

## 2.2. Organização da educação escolar no Brasil na perspectiva da gestão democrática: sistemas de ensino, órgãos deliberativos e executivos, regime de colaboração, programas, projetos e ações

João Ferreira de Oliveira – UFG  
Karine Nunes de Moraes – UFG  
Luiz Fernandes Dourado – UFG

Neste tópico, vamos estudar as concepções teórico-metodológicas que permeiam a administração educacional, como também as teorias e tendências presentes na atualidade. Isso vai nos ajudar a pensar o modo de gestão dos sistemas de ensino e das escolas.

Compreender a administração escolar nos remete à discussão acerca do conceito de **administração em geral** e às transformações que esta sofre, de acordo com a forma como a sociedade está organizada, considerando, sobretudo, seus princípios, finalidades e funções.

Segundo o Dicionário Aurélio, administração “é um conjunto de princípios, normas e funções que tem por fim ordenar os fatores de produção e controlar a sua produtividade e eficiência, para se obter determinado resultado”.

Martins (1994, p. 22) define a administração como “processo de planejar para organizar, dirigir e controlar recursos humanos, materiais, financeiros e informacionais, visando à realização de objetivos”.

A palavra administração vem do latim *ad* (direção, tendências para) e *minister* (subordinação ou obediência) e significa aquele que realiza uma função abaixo do comando de outrem, isto é, aquele que presta um serviço a outro. No entanto, a palavra administração sofreu uma radical transformação em seu significado original. A tarefa da administração é a de interpretar os objetivos propostos pela organização e transformá-los em ação organizacional por meio do planejamento, organização, direção e controle de todos os esforços realizados em todas as áreas e em todos os níveis da organização, a fim de alcançar tais objetivos da maneira mais adequada à situação. Assim, a administração é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos a fim de alcançar objetivos (CHIAVENATO, 2000, p. 6 e 7).

Observando os conceitos acima, notamos que termos como controle, produtividade e eficiência, característicos do modo de produção capitalista, estão presentes neles. No entanto, a administração enquanto atividade essencialmente humana precede a organização da sociedade sob a ótica capitalista.

Nesse sentido, Paro (1999, p. 18), ao discutir o conceito de administração abstraído dos determinantes sociais, a define como “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados”. Assim, tanto os princípios quanto a função da administração estão diretamente relacionados aos fins e à natureza da organização em uma dada realidade social.

Por exemplo, na empresa capitalista, que tem como objetivo a acumulação do capital, a função da administração é organizar os trabalhadores no processo de produção, otimizar o instrumental de trabalho e disponibilizar as matérias-primas, objetivando o controle das forças produtivas do planejamento à execução das operações, visando à maximização da produção e do lucro.

A escola é uma instituição social dotada de especificidades e, como tal, sua administração deve ser diferenciada da **administração empresarial**. A natureza do processo pedagógico da escola impossibilita a generalização do modo de produção autenticamente capitalista, uma vez que o estudante é, ao mesmo tempo, objeto (beneficiário, estando presente no ato da produção) e sujeito do ato educativo, já que participa ativamente da atividade pedagógica.

Assim, o estudo que vamos fazer sobre as concepções teórico-metodológicas que permeiam as discussões acerca da administração educacional, busca identificar e discutir os argumentos utilizados por correntes teóricas as quais indicam que os princípios utilizados na administração escolar devem ser os mesmos empregados na empresa, bem como os argumentos utilizados por correntes contrárias a essa indicação.

Este estudo, portanto, busca analisar as teorias e tendências presentes nessas discussões, visando a levantar elementos que possibilitem aos gestores repensar seu papel nos processos eminentemente educativos, tendo em vista que o fazer político-administrativo da escola é um fazer pedagógico, já que se desenvolve “nos diversos momentos da prática pedagógica, ou seja, no ato de ensinar, nas lutas políticas, no planejamento, na organização pedagógica da escola, na gestão, na relação com a comunidade” (DOURADO, 1998, p. 90).

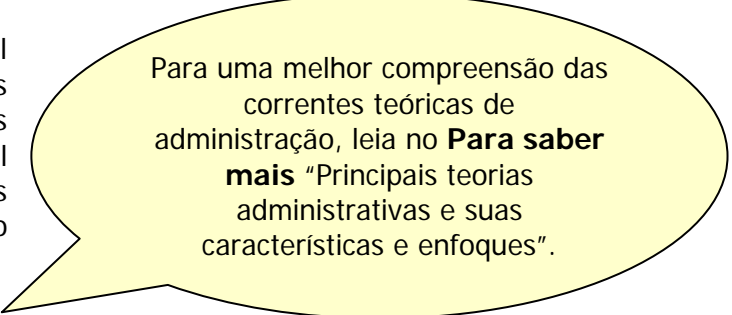
### Administração da educação: concepções e teorias

A educação pode ser entendida como a apropriação da cultura, historicamente produzida pelo homem, e a escola enquanto *locus* privilegiado de produção sistematizado do saber. Isso significa que a escola precisa ser organizada no sentido de que suas ações, que devem ser eminentemente educativas, atinjam os objetivos da instituição de formar sujeitos concretos: participativos, críticos e criativos.

Diferentemente das empresas, que “visam à produção de um bem material tangível ou de um serviço determinado, imediatamente identificáveis e facilmente avaliáveis” (PARO, 1999, p. 126), a organização escolar, cuja meta básica é a produção e a socialização do saber, tem por matéria-prima o elemento humano, que, nesse processo, é sujeito e objeto. Desse modo, compreende-se que a organização escolar visa a fins que não são facilmente mensuráveis e identificáveis.

Nesse sentido, administrar uma escola não se resume à aplicação dos métodos, das técnicas e dos princípios utilizados nas empresas, devido à sua especificidade e aos fins a serem alcançados. Nesse contexto, Paro (1996, p. 7) sinaliza que, se considerarmos que a administração implica a “utilização racional de recursos, para a realização de fins determinados”, a administração da escola “exige a permanente impregnação de seus fins pedagógicos na forma de alcançá-los”.

As discussões acerca da administração educacional no Brasil são demarcadas, sobretudo, pelas concepções diferenciadas presentes nas correntes teóricas que tematizam a organização empresarial e a organização escolar, como também pelos procedimentos a serem adotados na administração de ambas.



Para uma melhor compreensão das correntes teóricas de administração, leia no **Para saber mais** “Principais teorias administrativas e suas características e enfoques”.

Uma corrente de estudiosos defende que os procedimentos administrativos a serem adotados na escola devem ser os mesmos adotados na empresa. Para esses teóricos, os problemas existentes na escola são decorrentes da administração, ou seja, da utilização adequada ou não das teorias e técnicas administrativas, ignorando-se, seus determinantes econômicos e sociais e, particularmente, as especificidades das instituições educacionais.

Uma outra corrente defende a não transposição dos princípios da administração empresarial para a escola, pois entende que a administração educacional traz, em si, especificidades que a diferenciam da administração empresarial, devido à natureza (às particularidades) do trabalho pedagógico e da instituição escolar.

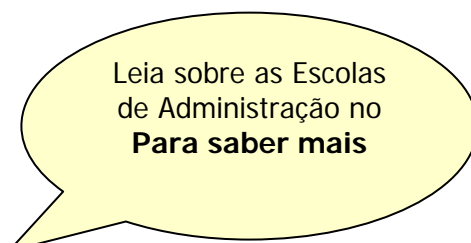
Assim, os procedimentos adotados na escola não podem ser idênticos aos adotados na empresa, pois administrar uma escola não se resume à aplicação de métodos e técnicas transpostos do sistema administrativo empresarial, que não tem como objetivos alcançar fins político-pedagógicos. Nessa ótica, Paro (1996) indica que a administração escolar é portadora de uma especificidade que a diferencia da administração especificamente capitalista, cujo objetivo é o lucro.

O quadro abaixo explica as principais diferenças entre as funções da organização escolar e da organização empresarial, destacando os objetivos preconizados por essas.

ORGANIZAÇÃO ESCOLAR	ORGANIZAÇÃO EMPRESARIAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>· visa à produção de bens não-materiais, à medida que o produto não se separa do processo de sua produção</li> <li>· aluno é sujeito e objeto no processo de produção e socialização do conhecimento historicamente produzido</li> <li>· a formação humana é o principal objetivo da construção da identidade escolar, segundo seus atores sociais</li> <li>· como instância contraditória, contribui para a superação da dominação e para a manutenção das condições objetivas</li> <li>· devido a sua função social (atender a todos) e ao fato de seu objeto de trabalho ser o próprio homem, não pode escolher a matéria-prima com a qual vai trabalhar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· tem como principal objetivo a produção de bens materiais, a reprodução do capital e a alienação do trabalhador</li> <li>· os fins da atividade humana são a produção de mercadorias, visando à obtenção de lucro</li> <li>· visa à reprodução ampliada do capital, através da mais valia, e, portanto, a manutenção da dominação</li> <li>· escolhe a matéria-prima de acordo com o item que deseja produzir</li> </ul>

### Administração da educação: tendências atuais

A concepção de administração empresarial vem historicamente sendo defendida como parâmetro para a administração educacional. Sua difusão se deu por meio de estudiosos que entendem que os problemas existentes na escola são problemas meramente administrativos, estando a solução, portanto, na utilização adequada dos métodos e técnicas oriundos das teorias desenvolvidas nas **escolas de administração**.



No entanto, há outra corrente que, diferentemente dessa, entende que a administração educacional traz, em si, especificidades que a diferenciam da administração capitalista, devido, sobretudo, à natureza do trabalho pedagógico da instituição escolar e, ainda, dos objetivos que esta pretende alcançar.

Segundo os defensores dessa corrente, formada, em especial, por educadores críticos, a administração, se entendida como **mediação**, ou seja, como **utilização racional de recursos na busca da realização de determinados fins**, requer uma adequação dos meios utilizados aos objetivos a serem alcançados. Logo, se mudam os objetivos, muda também a modalidade administrativa a ser empregada.

Tendo em vista que a instituição escolar tem como principal finalidade a formação cidadã, por meio da apropriação do saber historicamente produzido, e a administração é a **utilização racional de recursos na realização de fins almejados**, os meios utilizados para atingir tal finalidade não podem ser os mesmos utilizados na empresa. Conforme Paro (1999), o princípio básico da administração é a coerência entre meios e fins. Como os fins da empresa capitalista, por seu caráter de dominação, são não apenas diversos, mas antagônicos aos fins de uma educação emancipadora, não é possível que os meios utilizados no primeiro caso possam ser transpostos acriticamente para a escola, sem comprometer irremediavelmente os fins humanos que aí se buscam.

Portanto, os objetivos da organização escolar e da organização empresarial não são apenas diferentes, mas, sobretudo, antagônicos, à medida que, enquanto a escola objetiva o cumprimento de sua função de socialização do conhecimento historicamente produzido e acumulado pela humanidade, a empresa visa à expropriação desse saber na produção de **mais valia** para a reprodução e a ampliação do capital, mantendo, assim, a hegemonia do modo de produção capitalista.

A escola, enquanto instituição social, é parte constituinte e constitutiva da sociedade na qual está inserida. Assim, estando a sociedade organizada sob o modo de produção capitalista, a escola, enquanto instância dessa sociedade contribui tanto para a manutenção desse modo de produção, como também para a sua superação, tendo em vista que é constituída por relações sociais contraditórias.

A possibilidade da construção de práticas administrativas na escola, voltadas para a transformação social, reside exatamente nessa contradição existente no seu interior. Nesse sentido, a administração escolar é, atualmente, vista por alguns como **mediação**, ou seja, como elemento mediador entre os recursos diversos existentes na instituição escolar (humanos, financeiros, materiais, pedagógicos, entre outros) e a busca dos seus objetivos (a formação cidadã).

Vista por esse prisma, a administração configura-se como sinônimo de gestão que, numa concepção democrática, se efetiva mediante participação dos atores sociais envolvidos na elaboração e na construção dos projetos escolares, como também nos processos de tomada de decisão.

Segundo Paro (1999), o caráter mediador da administração manifesta-se de forma peculiar na gestão educacional, porque aí os fins a serem realizados relacionam-se à emancipação cultural de sujeitos históricos para os quais a apreensão do saber se apresenta como elemento decisivo na construção de sua cidadania.

Assim, essa concepção de administração escolar, voltada para transformação social, contrapõe-se à manutenção da centralização do poder na instituição escolar e nas demais organizações, primando, portanto, pela participação dos seus usuários, na gestão da escola e na luta pela superação da forma como a sociedade está organizada. Isso implica repensar a concepção de trabalho, as relações sociais estabelecidas no interior da escola, a forma como ela está organizada,

a natureza e a especificidade do trabalho pedagógico e da instituição escolar e as condições reais de trabalho nessa instituição.

### **Relação entre organização do trabalho e organização escolar: natureza e especificidade da organização escolar, condições do trabalho na escola**

As teorias acerca da administração escolar estiveram sempre, em geral, atreladas às concepções e aos princípios da administração empresarial, e esta, por sua vez, ao desenvolvimento do capitalismo e do processo de burocratização das organizações sociais ao longo de sua estruturação.

Com a consolidação do modelo econômico capitalista, várias alterações ocorreram na organização do trabalho e em seus conceitos. As relações travadas nessa esfera foram-se modificando, contribuindo substancialmente para a redefinição de novos contornos para a vida em sociedade. E essas mudanças, por sua vez, afetaram, também, a educação enquanto sistemas constituintes e constitutivos da sociedade, que influenciam e são influenciados pela mesma.

A relação entre organização do trabalho e organização escolar é estabelecida a partir da maneira de organização e estruturação da sociedade.

A palavra **trabalho**, na linguagem cotidiana, possui muitos significados. Atualmente, quando pronunciamos a palavra trabalho não a associamos a alegria, a prazer ou a outros sentimentos semelhantes. O que acontece é exatamente o contrário: na maioria das vezes, nós associamos trabalho a tortura, fardo, cansaço, esforço físico, entre outros.

A palavra **trabalho** originou-se da palavra latina *tripalium*. *Tripalium* era um instrumento utilizado por agricultores para bater os cereais, sendo associado, posteriormente, a ação de torturar. Daí surgiu a relação entre trabalho e labor, trabalho e tortura.

A história parece-nos indicar que o trabalho humano, enquanto atividade de transformação da natureza e do próprio homem para sua sobrevivência, sempre se fez presente. Com as mudanças culturais, sociais, políticas e econômicas da sociedade, o significado dessa atividade inerente ao homem foi sendo, gradativamente, modificado e complexificado em consequência do desenvolvimento capitalista.

O próprio significado da palavra **trabalho** indica o processo de alterações por que passa a relação entre o homem, a natureza e os meios de produção ao longo do capitalismo. Observemos alguns de seus significados historicamente construídos:

- aplicação das forças e faculdades humanas para alcançar determinado fim
- atividade coordenada de caráter físico ou intelectual, necessário à realização de qualquer tarefa, serviço ou empreendimento
- exercício de atividade, como ocupação, ofício, profissão etc

Novos significados são atribuídos à palavra **trabalho**, gerados por essa modificação entre a relação homem/natureza, em consequência do processo capitalista de produção, tais como: resultado útil do funcionamento de qualquer máquina e atividade humana, realizada ou não com o auxílio de máquinas e destinada à produção de bens e serviços.

Os significados que, ao longo do tempo, foram atribuídos à palavra **trabalho** expressam as modificações pelas quais passaram a própria organização da sociedade e seus modos de produção.

Destaca-se, nesse processo, a exploração do capital sobre o trabalho, que, ao valorizar o trabalho de produção em série de máquinas e não o do homem enquanto processo de humanização, expropriou-o de sua força de trabalho e de sua capacidade em pensá-lo. Visto que a exploração do trabalhador é um fato inerente ao modo de produção capitalista, identifica-se na estrutura hierárquica do processo de produção capitalista a consolidação de mecanismos destinados ao controle tanto da produção como do próprio trabalhador, como a divisão pormenorizada/individualizada do trabalho, a especialização em atividades dentro da própria empresa, a separação entre trabalho manual e intelectual, os processos de gerenciamento, entre outros (FÉLIX, 1989; PARO, 1999).

Essas modificações ocorridas no mundo do trabalho, referentes às concepções de trabalho e à organização das relações hierárquicas de poder e de produção do capitalismo, afetaram não só o sistema econômico e político. Essas alterações influenciam a organização de toda a sociedade, inclusive a organização do sistema educacional como um todo e, particularmente, do trabalho escolar.

Historicamente, houve a transposição do modelo empresarial para a gestão educacional. Tal perspectiva ignora as especificidades das instituições educativas, bem como a natureza do trabalho pedagógico. A esse respeito, Saviani (*apud* FELIX, 1985, p. 9) afirma que “a educação é [...] um trabalho não-material e, mais do que isso, se situa naquela modalidade da produção não-material em que o produto não se separa do processo de sua produção”.

O trabalho escolar situa-se numa esfera não-material, voltando-se, portanto, para a formação de seres humanos enquanto sujeitos históricos. A escola, nessa ótica, caracteriza-se como uma instituição social cuja especificidade consiste em seu caráter criador, como geradora do conhecimento, consubstanciada na indissociabilidade entre teoria e prática, tendo como objetivos:

- a formação do sujeito crítico e autônomo
- a formação do homem enquanto ser social
- a organização de meios adequados para a realização de seus fins específicos, ou seja, para a produção e a socialização de conhecimento
- a sistematização do saber historicamente produzido pelos homens nas relações sociais que estabelecem entre si, seja no trabalho, na escola ou nas demais instituições sociais existentes
- a formação do indivíduo para o trabalho, entre outros

Portanto, se os objetivos da escola não são os mesmos que os de uma empresa, a forma de organizar o seu trabalho pedagógico precisa, também, ter um caráter diferenciado, segundo sua natureza e especificidade.

Frente a essa concepção, é necessário romper com a lógica organizativa predominante na gestão caracterizada pela:

- reprodução das mesmas relações impessoais do campo econômico-produtivo na esfera escolar
- reprodução das relações autoritárias e verticalizadas encontradas nas demais instituições sociais
- perpetuação das relações tradicionais de mando, em que cada qual só existe em função do cumprimento de sua tarefa, previamente estabelecida por instâncias superiores



A (re)constituição de uma nova forma de organização e gestão é fundamental para que a escola cumpra bem suas principais funções: a produção e a disseminação do saber historicamente produzido.

Nessa direção, hoje novas formas de se organizar o trabalho pedagógico da escola têm sido experimentadas, apontando para um horizonte de democratização do espaço escolar.

Em muitos locais, tem-se procurado implementar um processo democrático de gestão, valorizando e incentivando as iniciativas das unidades escolares, no que se refere à democratização do espaço escolar. Destacam-se, nesse processo, entre outras, a criação e a implementação de:

- Projeto Político-Pedagógico
- Conselho escolar
- Conselho de classe
- Grêmios estudantis
- Associação de pais e mestres

Nessas novas formas de organização do trabalho escolar, tem havido um esforço conjunto para que seja valorizada a participação ativa de todos os membros da comunidade escolar (diretor, coordenador, professores, pais, estudantes, funcionários e os demais interessados na escola), principalmente por meio da construção e da efetivação do Projeto Político-Pedagógico e da consolidação de conselhos escolares, objetivando:

- A formação crítica e política de seus alunos e de sua comunidade
- O envolvimento e a participação da comunidade no processo decisório da escola
- O desenvolvimento de ações colegiadas, visando à democratização do espaço escolar
- O fortalecimento da unidade escolar

Atualmente, há um movimento direcionado à busca de processos de democratização e de graus progressivos de autonomia das unidades escolares.

Em unidades escolares onde há uma prática diferenciada quanto à organização do trabalho na escola, os níveis de interação se efetivam por meio do trabalho organizado de forma colegiada, contando com a participação de toda a comunidade escolar nos processos de decisão e na construção e implementação dos projetos educativos.

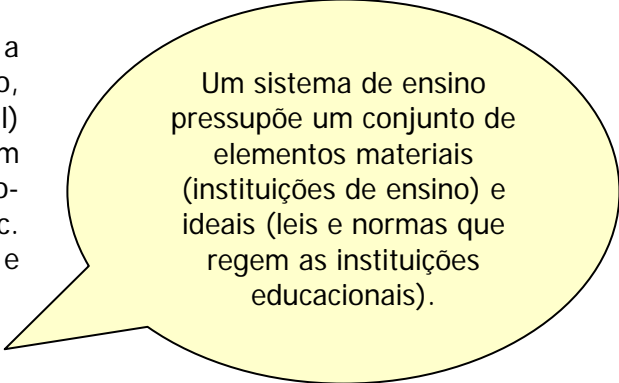
### Organização da educação nacional e o papel dos conselhos de educação

A educação nacional, segundo a Constituição Federal de 1988 e a LDB, está organizada sob a forma de sistemas de ensino. Mas o que é sistema? Segundo o Dicionário Aurélio, por **sistema** pode-se entender:

- um conjunto de elementos, materiais ou ideais, entre os quais se possam encontrar ou definir alguma relação ou disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenado entre si, e que funcionam como estrutura organizada
- o conjunto de instituições políticas e/ou sociais, e dos métodos por elas adotados, encarados do ponto de vista teórico ou de sua aplicação prática, tal como o sistema de ensino

- um conjunto de elementos e/ou unidades relacionadas e coordenadas entre si, constituindo um todo
- a existência de tensões e conflitos entre os elementos que o integram
- uma reunião intencional de elementos materiais e não materiais específicos ao sistema

A partir dessa compreensão, podemos inferir que a sociedade é composta por vários sistemas (político, cultural, econômico, jurídico e educacional) articulados entre si, que, por sua vez, se dividem em subsistemas, segundo a dependência político-administrativa, as diferenças regionais e locais etc. Esses vários sistemas se articulam, se influenciam e são influenciados.



Um sistema de ensino pressupõe um conjunto de elementos materiais (instituições de ensino) e ideais (leis e normas que regem as instituições educacionais).

Saviani (1978) aponta três condições básicas para que haja um sistema de ensino:

- a) conhecimento dos problemas educacionais de uma dada situação histórico-geográfica
- b) conhecimento das estruturas da realidade social, política, cultural, religiosa etc. e
- c) uma teoria da educação para dar significado humano à tarefa de integrar os problemas e o conhecimento, indicando os objetivos e os meios para uma atividade coletiva intencional

Portanto, para Saviani (1978), no Brasil não existe sistema de ensino, devido aos seguintes aspectos:

- a estrutura da sociedade de classe, que dificulta uma práxis intencional coletiva
- as diferentes posições de grupos em conflito, que dificultam a definição de objetivos
- o problema do **transporte cultural**, que significa a importação da cultura de outros países, sem levar em conta a concreticidade da sociedade brasileira
- a **insuficiência teórica dos educadores**, que muitas vezes os torna vítimas dos modismos, impedindo a formação de um verdadeiro espírito crítico

A despeito das discussões acerca da ausência de um sistema de ensino no Brasil, a legislação educacional brasileira utiliza-se do termo **sistema de ensino** como um critério administrativo. Portanto, o termo **sistema de ensino** refere-se ao conjunto de instituições de ensino interligadas por normas e leis educacionais, e não por uma intencionalidade ou por essas se tornarem uma unidade.

Sobre os sistemas de ensino, a LDB dispõe que estes: definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica (art. 14); assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira (art. 15). Além disso, afirma que a União é responsável pela coordenação da política nacional de educação e da articulação entre os diferentes níveis e sistemas de ensino (art. 8º § 1º).

A educação nacional está, pois, organizada em três sistemas de ensino distintos, conforme a dependência político-administrativa. Cada um deles é responsável pela organização e manutenção das instituições de ensino de seu sistema e, também, pela elaboração e execução de políticas e planos educacionais para o mesmo. Os sistemas de ensino são:



## Sistema federal

O sistema federal de ensino, sob a responsabilidade da União, do Governo Federal, se refere às instituições, aos órgãos, às leis e normas, concretizando-se nos estados e municípios, nos seus sistemas de ensino. Segundo a LDB (art. 16), o sistema federal de ensino compreende: as instituições de ensino mantidas pela União; as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; e os órgãos federais de educação.

E mais: supervisiona e inspeciona as diversas instituições privadas de educação superior.

O governo federal mantém as seguintes instituições:

- Universidades Federais
- Instituições isoladas de ensino superior
- Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs)
- Estabelecimentos de educação básica (Colégios de Aplicação)
- Colégio Pedro II
- Instituições de educação especial

## Sistema estadual

O sistema estadual de ensino é responsável por grande parte dos estudantes de vários graus e modalidades de ensino, professores, servidores, unidades escolares públicas e privadas, além de exercer o controle sobre o ensino supletivo e os cursos livres que ocorrem fora do âmbito escolar, assumindo ainda funções de manutenção do ensino nessa esfera, também exerce funções normativas, deliberativas, consultivas e fiscalizadoras nas redes oficial e particular.

O sistema estadual de ensino, bem como o do Distrito Federal, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, podem legislar sobre a educação, a cultura, o ensino e o desporto (art. 24 alínea IX). A esse respeito, a LDB, art.10, incisos I e III, explicita que os estados incumbir-se-ão de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; e elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e os planos nacionais de educação, integrando e coordenando suas ações e as dos seus municípios.

Os sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal compreendem:

- as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo poder público estadual e pelo Distrito Federal
- as instituições de educação superior mantidas pelo poder público municipal
- as instituições de ensino fundamental e médio, criadas e mantidas pela iniciativa privada
- os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal

Para a regulamentação do ensino na esfera estadual, sua legislação inclui:

- a Constituição Federal
- a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- os pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação
- resoluções, portarias e pareceres do Conselho Estadual de Educação
- a Legislação Estadual de Diretrizes e Bases do Sistema Educativo
- decretos e atos administrativos do Poder Executivo

## Sistema municipal

A Constituição Federal de 1988 reconheceu o município como uma instância administrativa, possibilitando-lhe, no campo educacional, a organização de seus sistemas de ensino em colaboração com a União e os Estados.

A Constituição Federal prescreveu que os municípios deverão atuar, sobretudo no ensino fundamental, tanto na zona urbana, quanto na zona rural e na pré-escola, priorizando o atendimento às crianças de 0 a 5 anos, nas creches e pré-escolas.

A respeito disso, a LDB dispõe que:

Art.11 – os municípios incumbir-se-ão de:

- I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais de ensino, integrando-os às políticas e aos planos educacionais da União e dos Estados
- II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas
- III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino
- IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino
- V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com os recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino

Os sistemas municipais de ensino compreendem:

- as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo poder público municipal
- as instituições de ensino infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada
- os órgãos municipais de educação.

## Níveis e modalidades da educação básica

A educação escolar no Brasil está organizada em dois níveis: educação básica e educação superior.

A **educação básica** está organizada da seguinte maneira: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

A educação infantil (creche e pré-escola) destina-se ao atendimento de crianças de zero a cinco anos de idade.

O ensino fundamental destina-se ao atendimento de crianças de seis a quatorze anos.

O ensino médio, etapa final da educação básica, articula-se à educação profissional.

São modalidades da educação escolar:

- educação de jovens e adultos
- educação profissional
- educação a distância
- educação especial
- educação do campo
- educação indígena

A **educação superior** está organizada nos seguintes cursos e programas: cursos de graduação; programas de mestrado e doutorado e cursos de especialização, aperfeiçoamento e atualização, no nível de pós-graduação; cursos seqüenciais de diferentes campos e níveis; e cursos e programas de extensão.

Quanto à categoria administrativa (art.19), as instituições de ensino nos diferentes níveis poderão ser públicas (mantidas e administradas pelo poder público) ou privadas (mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado).

Como você pôde observar, a LDB estruturou a educação nacional sob o modelo de sistemas. Ela definiu, em consonância com a Constituição Federal (art. 211), a organização do sistema educacional, indicando quais seriam as incumbências de cada um dos três sistemas de ensino.

Com a política de descentralização da educação, a União repassou aos Estados e aos Municípios muitas de suas atribuições. A LDB regulamentou a criação de sistemas, objetivando o estabelecimento de metas, a gestão de recursos financeiros destinados à educação, a supervisão de suas unidades de ensino e seu padrão de qualidade, entre outras necessidades, preconizando a existência de conselhos de educação em nível nacional, estadual e municipal.

### **A organização dos conselhos de educação no Brasil**

Os conselhos de educação são órgãos de administração existentes na estrutura educacional. Eles exercem funções normativas, deliberativas, fiscalizadoras e de planejamento. Os conselhos de educação, segundo a dependência política-administrativa, são:

#### **Conselho Nacional de Educação**

O Conselho Nacional de Educação (CNE) está explicitado na LDB como um órgão de administração existente na estrutura educacional, com funções normativas, deliberativas e de supervisão (art. 9 § 1º). Essa estrutura administrativa foi criada, primeiramente, em 1931 e existiu até 1961, com o nome de Conselho Nacional de Educação. Depois existiu, de 1962 a 1994, com o nome de Conselho Federal de Educação (CFE), sendo recriado em 1995 com o nome de Conselho Nacional de Educação.

O Conselho Nacional de Educação, criado pela Lei nº 9.131, de 24 de dezembro de 1995, é composto por duas Câmaras autônomas, a saber, a Câmara de Educação Superior e a Câmara de Educação Básica. Esse Conselho se reúne como conselho pleno, ordinariamente, a cada dois meses, e suas câmaras reúnem-se mensalmente.

O que diferencia o CNE atual de sua primeira versão e do antigo Conselho Federal de Educação é a participação da sociedade civil em sua composição. O CNE é composto por 24 membros, sendo 12 desses indicados por associações científicas e profissionais e depois nomeados pelo Presidente da República.

O CNE caracteriza-se, portanto, como órgão de colaboração do Ministério da Educação, com funções consultivas e deliberativas. O CNE desempenha o papel de articulador dos sistemas de ensino (federal, estadual e municipal), assegurando a participação da sociedade civil nos destinos da educação brasileira.

Compete ao Conselho Nacional de Educação:

- subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação
- manifestar-se sobre questões que abrangem mais de um nível ou modalidade de ensino
- assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades
- emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto
- manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal
- analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidades de ensino
- analisar, anualmente, as estatísticas da educação, oferecendo subsídios ao Ministério da Educação e do Desporto
- promover seminários sobre os grandes temas da educação brasileira
- elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo ministro da Educação

## Conselho estadual

O Conselho Estadual de Educação caracteriza-se enquanto órgão normativo e deliberativo do sistema de ensino estadual. São atribuições do Conselho Estadual de Educação:

- emitir parecer sobre assuntos de natureza pedagógica e educacional que lhe forem submetidos pelo governador do estado, pelo secretário da educação, pela Assembléia Legislativa ou pelas unidades escolares
- interpretar, no âmbito de sua jurisdição, as disposições legais que fixem diretrizes e bases da educação
- manter intercâmbio com o Conselho Nacional de Educação e com os demais conselhos estaduais e municipais, visando à consecução dos seus objetivos
- articular-se com órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, para assegurar a coordenação, a divulgação e a execução de planos e programas educacionais

## Conselho municipal

Com a descentralização do ensino público, via municipalização, foram atribuídas, pela LDB, funções ao sistema municipal de ensino (art. 11).

O Conselho Municipal de Educação (CME) conta, em sua composição, com a participação da sociedade através da representação das várias instituições e entidades municipais ligadas à área educacional, garantindo também representação sindical, empresarial e de instituições privadas educacionais.

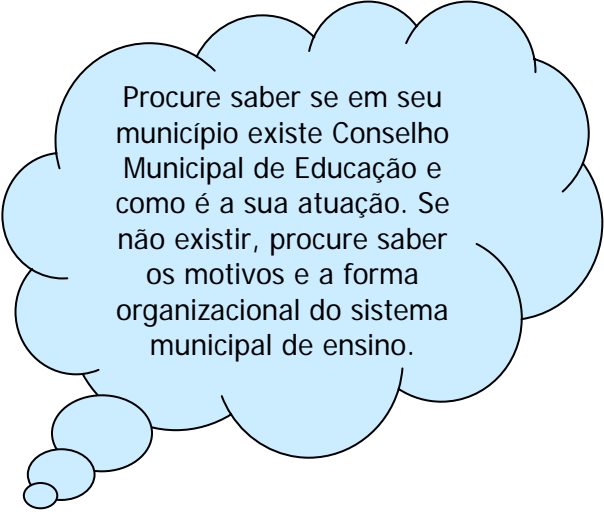
Os conselhos municipais de educação têm funções consultiva, deliberativa, normativa, fiscalizadora e de planejamento. Segundo a LDB, compete ao conselho municipal a elaboração do plano municipal de educação com duração plurianual. Para saber mais sobre o Conselho Municipal de Educação:

**Finalidades:** estimular, fortalecer e institucionalizar a participação da sociedade civil no processo de definição das políticas educacionais do município e consolidar planos municipais de educação, acompanhando, fiscalizando e avaliando sua aplicação.

**Atribuições:** atribuições consultiva, opinativa, deliberativa e normativa; aprovar o Plano Municipal de Educação; verificar a aplicação do Plano Municipal de Educação; e verificar os resultados obtidos.

**Composição:** representantes das instituições educacionais do município; representantes dos diversos segmentos da sociedade; pelo menos um representante da Câmara de vereadores do município.

**Estrutura e funcionamento:** devem ser estabelecidos através de regimento elaborado pelo próprio conselho, de forma a possibilitar alterações sempre que necessário por parte dos membros do mesmo.



Procure saber se em seu município existe Conselho Municipal de Educação e como é a sua atuação. Se não existir, procure saber os motivos e a forma organizacional do sistema municipal de ensino.

**Competências:** elaborar o plano plurianual de educação do município e deliberar sobre a educação infantil e o ensino fundamental.

Em seu livro "Poder Local e Educação", Romão (1992) faz alguns alertas acerca do papel dos Conselhos Municipais de Educação:

- os conselhos municipais de educação devem ser facilitadores do processo pedagógico que acontece no interior da sala de aula
- cabe ao órgão municipal de educação executar as políticas educacionais do município, como órgão executivo do poder público municipal
- os membros do conselho devem veicular e difundir as propostas da entidade ou categoria que representam, mesmo que pessoalmente não concordem com elas
- a postura de autonomia deve ser preservada nos mínimos detalhes, ficando o conselho atento às eventuais manobras instrumentalizantes ou que queiram transformá-lo em veículo de tráfico de influências
- devemos entender que a consolidação dos conselhos municipais de educação é a consolidação do próprio processo democrático no sistema de ensino

#### Como você pôde perceber:

- a educação nacional está organizada sob o modelo de sistemas de ensino por esfera administrativa
- o sistema nacional de educação encontra-se organizado em três sistemas de ensino distintos: **federal, estadual e municipal**
- a educação brasileira encontra-se organizada em dois níveis: **educação básica e educação superior**
- cada sistema é responsável pela organização e pela manutenção de sua rede de ensino, e também pela elaboração e pela execução de suas políticas e planos educacionais
- em cada esfera administrativa, existe um conselho de educação
- os conselhos de educação exercem funções normativas, deliberativas, de fiscalização e de planejamento
- o conselho nacional é um órgão colegiado do MEC que normatiza o sistema federal de ensino e promove a articulação entre os demais sistemas
- o MEC é o órgão responsável pela elaboração e pela implementação de políticas educacionais em âmbito nacional