

## **A EDUCAÇÃO PARA TODOS EXIGE UMA NOVA ÉTICA DE GESTÃO: participação e co-responsabilidade**

Maria Beatriz Moreira Luce\*  
Marisa Timm Sari\*\*

Esta conferência nacional, reunindo na capital federal a mais ampla representação da comunidade educacional e da sociedade, para debater um Plano Decenal de Educação para Todos os brasileiros, é um fato inédito e da maior significação política. Representa uma forma radicalmente distinta de tratar o planejamento do setor da Educação, pois traz ao cenário nacional as avaliações e as propostas das mais diversas localidades e regiões do país para uma deliberação maior da coletividade. Ao mesmo tempo reúne e, portanto, valoriza as posições das diferentes instâncias do poder público, dos diferentes setores sociais e das instituições de ensino.

O acompanhamento do processo de preparação e discussão do Plano Decenal de Educação para Todos permite-nos perceber também um momento histórico diferenciado no debate das políticas públicas de educação em nosso país. Além deste ser um processo marcadamente mais inclusivo e participado (o que poderia, noutros tempos e circunstâncias, ser justamente catali-

\* Professora titular de Administração da Educação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

\*\* Coordenadora da Unidade de Educação e Cultura da FAMURS-CONSEME (UNDIME/RS).

sador de irreconciliáveis divergências e impossibilidades de chegar-se a um acordo mínimo e a uma conferência nacional representativa), revela uma importante superação de posições que previamente eram segmentadas e não conjugadas. Hoje, verificamos não apenas o reconhecimento mas, ademais, o apreço de toda e tamanha diversidade (e até contradições) de perspectivas e experiências. Plasmada nas diferentes condições ambientais, culturais e econômicas e nas posturas político-ideológicas, é a pluralidade que há de permitir um termo de compromisso negociado e relevante para todos. Acreditamos, então, que estamos diante de um marco importantíssimo para a construção da Democracia e das condições para uma Cidadania mais plena. Estamos a atingir um nível de consenso e firmar um compromisso histórico em torno dos objetivos maiores da Educação nacional: equidade e qualidade.

Sim, cremos que, embora muito tardiamente (ao final do século XX!), enfim, estamos conseguindo erigir um nível de consciência e consenso mobilizado sobre como se exprime concretamente a cidadania e sobre o significado da cidadania como fundamento de uma nação soberana; estamos conseguindo, dentro deste processo, também compreender e acordar sobre a importância da educação básica como fundamento da democracia e da competitividade econômica internacional. E, mais ainda, estamos (pelas evidências imperativas) reconhecendo que, no mundo contemporâneo, as condições e garantias de acesso à escola, bem como as condições de ensino dos brasileiros, ou seja, de qualidade do trabalho escolar, são no todo extremamente precárias e desiguais. Tanto em termos da sua distribuição regional quanto entre as diferentes escolas de uma mesma localidade, ou no atendimento das diferentes necessidades e inte-

resses de grupos e indivíduos, há severíssimas iniquidades. Mesmo nas regiões mais ricas e nas melhores escolas ou no atendimento dos grupos sociais mais privilegiados temos graves limitações na oferta educacional.

Esta realidade objetiva e a experiência positiva (embora ainda longe de ser plenamente satisfatória) de democratização das relações sociais, da gestão das políticas públicas e das instituições permitem-nos, agora, defender que é preciso e possível tomar medidas profundas e efetivas para eliminar a exclusão da escolarização e a "apartação" social no sistema educacional. É preciso e possível uma radical revisão das metas e dos meios para cumprir os objetivos da Educação para Todos, equidade e qualidade na Educação. Isto se faz, sabemos, somente revertendo as condições acriticamente tidas como naturais ou inevitáveis, que são as condições dadas pelas formas mais tradicionais de decisão e administração da coisa pública e dos recursos financeiros, materiais e humanos alocados ao sistema de ensino. Cremos, aliás, que este é o chamamento da contemporaneidade aos educadores e especialmente aos dirigentes do sistema nacional de educação, do nível central às mais remotas e menores frações de sua organização. Há que reconhecer os limites e os equívocos de tantas decisões, projetos e investimentos que em nada ou muito pouco contribuíram para que de fato, porque de direito, se promovesse a universalização do acesso e da permanência na escola, se garantisse um ensino de qualidade para todos, com conteúdos mínimos e competências básicas nacionalmente definidos. Há que esclarecer e dar conta das profundas interdependências das decisões do sistema educacional com a cultura, o desenvolvimento econômico e as injunções políticas do país e de uma região; mas assumindo a responsabilidade

compartilhada por uma mudança dos padrões vigentes nas relações da Educação com o mundo da política e da economia, e na própria estrutura do sistema educacional. A política educacional se faz em cada sala de aula, em todas as escolas e nas secretarias e no Ministério da Educação; mas também se faz na família, na vida de comunidade, nas empresas, nos sindicatos, na administração da cidade, do estado e do país. A questão é tomarmos consciência disto e usarmos o espaço que se tem para exercer a nova ética em educação.

A nova ética no setor da educação significa, portanto, uma radical revisão das prioridades e dos padrões de relação social e educacional. Significa revisar a distribuição dos orçamentos públicos e privados, revisando quem decide, quem contribui e para quem se distribui; significa revisar o que se ensina para quem, revisando a função social da escola e do professor, com seus meios pedagógicos e de apoio; significa revisar a concepção de sistema educacional, revisando as competências e responsabilidades das diferentes instâncias do poder público, da sociedade e dos profissionais da educação.

Sobre estes pontos, no entanto, não se tem consenso. É nestes que se manifestam, claramente, os conflitos da sociedade dividida, excludente. É sobre estes pontos que se precisa fundar o Plano Decenal de Educação para Todos.

Se há, como dissemos, relativamente alto grau de consenso sobre os fins/objetivos da educação e sobre o diagnóstico mais geral das iniquidades e limitações do ensino, não há, porém, convergências quanto às estratégias e aos meios para se alcançar a radical revisão das prioridades e estruturas do sistema educacional.

Por isso, este Ponto de Vista: a Educação para Todos exige uma nova ética de gestão — participação e co-responsabilidade. Nestes princípios esteiam-se as propostas que a seguir trazemos. São, por certo, ainda muito mais realidade pretendida que vivida; utopias em projeto. Mas são conceitos e propostas, embora incompletos, construídos pelo cotidiano de escolas, por seus alunos, professores e comunidade; por alguns governos, cujos dirigentes, secretarias e conselhos de educação ousaram implementar uma gestão mais democrática; e construídos também com a contribuição das universidades e instituições de formação de educadores, que se têm dedicado à pesquisa e à disseminação das idéias e experiências democratizadoras da Educação. As entidades representativas dos educadores e da sociedade civil, em geral, bem como casas legislativas e os meios de comunicação social são igualmente espaços e atores da construção destas proposições. Assim sendo, não pretendemos qualquer autoria dos conceitos e propostas a seguir colocados; o relato, a apresentação aqui feita, tem por objetivo alimentar o debate e a elaboração de um projeto para o Sistema Nacional de Educação, consoante os objetivos, os princípios e as exigências contemporâneas da cidadania, da democracia e da soberania da nação.

### **O planejamento integrado de base municipal como estratégia para realizar o regime de colaboração**

A proposta de estabelecimento de um processo de planejamento integrado de base municipal deriva do exame crítico sobre os métodos e resultados tradicionalmente empregados na gestão do setor educacional. Pretende ser uma alternativa à centrali-

zação autoritário-paternalista, ao clientelismo político e ao desperdício da duplicação de esforços. Pretende também, e principalmente, permitir o diagnóstico mais apurado das necessidades e interesses educacionais da comunidade, com a mais adequada seleção e implementação dos meios para garantir a todos os cidadãos seu direito à educação pública gratuita de qualidade.

O planejamento integrado de base municipal deve ser concebido como um processo permanente e interativo, no qual instrumentos dedutivos e indutivos combinam-se para proporcionar um fluxo de informações e de estímulos às decisões, às ações e ao acompanhamento/avaliação das funções educacionais. Assim sendo os planos serão, por certo, um instrumento de particular importância, de caráter ordenador das metas e dos meios para promover a equidade de condições para acesso e progressão no sistema escolar. Com uma perspectiva plurianual e articuladora do regime de colaboração entre as esferas político-administrativas, representadas no sistema de ensino, os planos precisam ser complementados por todo um conjunto de outros instrumentos de planejamento, dentre os quais se destacam os acordos ou convênios entre as "partes colaboradoras", os orçamentos, os diversos programas de atividades e projetos e os calendários escolares.

Os Planos de Educação dos Municípios serão, portanto, um instrumento originário no processo de planejamento integrado de base municipal, mas não o esgotam, de forma alguma. A partir dos planos dos diferentes municípios, faz-se necessária a elaboração dos Planos Estaduais de Educação e do Plano Nacional de Educação. Estes, incluindo maior abrangência em ter-

mos de níveis de ensino e de modalidades, devem constituir-se pela mediação das necessidades e interesses dos diversos municípios, expressando particularmente os objetivos e metas comuns, dentro das competências e responsabilidades precípuas da esfera estadual ou federal, conforme o caso. O critério redistributivo aparece como central na política que visa à equidade e qualidade do ensino.

Ao salientarmos a importância de uma nova ética na gestão da educação, regida pela participação e pela co-responsabilidade, estamos, sem dúvida, representando o clamor dos mais amplos segmentos da comunidade educacional e da sociedade brasileira. Mas estamos, também, apresentando propostas firmemente enraizadas e reforçadoras dos princípios constitucionais estabelecidos para a organização do sistema educacional.

Notadamente, a Constituição de 1988 institui a República Federativa do Brasil pela união indissolúvel dos estados e municípios, todos autônomos, mas com competências e responsabilidades comuns e específicas de cada nível de governo. A educação é um dos direitos sociais e individuais que será realizado pelo dever concorrente das três instâncias político-administrativas. Mais que isto, o Artigo 211 da Constituição Federal estabelece que

*A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.*

Este princípio estruturante exige, portanto, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, a parceria. Exige, sobretudo,

uma nova prática política e administrativa. Das velhas e desastrosas artes do clientelismo e da competição entre prefeitos e governadores ou ministros, entre deputados e vereadores, entre líderes comunitários e até mesmo entre educadores investidos na direção de órgãos públicos ou corporativos, temos tido aqueles que pretendem ser autores ou donos de propostas, projetos ou soluções mágicas e definitivas para os problemas da educação. Negam o sentido maior de política, evitando a discussão com a comunidade, as decisões coletivas entre os vários segmentos representativos da sociedade e do poder público representado nas regiões. A experiência, porém, tem demonstrado que a articulação ampla, os projetos compartilhados entre instituições de todos os níveis e a cooperação entre os órgãos públicos e os não-governamentais, resulta em maior efetividade nas propostas. Os ganhos sociais são sempre maiores do que o somatório da contribuição de cada uma das partes pelo sentido coletivo; faz-se uma aprendizagem além dos objetivos estabelecidos para o projeto e racionaliza-se muito mais o uso dos recursos públicos e da comunidade.

Assim sendo, o regime de colaboração tem um sentido político e pedagógico. Requer dos governantes maturidade pessoal e política para colocar os programas partidários no conjunto das propostas da sociedade; requer propor, ouvir e negociar, assumindo o todo acordado entre as partes, fazendo acontecer a sua parte.

Estas são exatamente atitudes e habilidades que exigem a democracia, a vida de cidadania, o compromisso com a equidade e qualidade na educação. O planejamento integrado de base municipal seria o processo técnico-político pelo qual o regime de

colaboração poderá exercitar-se mais concreta e plenamente.

— Como viabilizar esta ambiciosa proposta?

Metodicamente, a elaboração de planos integrados de educação para o âmbito de um município deveria iniciar com um levantamento da escolarização da população, uma análise das disponibilidades de prédios e equipamentos, uma avaliação das condições de trabalho e da qualificação dos professores e uma previsão dos recursos financeiros com que podem contar a Prefeitura Municipal, as escolas estaduais e todas as outras instituições locais. A partir destas informações, são discutidas as metas de escolarização e os meios pelos quais serão administrados prédios e equipamentos, recrutados e capacitados os professores e providenciados todos os serviços pedagógicos e de apoio à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em todas as escolas. A participação ampla dos setores da educação e da comunidade e a conjugação entre instrumentos técnicos de planejamento e debate político são, então, a tônica deste intenso processo que culmina com a definição do projeto pedagógico das escolas consolidado em nível municipal, estadual e nacional.

Não temos registro de que tal proposta já tenha sido realizada com sucesso em nosso país. Mas temos conhecimento de várias experiências em desenvolvimento, com momentos de maior e menor êxito, dependendo principalmente das iniciativas comunitárias e dos estilos de fazer política. E temos, sobretudo, a manifestação de firme convicção da maior parte dos educadores, dos líderes comunitários, dos secretários municipais de educação e de muitos dirigentes dos órgãos estaduais e federais de que esta seria uma forma necessária e possível para concretizar

o conceito e os preceitos do Sistema Nacional de Educação, do regime de colaboração e da gestão democrática no cumprimento das garantias universais de acesso e permanência no ensino público de qualidade.

Esta manifestação ficou especialmente latente durante a atual experiência de discussão do Plano Decenal de Educação para Todos. Discutir um plano nacional exigiria planos municipais e estaduais muito bem fundamentados e consolidados. Por isso mesmo, esta conferência nacional é tão rica em significados e em significantes. Creemos que não é preciso explicitar mais sobre nossa crença no potencial destes dias de convívio e de reflexão coletiva; nem sobre nossa angústia com a continuidade deste processo de pensar e negociar compromissos para a universalização da educação básica em nosso país. O momento de fim de governo federal e nos estados, enquanto prosseguem as gestões municipais, é propício a firmarmos compromissos para com o planejamento integrado de base municipal, para com o regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios. E momento de participação e co-responsabilidade das instâncias político-administrativas, dos poderes constituídos e da sociedade e seus educadores.

### **A organização do Sistema Municipal de Ensino**

A história das escolas em nosso país é, em grande parte, uma história de descaso, omissões, remendos e fracasso; mais que uma história de organização, desenvolvimento e sucesso. Mas, neste quadro, há muito de positivo e, especialmente, de aprendizagens em busca de mais espaço para se multiplicarem. Uma

dessas é a experiência de organização dos sistemas municipais de ensino. Por isso a proposta de que esta seja considerada como uma das estratégias para a construção da nova ética de gestão da educação. Ela é, sem dúvida, um meio inequívoco de agregar e fazer valer a participação e a co-responsabilidade para garantir aos cidadãos seu legítimo direito a uma educação pública gratuita de qualidade.

A organização do Sistema Municipal de Ensino é uma das tarefas mais importantes e complexas com que se defrontam o poder público municipal e os cidadãos de cada localidade brasileira, na vigência do Plano Decenal de Educação para Todos. Será, cremos, imprescindível para que seja estabelecida uma estrutura institucional que permita a adequada articulação com a União e o estado, no sentido de cumprir as prioritárias, mas não exclusivas, responsabilidades do município na oferta do ensino fundamental e da educação inicial. E será, cremos também, a mais eficaz forma de compartilhar com a comunidade e entre os diferentes segmentos e instituições de ensino do município as decisões de planejamento, coordenação, controle e avaliação de todo o setor.

Como fundamentos normativos desta proposta, resumidamente, é oportuno destacar:

1) a nova Constituição, de 1988, apresenta justamente a novidade de reconhecer o município como um ente da Federação, e não mais apenas como uma unidade administrativa. Em decorrência, os municípios gozam de autonomia, da competência para elaborar suas leis orgânicas e da competência comum (com a União, os estados e o Distrito Federal) em largo espectro

de assuntos, inclusive a educação. Podem, portanto, inclusive legislar complementarmente à União e ao estado em matéria de educação. Não precisam (não podem, acreditamos) limitar-se a ter apenas uma rede municipal de escolas ou a contribuir para alguma infra-estrutura nas obras do estado ou da iniciativa privada. Como entes federativos plenos, os municípios precisam assumir responsabilidades, um papel de organização do esforço social e institucional no respectivo território; precisam assumir a organização do Sistema Municipal de Ensino;

2) ademais, a organização do Sistema Municipal de Ensino é prevista no artigo 211 da Constituição Federal, que também define as competências e responsabilidades de cada esfera e seus sistemas:

*§1º — A União organizará e financiará o Sistema Federal de Ensino e o dos territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.*

*§2º — Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.*

O Sistema Municipal de Ensino é ainda pressuposto quando, no artigo 212, fica estabelecida a obrigatoriedade de o município aplicar no mínimo 25% da receita resultante de impostos, inclusive transferências, na manutenção e desenvolvimento da ensino. Ora, como investir uma substancial parcela dos recursos financeiros municipais e ainda buscar e receber a assistência técnica e financeira da União e do estado se o poder

público municipal não estiver organizado, mantendo e aprimorando suas escolas próprias, supervisionando as escolas privadas sob sua jurisdição, articulando-se com as demais instituições de ensino do âmbito do município para realizar, com a representação de sua comunidade, o planejamento, o controle e a avaliação da educação em seu território?

— Mas, afinal, em que consiste um Sistema Municipal de Ensino?

Os sistemas de ensino da União, dos estados e dos municípios compreendem as redes de instituições escolares, públicas e privadas, sob sua respectiva jurisdição, e os órgãos e serviços públicos de caráter normativo, administrativo e de apoio técnico existentes em seu âmbito.

Assim sendo, a organização dos sistemas municipais de ensino há de permitir a descentralização de várias funções pela assunção de suas competências e responsabilidades, através de uma estrutura político-administrativa com profundo sentido pedagógico. Do ponto de vista formal, a autorização e a supervisão do funcionamento de instituições de ensino e de seus cursos, nas redes pública e privada, sob jurisdição do município, e a definição de diretrizes Complementares caberão a seu órgão normativo, o Conselho Municipal de Educação.

Será a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em fase final (embora truncada) de tramitação que vai estabelecer os limites e possibilidades da jurisdição municipal da educação. O texto atualmente em discussão prevê:

*O sistema de ensino dos municípios compreende:*

*I — a rede pública, integrada pelas instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil, criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo poder público municipal;*

*II— a rede privada, integrada pelas instituições de ensino fundamental e de educação infantil, mantidas e administradas pela iniciativa privada;*

*III — os órgãos e serviços municipais de caráter normativo, administrativo e de apoio técnico.*

*§1º — A organização do sistema de ensino previsto nesse artigo dependerá de solicitação do município interessado ao órgão normativo do Sistema Estadual e obedecerá a requisitos e normas gerais por este estabelecidos, considerados, dentre outros fatores, as dimensões da rede municipal, sua qualidade e organização, a população escolar, o corpo docente e as taxas de escolarização no ensino fundamental.*

*§ 2º — Não existindo Sistema Municipal organizado, as instituições referidas neste artigo integrarão o respectivo Sistema Estadual.*

A organização de um Sistema Municipal de Ensino significa, sobretudo, um compromisso com a transformação da realidade social e educacional existente. Caso contrário, estaremos apenas tomando uma medida administrativa, jurídica e buro-

crática de, pura e simplesmente, instituir ou renomear um aparato organizacional, sem nenhum plano, sem intenções e sem procurar a construção coletiva de um projeto educacional para a cidadania, a democracia e a soberania da nação. Esta é, portanto, uma tarefa pedagógica e política.

A organização do Sistema Municipal de Ensino tem relação profunda com a possibilidade de fazer o planejamento integrado de base municipal para a educação. Coloca-se, na experiência de quantos vêm vivenciando esta construção, como a estrutura institucional necessária para que os dirigentes, lideranças e educadores tomem consciência sobre a situação social, econômica e educacional do município e sobre a situação deste em relação ao seu contexto, inclusive aos municípios da região, ao estado e à União. A seguir, exige que se definam os objetivos e os caminhos de uma intervenção nesta realidade, transformando-a no sentido da promoção humana em educação, que se dá pela garantia do ensino público gratuito de qualidade para todos. Assim se faz o planejamento sistematizado, com reflexão e fundamentação empírica e filosófico-político-pedagógica, pensando os problemas da educação local numa perspectiva radical, rigorosa e de conjunto.

Esta proposta de dotar cada município de uma organização para a gestão da Educação e suas instituições é, sem dúvida, esteiada na crença da importância de realizarmos uma ação consistente e coerente de afirmação política dos municípios, que não seja apenas uma criação tecnocrática. Somente estruturar uma Secretaria Municipal de Educação, um Conselho Municipal de Educação e produzir um Plano (sem participação e sem negociar as co-responsabilidades) não justifica a delegação de

autonomia e competências que a esfera municipal recebe na nova organização federativa; nem passa no teste de relevância e de efetividade social e política que a sociedade brasileira hoje exige, cada vez com mais consciência. Esta proposta, também, não significa adesão aos projetos apressados de municipalização da educação ou que segmentem uniformemente os sistemas por nível de ensino ou por setor de administração (recursos físicos, pessoal ou financeiros), ou ainda que não contemplem as diferenças de condições estruturais, conjunturais e culturais dos diferentes municípios, estabelecendo os mesmos prazos, as mesmas etapas e, especialmente, as mesmas ações e conclusões a todos os municípios. Pelo contrário, procura viabilizar a universalização do ensino de qualidade através do Regime de Colaboração, combinando poder local e políticas equalizadoras redistributivas no nível estadual e nacional.

### **Os Conselhos de Educação como foro de planejamento e avaliação do sistema educacional**

Conforme referimos, a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração vem reforçar, no âmbito municipal, a necessidade de se criar ou implementar o colegiado de Educação.

De fato, a possibilidade de cada município organizar seu Sistema de Ensino, articulado com o da União e o do estado, pressupõe, entre outros requisitos já mencionados, a existência de um Conselho Municipal de Educação, que agregue à tradicional função consultiva ou meramente opinativa, as funções normativa, deliberativa e fiscalizadora.

Além disso, considerando o destacado papel do planejamento integrado de base municipal no estabelecimento do Regime de Colaboração entre as instâncias governamentais, com a participação da sociedade, cresce a importância do Conselho Municipal de Educação como coordenador deste processo.

Essa é uma nova forma de conceber o colegiado municipal de educação, fundamentada no princípio constitucional da gestão democrática, conferindo-lhe a atribuição principal de diagnosticar a situação educacional no âmbito do município e de definir a política a ser implementada. Em consequência, a sua composição deverá garantir a representatividade dos diversos segmentos educacionais do município, bem como dos outros setores representativos da sociedade civil, interessados diretamente ou indiretamente no ensino. Ainda, no seu trabalho, buscará permanentemente o diálogo com as lideranças das diversas esferas do poder público.

Analisando a experiência dos colegiados municipais de educação do Rio Grande do Sul, pioneiro nesta ação descentralizadora, verificamos que a indicação dos membros, na fase atual, é feita comumente pelas seguintes instituições: entidades do magistério municipal, estadual e particular; executivo municipal; escolas municipais, estaduais e privadas; ensino superior; sistema estadual de ensino; entidades de pais de alunos; entidades estudantis, associações e sindicatos patronais e de trabalhadores; e outras que variam de acordo com a realidade de cada município. A participação dos representantes do executivo municipal, em geral, não excede a um terço dos membros.

Os mandatos dos conselheiros têm prazo fixo, e a renovação é feita por terços, evitando-se a mudança da totalidade dos

membros de uma só vez, o que poderia gerar a descontinuidade, já tão prejudicial às políticas públicas na sucessão das administrações em todos os níveis.

Ainda tendo como referência os Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul, verificamos que suas atribuições são de duas ordens: as conferidas pelos poderes executivo e legislativo municipais, através da lei municipal que os criou, e as conferidas pelo Conselho Estadual de Educação, por delegação e habilitação.

Hoje, a discussão sobre a abrangência da atuação desses colegiados municipais, suas funções e atribuições é prejudicada pela demora na aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o que não impede, no entanto, os avanços requeridos pelos dispositivos já consagrados na própria Constituição Federal e em muitas Constituições Estaduais, como inclusive é o caso do Rio Grande do Sul.

Um exemplo concreto destes avanços foi a atuação dos Conselhos Municipais de Educação, recentemente, na elaboração dos Planos Decenais Municipais de Educação para Todos, mobilizando a comunidade para a elaboração do diagnóstico e a definição de metas de escolarização para os próximos dez anos. Em significativa parcela de municípios, o colegiado, em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação, integrou na discussão instituições escolares de ensino fundamental e de educação infantil de diferentes mantenedoras, possibilitando a construção de um plano onde a responsabilidade compartilhada, com certeza, favorecerá o alcance das metas, também definidas coletiva e solidariamente.

Nossa proposta de disseminação e fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação como um foro privilegiado para o planejamento e a avaliação do sistema educacional, como demonstrado, tem fundamento na experiência já de três décadas e nas favoráveis perspectivas dadas pelo crescente movimento de organização participativa da sociedade brasileira e de democratização dos órgãos do poder público que se abrem às representações populares e profissionais. Entendemos que os colegiados representativos são uma exigência na organização dos sistemas de ensino; que os conselhos municipais podem proporcionar uma significativa ampliação da co-responsabilidade das demais esferas de governo; e que, sobretudo, ensejam a participação efetiva dos cidadãos e das instituições de ensino nas decisões, no acompanhamento e na avaliação das ações e resultados da educação.

### **A escola como unidade básica do sistema educacional**

Analisando as etapas de discussão e elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, desde o primeiro semestre de 1993, verificamos que nenhuma foi tão produtiva como a fase escolar. Quando o Plano chegou à escola, ganhou concretude e consistência, porque atingiu o eixo de todo o processo educativo.

A partir daí e dos relatórios de cada comunidade escolar, há condição de consolidarem-se as versões elaboradas nas outras etapas, pois temos os dados da realidade e a contribuição dos atores principais. Agora, o Plano está impregnado do contexto imediato e cotidiano, onde a aprendizagem acontece (ou não!), muitas vezes sem qualquer interferência das estruturas superiores do sistema, emperradas na sua hierarquização e burocracia centralizada.

A experiência de discussão do Plano Decenal pelos professores, direção, especialistas, funcionários, pais e representantes comunitários, bem como as propostas encaminhadas pela maioria das escolas, estão a sinalizar que, de fato, é a partir daí que se deve conceber o sistema educacional, planejar e avaliar o esforço educativo. O caminho inverso, pelo menos, já conhecemos; e, com certeza, não nos garantiu nem a equidade nem a qualidade do ensino.

Essa constatação aponta para o redimensionamento na organização dos sistemas e reforça o processo de descentralização. É urgente que a União, os estados e os municípios definam as suas competências, encontrando formas mais eficazes de colaboração, para o atendimento competente às necessidades básicas das escolas e de seus alunos e professores.

Nesse aspecto, a falta de articulação e de planejamento conjunto entre estado e município tem sido nefasta à qualificação das escolas públicas. Estas, situadas no mesmo território municipal, estão sujeitas a diretrizes diferenciadas, consoante sua mantenedora, não sendo, via de regra, estimuladas ao trabalho cooperativo. Tal modelo de gestão estimula a disputa e a desagregação, além de acentuar desigualdades, quando beneficia escolas maiores e centrais, em detrimento de escolas pequenas e distantes.

Algumas experiências em curso, mais por iniciativa dos Sistemas Municipais de Ensino do que por decisão dos estados, evidenciam resultados efetivos quando as escolas públicas estaduais e municipais trabalham integradas, na capacitação de seus professores e especialistas, na definição de conteúdos

mínimos, na revisão do processo de avaliação, enfim, na construção de seus projetos pedagógicos com caráter unitário. Cada escola, no encontro e na discussão com as demais, descobre novas possibilidades, além de reforçar-se como unidade autônoma, responsável e comprometida com a aprendizagem de seus alunos, em seu espaço comunitário.

Já há um consenso entre nós, bastante abrangente. Este é o ponto de partida para a busca da equidade e da qualidade. A escola é a unidade básica do Sistema de Ensino, é a instância onde devem estar institucionalmente constituídos os professores, os recursos financeiros, os equipamentos, o material didático — tudo o que possa contribuir para a formação do alunocidadão e para a construção da identidade própria da escola, capaz de romper com a padronização imposta aos serviços públicos.

As considerações e constatações feitas até aqui permitem-nos a convicção, nosso Ponto de Vista: os Sistemas de Ensino da União, dos estados e dos municípios devem organizar-se a partir de cada escola, passando pela gestão integrada de base municipal e contando com o apoio técnico e financeiro do estado, que fará a articulação das políticas locais com a política nacional de Educação. A União ficará o desafio de coordenar a política da unidade nacional, além do papel redistributivo, capaz de garantir a equidade com qualidade, apesar das imensas diferenças.

### **Uma palavra final**

Reafirmamos a importância deste momento histórico, da possibilidade desta conferência nacional e de chegarmos ao

compromisso de um Plano Decenal de Educação para Todos, como parte do caminho de democratização da nação brasileira e suas instituições. E ponto de chegar, compartilhar e continuar; etapa com sentido construtivo no horizonte mais ambicioso que é o de instituímos, com apoio na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Sistema Nacional de Educação e formas mais democráticas de planejamento e gestão. Já nas lutas pela "abertura", no movimento pela Constituinte e no Fórum em Defesa da Escola Pública na Constituinte e na **LDB**, a concepção de revitalização do processo de planejamento, fundada nos princípios da participação e da co-responsabilidade, se fazia presente. Por isso as exigências de definição dos direitos e garantias em matéria de Educação; de uma estrutura organizacional sistêmica e colaborativa para o ensino; de valorização e representatividade dos conselhos; e de vinculação dos recursos financeiros para a Educação.

Em nosso Ponto de Vista, o Plano Decenal de Educação provocou uma mobilização sem precedentes e muito significativa de diagnóstico, discussões e busca de convergências' entre educadores, lideranças comunitárias e dirigentes dos sistemas de ensino. Mas há muito o que avançar; temos de aprender fazendo a participação e a co-responsabilidade no planejamento e na gestão da Educação. A proposta histórica do Plano Nacional de Educação permanece, mas só terá sentido se erigido numa estrutura democratizada do sistema educacional. Cumprida esta etapa da conferência nacional, firmando-se o compromisso de resgatar a dívida social da Educação e da "apartação" no sistema de ensino, há que pôr mãos à obra. Equidade e qualidade exigem a participação e a co-responsabilidade.