalmente, as que devam ser realizadas fora da sede da repartição por agentes da administração em viagem. É preciso, entretanto, muito cuidado nessa regulamentação, para evitar que a exceção se torne regra. A utilização do regime de adiantamento não elimina a necessidade do cumprimento de normas legais aplicáveis à gestão publica, especialmente as relativas a licitações e contratos.

O servidor que utilizar esse regime deve ser proibido de utilizar conta bancária particular para movimentar o dinheiro recebido, devendo o setor financeiro abrir conta especial em estabelecimento de crédito oficial. Na prestação de contas, a



ser efetuada em prazo definido em lei, o servidor, além de apresentar os documentos comprobatórios da despesa, deve também juntar o extrato bancário da conta, para que o controle interno possa aferir se não houve irregularidades.

O regime de adiantamento é o **instrumento** adequado para possibilitar aos diretores de escola terem em mãos numerário suficiente para fazer frente a pequenas despesas que não podem se sujeitar às delongas que caracterizam o processo normal. Por meio do adiantamento poderá o diretor adquirir materiais para pequenos reparos no prédio, como vidros, tinta, fechaduras, material para conserto de telhados, paredes, etc; materiais escolares e pedagógicos não existentes no almoxarifado; materiais de limpeza e higiene; contratação de pequenos serviços, inclusive palestras; e transporte para atividades externas. É preciso considerar, entretanto, que os materiais e serviços utilizados pela escola de forma contínua e previsível devem subordinar-se ao regime normal, pois é o departamento de suprimentos ou órgão equivalente que detém melhores condições para bem efetuar uma compra ou contratação, face à sua especialização na área, por dispor de um cadastro de fornecedores e por realizar operações em lotes econômicos, proporcionando economia de escala.

O regime normal e o regime de adiantamento não eliminam a possibilidade de adoção de outras formas de descentralização no uso dos recursos, como a definição, por lei local, de um sistema que permita o repasse a associação de pais e mestres da escola, a **título** de subvenção, desde que esta possua personalidade jurídica própria e seja uma sociedade civil sem fins lucrativos, aliás sistema que vem sendo utilizado pelo governo federal no Programa Dinheiro Direto na Escola.

Para possibilitar a institucionalização da autonomia de gestão financeira da escola de que trata o artigo 15 da LDB, o FUNDESCOLA está oferecendo, neste mesmo Guia de Consulta, texto específico sobre o assunto, acompanhado de minuta de projeto de lei que poderá ser adotado pelas Prefeituras. A minuta oferecida toma por base o regime de adiantamento previsto na Lei nº 4 320/64.

5.2. RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Já previsto na Constituição de 1988 (art. 165, § 3º), o Relatório Resumido da Execução Orçamentária deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e será composto de: (i) balanço orçamentário, contendo as receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada; as despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo; (ii) demonstrativos da execução das receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar, bem como das despesas, por categoria econômica e grupo de natureza,



discriminando dotação inicial, dotação para o exercício,¹¹ despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício e despesas por função e subfunção.

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei nº 9 394/96 - em seu artigo 72, esse relatório deve conter todas as receitas resultantes de impostos sobre as quais incide o percentual vinculado a manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo essas despesas estarem igualmente especificadas no demonstrativo

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária deve ser acompanhado de demonstrativo com a apuração da receita corrente líquida e a previsão do seu desempenho até o final do exercício, receitas e despesas previdenciárias, dos resultados nominal e primário, das despesas com juros, dos restos a pagar, por Poder e órgão, com os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar. No último bimestre do exercício o relatório em questão deve ser acompanhado, também, de demonstrativos que indiquem o atendimento à norma constitucional que veda a realização de operações de crédito em montante superior ao valor das despesas de capital, das projeções atuariais dos regimes de previdência e da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes. Sendo o caso, deverão ser apresentadas justificativas pela imposição de limites aos empenhos e frustração de receitas, com especificação das medidas adotadas. A LRF faculta aos Municípios com menos de 50 mil habitantes a divulgação desse demonstrativo semestralmente.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o demonstrativo que deve acompanhá-lo deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo Conselho de Gestão Fiscal a ser instituído por lei federal. Como o referido conselho ainda não está implantado, a Secretaria do Tesouro Nacional, usando de prerrogativa concedida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, elaborou modelos oficiais desse relatório, conforme a Portaria nº471/2000, a serem observados por todas as municipalidades brasileiras.

5.3. RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

Ao final de cada quadrimestre, cada titular de Poder ou órgão, no caso do Município o prefeito e o presidente da Câmara de Vereadores, deverá emitir o Relatório de Gestão Fiscal, que conterá comparativo dos limites de que trata a LRF com os montantes relativos: *(i)* à despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas; *(ii)* às dívidas consolidada e mobiliária; *(iii)* à concessão de garantias; *(iv)* às operações de crédito, inclusive por antecipação de

¹¹ Dotação para o exercício deve ser entendida como a dotação inicial mais as suplementações efetuadas e a dedução da parte cancelada para suplementação de outras dotações.



receita; e (v) às despesas com juros. Deverá o relatório indicar, ainda, as medidas corretivas adotadas ou a se adotarem, se ultrapassado qualquer dos limites. No último quadrimestre, deverão ser apresentados anexos demonstrativos dos montantes das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro, os restos a pagar inscritos e as despesas que não puderam ser inscritas por falta de disponibilidade de caixa, a comprovação do pagamento das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) e a comprovação de que no último ano do mandato essas operações não foram realizadas.

O Relatório de Gestão Fiscal deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento do quadrimestre, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico, e sua preparação deverá seguir modelos padronizados, atualizados pelo Conselho de Gestão Fiscal, já mencionado. Pela mesma Portaria nº 471/2000, a Secretaria do Tesouro Nacional aprovou modelos oficiais a serem observados pelas prefeituras e câmaras municipais. Os Municípios com população inferior a 50 mil habitantes poderão publicar esse relatório semestralmente.

6. CONTROLE DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Para complementar as etapas anteriores, nas quais foram abordados aspectos técnicos do sistema de planejamento e orçamento, falta tratar da maneira como a gestão orçamentária e financeira deve ser controlada, não só em relação ao cumprimento das normas legais e técnicas, mas também em relação aos resultados alcançados, os quais devem ser cotejados com os objetivos e as metas estabelecidos na fase de planejamento, o que, em última análise, vai indicar se houve de fato desenvolvimento em benefício dos cidadãos, principalmente daqueles que mais dependem de políticas públicas.

O *controle* é uma das principais funções numa administração que se diz eficiente, seja qual for o tipo de organização. No setor público, não poderia ser diferente, pois sem controle de qualidade dificilmente se chega a bons resultados. Suas formas de execução podem ter variações, mas o que se espera é a garantia de que o sistema funcione e produza resultados. No setor público, a Lei nº 4 320/64, artigo 75 prevê que o controle da execução orçamentária compreenderá:

> a *legalidade dos atos* de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

> a *afidelidade funcional* dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e

> o *cumprimento do programa de trabalho*, expresso em termos monetários e em termos da realização de obras e prestação de serviços.



Em suma, a lei exige que o controle deve compreender todos os aspectos descritos anteriormente, não só quanto a legalidade dos atos e da fidelidade dos servidores responsáveis por bens e valores, como também pelos resultados financeiros e físicos das ações de governo praticadas, ou seja, o cumprimento de objetivos e metas definidos na fase de planejamento.

Com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, a função controle foi significativamente valorizada, na medida em que criou mecanismos para o seu fortalecimento, como o detalhamento do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, já previsto na Constituição, e a criação do Relatório de Gestão Fiscal, que os titulares dos Poderes deverão divulgar a cada quadrimestre, pelo qual se aferirá o cumprimento dos parâmetros e limites fiscais previstos na legislação. Para facilitar o controle social, a LRF assegura absoluta transparência na gestão fiscal ao prever ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público, dos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas, pareceres prévios dos Tribunais de Contas, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal. Ainda de acordo com essa lei, na elaboração dos planos, diretrizes orçamentárias e orçamentos deverá haver incentivo à participação popular e realização de audiências públicas. As contas apresentadas ficarão à disposição de qualquer cidadão ou instituição da sociedade, durante todo o ano, para consulta e apreciação.

O controle é exercido em duas instâncias: controle interno e controle externo. Cada Poder (Prefeitura e Câmara de Vereadores) deve instituir um sistema de controle interno para efetuar a fiscalização dos atos praticados pelos agentes públicos, por meio de rotinas próprias, relatórios, exame de documentos contábeis, conferência de bens, tomada de contas, levantamentos, etc. Os aspectos legais devem ser verificados prévia, concomitante e subsequentemente aos atos praticados. Ao respectivo órgão central compete o exame do cumprimento dos objetivos e metas fixados nos instrumentos de planejamento e orçamento, o PPA, a LDO e a LOA.

Os órgãos setoriais da Prefeitura (secretarias, autarquias, fundações, etc.) têm responsabilidades no sistema de controle interno, já que participam diretamente da execução orçamentária e precisam cumprir a lei de orçamento. Caso característico é o da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente, responsável pela aplicação dos recursos vinculados ao ensino.

Essa responsabilidade do órgão educacional compreende o cumprimento do artigo 212 da Constituição, que vincula 25% das receitas resultantes de impostos a manutenção e desenvolvimento do ensino, dos quais 60% devem ser aplicados no ensino fundamental. Além disso, é responsável pela aplicação dos recursos recebidos do FUNDEF, atentando para o fato de que todo o montante deve ser aplicado no ensino fundamental, dos quais 60%, no mínimo, no pagamento dos profissionais



do magistério e na capacitação de professores leigos. É também responsável pela correta aplicação dos recursos recebidos do Estado, provenientes da cota do salário-educação, além de outros recursos decorrentes de convênios celebrados.

A saúde financeira do Município, bem como dos Estados e da própria União, pode ser avaliada pelo cálculo de indicadores orçamentários e financeiros, como, por exemplo:

> *Resultado Orçamentário* - Diferença entre a receita orçamentária arrecadada e a despesa orçamentária realizada. Se positiva, houve superavit orçamentário; se negativa houve déficit orçamentário.

> *Resultado Nominal* - Total das receitas menos o total das despesas, excluídas as amortizações da dívida e as operações de crédito. Inclui os juros nominais efetivamente pagos e recebidos, no conceito de competência.

> *Resultado Primário* - Total das receitas menos o total das despesas, excluídas as amortizações da dívida, as operações de crédito e os juros nominais no conceito de competência.

> *Resultado Financeiro* - Diferença apurada no balanço patrimonial entre o ativo financeiro e o passivo financeiro. Nesse caso, leva-se em conta a situação financeira acumulada em todos os exercícios anteriores. É um indicador muito importante, que mostra o maior ou menor grau de liquidez da entidade.

> *Índice de Endividamento* - Valor do estoque da dívida em relação à receita corrente líquida do ano; e valor do serviço da dívida (amortização mais juros) do ano, também em relação a receita corrente líquida.

> *Despesas com Pessoal* - Despesa total com pessoal, inclusive encargos, subsídios, inativos e pensionistas pagos com recursos do Tesouro, em relação à receita corrente líquida.

O controle externo é executado pela Câmara de Vereadores, a quem cabe o julgamento das contas do prefeito, com o objetivo de verificar a probidade da administração, a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual. A Câmara de Vereadores, como não conta com estrutura técnica para realizar diretamente essa tarefa, é auxiliada pelo Tribunal de Contas, que realiza auditorias, examina as prestações de contas apresentadas, processos de licitação, atos de nomeação de servidores, cobrança dos tributos, etc.

No caso específico dos Municípios, as contas prestadas pelo prefeito incluirão, além das suas próprias, as da Câmara Municipal, as quais receberão, separadamente, parecer prévio. O resultado da apreciação da prestação de contas, julgadas ou tomadas, deverá ser amplamente divulgado. Os Tribunais de Contas têm prazo de 60 dias para emitir parecer conclusivo sobre as contas apresentadas, a contar do seu



recebimento, podendo as Constituições estaduais prescrever prazos diferentes. No caso dos Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de 200 mil habitantes, o prazo é de cento e oitenta dias. Os tribunais de contas não poderão entrar em recesso enquanto existirem contas pendentes de parecer prévio.

Além da documentação contábil, relatórios e demonstrativos exigidos, a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e do combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições. Será dada, também, ênfase ao atingimento das metas estabelecidas na LDO; aos limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar; às medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, se for o caso; ao cumprimento dos limites da dívida consolidada e mobiliária; à destinação dos recursos obtidos com alienação de ativos; e ao cumprimento do limite de gastos totais de cada um dos Poderes.

Ainda no caso específico dos Municípios, o Tribunal de Contas, após realizar o seu trabalho, emite parecer conclusivo sobre as contas municipais, dizendo se estão regulares ou não. Esse parecer é votado pela Câmara Municipal, e só pode ser rejeitado mediante dois terços dos votos dos vereadores. Contas rejeitadas de uma administração podem ensejar, junto ao Poder Judiciário, procedimentos específicos de responsabilização, civis ou criminais, dos agentes que deram causa a irregularidades, assegurado amplo direito de defesa. Eventuais atos de improbidade administrativa, praticados pelo prefeito, podem levar a Câmara Municipal a decretar a cassação de seu mandato, após processo regular e garantido amplo direito de defesa.

Em complemento à Lei de Responsabilidade Fiscal, encontra-se em vigor a Lei Federal nº 10 028/2000, que define os crimes contra a administração fiscal, e prevê punições de seus infratores, que variam de penas limitadoras da liberdade, de um a quatro anos de prisão, ou, conforme o caso, de perda de cargo e inabilitação para o exercício de função pública por cinco anos.

Mas isso não é tudo. Hoje em dia existem outras instâncias de controle da gestão pública, como os mais variados conselhos existentes principalmente nas áreas sociais. O exemplo mais característico é o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que tem por missão fiscalizar o uso do dinheiro que a Prefeitura recebe do referido fundo para aplicação exclusivamente no ensino fundamental público.

Qualquer cidadão pode denunciar irregularidades que vier a constatar na administração pública. As denúncias podem ser dirigidas à Câmara de Vereadores,



aos conselhos comunitários, aos Tribunais de Contas e ao próprio Ministério Público, que pode designar um promotor de Justiça para realizar investigações e propor ao juiz de Direito a responsabilização de qualquer agente público que tenha praticado irregularidades danosas às finanças municipais. A aprovação das contas do Executivo pelo respectivo Poder Legislativo não elimina a possibilidade de apreciação de casos específicos por parte do Poder Judiciário, caso fique comprovada a prática de atos lesivos ao interesse público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Constituição da República Federativa do Brasil - 1988.

Lei Complementar Federal nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Lei Federal nº 9394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Lei Federal nº 10.028/2000 - Modifica o Código Penal, a Lei dos Crimes de Responsabilidade, o Decreto Lei sobre crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores, a lei dos atos de improbidade administrativa e define as infrações administrativas a serem punidas pelos tribunais de contas. É um complemento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Lei Federal nº 4320/64 - Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos públicos.

Lei Federal nº 9424/96 - Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF.

POLO, José Carlos e GIOMI, Waldemar. *O sistema de planejamento e orçamento do setor público brasileiro*. Trabalho elaborado para o IPEA em 1994.

Portaria MP nº 42/99 - Define novo sistema de classificação da despesa por funções e subfunções e revoga portarias anteriores.

Portaria nº 9/74, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral - Atualiza a classificação da despesa por funções. (Alterações efetuadas pelas Portarias do mesmo ministério nº 4/75, 25/76, 36/80 e 36/89).

Portaria SOF nº 06/99 - Atualiza e consolida a Classificação da Receita.

Portaria SOF nº 08/85 - Explicita os códigos dos elementos e subelementos de despesa.



* Consultor do FUNDESCOLA/MEC.



SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO.	333
1. O OBJETIVO CENTRAL	334
2. GESTÃO DE RECURSOS MATERIAIS E SERVIÇOS.	335
2.1 O PLANEJAMENTO.	335
3. CONTRATANDO OBRAS, SERVIÇOS E COMPRANDO RECURSOS MATERIAIS.	341
3.1 QUEM FAZ AS COMPRAS E CONTRATA OS SERVIÇOS?.	342
3.2 O QUE DEVE SABER O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO SOBRE O PROCESSO DE COMPRAS E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS?.	343
4. MANUTENÇÃO E GUARDA DE BENS.	351
5. ALIENAÇÃO DE BENS.	353
6. OUTRAS QUESTÕES LIGADAS À GESTÃO DE RECURSOS MATERIAIS.	354
6.1 A AUTONOMIA DAS ESCOLAS.	354
6.2 FONTES COMPLEMENTARES DE RECURSOS.	354



SUMÁRIO EXECUTIVO

A gestão educacional abrange as seguintes dimensões: pedagógica, pessoal, de recursos materiais e de recursos financeiros. Pela própria natureza da atividade educativa, a sua gestão é eminentemente pedagógica, devendo as demais dimensões estarem diretamente a seu serviço.

A boa gestão de recursos materiais implica, pois, o adequado atendimento às exigências do processo educacional, tal como definidas na proposta educacional do município e nas propostas pedagógicas de suas escolas. Tara tanto, e necessário saber planejar, levantando necessidades de forma criteriosa e ordenada.

É indispensável que o órgão responsável pela educação no Município detenha competências específicas. Em primeiro lugar, deve ter alguns conhecimentos básicos da legislação que rege a matéria, em particular sobre as normas gerais de licitação. Em segundo lugar, deve ser parte amante em todos os procedimentos que digam respeito a compras ou contratação de obras e serviços destinados a educação municipal, informando aos órgãos competentes das reais necessidades de sua rede de ensino e da respectiva administração. Esse diálogo deve se estabelecer nas fases de planejamento, aquisição, manutenção, reposição e alienação de bens móveis e imóveis.

* * * * *

A gestão educacional pode ser abordada segundo concepções e enfoques variados. Há, porém, alguns pontos que são comuns. Dentre eles, ressalta o fato de que a administração da educação é, antes de tudo, administração pedagógica, voltada para o foco central da educação escolar, que é a formação do aluno, realizada por meio da relação básica que se estabelece na escola, a relação ensino-aprendizagem. Tudo o mais deve girar em torno desse foco. As demais dimensões da gestão educacional (de pessoal, financeira e de recursos materiais) devem estar voltadas para atender à essência pedagógica da atividade educacional.

Por extensão, a gestão dos sistemas educacionais, que tem como foco a escola, obedece aos mesmos princípios. A gestão de um sistema de ensino tem, como eixo central, a dimensão pedagógica da sua missão em relação à comunidade a que deve atender. Este texto pretende abordar, com esse enfoque, alguns aspectos da gestão de recursos materiais ou, como é também chamada, gestão de material e patrimônio.



1. O OBJETIVO CENTRAL

A Lei nº 9 394/96 (LDB) oferece algumas diretrizes básicas para orientar a gestão dos sistemas de ensino. Em seu artigo 3º, baseado no artigo 206 da Constituição Federal, os incisos VIII e IX tratam, respectivamente, da gestão democrática do ensino público e da garantia de padrão de qualidade. Em seu artigo 74 também se lê que

" a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade".

A LDB é bastante recente. Desse modo, é compreensível que muitos sistemas de ensino ainda estejam no caminho de criar as condições para o pleno cumprimento desses dispositivos. Em muitas localidades do país, o que se gasta por aluno é bem inferior ao que seria adequado para oferecer ensino de qualidade; portanto, menos do que o custo mínimo a que se refere o artigo da LDB. Por outro lado, a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), bem como a definição de um valor mínimo por aluno, constituem uma aproximação nessa direção. De fato, esse *valor mínimo* do FUNDEF não é o *custo mínimo* mencionado no artigo 74. Enquanto o valor mínimo se refere ao que hoje é gasto por aluno (permanece, pois, no campo do possível), o custo mínimo se relaciona com o que deveria ser gasto por aluno, para além das carências hoje observadas (permanece, pois, no campo do desejável). No entanto, para os Estados cujo valor mínimo não alcança o patamar nacionalmente definido pela União, o governo federal deve repassar uma complementação de recursos financeiros. Ainda não é o ideal, mas com certeza representa avanço significativo.

E preciso que os sistemas de ensino caminhem gradativamente na direção de vencer essa distância entre o possível e o desejável. Não se trata apenas de pensar em mais recursos para a educação. Em muitos casos, trata-se de racionalizar o uso dos recursos, evitando desperdícios e orientando melhor as despesas para atender, com mais adequação, às necessidades dos alunos, das escolas e dos sistemas de ensino. Em resumo, uma gestão mais eficiente que garanta a eficácia da educação brasileira. Esse é o caminho para a garantia do padrão de qualidade mencionado na legislação. A arte de bem gerir os recursos materiais encontra-se na competência de, com o menor gasto possível, obter a melhor qualidade de atendimento.

O conceito de gestão democrática do ensino público envolve, antes de mais nada, a idéia de participação de todos os agentes envolvidos no processo educativo e na definição das propostas pedagógicas, e engloba objetivos, métodos e meios



necessários ao seu desenvolvimento. A gestão de recursos materiais faz parte desse conjunto e deve, portanto, ser participativa, no que se refere tanto às decisões tomadas no âmbito dos sistemas de ensino quanto àquelas que dependem de interação com outros órgãos da administração municipal, dentre eles os responsáveis por administração e patrimônio.

2. GESTÃO DE RECURSOS MATERIAIS E SERVIÇOS

Os recursos materiais a serem geridos em um sistema de ensino referem-se a prédios, terrenos, mobiliário, equipamentos, material didático, demais materiais de consumo variados (inclusive os destinados ao programa de alimentação escolar) e serviços de transporte. A gestão desses recursos engloba algumas etapas: planejamento (levantamento de necessidades e seleção); aquisição; manutenção, reposição; e alienação.

2.1 O PLANEJAMENTO

Não há sistema de ensino que consiga desempenhar adequadamente sua tarefa sem o cuidadoso planejamento de seus recursos materiais. Esse planejamento não se refere apenas a quanto ou quando comprar, mas, sobretudo, ao que comprar, tendo em vista as necessidades reais dos sistemas de ensino e das escolas.

A escolha dos recursos materiais a serem utilizados deve obedecer fundamentalmente a dois critérios: o de qualidade e o de adequação aos objetivos do sistema de ensino.

A nova organização da educação brasileira supõe que cada sistema de ensino tenha a sua proposta educacional e que as escolas desenvolvam suas propostas pedagógicas, coerentes com a realidade de seus alunos. Os recursos materiais disponíveis devem estar a serviço dessas propostas. De nada adiantam propostas bem elaboradas, supondo-se uma dinâmica pedagógica intensa em cada escola, se os materiais disponíveis são pobres ou inadequados. Da mesma forma, não pode uma Secretaria de Educação atuar em torno de uma moderna proposta de supervisão e acompanhamento pedagógico se não dispõe dos equipamentos e serviços necessários.

A escola deve ser antes de mais nada um ambiente agradável para todos os que nela convivem. Além disso, dentro dela desenvolvem-se múltiplas atividades, que requerem adequado suporte de recursos materiais. É preciso, pois, que cada sistema de ensino estabeleça padrões de recursos materiais, que sejam utilizados como critério básico de aquisição, definidos de acordo com os objetivos educacionais constantes das propostas pedagógicas do sistema. E o que são padrões mínimos de recursos materiais?



Nos termos da LDB, art. 4^a, X, são "padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem".

São, portanto, os insumos indispensáveis para assegurar ensino e formação de qualidade. Referem-se ao ambiente escolar, ao atendimento das necessidades do processo de ensino-aprendizagem e das demais atividades que lhe dão suporte. No âmbito dos recursos materiais, dizem respeito a estrutura e planta do prédio escolar, dimensões das salas de aula e demais áreas de uso coletivo (como espaços para educação física, atividades artísticas e área de recreação, por exemplo), cor da pintura das paredes, instalações hidráulicas, elétricas e sanitárias adequadas, tipo de mobiliário, material escolar, acervo bibliográfico, equipamento escolar, instalações e equipamentos dos demais serviços escolares (como direção e secretaria) e espaço próprio para reuniões da equipe escolar e com a comunidade.

Texto sobre padrões mínimos de funcionamento das escolas, já publicado no Guia de Consulta do pRASEM I, oferece vastas informações sobre o assunto, em termos de número de salas de aula, salas para serviços de suporte pedagógico e administrativo, e demais instalações e recursos materiais.¹

2.1.1 PLANEJANDO A REDE ESCOLAR

Quem já não ouviu falar de redes de ensino com escolas superlotadas ou com escolas com poucos alunos?. Ou com escolas mal localizadas? Ou enfrentando problemas de atendimento a alunos que moram a enormes distâncias? Ou dificuldades de acesso dos estudantes à escola? Estes são problemas recorrentes com que se deparam as administrações dos sistemas de ensino na revisão do funcionamento de suas redes escolares.

É preciso que se estabeleçam critérios objetivos para se determinar a expansão da rede escolar. Este texto, com certeza, não pretende exaurir o tema, mas apresentar algumas pistas para lidar com o assunto.

Em primeiro lugar, é necessário verificar qual é a população a ser atendida pela rede de ensino municipal: creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental, lembrando que esse último é obrigatório para todos. É indispensável conhecer a procura presente e futura por vagas, com dados, pelo menos para os próximos cinco anos, projetando-se a evolução da população escolarizável. É preciso também dispor de dados mais gerais sobre o Município, a fim de que a rede escolar, em

¹ Ver XAVIER, A.C.R., PLANK, De AMARAL SOBRINHO, J. Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas: uma estratégia para a equidade no ensino fundamental brasileiro. *In: Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação -PRASEM.* Organizado por Terri Demskv e Maristela Marques Rodrigues. Brasília :Projeto Nordeste, 1997, pp. 119-145.



termos de localização de escolas, atenda adequadamente à população. A Secretaria de Educação deve buscar informações sobre relevo, hidrografia, usos do solo, circulação, infra-estrutura urbana e rural, além dos dados propriamente demográficos, tais como tamanho, crescimento, estrutura da população e sua distribuição sócio-espacial.

Em segundo lugar, o município deve definir alguns parâmetros, tais como o número médio de alunos por sala de aula e o número de turnos de operação das escolas. É oportuno lembrar que o número de turnos está diretamente relacionado com a duração da jornada escolar diária. Jornadas de até seis horas diárias, por exemplo, podem permitir o funcionamento das escolas em dois turnos diurnos. Jornadas maiores podem impor o funcionamento em apenas um turno.

Tais números devem ser definidos por etapa ou nível de ensino, de acordo com as necessidades pedagógicas de cada um. Não existem parâmetros precisos para o assunto. Algumas referências, contudo, podem ser oferecidas. O primeiro substitutivo do projeto de LDB que tramitou na Câmara dos Deputados, por exemplo, oferecia os seguintes números de alunos por professor: creches: até 20 crianças; pré-escola e alfabetização: até 25 alunos; demais séries e níveis: até 35 alunos.²

A adequada definição desses números assegura a racionalização do uso dos espaços físicos disponíveis e a indicação precisa das necessidades de expansão, resguardadas as condições de garantia de qualidade pedagógica. Não é por outra razão que a LDB dispõe:

"Art. 25. Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento".

Parágrafo único. Cabe ao respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento do disposto neste artigo".

Além desses dados gerais, é necessário um bom diagnóstico da capacidade de atendimento da rede escolar atualmente implantada. Comparando esse diagnóstico com os parâmetros estabelecidos, a secretaria terá condições de identificar as escolas com superlotação; escolas com vagas; zonas com déficits ou superávits de atendimento; zonas com vazios de atendimento; escolas mal localizadas; etc.

Racionalizar o uso da rede escolar é, sobretudo, ocupar adequadamente todos os espaços disponíveis, antes de projetar alguma expansão. A ocupação desses

² Ver CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTO. *Substitutivo adotado pela Comissão no Projeto de Lei nº 1.258, de 1988* (Deputado Jorge Hage, relator). Brasília, junho de 1990, art. 32, parágrafo único, I a III.



espaços pode, eventualmente, significar redistribuição dos alunos entre as escolas, inclusive a estratégia frequentemente denominada de nucleação que, quase sempre, supõe a implantação, em conjunto, de serviços de transporte de estudantes. Aqui, por exemplo, entra **novamente**, e de modo importante, a questão do custo, **cruzada** com as condições viárias do município, tendo em vista, sobretudo, a dimensão pedagógica. Transportar um aluno a longas distâncias, sob condições adversas de percurso, pode significar perdas de aprendizagem. Que dizer, por exemplo, de um **estudante** que deve se locomover por três ou quatro horas para estudar?

É fato que, na realidade brasileira, existem muitos casos assim. Não se pode, porém, conceber que, por força de decisões administrativas mal planejadas, esse sacrifício seja imposto pelo sistema de ensino aos seus alunos. Uma das formas importantes de planejar e implementar adequados serviços de transporte escolar é a colaboração entre Estado e Município, partilhando encargos e responsabilidades.

Enfim, *os* comentários aqui apresentados guardam estreita relação com uma metodologia de planejamento denominada microplanejamento, que vem sendo largamente utilizada pelo FUNDESCOLA. Tal metodologia "tem por objetivo localizar no espaço e no tempo e especificar, qualitativa e quantitativamente, as intervenções a serem realizadas (...) nos componentes educacionais: Rede Física, Capacitação de Recursos Humanos e Material de Ensino-Aprendizagem (...). Servindo-se dessa metodologia, o FUNDESCOLA tem realizado o Levantamento da Situação Escolar (LSE), que constitui detalhado banco de dados sobre a situação em diversas microrregiões do país, agregando a cada uma limitado número de municípios. Tais procedimentos são de inestimável utilidade para a administração municipal da educação.

2.1.2 CONSTRUINDO E CONSERVANDO A ESCOLA

Uma escola não pode ser construída em um terreno qualquer. Os critérios que determinam a escolha do terreno para a localização de uma escola se referem a facilidade de acesso para os alunos; nível de ruído (por exemplo, distância de rodovias ou vias públicas muito movimentadas); segurança para os alunos (são desaconselháveis áreas muito isoladas ou também muito próximas de vias públicas com circulação intensa); distância de rios ou cursos d'água sujeitos a inundações; relevo do terreno (terrenos muito íngremes geram construções caras e podem não permitir o desenvolvimento adequado das atividades dos estudantes, como as de educação física; escolas próximas de barrancos podem estar sujeitas a desmoronamentos, etc).

³ Ver BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA. *Microplanejamento Educacional Urbano*. Elaborarão de Iara Maria de Almeida Marques e Olga de Jesus Bento. Brasília, 1991. p. 10.



A construção de qualquer prédio deve considerar alguns requisitos básicos: adequação, conforto, higiene, salubridade e segurança. Um prédio escolar, além disso, deve obedecer a critérios específicos de construção, em termos de planta e de materiais. A escola tem finalidades próprias e seus espaços físicos devem ser pedagógicos. As salas de aula devem ser suficientemente amplas, arejadas e iluminadas. As áreas comuns de circulação devem proporcionar condições adequadas de circulação e de convivência dos estudantes. A cor de pintura das paredes deve ser escolhida de modo a proporcionar um ambiente aconchegante e ao mesmo repousante, sem esquecer que, aqui e ali, podem ser colocadas cores que estimulem o dinamismo dos alunos. O teto das escolas deve ser construído com material que evite o excesso de concentração de calor ou a passagem do frio e da umidade excessivos. As instalações sanitárias devem ser adequadas em quantidade e distribuição para atender à idade e ao número de alunos. Deve haver áreas para os serviços escolares de suporte pedagógico e administrativo. Os materiais utilizados devem ser duráveis e resistentes, pois uma escola é um prédio com alto grau de utilização, por uma clientela diversificada, com graus heterogêneos de cuidado com o espaço que frequenta.

Construir uma escola é, antes de tudo, uma atividade pedagógica e, assim sendo, muitas vezes a estratégia de buscar apenas o menor custo não atende a esse fato, e pode significar perda de qualidade educativa. Uma escola é uma obra de "engenharia pedagógica", que deve contemplar, em sua essência, a proposta educacional do município e a proposta pedagógica do próprio estabelecimento. Que dizer, por exemplo, de uma escola cuja proposta pedagógica deve ser elaborada e revista permanentemente pelo conjunto de professores e que não conte com um espaço adequado para os docentes se reunirem? Que dizer de uma escola cuja proposta pretende desenvolver a sensibilidade artística de seus alunos, mas suas paredes são todas pintadas de cinza, sem nenhuma vida? As diretrizes curriculares do ensino brasileiro enfatizam a necessidade de desenvolvimento do senso estético dos estudantes. Que dizer de escolas cujos ambientes são desconfortáveis, feios ou excessivamente padronizados?

Dirigir a construção das escolas segundo esses critérios não significa tê-las muito sofisticadas ou caras. Ambientes simples, porém bem cuidados, podem perfeitamente atender a esses objetivos. E este é um papel típico da Secretaria Municipal de Educação, que deve orientar a Secretaria de Obras (ou órgão equivalente do município) sobre as necessidades pedagógicas dos espaços escolares. O secretário municipal de Educação não precisa ser um arquiteto ou um engenheiro, mas com certeza deve conhecer da pedagogia que deve estar inserida no ato de se construir uma escola.

A questão da escolha do tamanho de uma escola deve obedecer a critérios específicos, conforme as necessidades detectadas pelos diagnósticos permanentes



realizados pela Secretaria Municipal de Educação. Obviamente, é fundamental considerar a dimensão da clientela local a ser atendida, os parâmetros de número de alunos por sala, o número de turnos e a jornada escolar diária.

Outras questões são igualmente importantes e devem ser necessariamente consideradas. Por exemplo, a LDB, em seu artigo 24, III e IV, permite, respectivamente, a adoção da progressão parcial dos alunos e a organização de classes ou turmas, com alunos de séries distintas, com níveis equivalentes de adiantamento, em línguas estrangeiras ou outros componentes curriculares. No mesmo artigo 24, o inciso V determina a obrigatoriedade de estudos de recuperação do rendimento escolar dos alunos, de preferência paralelos ao período letivo. A adoção de tais alternativas tem implicações diretas nos espaços físicos disponíveis.

Vale a pena novamente lembrar que o Guia do Consulta do PRASEM I oferece valiosas indicações sobre características básicas da planta escolar.⁴

2.1.3 PLANEJANDO OS DEMAIS RECURSOS MATERIAIS

Mobiliário, equipamentos e demais utensílios necessários ao funcionamento da rede de ensino são os chamados bens móveis. De acordo com os artigos 12 e 13 da Lei nº 4 320/64 e com a Portaria SOF nº 08/85, os bens móveis que mais interessam ao presente texto se dividem em três grandes grupos:

> *Equipamentos e material permanente*: aparelhos e equipamentos para esporte e diversões, aparelhos e utensílios domésticos, coleções e materiais bibliográficos, instrumentos musicais e artísticos, máquinas, equipamentos e aparelhos diversos e de escritório, mobiliário em geral.

> *Material de consumo*: materiais laboratoriais, materiais de expediente, materiais de construção para reparo em imóveis, materiais para fotografia e filmagem e materiais para instalação elétrica e eletrônica.

> *Material de distribuição gratuita*: prêmios e condecorações, medalhas, troféus, livros didáticos, medicamentos e outros materiais que possam ser distribuídos gratuitamente.

Quem planeja prevê o que comprar, quanto comprar e quando comprar. Escolas são instituições que funcionam em regime contínuo. O processo pedagógico não pode ser interrompido pela falta de meios. O responsável pela educação no Município deve conhecer, com detalhe, as necessidades de sua rede e deve acompanhar permanentemente sua evolução. E o critério básico a ser seguido é o pedagógico. Estabelecida a proposta educacional do município e as propostas pedagógicas de suas escolas, cabe fazer um minucioso levantamento das necessidades de recursos materiais para seu desenvolvimento.

⁴ Ver Xavier *et alii* (1997), rodapé 1.



As escolas devem estar dotadas de mobiliário adequado a faixa etária de seus estudantes e a metodologia de ensino adotada. Como, por exemplo, adotar dinâmicas de ensino que envolvam constantes trabalhos em grupo dos alunos se as carteiras são fixas?

Além do critério pedagógico, há outro fundamental a ser considerado: o da durabilidade. Os recursos didáticos devem ser escolhidos de acordo com a estrita necessidade do planejamento pedagógico das escolas. Como, por exemplo, desenvolver estudos experimentais de Ciências se as escolas não dispõem de um mínimo de material para experiências?

É fundamental que os recursos materiais disponíveis atendam às características da proposta pedagógica da escola. Tudo, no espaço escolar, deve ser percebido sob o enfoque pedagógico. A carteira em que o aluno senta, os quadros-murais, os recursos audiovisuais, os livros didáticos, o local da merenda, o material de consumo (o papel utilizado, por exemplo), etc. Desse modo, o planejamento dos materiais a serem periodicamente adquiridos deve ser cuidadosamente elaborado em acordo com os objetivos educacionais da escola.

A definição curricular adotada no Município e em cada escola deve ser o eixo orientador do planejamento dos recursos materiais a serem adquiridos. É preciso examinar com atenção as necessidades de cada componente curricular, seja da base nacional comum, seja da parte diversificada, prevista no artigo 26 da LDB. Modificações em conteúdos programáticos, por exemplo, podem requerer novos materiais didáticos. Alterações na metodologia de ensino podem impor mudanças de mobiliário e equipamentos.

É, pois, indispensável uma visão de conjunto do processo educativo. Nesse sentido, o planejamento de um sistema de ensino ou de uma escola deve considerar, sempre, todas as suas dimensões, inclusive a de recursos materiais.

3. CONTRATANDO OBRAS, SERVIÇOS E COMPRANDO RECURSOS MATERIAIS

A aquisição de recursos materiais e a contratação de serviços são tarefas que devem obedecer a critérios e procedimentos que garantam sua adequação e o bom uso dos recursos públicos. Dois referenciais básicos devem ser seguidos. De um lado, a obediência às normas gerais fixadas na legislação específica, em especial a Lei nº 8 666, 21 de junho de 1993, que "regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências". O outro referencial é a adequação das compras e da contratação de serviços às necessidades dos sistemas de ensino e suas escolas.



A aquisição de materiais envolve algumas questões importantes. Dentre elas, ressalta o equilíbrio entre a economia de recursos financeiros e a qualidade dos bens e serviços adquiridos. Com certeza, para maximizar a boa utilização dos recursos públicos, deve ser considerado o menor preço. Mas isso, porém, não pode ser feito a custa da qualidade e da adequação aos objetivos educacionais a que tais recursos materiais devem servir.

Carteiras que quebram com facilidade; lápis que não escrevem direito; papéis que não são adequados para impressão ou desenho; borrachas que não apagam; escolas mal construídas; equipamentos de salas de ciências ou de laboratórios que não se prestam às experiências previstas no currículo; e livros CUJOS conteúdos não estão de acordo com os programas escolares são problemas costumeiramente enfrentados pelos sistemas de ensino e que podem e devem ser resolvidos ou, ao menos, prevenidos, no momento da aquisição. Eus dificuldades podem ser evitadas ou reduzidas caso o órgão responsável pela educação tenha um papel decisivo nas definições que integram o processo de aquisição de bens e serviços para sua rede.

3.1 QUEM FAZ AS COMPRAS E CONTRATA OS SERVIÇOS?

Existem formas diversificadas de organização da administração de material e património no setor público. Em sistemas mais complexos, verifica-se amplo grau de descentralização, como é o caso da União, dos Estados e de Municípios de grande porte, nos quais cada órgão se desincumbe dessa tarefa. Em unidades menores, é comum que o processo de aquisição de bens e serviços seja centralizado na Secretaria de Administração (ou órgão equivalente). Os dois modelos podem funcionar eficientemente, desde que os diversos setores interessados nas compras interajam na definição do que comprar e quando comprar, garantindo o atendimento às reais necessidades de cada um.

Para tanto, é indispensável que quem compra conheça as necessidades que serão atendidas e quem vai se utilizar dos recursos materiais seja competente para explicitar com clareza o que precisa, em que quantidade e a que tempo. E mais. conheça alguns dos procedimentos legais que devem ser seguidos pelo agente comprador, a fim de evitar a apresentação de solicitações que não possam ser atendidas ou ocorram em tempo inadequado.

E muito importante que a administração municipal conheça o mercado em que vai realizar suas compras ou contratar os serviços de que necessita. Para tanto, deve possuir cadastro de fornecedores, com suas principais características e registro das experiências (positivas e negativas) de contratação com cada um deles.



3.2 O QUE DEVE SABER O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO SOBRE O PROCESSO DE COMPRAS E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS?

Fundamentalmente, ele deve conhecer alguns pontos básicos da Lei nº 8 666/93.⁵ O processo de aquisição e alienação de bens ou contratação de serviços pela administração pública, como regra geral, obedece a um conjunto de procedimentos denominados *licitação pública* [Lei nº 8 666/93, art. 2º]. As etapas desse processo são normalmente as seguintes:

> *Definição do bem a ser adquirido ou serviço a ser executado*: levantamento de necessidades, descrição das características que atendam a tais necessidades; estimativa de valor e, no caso de obras, elaboração do projeto básico e do projeto executivo. Para contratação de obras e serviços de engenharia, a lei prevê a existência de um "projeto básico", que define as características fundamentais *do* que deve ser realizado. É nesse projeto que deve ser estabelecido o conjunto de requisitos que uma obra ou serviço destinado à educação deve atender.⁶ Ademais, o projeto básico deve contemplar a "funcionalidade e adequação ao interesse público". Concluído o projeto básico, deve ser elaborado o projeto executivo da obra [Lei nº 8 666/93, art. 6º, X, art. 7º, II, art. 12], isto é, o detalhamento de todos os elementos físicos e financeiros, necessários e suficientes para a sua execução completa. O projeto executivo é o projeto final da obra.

> *Requisição do interessado* (no caso. Secretaria de Educação ou Secretaria de Obras) e *autorização da despesa*, isto é, a autoridade competente atesta a existência da necessária dotação no orçamento municipal para a aquisição do bem ou contratação do serviço.

> *Preparação do edital de licitação ou carta-convite.*

> *Divulgação do edital ou carta-convite.*

⁵ Ver RUBIM, Guilherme. Gestão Orçamentária e Financeira: licitações. In: *Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM. Caderno de Atualização do Guia de Consulta*. Organizado por Maristela Marques Rodrigues e Ana Catarina Braga. Brasília: Projeto Nordeste, 1998, pp. 133-174.

⁶ A Lei nº 8 666/93, em seu artigo 6º, IX, define projeto básico como um "conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que asseguram a viabilidade técnica e o adequado tratamento ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução". Dentre vários elementos o projeto básico deve conter o desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza; e identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar á obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para sua execução.



> *Julgamento das propostas pela Comissão de Licitação.*

> *Análise de recursos sobre a licitação, caso haja.*

> *Homologação* da licitação pela autoridade competente, reconhecendo a legalidade de todos os atos do processo licitatório, e *adjudicação*, isto é, fornecedor e administração pública ficam mutuamente comprometidos: o primeiro adquire o direito de fornecer o bem ou serviço licitado, nas condições estabelecidas; a administração fica proibida de adquirir o bem ou contratar o serviço de qualquer outro fornecedor.

> *Aquisição do bem ou contratação do serviço.*

> *Fornecimento do bem ou prestação do serviço pelo fornecedor contratado.*

3.2.1 PRINCÍPIOS DE LICITAÇÃO

O artigo 3º da Lei nº 8 666/93 estabelece que a licitação, na administração pública, deve obedecer aos princípios de:

> *legalidade*: as compras e contratações devem ser feitas segundo as normas legais;

> *imessoalidade*: os atos administrativos devem ser dirigidos a finalidade de interesse público, ao qual não se devem contrapor quaisquer outros interesses de particulares;

> *moralidade*: devem ser obedecidos critérios que resguardem o interesse público e a ética do atos dos agentes envolvidos;

> *igualdade*: devem ser dadas oportunidades a todos os interessados em fornecer bens e serviços de qualidade; não deve haver favorecimento a nenhum fornecedor ou marca em particular;

> *publicidade*: deve ser dada ampla divulgação do instrumento convocatório da licitação (carta-convite ou edital) ao interesse da administração em adquirir bens ou contratar serviços, bem como a todos os atos de sua realização;

> *probidade administrativa*: não pode haver prejuízo ao erário e ao patrimônio público; deve ser selecionada a proposta que, pelo menor custo, atenda mais adequadamente às necessidades da administração pública;

> *vinculação ao instrumento convocatório*: só podem ser analisadas propostas de fornecimento de bens ou serviços diretamente relacionadas ao conteúdo do edital que divulgou a licitação;

> *juízo objetivo*: devem ser utilizados critérios objetivos, transparentes e acessíveis a todos os interessados.

Todos esses princípios se resumem no conceito de adequação ao interesse público, que, sem dúvida, tem múltiplos significados. Não se pode esquecer, porém,



que tal adequação, no caso de bens e serviços voltados para a educação escolar, deve considerar necessariamente a dimensão pedagógica.

Além disso, convém ressaltar que tais princípios se aplicam a todos os atos da administração pública, independentemente de sua magnitude. Eles devem estar presentes tanto no ato de comprar um lápis quanto no de contratação de uma grande obra de construção de uma escola.

3.2.2 TIPOS DE LICITAÇÃO

Existem três tipos de licitação para compras e contratação de obras e serviços: menor preço; melhor técnica; técnica e preço. O primeiro tipo é o mais comumente utilizado: vence a licitação o fornecedor que oferece o bem a ser adquirido ou o serviço a ser prestado pelo menor preço, atendidas as especificações e a qualidade requeridas no edital de licitação. Isso significa que o detalhamento técnico do que vai ser comprado ou contratado deve ser bem claro, de forma a atender aos objetivos e às necessidades da educação. Os outros dois tipos, nos termos da Lei nº 8 666/93, "serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos" [Lei nº 8 666/93, art. 46].

Existe ainda um quarto tipo de licitação, o de maior lance ou oferta, que é utilizado no caso da alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

Todo o processo licitatório é conduzido por uma Comissão de Licitação [Lei nº 8 666/93, art. 51], que pode ser única para todo o Município ou, no caso de um sistema descentralizado, uma em cada órgão com autonomia para tanto.

3.2.3 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

As modalidades de licitação previstas na Lei nº 8 666/93 são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.⁷ O instrumento de convocação para a modalidade de convite é a carta-convite; para as demais modalidades, o edital.

Conforme os valores das obras, serviços e demais compras, utilizam-se distintas modalidades de licitação. Os valores máximos atualmente vigentes, estabelecidos nos artigos 23 e 24 da Lei nº 8 666/93, encontram-se no quadro a seguir:

Exclusivamente para a União, a Medida Provisória nº 2 026, de 4 de maio de 2000, posteriormente sucessivamente reeditada, criou a modalidade de licitação denominada pregão. No momento da elaboração deste texto, a última reedição ocorreu sob o nº 2 108-11, de 23 de fevereiro de 2001.



QUADRO 1

Modalidade	Compras e Serviços	Obras e Serviços de Engenharia
Dispensa de Licitação	Até R\$ 8.000,00	Até R\$ 15.000,00
Convite	Acima de R\$ 8.000,00 e até R\$ 80.000,00	Acima de R\$ 15.000,00 e até R\$ 150.000,00
Tomada de Preços	Acima de R\$ 80.000,00 e até R\$ 680.000,00	Acima de R\$ 150.000,00 e até R\$ 1.500.000,00
Concorrência	Acima de R\$ 680.000,00	Acima de R\$ 1.500.000,00

Obs.: Confira se em seu Município os valores fixados não são menores; podem-se definir limite* inferiores. Esses, estabelecidos pelo governo federal como máximos para todo o país.

Assim, por exemplo, na segunda coluna do quadro 1, observa-se que, para compras e serviços de até R\$ 8.000,00, existe a dispensa de licitação. Conforme indica a terceira coluna do quadro, o mesmo ocorre para obras e serviços de engenharia de até R\$ 15.000,00.

O convite, para compras e serviços de valor entre R\$ 8.000,00 e R\$ 80.000,00 ou obras e serviços de engenharia com valor entre R\$ 15.000,00 e R\$ 150.000,00, e uma modalidade pela qual o órgão público envia convite a pelo menos três fornecedores do ramo do bem a ser adquirido. A tomada de preços, para compras e serviços entre R\$ 80.000,00 e R\$ 680.000,00 ou obras e serviços de engenharia entre R\$ 150.000,00 e R\$ 1.500.000,00, é uma modalidade de licitação realizada entre fornecedores devidamente cadastrados junto a administração pública.

Finalmente, a concorrência, para compras e serviços acima de R\$ 680.000,00 ou obras e serviços de engenharia acima de R\$ 1.500.000,00, realiza-se entre quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital de licitação. Há ainda duas outras modalidades: o leilão, utilizado para qualquer valor, se a administração pretende alienar (desfazer-se) de algum bem do patrimônio público; e o concurso, utilizado também para qualquer valor, se, por exemplo, a administração pretende adquirir a mais bela e significativa obra artística para ser conferida como prêmio ou honraria cívica.

Com relação à dispensa de licitação, além da hipótese já apresentada no quadro 1, o artigo 24 da Lei nº 8.666/93 apresenta, em seus incisos, vinte e três outras situações em que ela pode ocorrer.

Cabe ainda comentar que o artigo 25 da Lei nº 8.666/93 prevê algumas situações em que a licitação é inexigível. São três casos muito especiais que caracterizam a



inviabilidade de competição entre fornecedores. São, por exemplo, as situações de existência de um fornecedor exclusivo e de notória especialização para a prestação de determinados serviços técnicos enumerados no artigo 13 da lei.

3.2.4 CONVOCAÇÃO DE LICITAÇÃO

O princípio da publicidade deve ser materializado pela divulgação do instrumento convocatório da licitação (carta-convite ou edital de licitação) e pela obediência aos prazos fixados na legislação. Para garantia de que será comprado exatamente aquilo de que a rede de ensino necessita, é fundamental que a carta-convite, ou o edital da licitação, seja bem elaborado e especifique com clareza as características do que se quer comprar. Deve haver a especificação completa do bem a ser adquirido ou serviço a ser contratado, sem indicação de marcas, evitando-se assim favorecimento a determinado fornecedor | Lei nº 8 666/93, art. 15, § 7º, 1]. O artigo 40 da Lei nº 8 666/93 estabelece as principais características de um edital:

> *Definição:* o edital é o instrumento pelo qual a administração leva ao conhecimento público a licitação, estabelecendo todas as respectivas regras e condições e convocando os interessados para a apresentação de suas propostas. O administrador, nessa licitação divulgada, não poderá exigir nada mais ou menos do que o estabelecido no edital. Ele não pode conter cláusulas, itens ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação ou ainda que estabeleçam preferências ou distinções desatreladas do bem a ser adquirido ou serviço a ser contratado, sob pena de nulidade.

Elementos de um edital:

> *Preâmbulo:* nome da repartição interessada e de seu setor; número de ordem da licitação, em série anual; modalidade da licitação; regime de execução do futuro contrato; tipo de licitação; menção da lei que rege a licitação (Lei nº 8 666/93) e a legislação correlata; local, dia e hora para recebimento da documentação e das propostas, bem como para início da abertura dos envelopes; ato de aprovação jurídica do próprio edital.

> *Texto:* objeto da licitação, em descrição sucinta e clara; prazos para formalização dos contratos, sua execução e entrega do objeto; sanções aplicáveis no caso de inadimplemento do contratado; condições para participação na licitação e forma de apresentação das propostas; critério para julgamento; condições de pagamento e de reajustamento de preços; condições de recebimento do objeto; aceitabilidade dos preços unitário e global; critério de reajuste de preços; exigência de seguros; instruções e normas para interposição de recursos; condições para recebimento do objeto; compensações financeiras e sanções para o caso de atrasos;



outras indicações específicas da licitação; e informações diversas (horário, local, telefones, etc).

> *Fecho*: finalização com data e o responsável pelo edital.

A carta-convite é um edital simplificado, utilizado exclusivamente para a modalidade de licitação denominada convite e diretamente enviado a pelo menos três fornecedores.

Nos casos de concorrência, tomada de preços, concurso e leilão, de acordo com o artigo 21, § 1º, da Lei nº 8 666/93, a administração municipal deverá providenciar a publicação de um aviso (resumo do edital convocatório), por ao menos uma vez e com a antecedência necessária para respeitar os prazos mencionados no item a seguir, em:

> quadro de avisos ou similar do órgão responsável;

> Diário Oficial do Estado;

> jornal diário de grande circulação do Estado e, quando existir, jornal de circulação restrita no Município ou na região onde o objeto da licitação for executado;

> e ainda, se for conveniente para ampliar a competitividade da licitação, em qualquer outro meio de comunicação.

3.2.5 PRAZOS DE LICITAÇÃO

Cada uma das modalidades de licitação deve obedecer a determinados prazos para o recebimento de propostas de fornecedores, após o período de divulgação [Lei nº 8 666/93, art. 21, § 2]:

QUADRO 2

Modalidade	Prazo
Convite	5 dias úteis
Tomada de Preços e Leilão	15 dias
Concorrência	30 dias
Concurso	45 dias

Além desses prazos, há que se contar o tempo de trabalho da Comissão de Licitação e o prazo, conferido no edital, para que o fornecedor vencedor da licitação



entregue o bem adquirido ou preste o serviço contratada Antes disso, porém, há prazo para recurso, de no máximo cinco dias úteis, em caso de suspeita de descumprimento das normas legais em determinada licitação (art. 109, "b", da Lei nº 8 666/93). Caso seja interposto recurso, os demais licitantes têm prazo igual para pleitear sua impugnação. As instâncias competentes da administração têm prazo de até dez dias úteis para pronunciar-se sobre o recurso (art. 109, § 4º). Enfim, a tramitação de um recurso pode chegar a 20 dias úteis.

3.2.6 ALTERNATIVAS PARA A OBTENÇÃO DE BENS IMÓVEIS

O processo licitatório é o procedimento mais comum para aquisição de qualquer tipo de bem pela administração pública. No caso de bens imóveis, contudo, cabem algumas observações adicionais. Elas são particularmente importantes porque há muitas escolas, no país, cujo patrimônio imobiliário não está devidamente regularizado. Há escolas municipais funcionando em prédios estaduais e vice-versa. Há também escolas municipais funcionando em imóveis que são de propriedade de particulares. A questão pode ser especialmente relevante nos casos em que, em função de redistribuição de responsabilidades entre Estado e Municípios, o primeiro esteja, por exemplo, assumindo escolas médias anteriormente mantidas pelos Municípios e estes, escolas de ensino fundamental antes mantidas pelo Estado. Algumas alternativas para a regularização dessas situações estão previstas na legislação.

Com relação a imóveis de propriedade de outras instâncias da administração pública, como, por exemplo, o Estado:

Com base no artigo 17 da Lei nº 8 666/93, o Município negociar com o Estado a doação do terreno ao Município; ou então, a permuta com outro imóvel do Município, que interesse ao Estado. Alguns requisitos devem ser cumpridos para tanto: existência de interesse público; comprovação das necessidades de localização que determinem a escolha do terreno; avaliação do imóvel; e autorização da Assembleia Legislativa estadual, mediante aprovação de projeto de lei, no caso da doação, e também da Câmara de Vereadores, no caso da permuta. Nos casos em que, por alguma razão, não seja possível concretizar doação ou permuta, é importante, ao menos, que seja concedido o direito real de uso, nos termos do artigo 17, § 2º, da Lei nº 8 666/93.

Com relação a imóveis de propriedade de particulares:

Com base no artigo 24, X, da Lei nº 8 666/93, o Município pode comprar o terreno, desde que comprovadas as necessidades de localização que condicionam a escolha do terreno e por um preço compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia. Com base no artigo 182 da Constituição Federal e no artigo 5º do Decreto-lei nº 3 365/41, pode determinar a desapropriação do terreno por



utilidade pública, para a construção de edifício público, assegurada prévia e justa indenização em dinheiro.

Existem, porém, outras situações. Pode acontecer, como é ainda bastante comum na zona rural, por exemplo, que a escola esteja construída em terreno de sítios ou fazendas, de propriedade de particulares. Não é raro que a própria escola tenha sido construída pelo fazendeiro. Nesse caso, uma alternativa possível é a realização de um contrato de comodato, previsto na Lei nº 3 071/16 (Código Civil), por prazo indeterminado, pelo qual o fazendeiro empresta gramitamente ao poder público esse bem imóvel, que continua sob sua propriedade. Isto é uma garantia, para o Município, de que as atividades escolares não correrão o risco de interrupção inesperada.

3.3 COMO PODE O SECRETÁRIO MUNICIPAL PARTICIPAR DESSE PROCESSO?

O secretário pode participar de diversas formas. Eis alguns exemplos:

- Na definição do projeto básico para contratação de obras e serviços destinados a ampliação e manutenção da rede escolar, oferecendo os subsídios necessários e enfatizando as especificidades pedagógicas que todo prédio destinado à educação deve ter. É claro que a construção de uma escola é tarefa a ser desenvolvida por arquitetos e engenheiros. Mas estes somente construirão uma escola adequada, sob o ponto de vista pedagógico, se os projetos contiverem as indispensáveis características pedagógicas, que só o educador pode fornecer. É tempo de ultrapassar uma concepção de que a obra escolar deve considerar apenas elementos tais como amplitude, arejamento, condições sanitárias e segurança. As condições pedagógicas devem constituir elemento fundamental na concepção de uma obra escolar. É nesta etapa do projeto básico que o secretário municipal de Educação deve atuar de forma mais atenta, zelando pelo atendimento a todas as questões levantadas na seção sobre planejamento deste texto.
- Na descrição adequada dos bens a serem comprados, que deve constar dos editais das licitações. Essa descrição, se bem feita, evita que sejam comprados bens que, na realidade, não servirão adequadamente aos objetivos educacionais das escolas ou da própria secretaria. É extremamente importante que o secretário de Educação participe ativamente do processo de elaboração do edital de compras, zelando pela adequação dos bens a serem adquiridos à proposta educacional do Município e à proposta pedagógica de suas escolas. Quase sempre, editais bem feitos são a garantia de compras adequadas.

Há mais questões importantes nas quais o secretário de Educação deve ser amante. Uma delas é a adequada aplicação dos recursos financeiros destinados



para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). AS compras e serviços contratados com recursos de MDE devem destinar-se exclusivamente a suprir as necessidades da educação municipal.

4. MANUTENÇÃO E GUARDA DE BENS

A adequada manutenção e guarda dos recursos materiais da educação pública e tarefa precípua da Secretaria de Educação, compartilhada com a direção de suas escolas. Devem elas zelar pelo patrimônio público sob sua responsabilidade, cooperando com o que se chama de "sistema de administração de material e patrimônio" do Município.

Em geral, a administração municipal, ao adotar uma configuração centralizada, possui um setor de patrimônio (que cuida dos imóveis e do material permanente) e um almoxarifado (que cuida do material de consumo e eventual guarda temporária de material permanente). Havendo organização descentralizada, a própria Secretaria de Educação terá dois setores equivalentes.

O setor responsável pelo patrimônio cuida do cadastro dos bens imóveis e do material permanente. Todo o patrimônio imobiliário (terrenos e prédios) deve estar devidamente registrado no cadastro de bens imóveis do Município. Cada Município, em geral por meio de lei ou decreto do prefeito, baixa as regras devidas para tanto, determinando as competências do órgão próprio responsável pelo patrimônio imobiliário público. Com relação ao material permanente, o setor também trata do seu tombamento, isto é, registro e identificação, bem como faz o controle da conservação e da reposição dos bens. Já o almoxarifado encarrega-se de recebimento, registro, armazenamento, controle dos estoques, distribuição e acompanhamento do consumo do material.

Todo bem entregue à rede de ensino está sob a responsabilidade direta do Secretaria de Educação e dos gestores de seus órgãos e escolas, cabendo-lhes zelar pela sua guarda e conservação. Essa responsabilidade é compartilhada com todos os servidores públicos que trabalham nos órgãos e nas escolas.

Assim, ao receber um bem enviado pelo órgão responsável pelo patrimônio, o gestor do órgão ou escola deve atestar seu recebimento, após precisa verificação do material ou equipamento e de seu estado de conservação, fazendo as anotações próprias no aviso de recebimento. Deve também registrá-lo no cadastro de bens sob a responsabilidade do órgão ou escola e verificar se o número de identificação no patrimônio público está devidamente atribuído (plaqueta, etiqueta ou outro meio de identificação).



Os mesmos procedimentos administrativos devem ser adotados ao se receber uma doação direta de bens ou então, nas escolas, na aquisição de bens por suas Unidades Executoras, com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola. É o que dispõe, por exemplo, o artigo 13 da Resolução nº 8, de 8 de março de 2000, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que regulamenta o Programa Dinheiro Direto na Escola:

" Art. 13 Os bens patrimoniais adquiridos ou produzidos com os recursos transferidos pelo PDDE, deverão ser incorporados ao patrimônio da Prefeitura Municipal ou da Secretaria de Educação do Estado e do Distrito Federal e destinados às respectivas escolas beneficiadas, cabendo a estas a responsabilidade pela guarda e conservação desses bens".

Alem das normas federais, obrigatórias para todos, Estados e Municípios também têm suas normas específicas sobre a responsabilidade dos servidores com relação ao patrimônio público sob sua guarda ou uso.

E fundamental que a Secretaria de Educação oriente adequadamente os diretores de escolas para que mantenham atualizados todos esses registros. Isso significa dispor de um eficiente sistema de gestão de patrimônio e de materiais. Esta é uma obrigação definida em lei. O artigo 94 da Lei nº 4 320/64 assim estabelece:

"Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração".

Anualmente, nos termos do artigo 96 da Lei nº 4 320/64, deve ser feito um inventário de todos os bens do patrimônio público:

" Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade".

Mas a aquisição direta não é a única forma pela qual a administração pública pode incorporar bens ao patrimônio público. É comum, por exemplo, que sejam realizadas doações à rede de ensino ou mesmo a uma determinada escola em particular. Os bens recebidos em doação também devem ser cadastrados e incorporados ao patrimônio público.

E preciso igualmente considerar que os bens podem ser movimentados. Por exemplo, um equipamento que em uma escola não tem mais utilidade, pode estar sendo necessário em outra. Nesse caso, pode haver a movimentação desse bem entre as escolas, devendo ser dada baixa no cadastro do patrimônio da escola que envia o equipamento e registro naquele da que o recebe. Para isso, o Município também deve ter normas e regras estabelecidas pela administração.



Com relação a materiais de consumo, também deve ser mantido um arquivo, dividido por tipo de material (por exemplo, material de limpeza, material didático, material elétrico, de escritório, etc), no qual constem informações como: nome do material, tipo do material, quantidade adquirida (por unidade), data de aquisição, fornecedor e respectivo CGC, e um arquivo de controle da utilização (data de consumo e quantidade consumida). Tais arquivos são indispensáveis a boa gestão patrimonial e de materiais.

Em caso de furto, perda ou destruição de um dado bem sob a guarda da Secretaria de Educação ou de suas escolas, algumas providências são indispensáveis. Se o bem for furtado, antes de mais nada deve ser registrada queixa junto à autoridade policial mais próxima, para, em seguida, notificar-se o órgão responsável pelo patrimônio, deralhando-se as especificações do bem furtado, bem como seu número de registro patrimonial. Este dará a baixa no patrimônio de acordo com as normas estabelecidas pela administração municipal. A notificação também deve ser feita no caso de perda ou destruição do bem, para as providências cabíveis.

5. ALIENAÇÃO DE BENS

A alienação de bens também é regulada pela Lei nº 8 666/93 e, normalmente, também por legislação específica do Município. A alienação só pode ocorrer mediante a existência de interesse público devidamente justificado. A situação mais comum acontece quando os bens são considerados inservíveis para a administração pública. Tanto pode se dar no caso de substituição por outros mais novos ou mais adequados, como no caso em que sua utilização perdeu sentido.

É comum, nesse processo, a ocorrência de diversos problemas. É frequente que seja extremamente moroso o processo de conserto e reposição de bens nas escolas. A falta de diálogo entre os diferentes órgãos responsáveis pode ser uma causa importante. É o caso, por exemplo, do descarte de carteiras escolares quebradas e não recuperáveis. É preciso dar baixa no patrimônio e, com frequência, esta é uma incumbência do órgão central de administração do Município, que precisa ser alertado para o fato de que uma escola não é uma repartição pública qualquer e que muitas vezes não possui local para depósito de bens inservíveis. Não é possível acumular imensas quantidades de bens a serem descartados sem ocupar espaços que seriam, de outra forma, utilizados para atividades pedagógicas. É necessária especial atenção à especificidade do calendário escolar, que exige serviços de conserto e de reposição de mobiliário antes da data do início das atividades escolares.

Existem várias formas de alienação de bens públicos. A mais frequente, no caso de bens móveis, é o leilão. No entanto, o artigo 17 da Lei nº 8 666/93 prevê



outras possibilidades, como a doação, que Só é permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência (art 17, II).

Para o caso de bens imóveis, a alienação, além de atender ao interesse público, só pode ser realizada após autorização legislativa e, normalmente, mediante licitação na modalidade de concorrência. Como foi mencionado, porém, existem outras possibilidades previstas na Lei nº 8 666/93, como, por exemplo, a doação e a permuta.

6. OUTRAS QUESTÕES LIGADAS À GESTÃO DE RECURSOS MATERIAIS

6.1 A AUTONOMIA DAS ESCOLAS


O artigo 15 da LDB dispõe que " os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público".

Com certeza, um dos objetivos desse dispositivo é que, gradativamente, as escolas contem com recursos financeiros que permitam a execução de pequenos reparos, serviços e reposição de recursos materiais, sem ficar na dependência da morosidade de procedimentos centralizados. Esta não é uma mudança trivial para a grande maioria dos sistemas de ensino e tampouco pode ser feita de modo descuidado ou apressado. Uma das formas mais interessantes é o adiantamento de recursos financeiros para pequenas despesas.⁸

6.2 FONTES COMPLEMENTARES DE RECURSOS

Um exemplo típico é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), mantido pelo governo federal. São recursos adicionais, que devem se somar àqueles que o Município deve despende. Não devem ser percebidos como substitutos. Se o PDDE existe, e pelo reconhecimento da necessidade de complementação de recursos para o funcionamento das escolas. Portanto, no marco das possibilidades e obrigações legais, os Municípios devem continuar investindo em suas escolas. Só dessa forma será vencida a distância que separa o atoai gasto por aluno (o gasto possível) do gasto que assegura real padrão de qualidade educacional (o gasto desejável).

⁸ Ver o texto *Planejamento e Orçamento no Município*, neste Guia de Consulta.



Implicações da Lei de
Responsabilidade
Fiscal na Gestão
Educativa do
Município

José Carlos Polo'



SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO . . .	357
1. INTRODUÇÃO . . .	358
2. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA . . .	359
3. PLANO PLURIANUAL E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS . . .	360
4. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL . . .	360
5. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA . . .	360
6. RECEITA PÚBLICA . . .	362
7. DESPESA PÚBLICA . . .	362
8. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE . . .	369
9. SANÇÕES . . .	370
10. LEI Nº 10 028, DE 19 DE OUTUBRO DE 2000....	371



SUMÁRIO EXECUTIVO

A administração pública brasileira está agora submetida a um conjunto de normas e princípios voltados para a gestão fiscal responsável, em face da promulgação, ocorrida em 4 de maio de 2000, da Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Seus principais eixos são a definição de regras rígidas para a realização de gastos, com vistas ao ajuste das contas públicas por meio de metas fiscais, a limitação de determinados tipos de despesas, a transparência e o controle social e a definição de severas punições aos infratores, estas catalogadas na Lei nº 10 028, de 19 de outubro de 2000.

A lei alcança todos os entes da Federação, sendo aplicável, portanto, aos Municípios, neles compreendidos os Poderes Executivo e Legislativo, tanto a administração direta quanto a indireta, inclusive as empresas controladas, dependentes de aporte de recursos do Tesouro municipal. Todos os setores municipais estão abrangidos, inclusive a área de educação, que tem como gestor o secretário municipal de Educação ou autoridade correspondente. Assim, cabe a ele conhecer todas as implicações da nova lei na gestão educacional para evitar a prática de atos que a desatendam.

Instituir, cobrar e efetivamente arrecadar os impostos próprios (IPTU, ISS e ITBI) são princípios de responsabilidade fiscal dos prefeitos. Arrecadar mais impostos próprios significa aumentar os recursos destinados ao ensino, em face da vinculação estabelecida pelo artigo 212 da Constituição.

O secretário municipal de Educação deve estar especialmente atento aos seguintes casos: há regra que restringe o início de novos projetos à adequação dos que estão em andamento; deve participar da elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso; só pode autorizar a expansão ou o aperfeiçoamento de ações governamentais da área se puder demonstrar sua adequação orçamentária no ano e nos dois anos seguintes; só pode autorizar aumento de despesa de caráter continuado, inclusive pessoal, se puder demonstrar sua adequação orçamentária no exercício presente e nos seguintes; as despesas com serviços de terceiros estão congeladas até 2003, em termos de percentual da receita corrente líquida; terá de administrar eventual dificuldade entre a regra de aplicação mínima de 60% do FUNDEF com os professores e o percentual máximo de gasto com pessoal estabelecido pela LRF; não pode esquecer-se de que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, criado pela Constituição e regulamentado pela LRF, deve apresentar as receitas e despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.



1. INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) chegou para regulamentar uma série de questões relacionadas com a administração pública brasileira e para assegurar à sociedade que, doravante, todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios terão de obedecer, sob pena de severas sanções, aos princípios do equilíbrio das contas públicas e de gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente, eficaz e, sobretudo, transparente. A transparência tem por objetivo garantir a todos os cidadãos, individualmente ou por intermédio das instituições da sociedade, acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as que se encontram em andamento e as executadas em períodos anteriores, pois a nova lei prevê ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos e com realização de audiências públicas, dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e de gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas.

Foi preciso um longo período de gestões orçamentárias e financeiras problemáticas em muitas das unidades da Federação, responsáveis, em grande parte, pela difícil situação econômica que o país enfrenta nos dias atuais, para que a comunidade política brasileira percebesse a necessidade de se fazer algo para reverter esse quadro.

A nova lei alcança todas as esferas de governo, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, compreendendo os respectivos órgãos de administração direta e indireta de todos os Poderes, como autarquias, fundos, fundações e empresas estatais dependentes.

Por ser uma lei com objetivo específico e claro - a responsabilidade fiscal -, não contempla a regulamentação da sistemática de planejamento e orçamento exigida pela Constituição de 1988, que deverá ser objeto de outra lei complementar a ser apreciada e votada pelo Congresso Nacional. Isso quer dizer que as antigas normas, particularmente a Lei nº 4 320/64, continuam valendo para o processo de elaboração e execução orçamentária dos entes da Federação. Infelizmente, os outros dois instrumentos dessa sistemática - o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias - continuam sem regras definidoras sobre seu conteúdo e funcionamento. O que a LRF criou, em relação a esses três instrumentos, visa atender a *seus* objetivos específicos, o que é positivo, mas não preencheu a lacuna, que ainda perdura.

¹ Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, cuja íntegra encontra-se no caderno Marcos Legais.

Como se trata de uma lei complexa, com inúmeros pontos cuja interpretação ainda divide os especialistas da área, além de outros de constitucionalidade questionável,² este trabalho cuidará apenas dos aspectos relevantes para a administração da educação municipal, o que ajuda a minimizar as dificuldades para o seu entendimento. A LRF está voltada para a gestão fiscal global de cada ente da Federação³ e trata muito pouco da gestão setorial. Portanto, serão deixados de lado todos os pontos que devem ser preocupação apenas do prefeito em conjunto com os seus secretários de Finanças e de Administração.

Aos secretários municipais de Educação a sugestão é que procurem estudar mais a fundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois com o domínio de suas normas terão mais facilidade para solucionar eventuais conflitos e, com isso, gerir com eficiência os recursos destinados ao ensino.

2. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Sempre que a LRF define limites e restrições para os gastos públicos, utiliza como referência para os cálculos o montante da receita corrente líquida (RCL) efetivamente arrecadada. Na sua apuração, considera-se o mês adorado como base e os onze meses anteriores.

No âmbito do Município, a receita corrente líquida é obtida pelo somatório das receitas correntes de todos os órgãos, inclusive daqueles que têm autonomia administrativa e financeira, excluídas apenas as contribuições dos servidores para o sistema próprio de previdência, se houver, e as compensações previstas no artigo 201, § 9º, da CF, ou seja, os valores que o Município vier a receber de outros sistemas públicos de previdência (INSS, por exemplo), a título de compensação, em razão de aposentadorias por ele concedidas a servidores que no passado contribuíram para esses sistemas.

No conceito de receita corrente líquida são computadas as receitas das compensações financeiras pela desoneração do ICMS - Lei Kandir - e as correspondentes ao rateio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEP).

Deve-se tomar cuidado na apuração da RCL para não incidir em dupla contagem, isto é, não se computar mais de uma vez a mesma receita, principalmente no caso das transferências intragovernamentais. O mesmo cuidado deve ser tomado cm

² Existem várias ações diretas de inconstitucionalidade pendentes de julgamento por parte do Supremo Tribunal Federal, ajuizadas por partidos políticos e instituições da sociedade.

³ São entes da Federação, segundo dispõe o artigo 2º, inciso I, da LRF, a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município.



relação ao PUNDEF, pois o valor a ser considerado e o efetivamente recebido, já que o artigo 2º, § 1º estabelece que devem ser computados os valores pagos e recebidos por conta desse fundo.

3. PLANO PLURIANUAL E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A LRF não traz nenhum dispositivo sobre o Plano Plurianual e, no que respeita à LDO, criou funções adicionais importantes, mas nada de interesse direto da área educacional. Caberia apenas o registro de que a LDO deve dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas e apresentar o Anexo de Metas Fiscais pelo qual são estabelecidas metas de receita, de despesa, de resultados nominal e primário⁴ e o montante máximo a ser alcançado pela dívida pública. De todo modo, esse anexo só é obrigatório para Municípios com mais de 50 mil habitantes. Para os demais a regra só valerá a partir de 2005.

4. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Também em relação à Lei Orçamentária Anual (LOA) a LRF traz poucas novidades de interesse direto do setor de educação. Como se subordina às decisões adotadas pela LDO, deve obedecer com rigor ao princípio do equilíbrio entre receitas e despesas. Sua elaboração continua sujeita às normas da Lei nº 4 320/64, em plena vigência.

Há pelo menos um ponto que merece atenção dos educadores municipais. Ao ser elaborado o orçamento, somente poderão ser contemplados novos projetos se os que estiverem em andamento forem adequadamente atendidos e se forem contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, de acordo com o disposto no artigo 45.

5. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No que respeita à execução orçamentária, alguns pontos da LRF de alguma forma se relacionam com a educação, a saber:

⁴ A metodologia para o cálculo dos resultados nominal e primário ainda depende de aprovação do Senado Federal, conforme proposta apresentada pelo presidente da República, em atendimento ao artigo 30, § 1º, inciso IV da LRF.



- *Programação financeira*

Até trinta dias após a publicação do orçamento, o prefeito, de acordo com o que dispuser a LDO, deverá fixar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, cujo objetivo é estabelecer sintonia entre O fluxo de receita e o pagamento de despesas (art. 8º). Essa norma altera um pouco o que determina a Lei nº 4 320/64, que prevê a fixação de quotas trimestrais, pois agora devem ser mensais, com base nas datas de vencimento das obrigações. Essa programação deve levar em conta a vinculação legal de recursos, ou seja, para cada fonte, uma programação específica. A Secretaria Municipal de Educação ou órgão correspondente deve acompanhar e participar da elaboração dessa programação, pois quase todos os recursos que utiliza são vinculados, como os 25% das receitas resultantes de impostos, a quota do salário-educação, 06 convênios, os programas do PNDE, etc.

Em relação aos recursos vinculados a finalidade específica, como os da educação, a LRF dispõe que somente poderão ser utilizados para atender ao objeto da sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso (art. 8º, parágrafo único). E, em princípio, apenas um reforço dos dispositivos legais que instituíram as vinculações. Entretanto, é preciso atenção quanto à possibilidade, que essa norma criou, de utilização dos recursos vinculados nos exercícios subsequentes, pois isso vai depender de cada legislação específica, que pode prever ou não o uso do dinheiro recebido em outro exercício. Se a legislação for omissa em relação a esse detalhe, deve prevalecer, então, o que diz a LRF. Como exemplo, podem ser citados os 25% das receitas resultantes de impostos vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino, os quais devem ser aplicados no próprio exercício em que são arrecadados, como determina o artigo 212 da Constituição.

No caso do retorno do FUNDEF, que a Prefeitura recebe na proporção dos alunos matriculados no ensino fundamental em sua rede, a legislação não determina expressamente sua aplicação integral no próprio exercício em que é arrecadado. O saldo eventualmente não utilizado soma-se ao que for arrecadado no exercício seguinte para aplicação nas mesmas vinculações, inclusive a parcela de 60% destinada ao pagamento de salários dos profissionais do magistério. É preciso ressaltar, entretanto, que existem os que entendem que os recursos do FUNDEF devem ser totalmente aplicados no próprio exercício em que ocorre o repasse, razão pela qual sugere-se consultar o respectivo Tribunal de Contas a esse respeito.

- *Outras exigências relativas a execução orçamentária*

Se ao término de cada bimestre for constatado estar ocorrendo frustração de receitas, que implique o não-cumprimento das metas de resultado



primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, nos trinta dias seguintes o prefeito é obrigado a adotar medidas para limitar os empenhos e os desembolsos, na forma regulada pela LDO.

Se essa frustração estiver ocorrendo nas receitas vinculadas ao ensino, é recomendável que os secretários municipais de Educação participem das decisões relativas à limitação de empenho a fim de evitarem cortes inadequados. De todo modo, se a tendência for revertida nos bimestres Subsequentes, as limitações de empenho poderão ser liberadas pelo prefeito, no todo ou em parte.

6. RECEITA PÚBLICA

Constituem requisitos essenciais da responsabilidade fiscal dos administradores municipais, particularmente do prefeito, a **instituição**, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do Município (art. 11). A LRF veda a realização de transferências voluntárias ao Município, por parte da União e do Estado, caso esse requisito não esteja sendo observado com relação aos impostos.

Embora não pareça, esse dispositivo é muito importante para a educação, pois historicamente uma grande parcela dos Municípios tem-se descuidado de suas receitas próprias, preferindo trabalhar apenas com as transferências que recebem da União e do Estado. Se os impostos municipais não estiverem sendo convenientemente arrecadados, a educação acaba sendo prejudicada, em face da vinculação de 25% em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino de que trata o artigo 212 da Constituição.

Como é agora questão de responsabilidade fiscal do prefeito lançar e arrecadar seus impostos, a sugestão é que a comunidade educacional do Município esteja atenta ao cumprimento desse princípio, que, se observado, pode representar recursos adicionais para o ensino.

7. DESPESA PÚBLICA

A execução de despesa pública continua sob o rito estabelecido pela Lei n^o 4 320/64, nos seus estágios de empenho, liquidação e pagamento. A LRF impôs algumas novas regras a serem obedecidas por todos os entes da Federação. Grande parte dessas normas têm pouco significado para a gestão educacional, mas algumas, comentadas a seguir, precisam ser bem assimiladas pelos secretários municipais de Educação, gestores dos respectivos recursos.



- *Novas despesas*

A criação, expansão ou aperfeiçoamento das ações governamentais, quando decorrentes de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, só poderão ocorrer, caso impliquem aumento de despesa, mediante estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, devendo o respectivo ordenador da despesa firmar declaração, no correspondente processo administrativo, esclarecendo que o aumento está adequado ao orçamento em vigor e compatibiliza-se com o PPA e a LDO. Tal estimativa deve ser acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas. Sem o atendimento a essas condições, não poderão ser realizados empenhos, licitações e desapropriação de imóveis urbanos. O ordenador de despesas natural é o prefeito, que pode delegar essa competência a seus secretários, inclusive ao secretário municipal de Educação, nos casos de gastos com o ensino.

As despesas descritas neste item, bem como as comentadas no item seguinte, serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público se não forem precedidas do atendimento aos requisitos acima indicados (art. 15).

- *Despesa obrigatória de caráter continuado*

A edição de lei ou ato administrativo normativo que provoque aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, assim entendida a que cria para o Município obrigação legal de execução por um período superior a dois exercícios, deve também ser instruída por estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos subsequentes. Deverá, ainda, ser demonstrada a origem dos recursos para o seu custeio e comprovar-se que as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais integrante da LDO não serão afetadas. Se atendidas essas condições, os efeitos financeiros nos períodos subsequentes deverão ser compensados por aumento permanente de receita, ou seja, elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo, ou então pela redução permanente de despesa.

A comprovação de que as metas de resultados fiscais não serão afetadas deverá estar acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

As despesas relativas ao serviço da dívida e à revisão geral das remunerações dos servidores públicos de que trata o artigo 37, X, da Constituição não se sujeitam à demonstração do impacto orçamentário-financeiro no exercício



correspondente e nos dois subsequentes, sem prejuízo, e claro, do atendimento aos limites e demais normas da LRF.

- *Despesas com serviços de terceiros*

As despesas com serviços de terceiros da Prefeitura e da Câmara de Vereadores, compreendidos os prestados por pessoa física sem vínculo empregatício e por pessoas jurídicas, estão sujeitas a uma espécie de congelamento previsto no artigo 72 da LRF, que nos exercícios de 2001 a 2003 não poderão ser superiores, em percentual da receita corrente líquida, ao que foi realizado em 1999. Portanto, o congelamento não é determinado em valores absolutos, ou seja, em reais, mas sim em montante correspondente ao mesmo percentual da receita corrente líquida ocorrido em 1999. Isso quer dizer que, se houver aumento da receita, o teto medido em reais aumentará na mesma proporção e vice-versa.

O referido congelamento guarda relação direta com os limites para as despesas com pessoal, pois a Prefeitura não poderá, caso seus gastos com a folha de pagamento estejam excedendo o teto permitido, lançar mão de serviços terceirizados para substituir servidores a serem eventualmente dispensados.

Esta é uma questão que pode trazer sérios transtornos para os setores que utilizam muito os serviços de terceiros, mas não é o caso da educação. De todo modo, o limite é global, o que não impede que um setor aumente os serviços contratados acima da média de 1999, desde que ocorra a compensação no conjunto dos demais setores.

- *Realização de despesas no final do mandato*

Pelo artigo 42 da LRF, o prefeito e o presidente da Câmara de Vereadores não podem contrair, nos últimos dois quadrimestres dos respectivos mandatos, obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente durante o exercício, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito. Caso se trate de despesa cuja realização ultrapasse o exercício, a norma é aplicável apenas em relação a parcela a ser realizada até o último dia do mandato.

A LRF contém dispositivo (art. 21, parágrafo único) que veda a prática, pelo prefeito e o presidente da Câmara Municipal, de ato de que resulte aumento da despesa com pessoal, se expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final dos respectivos mandatos.

- *Despesas com pessoal*

A limitação dos gastos totais com pessoal prevista no 'caput' do artigo 169 da Constituição foi redefinida pelos artigos 18 a 20 da LRF, tendo sido revogada a Lei Rita Camata (LC nº 96/99).



Talvez esteja nesse ponto o foco mais problemático para a educação no que respeita à LRF, em face da grande presença de trabalho pessoal na oferta do ensino público por parte dos Municípios.

Primeiramente, veja-se de que forma a referida lei conceituou o que seja gasto com pessoal, conforme o 'caput' do artigo 18:

"Art. 18 - Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se por despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência".

Embora o artigo 169 da Constituição remeta à fixação, por meio de lei complementar, dos limites com gastos com pessoal *ativo e inativo*, a LRF foi além ao considerar (art. 18, § 1º) os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos como *Outras Despesas de Pessoal*. A maioria dos especialistas que se pronunciaram até o momento entende que nesse particular o dispositivo fere a Constituição. O próprio Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul previu, em seu *Manual de Procedimentos para Aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal*,⁵ às páginas. 39/40:

"Ora, os funcionários das empresas contratadas não manteriam qualquer vínculo jurídico ou funcional com o Poder Público, não podendo, conseqüentemente, ser caracterizados como agentes públicos, não adentrando no conceito de pessoal ativo.

Portanto, face às colocações expendidas no subitem 2.11, conclui-se no sentido de que esta regra desborda dos limites a que alude o "caput" do art. 169, o qual disciplina despesa tão-somente com pessoal ativo e inativo.

De outro lado, o fato de o disposto no mencionado § 1º do art. 18 afrontar os ditames constitucionais e, por este motivo, ser afastado, não autorizará a que os Poderes e órgãos referidos no art. 20 busquem contratar serviços de terceiros, objetivando fugir dos limites de despesas com pessoal a que estejam submetidos, face à limitação imposta no art. 72 para a contratação de serviços, a seguir transcrito" (grifos no original).

Em que pesem *os* fundamentos apresentados, sugere-se às Prefeituras

⁵ A íntegra desse manual pode ser encontrada no 'site' www.tce.rs.gov.br.



buscarem junto aos respectivos Tribunais de Contas orientação a respeito, até que o Supremo Tribunal Federal se pronuncie sobre o assunto nas diversas ações diretas de inconstitucionalidade que lá se encontram em andamento.

Quanto aos limites máximos a serem observados, a LRF fixou em 54% para o Poder Executivo, aí inclusos a administração direta e as autarquias, fundações públicas, fundos especiais e empresas controladas dependentes. Para o Poder Legislativo, ou seja, a Câmara de Vereadores, o limite é de 6%. Ambos os percentuais são calculados sobre a receita corrente líquida, já tratada no item 2 deste trabalho. As Câmaras de Vereadores devem obedecer, concomitantemente, aos limites de gastos totais e de pessoal fixados na Emenda Constitucional n° 25.

A apuração do cumprimento dos percentuais estabelecidos pela LRF deve ser efetuada no final de cada quadrimestre, considerando-se sempre o último mês do referido período e os onze meses anteriores, pelo regime de competência. Se nessa apuração forem atingidos 95% do limite, ficarão vedados:

- > a concessão de vantagens;
- > o aumento ou reajuste de remuneração, ressalvada a revisão geral de salários de que trata o inciso X do artigo 37 da Constituição;
- > a criação de cargo, emprego ou função;
- > a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- > o provimento de cargo público, contratação ou admissão de pessoal, ressalvada a reposição de pessoal das áreas de educação, saúde e segurança; e
- > a contratação de hora extra, ressalvado o disposto no inciso II do § 6º do artº 57 da Constituição e outras situações previstas na LDO.

Caso o total de despesa com pessoal esteja superando o percentual máximo permitido, o excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, se necessário, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição. Findo esse prazo e persistindo o excesso, o Município ficará impedido de receber transferências voluntárias da União e do Estado, obter garantias e contratar operações de crédito

Nas despesas com pessoal, para efeito de aplicação dos percentuais máximos permitidos, não serão computadas as despesas com pessoal inativo, quando custeadas por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, da compensação financeira de que trata o § 9º do artigo 201 da Constituição Federal e das demais receitas arrecadadas diretamente



por fundo criado para tal finalidade, bem como o produto da alienação de bens, direitos e ativos vinculados a esse Rindo e o seu superavit financeiro.

É importante destacar que as despesas com pessoal sujeiram-se, também, às mesmas restrições aplicáveis à criação, ampliação e ao aperfeiçoamento da ação governamental comentadas nos itens 7a e 7b, bem como ao disposto no § 1º do artigo 169 da Constituição Federal, que estabelece que a concessão de vantagens ou o aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou a alteração da estrutura de carreira, bem como a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, só poderão ser feitas se houver prévia dotação orçamentária suficiente para o seu atendimento e se houver autorização específica na LDO.

Para Municípios com menos de 50 mil habitantes, é facultada a apuração do cumprimento dos percentuais máximos em despesas com pessoal semestralmente, em vez de quadrimestralmente.

Há uma regra de transição para os Municípios cujas despesas com pessoal, no exercício de 1999, estavam acima dos percentuais máximos estabelecidos na LRF, OS quais têm prazo de dois anos para o respectivo enquadramento, eliminando-se o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, cinquenta por cento ao ano (art. 70).

Uma segunda regra de transição (art. 71) determina que, ressalvada a revisão geral da remuneração dos servidores de que trata o inciso X do artigo 37, da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada exercício, até 2003, não poderá ultrapassar, em percentual da receita corrente líquida, a mesma despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até dez por cento, se esta for inferior ao limite estabelecido como regra permanente pela LRF em seu artigo 20.

• *Gastos com pessoal 'versus' gastos com professores a conta do FUNDEF*

Se confrontadas as normas soba* limitação dos gastos com pessoal contidas na LRF contra as estabelecidas pelo artigo 60, § 5º, do ADCT com a redação dada pela EC nº 14/96, poder-se-á chegar a uma situação de grandes dificuldades, talvez intransponíveis, pois de um lado a Constituição Federal diz que uma parcela não inferior a 60% do FUNDEF deve ser destinada ao pagamento dos salários dos professores⁶ e, de outro, a lei complementar diz que os gastos totais com pessoal não podem ultrapassar, no Município, 54% da receita corrente líquida.

⁶ Embora a Constituição mencione simplesmente salários dos professores, a Lei nº 9 424/96, em seu artigo 7º, amplia esse conceito para profissionais do **magistério**,



De fato o problema existe, ainda mais porque o gasto mínimo de 60% deve ser realizado apenas com os professores, valendo dizer que o percentual efetivo de comprometimento do FUNDEF com pessoal é ainda maior, se considerados os demais servidores que atendem ao ensino fundamental (secretários de escola, serventes, merendeiras, etc).

Podria-se argumentar, entretanto, que, ao pagar os professores com os recursos do FUNDEF, a Prefeitura estaria, de certa forma, deixando de usar os outros recursos do ensino, os remanescentes das receitas resultantes de impostos, e por essa razão não teria nenhuma dificuldade em cumprir o percentual máximo de que trata a LRF. Isso é verdade em grande parte dos Municípios, mas há aqueles, principalmente nos Estados que recebem complementação da União, nos quais o FUNDEF representa significativa parcela das receitas correntes, por estarem atendendo a um grande contingente de alunos no ensino fundamental. Nesse caso, o cumprimento do percentual máximo da LRF fica quase impossível, com a agravante de que existe um *limite prudencial* de 95% do limite⁷ que, se atingido, provoca uma série de restrições previstas no artigo 22, parágrafo único.

Não é só em relação ao limite global dos gastos com pessoal que as dificuldades se configuram. Também em relação ao limite de 10% de crescimento anual das despesas com pessoal, estabelecido pelo artigo 71, ocorre o mesmo fenômeno. Se por hipótese um Município triplicar o número de matrículas no ensino fundamental em determinado ano, no ano seguinte receberá do FUNDEF o triplo do que vinha recebendo. E 60%, *no mínimo*, dos recursos adicionais deverão ser destinados aos professores, que por certo terão de ser contratados. Se tiver de obedecer ao limite do artigo 71, fatalmente o Município não conseguirá obedecer à norma constitucional.

Essa análise pode levar a conclusões altamente preocupantes. A LRF teria sido tão perversa a ponto de prejudicar a educação? É claro que isso não passou pela cabeça do legislador. Parece que a única solução é o reconhecimento de que as receitas do FUNDEF, ou seja o retorno proporcional ao número de alunos matriculados, e as respectivas despesas com os profissionais do magistério devem ser excluídas do cálculo do limite

⁷ Esse limite prudencial de 95% é calculado sobre o limite máximo de gastos com pessoal válido para o Executivo, que é de 54% da receita corrente líquida. Dessa forma, se o Município não quiser sofrer as restrições a que fez referência o artigo 22, § único, da LRF deverá limitar seus gastos totais com pessoal a 51,3% (95% de 54%).



de que trata a LRF para os gastos totais com pessoal, sob pena de descumprimento forçado, em muitos Municípios, da norma constitucional que garante aos professores uma parcela dos recursos do FUNDEF.

Não pode ser aceito o argumento de que o gasto maior no FUNDEF pode ser compensado por gastos menores com pessoal nos outros setores da Prefeitura, porque estes, como saúde e assistência social, também dependem fortemente dos serviços prestados por seus servidores.

De qualquer forma, esta não é uma questão resolvida. O que se espera é que os Tribunais de Contas e OS membros do Ministério Público tenham sensibilidade suficiente para enfrentar o problema e dar uma luz aos Municípios, especialmente aos de pequeno porte, que nessas questões estão sempre muito desamparados.

8. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

Ponto alto da LRF é a garantia dada pelos artigos 48 e 49 de que a gestão fiscal será totalmente transparente ao estabelecerem que haverá ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público, dos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas, pareceres prévios dos Tribunais de Contas, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal. Na elaboração dos planos, diretrizes orçamentárias e orçamentos, estabelece que haverá incentivo à participação popular e realização de audiências públicas. As contas apresentadas pelo prefeito ficarão à disposição de qualquer cidadão ou instituição da sociedade, durante todo o ano, para consulta e apreciação.

A disponibilidade de caixa constará dos registros contábeis de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória estejam identificados e escriturados de forma individualizada (art. 50, I). Como exemplos, podem ser citados: parcela da receita resultante de impostos vinculada ao ensino; recursos recebidos do FUNDEF; recursos de convênios, de operações de crédito, do SUS, do sistema de previdência, etc.

Está previsto que a prefeitura deve publicar, inclusive pela Internet, a cada dois meses, um Relatório Resumido da Execução Orçamentária contendo balanço orçamentário, demonstrativo da execução das receitas e despesas, apuração da receita corrente líquida, base para cálculo dos diversos limites estabelecidos, receitas e despesas previdenciárias, resultados nominal e primário, despesas com juros, restos a pagar. No último bimestre do exercício, o relatório em questão deve ser acompanhado de demonstrativos do atendimento à norma constitucional que veda a realização de operações de crédito em montante superior ao valor das despesas de



capital, das projeções atuariais dos regimes de previdência e da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

Na verdade esse relatório já estava previsto na Constituição de 1988, artigo 165, § 3º, tendo a LRF cuidado do seu detalhamento. Deve-se lamentar, todavia, que nesse detalhamento tenha sido omitida a norma constante do artigo 72 da LDB, que estabelece que o relatório em questão deve especificar as receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Com o objetivo de padronizar a confecção do relatório, o órgão central de contabilidade da União definiu modelos oficiais a serem observados por todos os Municípios, conforme a Portaria nº 471, de 20 de setembro de 2000. Também nesse ato esqueceu-se de contemplar o que exige o artigo 72 da LDB.

Um segundo documento a ser divulgado pelo Município, denominado Relatório de Gestão Fiscal, deve demonstrar o cumprimento dos limites de gastos com pessoal, da dívida pública, das garantias concedidas, das operações de crédito e das despesas com juros. No último quadrimestre devem constar, também, as disponibilidades de caixa e os restos a pagar inscritos. Deve ser publicado até trinta dias após cada período e divulgado pela Internet.

Sua preparação deve seguir modelos oficiais elaborados pelo órgão central de contabilidade da União, aprovados pela mesma Portaria nº 471, de 20 de setembro de 2000.

Os Municípios com população inferior a 50 mil habitantes poderão divulgar o Relatório de Gestão Fiscal semestralmente, em vez de divulgá-lo por quadrimestre.

9. SANÇÕES

O descumprimento das normas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal implica sanções para o Município, em geral proibição para receber transferências voluntárias, obter garantias, contratar operações de crédito e outras, conforme o tipo de irregularidade. Os administradores públicos, dependendo da falta cometida, estão sujeitos às punições previstas no Código Penal, no Decreto-Lei nº 201/67 (crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores), na Lei nº 8 429/92 (atos de improbidade administrativa), e nas demais normas pertinentes, particularmente as preconizadas pela Lei nº 10 028, de 19 de outubro de 2000.

⁸ A íntegra da Portaria nº 471 pode ser encontrada no 'site' www.stn.fazenda.gov.br



Esse último diploma legal, ao alterar o Código Penal, a Lei dos Crimes de Responsabilidade e a Lei dos Crimes de Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores, bem como ao prever punições administrativas a serem impostas pelos Tribunais de Contas aos agentes públicos, define os tipos de crimes e infrações contra a ordem fiscal e sujeita os responsáveis a penas limitadoras da liberdade, de um a quatro anos de prisão, ou, conforme o caso, a perda de cargo e inabilitação para o exercício de função pública por cinco anos, ou ainda a multas de trinta por cento dos vencimentos anuais do respectivo agente público que cometer infração administrativa contra as leis de finanças públicas.

10. LEI Nº 10 028, DE 19 DE OUTUBRO DE 2000

Faz parte do caderno Marcos Legais a íntegra da Lei Federal nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, sancionada e promulgada pelo presidente da República como complemento às normas sobre gestão fiscal responsável contidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Chama-se atenção para o fato de que algumas figuras penais ou infrações administrativas foram criadas em função de normas da LRF vetadas pelo presidente da República, em especial o artigo 41. Nesses casos, as punições não poderão ser aplicadas por falta de amparo legal.

Francisco Villela
Edição Gráfica e Final
Dead Line Comunicação
CAPA
Atual Propaganda



Galliard 10.5/13.5 (texto)
Galliard 10/13.5 (citações)
Abadi Condensed (referências)
Tiffany Light (paginação)
ADOBE PAGEMAKER 6.5



Papel off set 90 g/m²
CAPA CARTAO 250 G/M²
PA.X EDITORA GRÁFICA
Outono do ano 2001
BRASÍLIA, CAPITAL DO BRASIL

Para tanto, as ações do FUNDESCOLA promovem e se apoiam na participação da comunidade na vida escolar, no controle social da educação, buscando a qualidade das ações públicas e a aplicação de recursos, e na mobilização dos agentes do processo educacional. Com parcerias no poder público e no terceiro setor, o FUNDESCOLA tem mobilizado professores, diretores de escolas, secretários de Educação, prefeitos, secretários de Finanças, conselheiros do FUNDEF, jornalistas e radialistas pela melhoria das condições de ensino. O Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM, objetivando a qualificação técnica-profissional dos gestores do setor educacional, contribui para o desenvolvimento institucional dos órgãos dirigentes da educação municipal, ao mesmo tempo que implementa um modelo de mobilização social, fundamentada na disseminação de informações, na ampla divulgação da legislação educacional vigente e na democratização do conhecimento.

FUNDESCOLA/ MEC

Coordenação de Desenvolvimento Institucional
Gerência de Capacitação de Agentes Diretos

Via NI Leste - Pavilhão das Metas
Brasília DF 70150-900

E-mail: mensagens@fundescola.org.br

Site: www.fundescola.org.br



FUNDESCOLA
Ministério da Educação - Banco Mundial

**MINISTÉRIO
DA EDUCAÇÃO**
BOA ESCOLA PARA TODOS

**GOVERNO
FEDERAL**
Trabalhando em Todo o Brasil

Apoio: Secretaria Estadual de Educação