

**FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”  
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM  
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

**GABRIEL SANTOS FELET**

**DIREITO EDUCACIONAL E A EDUCAÇÃO BÁSICA: A NECESSÁRIA  
PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA POR MEIO DO CONTROLE SOCIAL, COM  
ÊNFASE NA ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS**

MARÍLIA  
2013

**GABRIEL SANTOS FELET**

**DIREITO EDUCACIONAL E A EDUCAÇÃO BÁSICA: A NECESSÁRIA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA POR MEIO DO CONTROLE SOCIAL, COM ÊNFASE NA ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, mantido pela Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, para obtenção do Título de Mestre em Direito. Área de concentração: Teoria do Direito e do Estado. Linha de Pesquisa: Construção do Saber Jurídico.

Orientadora:  
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Raquel Cristina Ferraroni Sanches

MARÍLIA  
2013

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me conduzido a mais uma conquista, fazendo-me capaz de superar todos os obstáculos durante o curso.

Aos meus pais, *in memoriam*, por terem me propiciado a vida, e nela me conduzido sob a égide da moral e do bom caráter.

À minha família, esposa Margareth, filhos, Isabele e Júnior, e ao Rafael, pelo apoio que me deram nos momentos em que precisei, sempre compreensivos e confiantes nas minhas atitudes.

Aos professores do Mestrado - UNIVEM, pela cordialidade, que sempre os fez capazes de compreenderem minhas deficiências, dando-me forças para superá-las.

À Professora Raquel pela paciência, compreensão e amizade.

*“O que sabemos é uma gota; o que ignoramos é um oceano.”*

*Isaac Newton*

FELET, Gabriel Santos. **Direito Educacional e a Educação Básica: A necessária participação democrática por meio do controle social, com ênfase na atuação dos Municípios**. Dissertação de Mestrado em Direito, Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, 2013.

## RESUMO

O presente trabalho analisa a importância da participação democrática da família e da sociedade na vida da escola de educação básica, com ênfase na atuação dos Municípios, ante os princípios e garantias previstos na Constituição Federal de 1988, ponderando a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, cuja promoção e controle devem contar com a indispensável participação da sociedade. Nesse foco foram pesquisados o Direito Educacional, os órgãos de apoio à educação municipal, as políticas públicas na educação básica de competência dos Municípios e a gestão educacional nos Municípios localizados na região do Norte Pioneiro do Estado do Paraná, jurisdicionados ao Núcleo Regional de Educação da cidade de Jacarezinho. Dessa forma, foram objetos de estudos a Constituição de 1988, a legislação infraconstitucional pertinente e as políticas públicas educacionais. Na pesquisa de campo investigou-se a gestão educacional municipal sob os aspectos de políticas públicas e de participação das famílias e da sociedade, de forma direta ou por meio dos órgãos de apoio à educação, tendo a educação como um direito social fundamental e de acesso obrigatório para crianças e adolescentes. Ressalva-se, por meio de decisões do Poder Judiciário, que o Poder Público não é o único responsável pela educação básica, embora tenha o dever de garantir a efetivação do ensino obrigatório a toda criança e adolescente, é preciso ponderar princípios como o da subsidiariedade, razoabilidade e proporcionalidade. Enfim, ao longo do trabalho procurou-se analisar o quanto pode ser benéfico para a educação, desenvolver políticas educacionais dentro dos parâmetros legais com a efetiva participação dos agentes co-responsáveis por meio do controle social. A pesquisa foi desenvolvida sob a perspectiva da linha de pesquisa da construção do saber jurídico.

Palavras-chave: Direito Educacional, Educação Básica, Políticas Públicas Educacionais, Gestão Educacional Municipal, Participação Democrática.

FELET, Gabriel Santos. **Educational Law and Basic Education: The necessary democratic participation through social control, with emphasis on the role of Municipalities**. Dissertação de Mestrado em Direito, Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, 2013.

#### ABSTRACT

This paper analyzes the importance of democratic participation of the family and of society in the primary education system, with emphasis on the role of municipalities, against the principles and guarantees enshrined in the Constitution of 1988, considering education as a right for all and duty of the State and the family, whose promotion and monitoring must rely on the indispensable participation of society. In focus were analyzed for Educational Law, the organs of municipal support for education, public policies in education basic competence of municipalities and educational management in the municipalities located in the Northern Pioneer of the State of Paraná, the jurisdictional Regional Education Center City Jacarezinho. Thus, objects of study were the 1988 Constitution, the relevant constitutional legislation and educational policies. In field research investigated the municipal education management under the aspects of public policies and participation of families and society, either directly or through the relevant bodies to support education, taking education as a fundamental social right and access mandatory for children and adolescents. It is emphasized by decisions of the judiciary, the Government is not solely responsible for primary education, although a duty to ensure the enforcement of compulsory education to all children and adolescents, it is necessary to consider how the principles of subsidiarity, reasonableness and proportionality. Finally, throughout the paper tried to analyze how it can be beneficial for education, develop educational policies within the legal parameters with the effective participation of agents co-responsible through social control. The research was conducted from the perspective of international research on the construction of legal knowledge.

**Key-words:** Educational Law, Basic Education, Public Policy Education, Educational Management Municipal, Democratic Participation.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9
1. CAPÍTULO 1 - DIREITO EDUCACIONAL.....	13
1.1. Do Direito e da Educação: Conceito de Direito Educacional e a Educação no Brasil após a Constituição Federal de 1988.....	13
1.2. Educação Básica: Direito Fundamental de Natureza Social e a Doutrina da Proteção Integral .....	21
1.3. Direito à Educação a partir da Constituição de 1988 e o Ensino Obrigatório e Gratuito como Direito Público Subjetivo .....	27
1.4. Princípios de Garantias à Educação Básica Pública, Gratuita e de Qualidade e a Legislação Educacional no Brasil após 1988 (Lei nº 9.394/96).....	36
1.4.1. A Legislação Educacional no Brasil após 1988 (Lei nº 9.394/96) .....	42
1.5. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Direito à Educação .....	47
CAPÍTULO 2 - DOS ÓRGÃOS DE APOIO À EDUCAÇÃO MUNICIPAL: CONCEPÇÕES, ORIGENS E FINALIDADES.....	52
2.1. Conselho Municipal de Educação (CME) .....	54
2.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação e o Conselho Municipal do Fundeb.....	57
2.3. Conselho Municipal de Alimentação Escolar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).....	60
2.4. Conselhos Escolares das Escolas Municipais.....	63
2.5. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar .....	69
2.5.1. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente .....	70
2.5.2. Conselho Tutelar .....	75
CAPÍTULO 3 - POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO .....	83
3.1. A Educação nos Municípios: Obrigação e o Princípio de Subsidiariedade .....	84
3.1.1. O Princípio de Subsidiariedade .....	87
3.2. Dos Recursos Financeiros Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Público Municipal.....	92

3.3. O Fundeb e a Valorização dos Profissionais da Educação Escolar Municipal...	97
3.4. Plano de Carreira e Valorização do Magistério Municipal .....	106
3.5. Alimentação Escolar, Transporte Escolar e Outras Medidas de Garantias de Acesso e Permanência do Aluno na Escola.....	112
3.5.1. Alimentação Escolar.....	113
3.5.2. Transporte Escolar .....	122
3.5.3. Outras Medidas de Garantias de Acesso e Permanência do Aluno na Escola.....	128
CAPÍTULO 4 – A GESTÃO EDUCACIONAL NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS .....	134
4.1. Os Recursos Financeiros Investidos na Educação Básica em 2011 pelos Municípios Pesquisados.....	135
4.2. Profissionais da Educação, Alimentação Escolar e Transporte Escolar nos Municípios Pesquisados .....	141
4.2.1. Profissionais da Educação .....	142
4.2.2. Alimentação Escolar .....	146
4.2.3. Transporte Escolar .....	149
4.3. A Estrutura e o Funcionamento das Redes Escolares Municipais e os Conselhos de Apoio à Educação .....	152
4.3.1. Os Conselhos de Apoio à Educação .....	156
4.4. Gestão Democrática: Processo de Escolha dos Diretores de Escolas e Participação da Família na Educação Escolar .....	158
CONSIDERAÇÕES.....	174
REFERÊNCIAS.....	178
APÊNDICES.....	187



## INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro garante o direito à educação, categorizando-o na Constituição Federal de 1988, como direito social fundamental (art. 6º), cujo acesso ao ensino obrigatório e gratuito é tido como direito público subjetivo (art. 208, § 1º).

Na distribuição de competências aos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), o legislador constituinte atribuiu aos Municípios a competência de atuarem, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º).

O Direito Educacional, neste trabalho, é pesquisado como condicionante para regradar as políticas públicas municipais de educação, com enfoque na participação democrática da família e da comunidade, tendo por base os princípios constitucionais pertinentes.

A educação básica nos Municípios tem sua normatização na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e envolve diversos estudos a seu respeito, como antecedentes históricos, normativos e doutrinários.

O Município, apesar de autônomo, política e administrativamente, para ofertar a educação básica nas etapas da educação infantil e do ensino fundamental, com relação às regras, está sujeito aos ditames do Direito Educacional regrado pelos princípios constitucionais.

A Constituição Federal de 1988 fixa os princípios que regem o direito à educação, dentre os quais, por exemplo, a obrigação do Poder Público de ofertar a educação básica para todas as crianças a partir dos quatro anos de idade (educação infantil e ensino fundamental, de competência dos Municípios), e da mesma forma, o dever de assegurar sua oferta gratuita (ensino fundamental) àqueles que a ela não tiveram acesso na idade própria (art. 211, § 2º c/c o art. 208, inc. I).

Outro preceito constitucional que merece destaque é a obrigação dos Municípios de aplicar anualmente, nunca menos que 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, *caput*).

Quanto ao espaço temporal, como é óbvio, este estudo parte da Constituição Federal de 1988, que tornou a educação um direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205 da CF/88), e que diante dos demais princípios normativos delineados na Carta Cidadã de 1988, encontra-se, de forma clara, distribuída nos três níveis de governo do sistema federativo brasileiro, a partir de 1988.

Os Municípios, mediante a promulgação da Emenda Constitucional nº 14/96, passaram à condição de responsáveis pela educação infantil e de co-responsáveis pelo ensino fundamental. A partir daquele momento intensifica-se, em todo o país, o processo de municipalização do ensino fundamental iniciado após a promulgação da Constituição.

A municipalização da educação ganha forma por meio de Termos de Parcerias Educacionais entre Estados e Municípios, sendo que na maioria dos casos, os Municípios assumiram as séries iniciais (1ª a 4ª), atualmente do 1º ao 5º ano, e os Estados, as séries finais (5ª a 8ª), atualmente do 6º ao 9º ano, do ensino fundamental de nove anos.

Na parceria formada, o Estado, ao transferir os alunos para os Municípios, inicialmente transferiu também os professores, os prédios escolares, mobiliários, material pedagógico e recursos financeiros originários do antigo Fundef. Em sua ideia original, a municipalização, conduzida pelos Estados, foi capaz de demonstrar conveniência e viabilidade aos Municípios sob os aspectos de autogestão política, administrativa e pedagógica, sem, contudo, demonstrar capacidade financeira.

Além do aspecto financeiro, a maioria dos Municípios também não conseguiu ser plenamente independente por não ter um sistema de ensino próprio (art. 11, inciso I, da Lei nº 9.394/96).

Nesse sentido, pesquisas apontam que os sistemas municipais de ensino não foram criados, na maioria dos Municípios, devido basicamente à falta de estrutura, sob vários aspectos para sua organização. Assim, apenas os Municípios com centros universitários foram capazes de organizar seus sistemas de ensino, ficando os demais, por esse motivo, integrados ao sistema estadual de ensino do Estado a que pertencem, compondo com ele um sistema único de educação básica.

Com o propósito de demonstrar a necessidade da efetiva participação democrática das famílias e da comunidade no contexto educacional dos Municípios,

em cada Capítulo deste trabalho são apresentados estudos no sentido de propiciar um aprofundamento de conhecimentos pertinentes ao tema, com a possibilidade de aprimoramento das políticas públicas municipais de educação.

No Capítulo I - Direito Educacional, o trabalho apresenta um estudo analítico e conceitual sobre o Direito Educacional e sua relação com outros ramos do Direito, de forma especial com o Direito Constitucional, tendo em vista a legislação educacional pátria a partir da Constituição Federal de 1988.

O Direito Educacional é analisado sob o ponto de vista hermenêutico, político e pedagógico, bem como sobre sua origem, autonomia e relação com outros ramos do direito e a importância de sua aplicação no mundo fático. Dessa forma, é pesquisado e estudado como condicionante para reger as políticas públicas educacionais, face o direito e a necessidade da pessoa à educação, o que torna o direito à educação um dever do Estado (direito público subjetivo), de caráter social e fundamental, com alcance a todos os cidadãos e, de forma particular, a todas as crianças e adolescentes.

No Capítulo II - Dos órgãos de apoio à educação municipal, são pesquisadas e estudadas as regras e princípios contemplados na Constituição Federal de 1988 e nas legislações específicas que normatizam a criação, organização, funcionamento e finalidades dos órgãos tidos como de apoio à educação municipal.

Para a plena democratização da educação torna-se imperiosa a necessidade de intensificar a participação da sociedade civil organizada no processo educacional municipal por meio dos órgãos aqui considerados de apoio à educação.

São relacionados, neste trabalho, como órgãos de apoio à educação: O Conselho Municipal de Educação, o Conselho Municipal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, os Conselhos Escolares, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar.

Esses órgãos, vistos como de apoio à educação municipal, são analisados, no Capítulo II, como instrumentos democráticos imprescindíveis para que a educação pública municipal seja, de fato, democrática e universal nos moldes previstos na Constituição de 1988, envolvendo toda a sociedade.

No Capítulo III – Das políticas públicas municipais de educação, os estudos são focados na área de competência dos Municípios, no intuito de produzir algo que

possa corroborar com os gestores municipais de educação no sentido da realização de uma gestão plenamente democrática. Trata-se de um estudo sobre conceitos doutrinários e normas do Direito Educacional que definem as políticas públicas municipais de educação a partir da Constituição de 1988. São analisadas as regras básicas sobre o dever do Município de garantir a educação de sua competência e os direitos da família, conforme a Lei Maior e a legislação infraconstitucional pertinente, de forma associada às políticas públicas de educação que lhe cabe implementar.

Destarte, os estudos no referido Capítulo, versam sobre o dever do Município de oferecer a educação básica obrigatória para todas as crianças, a partir dos quatro anos de idade, tendo a educação como direito fundamental, de natureza social, com reserva orçamentária mínima para investimento e responsabilização da autoridade pública competente pela omissão ou sua oferta irregular.

Perquire-se, também, sobre a influência do princípio de subsidiariedade, face ao regime federalista e a descentralização do poder, bem como a ação do Poder Público em relação às famílias.

No Capítulo IV, – sobre a gestão educacional nos Municípios, os trabalhos são dirigidos visando levantar dados concretos, colhidos por meio de consultas a diversos órgãos como IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social), INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais), IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), entre outros, e diretamente junto aos Municípios pesquisados.

Trata-se de estudos sobre os diversos procedimentos adotados na gestão pública de educação, visando revelar o perfil das políticas públicas municipais implementadas pelos Municípios, mediante seu cotejamento com a legislação pertinente.

Finalmente, para que ocorra a efetiva melhoria na qualidade do ensino, este trabalho tem o propósito de estudar o Direito Educacional e a Educação Básica, e demonstrar a necessária participação democrática da família e da sociedade no processo educacional, por meio do controle social, com ênfase na atuação dos Municípios. Na realização dos trabalhos são adotados procedimentos teórico-metodológicos de pesquisas e estudos, envolvendo a legislação educacional a partir da Constituição Federal de 1988, sob os olhares de estudiosos do Direito Educacional e de políticas públicas em educação.

## **CAPÍTULO 1 – DIREITO EDUCACIONAL**

Nesta parte do trabalho, o Direito Educacional é pesquisado sob a ótica de direito fundamental, no que pertine à educação básica, mediante alguns conceitos de renomados juristas e doutrinadores, além de estudos analíticos sobre sua relação com outros ramos do Direito, especialmente com o Direito Constitucional, tendo em vista a legislação educacional pátria após a Constituição Federal de 1988.

### **1.1. Do Direito e da Educação: Conceito de Direito Educacional e a Educação no Brasil após a Constituição Federal de 1988**

Importante observar, neste tópico, que no rol de direitos assegurados à criança e ao adolescente pela Constituição Cidadã de 1988, encontra-se o direito à educação com *status* de direito fundamental, tornando-se crianças e adolescentes sujeitos de direitos e fazendo da educação a base para o desenvolvimento da pessoa humana e sua participação na vida social, ao mesmo tempo em que é fundamento para a aquisição e o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho (art. 205).

A educação é, portanto, um direito da criança e do adolescente e um dever do Estado e da família, cabendo ao primeiro o desafio de garantir um ensino público gratuito e de qualidade, com igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, incisos I, IV e VII).

O Direito Educacional sob a luz da Constituição Federal de 1988, ao tratar a educação como um dever do Estado e da família na dimensão de direito fundamental, tem aplicabilidade imediata e força inerente à sua fundamentação legal. Ao ser considerado como um direito de todos, a educação passa a ser reconhecida pelo Estado como um bem precioso, tornando-se uma riqueza da nação que precisa ser avaliada pela atenção, compromisso e esforço que essa mesma nação dispensa à sua acumulação. Quanto mais se investir em educação e melhor distribuí-la, mais rico se torna o presente e muito mais promissor o futuro.

A educação vista a partir da Constituição Federal de 1988, caracteriza-se, portanto, como direito fundamental, uma vez que além de conduzir o desenvolvimento do homem e da humanidade, evidencia a própria condição do

homem em suas dimensões racional, social e cultural. A educação constitui-se, assim, em um espaço privilegiado na Carta Cidadã de 1988, uma vez que trabalha com conhecimentos, valores, atitudes e formação de hábitos no ser humano.

Quanto à necessária participação das famílias e da comunidade na escola, são incontestáveis as opiniões dos mais diferentes autores que atribuem papel fundamental às famílias e às comunidades de base, como os exemplos seguintes.

O sucesso da escolarização depende, em grande parte, do valor atribuído à educação pela coletividade, que esta passe a vê-la como algo necessário, útil à sua vida e às suas aspirações; e isto explica a tendência de se atribuir cada vez mais importância ao papel desempenhado pelas comunidades de base. Quanto mais alimentada a consciência da comunidade, pelo Estado, na busca de seu aperfeiçoamento e organização e para o encaminhamento e a solução de seus próprios problemas, muito mais eficazes serão os resultados do que as ações vindas de cima, impositivas do progresso (DELORS, 2001 apud RIBEIRO, 2009, p. 243).

A educação básica é responsabilidade coletiva (...) em relação ao tema do relacionamento das escolas com suas comunidades. É muito comum, nos meios educacionais brasileiros, a noção de que as escolas públicas devem ser preservadas de interferências externas, como forma de garantir sua independência e a universalidade de sua tarefa educativa. A realidade, no entanto, é que, por mais que o Estado possa alimentar a escola com recursos e materiais didáticos, ninguém pode dispensar, sem grandes perdas, o envolvimento da comunidade circundante em suas atividades cotidianas. Esse envolvimento vai desde a ajuda material concreta, na forma de contribuições financeiras voluntárias, participação em trabalhos de mutirão, doações e patrocínios de iniciativas educacionais, até o envolvimento direto dos pais no processo cotidiano de educação de seus filhos (SCHWARTZMAN, 1997 apud RIBEIRO, 2009, p. 243).

Desde a promulgação da Constituição de 1988, diversas alterações ocorreram ao longo dos anos. A Emenda Constitucional nº 59, de 2009, e.g., ampliou o direito da criança e do adolescente, tornando a educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade, conforme a nova redação dada ao inciso I, do artigo 208 da Carta Magna. Antes, porém, mencionado artigo já sofrera modificação por meio da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, quando foi alterada a redação do inciso II, para ampliar o dever do Estado com a garantia da progressiva universalização do ensino médio gratuito. A Emenda Constitucional nº 59, também ampliou para todas as etapas da educação básica, a obrigação do Estado de atender o educando com material didático escolar, transporte,

alimentação e assistência à sua saúde, por meio de programas suplementares (art. 208, inciso VII).

O artigo 211 da Constituição, no *caput* estabelece que os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, e no §2º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, atribui aos Municípios à incumbência de atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil (art. 2011, §2º).

Outro ponto que merece destaque é a ampliação da duração do ensino fundamental que passou de oito para nove anos, iniciando-se com a criança aos seis anos de idade, conforme o artigo 32 da Lei nº 9.394/96 (LDB), modificado pela Lei nº 11.274/2006. Portanto, são avanços ponderáveis, entre outros, ocorridos no início deste século no Direito Educacional. Desse modo, segundo Orlando Rochadel Moreira (2007), as inovações precisam ser constantes no atual mundo globalizado, no qual se vive a era da tecnologia e da informação e os acontecimentos em todo o mundo são informados em tempo real e a legislação educacional também precisa acompanhar.

Vive-se a era da pós-modernidade, a era da globalização, em consequência da qual as sociedades humanas têm sido atingidas por mudanças radicais em todas as esferas, principalmente em seus sistemas educacionais, que estão sendo obrigados a trabalhar com conhecimento produzido em velocidade jamais vista e com informação circulando ao redor do planeta em questão de segundos. O desafio maior, portanto, das sociedades pós-modernas, consiste em educar, (MOREIRA, 2007, p. 21).

Quanto ao conceito de Direito Educacional, conforme Joaquim (2009), não é tarefa fácil, de forma que possa ser compreendido como um ramo da ciência jurídica, construído por um conjunto de regras jurídicas de aplicação obrigatória na educação. Esse novo ramo do direito, para o autor, tem natureza híbrida e interdisciplinar, com regras de direito público e privado, que tutelam tanto os interesses públicos como os interesses privados (direito misto) e que ainda deve ser melhor contextualizado e aprimorado pelos educadores e juristas.

Direito Educacional é um conjunto de normas, princípios, institutos juspedagógicos, procedimentos e regulamentos, que orientam e disciplinam as relações entre alunos e/ou responsáveis, professores,

administradores educacionais, diretores de escolas, gestores educacionais, estabelecimentos de ensino e o poder público, enquanto envolvidos direta ou indiretamente no processo de ensino-aprendizagem, bem como investiga as interfaces com outros ramos da ciência jurídica e do conhecimento (JOAQUIM, 2009, pp. 115/116).

Direito Educacional é o conjunto de normas, princípios, leis e regulamentos, que versam sobre as relações de alunos, professores, administradores, especialistas e técnicos, enquanto envolvidos, mediata ou imediatamente, no processo ensino-aprendizagem (DI DIO, 1981 apud JOAQUIM, 2009. p.113).

No Direito Educacional, como em qualquer outro ramo do direito, segundo Andrade (2010), o conhecimento e a compreensão do seu conceito e a matéria de fundo a ser regulada, contribuem sobremaneira para que o operador e o cientista possam transitar de maneira mais segura pelo respectivo terreno. É importante apoderar-se do seu modo peculiar de *ser e dever-ser*, de suas projeções e especificidades, identificando seus princípios basilares, sua fisionomia, enquanto ciência ou objeto de uma ciência. Dessa forma, para o autor, é fundamental ainda importar aqueles princípios e estruturas de pensamento que, ou iluminam todos os ramos do direito (princípios gerais de direito), ou estabelece certo regime jurídico, como o de direito público ou de direito privado.

Assim, falamos do conhecimento da ciência política, da sociologia, da história etc., como ferramenta imprescindível ao estudo e exploração do direito constitucional. Cogitamos do conhecimento das ciências financeiras para melhor passeio pelo direito financeiro e das práticas comerciais e empresariais para domínio mais seguro do direito comercial/empresarial. Com o direito educacional não é diferente. A educação é o seu objeto de conhecimento e disciplina. É, antes do que isso, sua razão de ser: a educação é o próprio direito, o *direito à educação*. Não foi outro o motivo da previsão, na Constituição Federal de 1988, das fórmulas “são direitos sociais a educação...” (artigo 6º) ou educação, direito de todos... (artigo 205). É da natureza do direito tutelar aqueles bens a que a vida humana dispensa certa, maior ou menor, importância, disciplinando e fazendo parte das relações sociais (ANDRADE, 2010, p. 22, grifo do autor).

As concepções semânticas defendidas pelos autores, ou seja, do conceito de Direito Educacional em face do direito à educação, faz concluir que no Brasil, quando se fala em educação a partir da Constituição Federal de 1988, tais concepções assumem aspectos diferenciados, projetando-se em duas direções



básicas e complementares: de um lado, eleva-se à categoria subjetiva, como sucede, por exemplo, com o ensino, no artigo 208, §1º, da Constituição Cidadã de 1988, que preceitua como direito público subjetivo o acesso ao ensino obrigatório e gratuito; e de outro, como projeto político-jurídico, torna-se um programa de governo, verdadeiro comando-valor dirigido ao aparelho estatal, que deverá garantir a educação a todos, como direito subjetivo público por meio de políticas públicas, conforme contemplam os artigos 205 e 206, inciso IV da Carta Magna.

A Constituição Federal de 1988, logo, preserva e garante novas conquistas de ordem constitucional na seara do Direito Educacional, em termos de direitos e garantias dos cidadãos e de deveres do Poder Público. Partindo do pressuposto de que a educação deve ser tomada como elemento essencial à vida, conclui-se que o próprio direito à vida deve implicar no acesso à educação. De acordo com Andrade (2010), nesse contexto, vida precisa ser entendida no sentido mais abrangente que se possa imaginar, que vá além da sobrevivência. “E preciso que tomemos o direito à vida não sobre um prisma estático, mas dinâmico e social, uma vida digna em condições de sanidade física, psíquica e moral, adequadas à dignidade da pessoa” (ANDRADE, 2010, p. 53).

Freire (2003) defende que, diferentes dos outros animais, o homem é capaz de transformar a vida em existência, tornando-o apto para engajar-se na luta pela defesa da igualdade de possibilidades pelo fato de ser diferente um do outro. Para o autor, o ser humano torna-se hábil para a imaginação e curiosamente, toma distância de si mesmo, da vida que o conduz. E, para se dispor a saber cada vez mais em torno dela (vida), “[...] o que não podemos jamais, como seres imaginativos e curiosos, é parar de aprender e de buscar, de pesquisar a razão de ser das coisas” (FREIRE, 2003, p. 98).

Nós somos todos diferentes e a maneira como se reproduzem os seres vivos é programada para que sejamos. É por isso que o homem teve a necessidade, um dia, de fabricar o conceito de igualdade. Se nós fôssemos todos idênticos, como uma população de bactérias, a idéia (sic) de igualdade seria perfeitamente inútil (FREIRE, 2003, p. 98).

A partir da Constituição de 1988, a preocupação, os esforços e os recursos investidos na educação no Brasil tornaram-na repleta de reformas, desde sua

estrutura curricular, financiamento, avaliação de desempenho, formação de docentes etc., como consequência da abertura democrática do país.

Com a evolução do Direito Educacional, o sistema de ensino como um todo precisou agir e, com isso, estão acontecendo mudanças de paradigmas na educação em todo o Brasil. Os profissionais da educação, os gestores educacionais de um modo geral, necessitam a cada dia de novos conhecimentos e novas habilidades para o exercício de seus misteres. Desde os anos oitenta foi preciso ter uma nova visão de gestão educacional que ultrapassasse a pedagogia e alcançasse o Direito Educacional, de forma a garantir um caráter conciliatório e preventivo nas relações educacionais entre o Estado e a sociedade.

A positivação e disciplina constitucionais deram à educação uma considerável força normativa para que ela ganhasse importância e passasse a gozar de atributos de rigidez dentro de um novo ordenamento jurídico. A educação como direito de todos passa, então, a ser um bem disponível a toda a sociedade, tendo como escopo maior diminuir as distâncias e desigualdades sociais, contribuindo no sentido de reduzir a sensação de injustiça social. A educação, tal como contemplada na Carta Magna de 1988, para Andréia Fernández Coura citada por Cássio Cavalcante Andrade “é o antídoto eficaz para o combate à violência simbólica, que impõe a assimilação de ideologias que criam ou mantêm relações de dominação, transmitidas e reforçadas pelos aparelhos ideológicos do Estado” (COURA, 2004 apud ANDRADE, 2010, p. 54).

Importante observar com Andrade (2010), que a tensão, bem apreendida pela realidade constitucional brasileira após 1988, entre a igualdade e o direito à diferença, segundo o autor, constitui verdadeira marca do paradigma do Estado Democrático de Direito. E, fazendo referência a Guilherme Wagner Ribeiro (Revista de Informação Legislativa, p. 256), assim arremata:

No âmbito do direito à educação, a Constituição Federal de 1988 pauta-se pelo equilíbrio entre igualdade e diferença. O art. 206 estabelece, como princípio da política educacional, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, por um lado, e o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, por outro. “O atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino”, conforme estatuído no inciso III do art. 208, reflete o reconhecimento da diferença na perspectiva não apenas de possibilitar ao educando portador de deficiência a convivência com as demais crianças, mas a

estas a oportunidade de aprender a repartir, com naturalidade, o espaço com pessoas que exigem cuidados especiais. O §2º do art. 210 da Carta Magna assegura às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem (ANDRADE, 2010, p. 55).

A gratuidade da educação básica e sua frequência obrigatória a partir dos quatro anos de idade até aos 17 (art. 208, inciso I, CF/88, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) e a atribuição aos pais de uma responsabilidade maior na educação dos filhos (art. 205), ampliaram a abertura para a criança e o adolescente aos direitos educacionais. Esse processo de abertura começa na educação infantil, passa pelo ensino fundamental, pelo ensino médio e alcança as promoções humanística, científica e tecnológica do país.

Diante da amplitude do direito à educação e da crescente autonomia do Direito Educacional e sua sujeição aos órgãos de Estado, encarregados da jurisdição, contidos no Poder Judiciário, a educação passou a ser um direito que sustenta seu mister nos princípios da igualdade, liberdade, autonomia, entre outros. “Pelo emprego das garantias fundamentais, cada vez mais aumenta a presença do Poder Judiciário na área educacional, no reconhecimento, na defesa, na proteção e na efetivação de muitos direitos educacionais” (ANDRADE, 2009, p. 61).

A educação está, portanto, contemplada de forma ampla e inquestionável na Constituição Federal de 1988 como direito de todos os brasileiros. Além de ganhar um capítulo específico junto com a cultura e o esporte (Capítulo III, Seção I, do Título VIII), ela encontra-se estampada em diversos dispositivos espalhados no texto constitucional, por exemplo, no artigo 6º, que elenca a educação como o primeiro item a compor os direitos sociais.

No artigo 22, inciso XXIV, a Carta Cidadã de 1988 atribui competência privativa à União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. No artigo 23, inciso V, garante competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no sentido de proporcionarem meios de acesso à educação. No artigo 24, inciso IX, prescreve que todos os entes federados têm competência para legislar concorrentemente sobre educação e no artigo 30, inciso VI, assegura a todo Município competência para manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado a que pertence, programas de educação infantil e de ensino fundamental.

O artigo 225, §1º, inciso VI, da Carta Política de 1988, garante a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e atribui ao Poder Público promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino.

Têm-se também os artigos 60 e 61, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabelecem regras sobre o uso dos recursos públicos destinados à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, inclusive com alcance às entidades educacionais a que se refere o artigo 213, ou seja, as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas (art. 61).

Em Capítulo específico dedicado à educação (Título VIII, Capítulo III, Seção I, - art. 205 a 2014), a Constituição de 1988, consubstancia a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, no sentido de garantir o pleno desenvolvimento da pessoa humana, por meio de sua preparação para o exercício da cidadania e sua qualificação profissional.

Além de obrigatória e gratuita nas instituições públicas, a educação, como direito público subjetivo, deve ser desenvolvida sob as perspectivas da igualdade de condições de acesso e permanência do educando na escola, com liberdade de aprender, mediante a garantia de um padrão mínimo de qualidade, respeito à pluralidade de ideias, valorização dos profissionais do ensino e, por derradeiro, mediante adoção de políticas públicas voltadas prioritariamente à educação escolar sob a observância dos princípios de gestão democrática participativa.

O Plano Nacional de Educação, a ser estabelecido em lei, de duração decenal, por meio de ações integradas, tem por objetivo articular e desenvolver o ensino nos diversos níveis, etapas e modalidades. Define diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação em regime de colaboração na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Visa alcançar: a) a erradicação do analfabetismo no Brasil; b) a universalização do atendimento escolar; c) a melhoria da qualidade do ensino; d) a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do país; e) fixação das metas de aplicação de recursos públicos em educação com base no produto interno bruto (art. 214, da CF/88).

É importante saber que a legislação educacional e as políticas públicas voltadas à educação, devem convergir para a universalização e melhoria na

qualidade do ensino, a valorização dos profissionais da educação e para a gestão democrática por meio do controle social. Às escolas são assegurados os meios legais necessários para atuarem com autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira por meio dos Conselhos Escolares, que envolve necessariamente, direção, professores, funcionários, pais e representantes da sociedade. Esses Conselhos, de caráter deliberativo, devem atuar como órgãos normativos e consultivos mais importantes da gestão escolar.

Em resumo, este tópico demonstra o quanto a educação e o ensino formal ganharam destaques na visão do legislador constituinte de 1988, frente a um mundo globalizado e unificado pela tecnologia e informação. O dever da família e a participação da sociedade foram realçados como condições imprescindíveis para o sucesso da educação junto com o dever do Estado. A globalização, no atual contexto político, social e econômico, torna o conhecimento a matéria-prima primordial para o enfrentamento de qualquer situação, o qual tem na educação a sua fonte principal, que, por sua natureza, caracteriza-se como direito fundamental do qual ninguém pode prescindir.

## **1.2. Educação Básica: Direito Fundamental de Natureza Social e a Doutrina da Proteção Integral**

A educação básica, como direito fundamental de natureza social, ao lado de outros direitos, encontra-se assegurada, com absoluta prioridade, às crianças, adolescentes e também aos jovens, no artigo 227 da Constituição Federal de 1988. Trata-se de uma garantia que está insculpida na doutrina da proteção integral, a qual, de forma absolutamente inovadora e revolucionária, veio abrir novos horizontes para o atendimento dessa população.

Como já foi visto alhures, a educação deve estar fundamentalmente voltada ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e à sua qualificação para o trabalho (art. 205, da CF/88). Para Digiácomo (2004), trata-se de uma tarefa grandiosa e, sem dúvida alguma, extremamente difícil, razão pela qual o próprio constituinte, de forma sábia, previu que não poderia ficar apenas a cargo da escola, mas sim, constituir num encargo a ser compartilhado entre o Poder Público, a família e a sociedade, por meio de ações integradas e articuladas.

De acordo com o autor, não é por acaso que o legislador constituinte atribuiu, no artigo 227 da Carta Magna de 1988, às três instituições (Poder Público, família e sociedade) o encargo da nobre e ambiciosa missão de educar, juntamente com a incumbência de garantir os demais direitos fundamentais assegurados a crianças, adolescentes e jovens. Esse dever de todos consta no artigo 227, *caput*, da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010, a seguir transcrito *ipsis litteris*:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, documento *online*).

Essa norma constitucional é importante ser analisada em conjunto com o artigo 205 da Constituição, para se ter a clareza de que a educação, em especial de crianças e adolescentes, ou seja, a educação básica, obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade (art. 208, inciso I, CF/88) é responsabilidade de todos.

Logo, cabe às famílias, à sociedade e ao Poder Público, com a mais absoluta prioridade, o dever de educar as crianças e adolescentes, sem se limitar apenas ao ensino formal das disciplinas curriculares como sendo tarefa exclusiva da escola e responsabilidade somente do Estado.

Como bem observa Digiácomo (2004), para complementar os dispositivos constitucionais em estudo, surgem as disposições regulamentadoras inseridas na Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases) e, em especial, na Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

No artigo 4º, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 8.069/90, encontram-se as garantias de prioridades (*prioridades absolutas*) de que todas as crianças e adolescentes são credores preferenciais, dentre outras prerrogativas, na formulação e na execução das políticas sociais públicas, bem como na destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude, tendo por pressuposto a participação e a articulação de todos, tal qual preconizam os artigos 86 e 88, inciso VII, ambos da Lei nº 8.069/90.

O direito à educação, como já foi visto, é um direito fundamental de natureza social (art. 6º da CF/88), o que, conseqüentemente, pode ser exigido do Estado para sua satisfação caso a oferta seja irregular ou insuficiente. Oportuno lembrar que a educação está inserida no artigo 6º da Carta Cidadã de 1988 como o primeiro bem jurídico no rol dos direitos sociais previstos naquele dispositivo. É, portanto, um direito fundamental de natureza social.

Mais adiante, no Título VIII, Da Ordem Social, Capítulo III, Seção I – Da Educação (artigos 205 a 214), encontra-se um conjunto de preceitos que consolidam sua garantia por meio de princípios e normas, que atribuem ao Estado o dever de concretizar esse direito a todos, e de forma especial a crianças e adolescentes.

O Estado dispõe, portanto, de uma estrutura nacional para garantir a educação escolar e poder assegurar, dessa forma, a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades. Possui, para isso, um sistema próprio de financiamento e uma vinculação constitucional de receitas.

Para Duarte (2007), o acolhimento dos princípios de um Estado social e democrático de direito pela Constituição Federal de 1988, impõe para a concretização desse modelo, não apenas o respeito aos direitos individuais, como a liberdade de expressão, direito de voto, direito de ir vir etc., mas também a realização dos direitos fundamentais de natureza social, de que é exemplo o direito à educação, entre outros.

O papel de destaque conferido aos direitos fundamentais sociais como um todo, segundo a autora, desautoriza qualquer tentativa de negar ou esvaziar a natureza jurídica dos direitos sociais, como se estes não fossem verdadeiros direitos, mas meros conselhos ou exortações ao legislador. “Tal esvaziamento, ademais, obstaría, ainda, a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, explícitos no artigo 3º da Carta Magna de 1988” (DUARTE, 2007, documento online).

Desse modo, tanto para o educador como para o operador do direito, a educação merece especial destaque dentre os direitos fundamentais de natureza social. De fato, como processo de reconstrução da experiência e atributo da pessoa humana, ela (educação) é autêntico direito de personalidade, motivo pelo qual deve ser acessível a todos.

Ainda de acordo com Duarte (2007), tal como nos documentos internacionais que serviram de inspiração à Carta Magna de 1988, os artigos 5º, 6º e 7º demonstram uma forte influência do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional de Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966<sup>1</sup>. Deve ser realçada a relevância dos direitos fundamentais, como um todo na ordem jurídica vigente, reconhecidos como valores supremos da ordem constitucional, fonte legitimadora e razão de ser do próprio sistema jurídico.

A educação, devido a sua extrema relevância, surge, por conseguinte, com destaque na nova ordem jurídica a partir da Constituição de 1988, enquanto marco histórico inserido na evolução dos direitos fundamentais de natureza social, decorrente da segunda geração de direitos, dos denominados direitos sociais como autêntico direito da personalidade. Motauri Ciochetti de Souza assim define essa relevância:

A importância da educação a faz integrar, também, à fase dos direitos difusos, a partir do momento em que valores como a fraternidade, a igualdade e a liberdade, pilares da dignidade da pessoa humana e da construção efetiva de um Estado Democrático de Direito, somente podem consolidar-se no bojo de uma sociedade apta a enfrentar as diversas complexidades advindas do processo de globalização, cuja premissa básica e indispensável é a adequada formação educacional do povo. Atento a mencionadas realidades, o artigo 6º da Constituição Federal arrola a educação dentre os direitos sociais fundamentais, gizando os respectivos contornos e detalhamentos em seus artigos 205 a 214. Arrolado que está no artigo 6º da Magna Carta, o direito à educação constitui regra de conformação do sistema jurídico, ditando o conteúdo de toda normatização infraconstitucional, devendo ser objeto de máxima efetividade, assegurada por meio de leis, atos normativos e posturas administrativas, vedada qualquer limitação ao seu alcance, sob pena de indevido retrocesso. Seguindo a linha de orientação traçada pelo cogitado dispositivo, o artigo 205 da Constituição Federal, em reforço semântico aos aspectos acima mencionados, prescreve, em tintas fortes, a educação como direito de todos e dever do Estado e da família (SOUZA, 2006, p. 19).

Como é possível observar no texto acima transcrito, o autor faz questão de destacar que o direito à educação na forma prevista na Carta Cidadã de 1988, trata-

---

<sup>1</sup>PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÓMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, ratificado e acolhido pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16.12.1966, que entrou em vigor em 3.1.1976.



se de comando de aplicabilidade imediata e de responsabilidade do Estado e da família, uma vez que a Constituição de 1988, no seu artigo 6º, arrola a educação dentre os direitos sociais fundamentais, fazendo do direito à educação regra de conformação do sistema jurídico. Não se trata, portanto, apenas de mero direito de poder agir do indivíduo, mas de poder exigir do Estado a prestação educacional.

A declaração contida no artigo 205 combinada com o artigo 6º, ambos da Carta Magna de 1988, eleva a educação ao nível dos direitos fundamentais do homem, tornando-a direito de todos. Assim, vale dizer que todos têm direito à educação e o Estado tem a obrigação de prestá-la, devendo, para tanto, contar com a imprescindível participação da família e a colaboração da sociedade.

Conforme Souza (2006), os direitos fundamentais se encontram inseridos no denominado *núcleo intangível* da Constituição Federal de 1988, constituindo *cláusulas pétreas* nos termos do artigo 60, §4º, inciso IV, insuscetíveis, portanto, de extinção por meio de emendas constitucionais, sendo-lhes garantidas pela própria Constituição, sua estabilidade e conservação contra alterações subversivas do seu núcleo essencial. Para o autor, em que pese o artigo 60, § 4º, inciso IV da Carta Magna, referir-se apenas aos denominados direitos e garantias individuais, parece ser inequívoco o entendimento de que tal conceituação se estenda às demais gerações dos direitos fundamentais, abarcando os direitos sociais e coletivos em sentido amplo.

Em face da rigidez que os imuniza à volatilidade do próprio constituinte derivado, os direitos fundamentais constituem “direitos subjetivos pétreos”, possuindo como propriedades “relação de atribuição entre um bem e alguém, prerrogativa de disposição ou aproveitamento, correlação com um dever, coatividade e positividade. Sua singularidade consiste basicamente no caráter essencial para o homem e para a sociedade, determinável segundo o critério objetivo da rigidez constitucional absoluta”, nos dizeres de João dos Passos Martins Neto, (SOUZA, 2006, p. 22).

Nessa seara, explica o autor que caso não se concedesse a mesma força imperativa aos direitos sociais e coletivos, o ser humano não teria como exercer, em sua plenitude, os direitos individuais consagrados na Constituição. O direito à cidadania seria inconcebível dentro de um quadro que não consagrasse, de forma eficaz, a democratização do ensino público, assegurada a pluralidade de ideias e de métodos pedagógicos.

O processo de formação do ser humano, sua capacitação para o efetivo exercício dos nominados direitos individuais passam, inevitavelmente, pela construção dos direitos sociais e coletivos, surgindo daí a situação de dependência.

Na tentativa de eliminar qualquer incerteza a respeito da intangibilidade do núcleo essencial dos direitos sociais e coletivos como direitos fundamentais, Souza (2006) apresenta em sua obra trechos do voto do Ministro Carlos Velloso, do Supremo Tribunal Federal, lançado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 939/DF, os quais seguem transcritos abaixo:

A Constituição, no seu art. 60, § 4º, inciso IV, estabelece que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV – os direitos e garantias individuais. Direitos e garantias individuais não são apenas aqueles que estão inscritos nos incisos do art. 5º. Não. Esses direitos e essas garantias se espalham pela Constituição. O próprio art. 5º, no seu § 2º, estabelece que os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República do Brasil seja parte. [...] é sabido, hoje, que a doutrina dos direitos fundamentais não compreende, apenas, direitos e garantias individuais, mas, também, direitos e garantias sociais, direitos atinentes à nacionalidade e a direitos políticos. Este quadro todo compõe a teoria dos direitos fundamentais. Hoje não falamos, apenas, em direitos individuais, assim direito de primeira geração. Já falamos em direitos de primeira, de segunda, de terceira e até de quarta geração. O mundo evoluiu, e assim, também, o Direito. O constituinte originário quis proteger e preservar a sua obra, a sua criatura, que é a Constituição. As reformas constitucionais precipitadas, ao sabor das conveniências políticas, não levam a nada, geram a insegurança jurídica e a insegurança jurídica traz a infelicidade para o povo (SOUZA, 2006, pp. 23 e 24).

De tudo que foi visto neste título é importante notar o valor atribuído à educação pela Constituição de 1988, ou seja, de um direito que está ínsito no texto constitucional como um direito fundamental de natureza social, e que devido a sua importância e finalidade para crianças e adolescentes, também encontra-se inscrita na doutrina da proteção integral.

Desse modo, na elaboração e implementação de políticas públicas de educação e na gestão escolar propriamente dita, torna-se essencial a realização de um trabalho integrado envolvendo o Poder Público, família e sociedade, por meio das entidades de representação da sociedade civil organizada. E nessa ótica, também se faz necessário a adoção dos princípios e fundamentos do Estado Social

Democrático de Direito, cujo objeto, por excelência, constitui o grande eixo orientador da atividade estatal no cumprimento do dever constitucional de ofertar uma educação básica obrigatória, pública e de qualidade para todas as crianças e adolescentes, com o imprescindível apoio das famílias e a colaboração da sociedade.

### **1.3. Direito à Educação a partir da Constituição de 1988 e o Ensino Obrigatório e Gratuito como Direito Público Subjetivo**

Como foi visto no título anterior, a concretização do direito à educação passa, necessariamente, pelo reconhecimento de sua importância no cenário de um Estado que se institucionaliza para ser democrático, de direito e social. A Constituição Federal de 1988 vem consolidar o reconhecimento da importância da educação na formação humana, ao fixar os princípios e normas de proteção à garantia do direito à educação como forma de assegurar a todos e ao país o cumprimento dos objetivos constitucionais.

O direito à educação que tem, portanto, seu ápice nos princípios constitucionais, foi normatizado de forma que possa garantir a educação básica a toda criança e adolescente, e também de forma geral a todos os interessados. O constituinte de 1988 impôs ao Estado e à família, com a colaboração da sociedade, o dever de promover e incentivar o ensino obrigatório e gratuito como um direito público subjetivo, visando garantir o pleno desenvolvimento da pessoa, prepará-la para o exercício da cidadania e qualificá-la para o trabalho (art. 205 da CF/88).

O direito à educação que nasce da Carta Magna de 1988, diferente das Constituições anteriores, garante uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos e exige mudanças de paradigmas na área educacional. Todos os princípios definidos pela Constituição de 1988, no que consiste à educação, estão amplamente regulamentados na Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), e, no caso específico de crianças e adolescentes, também na Lei nº 8.069/90 (ECA).

Andrade (2010), ao analisar o regime jurídico constitucional de 1988 sobre educação, afirma ser possível conhecer as principais linhas que ele desenha, principalmente quando comparado o preceito inserto no artigo 6º da Carta Magna de

1988. E ainda, de acordo com o autor, com um grau de concretude maior por meio da legislação infraconstitucional, é possível ver a feição do direito à educação que o Estado quer que seja reconhecido, ofertado e garantido.

Ao consignar a opinião de Ingo W. Sarlet (2006), o autor reconhece que é possível identificar nos artigos 205 a 208, princípios constitucionais integrantes da essência do direito fundamental à educação, reputando os demais (artigos 209 e seguintes) como normas de cunho organizacional e procedimental, com *status* jurídico-positivo idêntico ao das demais normas constitucionais.

A Constituição de 1988, embora como o primeiro passo proclame abertamente no artigo 6º o direito à educação como um direito social, todavia, não indica com precisão, de imediato, qualquer especificação de conteúdo ou alcance. Apenas um conteúdo mínimo pode ser estabelecido, isto é, direito de igual acesso à educação que deve ser concedido a todos, especialmente para a educação básica.

Logo, a característica inicial preconizada no artigo 6º da Carta de Princípios de 1988, no que tange ao direito à educação, é o de acesso regular ao conhecimento básico de ensino. Assim, somente na parte específica (Capítulo III, do Título VIII, – Da Educação, da Cultura e do Desporto) é que se extrai, já do artigo 205, algumas importantes características, como primeiramente, a da universalidade, isto é, a educação, como um direito de todos.

Para Tavares (2008), o direito à educação, por ser um direito social, obriga o Estado a garantir o acesso a todos os interessados, com ênfase especial àqueles que não possam custear uma educação em escola da rede privada. De onde, conclui-se, que para o autor, direitos sociais são aqueles que ocupam, prioritariamente, das pessoas mais carentes dentro do universo de cidadãos do Estado.

Foi no art. 205 que a Constituição especificou referido direito, estabelecendo que deve visar ao “pleno desenvolvimento da pessoa”, “seu preparo para o exercício da cidadania” e a sua “qualificação para o trabalho”. Esses objetivos expressam o sentido que a Constituição concedeu ao direito fundamental à educação. Tem-se, a partir daqui, de compreender um conteúdo da própria educação, como direito fundamental. Não se trata mais de qualquer direito à educação, mas daquele cujas balizas foram construídas constitucionalmente. Isso significa que o direito à educação é o direito de acesso, mas não um acesso a qualquer educação, e sim àquela que atenda às preocupações constitucionais. Acrescente-se, nesse sentido, que no art. 210 a Constituição do Brasil admite que

sejam estabelecidos conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. Ou seja, no usufruto do direito à educação, haverá determinadas pautas comuns, estabelecidas pelo Estado, no interesse geral (TAVARES, 2008, documento *online*).

Direito à educação, na visão de Andrade (2010), significa o direito de acesso a uma educação que possa atender as preocupações constitucionais, com conteúdos mínimos capazes de assegurar uma formação básica e respeito aos principais valores sócio-culturais e artísticos. Sustenta que mais do que oferecer uma educação a todos, o desafio é oferecer (ou garantir que se ofereça) uma educação de qualidade, realidade que fora imaginada pelo legislador constituinte como evidente está nos artigos 206, VII e 209, II, da Constituição de 1988.

Preocupado com a qualidade do ensino público na educação básica, o autor comenta sobre a grande influência do poder econômico na educação, fazendo as seguintes considerações:

Não se pode olvidar que, sobretudo nos grandes centros urbanos, não seja tão marcante o problema do oferecimento quanto o da qualidade do ensino ofertado, ensejadora de grandes discrepâncias: o ensino público, por exemplo, especialmente em nível superior, apresenta modelos de excelência ao lado de modelos de qualidade desprezível (o que não deixa de acontecer, também, no âmbito da iniciativa privada); na educação básica, quase sempre, o duelo entre ensino público e privado mostra-se revelador de que o poder econômico é fator decisivo numa competição em que serão vitoriosos, em futuros exames vestibulares, os egressos das instituições particulares. Nessa quadra, o Estado deve passar a representar o instrumento mais persuasivo no sentido de criar condições que possam, senão, de pronto, estancar referidas diferenças, diminuí-las crescentemente até ser atingido o ponto ótimo, que é a efetiva pulverização universal do direito à educação com qualidade (ANDRADE, 2010, p. 88).

Nota-se que a própria Constituição enumera no seu artigo 208, as garantias por meio das quais o Estado deve efetivar seu dever para com a educação, ao apresentar um rol de garantias do direito à educação, que vão desde o atendimento em creches e pré-escolas até o acesso aos níveis mais elevados de ensino, pesquisa e criação artística. Estão previstos a oferta da educação infantil, em creches e pré-escolas às crianças de zero a 5 (cinco) anos de idade, a

obrigatoriedade e gratuidade da educação básica dos quatro aos 17 anos, oferta do ensino regular noturno, oferta de programas suplementares de material didático-escolar, transporte escolar, alimentação e assistência à saúde, universalização do ensino médio gratuito e atendimento aos portadores de deficiência, entre outras garantias.

É razoável concluir que os princípios constitucionais, ponderando as necessidades mínimas relativas à educação e as potencialidades materiais e políticas do Estado, ora contemplam mandamentos auto-aplicáveis, como no caso do direito público subjetivo de acesso ao ensino obrigatório e gratuito, ora mandamentos que dependem de regulamentação, por exemplo, a organização dos sistemas de ensino entre os entes federados ou a implementação de políticas públicas que viabilizem certos aspectos do direito à educação.

Logo, tem-se um texto constitucional repleto com normas auto-aplicáveis e normas de cunho programático, que necessitam de análise cuidadosa do intérprete do direito ou do julgador em cada caso concreto.

Outro ponto relevante que a Constituição de 1988 consignou em seu texto, com foco no direito de todos à educação, foi o necessário controle social na administração da educação por meio da gestão democrática do ensino público (art. 206, inc. VI). Da mesma forma sobrealça a importância da família como agente co-responsável pela educação (artigo 205, parte inicial).

O constituinte entendeu que afinal é na família que se inicia o processo educativo da criança e, por isso, é a instituição mais privilegiada para introduzir o educando no aparato educacional que lhe oferecem o Estado e a sociedade, caracterizando-se, dessa forma, uma de suas maiores responsabilidades.

O dever da família para com a criança e o adolescente (e também para com o jovem), no tocante à educação, também aparece contemplado no artigo 227, que faz nascer o princípio da *absoluta prioridade*.

Com foco no direito à educação, oportuno destacar a importância do reconhecimento da educação básica como ensino obrigatório. Os aspectos como a universalização e padrão de qualidade e equidade, garantem a ela tratamento prioritário pelos governantes no esquema de destinação e distribuição de recursos públicos em todas as esferas de governo.

Assim, face à alta densidade normativa, o direito à educação tem sua fundamentação formal expressa na ordem constitucional que lhe conferiu *status* de direito público subjetivo (art. 208, §1º, da CF/88). Todavia, é possível notar que o direito de acesso ao ensino obrigatório e gratuito garantido pelo dispositivo constitucional mencionado, como direito público subjetivo, em consonância com o inciso I do mesmo artigo, limita-se à faixa etária dos quatro aos 17 anos, compreendendo a educação infantil, em sua etapa pré-escolar, o ensino fundamental e o médio.

Liberati (2004) defende que no âmbito do direito administrativo o significado e a importância do direito público subjetivo são incontestáveis. E, como lembrança abalizada, recorre a José Afonso da Silva, para dizer que os direitos públicos subjetivos constituem um conceito técnico-jurídico do Estado Liberal, fixado, como a expressão “direitos individuais”, à concepção individualista do homem, por isso também se tornara insuficiente para caracterizar os direitos fundamentais. Direito subjetivo conceitua-se como prerrogativas estabelecidas de conformidade com regras de direito objetivo.

Para o autor, o exercício ou não, de direito individual, depende da simples vontade do titular, que dele pode dispor como melhor lhe parecer, até mesmo renunciá-lo ou transferi-lo, além de ser um direito prescritível, situações essas incompatíveis com os direitos fundamentais do homem. A expressão, *direito público subjetivo*, contida no § 1º do artigo 208, da Carta Magna, para Liberati (2004) exprimi uma situação jurídica subjetiva do indivíduo em relação ao Estado, visando colocar os direitos fundamentais no campo do direito positivo.

Liberati (2004) dá como certo que o legislador constituinte de 1988 decidiu definir no artigo 208, §1º, que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”, com a intenção de garantir a qualquer custo o direito à educação. Contudo, pondera que o constituinte pensou grande e decidiu pouco. “O *status* de direito público subjetivo exigível do Estado deveria abranger todo o sistema educacional” (LIBERATI, 2004, p. 211).

De fato, “não pode haver declaração de dever do Estado sem a correspondente transformação daquela obrigação em direito do cidadão, cujo cumprimento pode ser judicialmente exigível”. Ou seja, existem outros deveres do Poder Público para com a educação que não se classificam somente pelo acesso ao ensino obrigatório e

gratuito. Dentre eles podem ser arrolados aqueles direitos descritos no próprio art. 208 da CF e repetidos no art. 54 do ECA e no art. 4º da LDB (LIBERATI, 2004, p. 211).

Destaca-se, por conseguinte, a importância e abrangência do artigo 54, da Lei nº 8.069/90 (ECA) e do artigo 4º, da Lei nº 9.394/96 (LDB), este com as alterações feitas pela Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, devido ao poder normativo que mencionados artigos contêm.

Por isso, se o direito à educação é considerado direito fundamental, necessário para o desenvolvimento do cidadão, sem esse direito fica, pois, comprometida a sobrevivência humana. Destaca Liberati (2004), que nessa sobrevivência, os aspectos, físico e intelectual, compreendendo neste último, a qualificação profissional, estariam comprometidos. Daí o entendimento do autor, de não poder aceitar a garantia constitucional de direito público subjetivo restrita apenas à educação obrigatória.

Liberati (2004) defende a educação como obrigatória num sentido amplo, que abrange desde o atendimento em creches e pré-escolas, passando pelo ensino fundamental (inclusive àqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria), pelo ensino médio chegando ao ensino superior. Ademais, lembra do atendimento educacional especializado aos portadores de necessidades especiais, que deve ser prestado pelo Estado, preferencialmente, na rede regular de ensino.

Para o referido autor, de acordo com interpretação dominante, não se descarta a possibilidade da extensiva obrigatoriedade do Poder Público de garantir a educação a todos. Considera inaceitável a hipótese da educação não ser obrigatória para as crianças de zero a três anos (creches) e para os demais níveis do ensino, inclusive da pesquisa e da criação artística.

Por outro lado, realça a importância que deve ser dada ao direito público subjetivo mencionado na Constituição, que não pode ser visto apenas como um simples direito de acesso ao ensino obrigatório e gratuito, mas também como uma obrigação do Estado quanto ao cumprimento de suas finalidades.

Sustenta que a titularidade - subjetividade do direito à educação implica ter o serviço básico “educação” à disposição de todos e de forma especial a crianças e adolescentes, cabendo ao Estado o dever de proporcionar a efetivação desse direito.



A Constituição de 1988, no seu artigo 211, § 4º (com redação dada pela EC nº 59/2009), propõe um sistema de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, visando garantir a universalização do ensino obrigatório. Pela nova redação do dispositivo constitucional em comento, todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) são desencadeadores e provedores do direito fundamental público subjetivo à educação, além do papel que cabe à União de atuar na função redistributiva e supletiva para garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino aos demais entes, mediante assistência técnica e financeira (§1º, do art. 211).

Recorrendo uma vez mais a Liberati (2004), observa-se que a questão é complexa e requer o comprometimento de todos, Estado, família e sociedade. Disserta o autor:

Embora o texto do art. 208, §1º, da CF tivesse indicado como direito público subjetivo o acesso ao ensino obrigatório e gratuito, o principal comando constitucional, disposto no art. 205, orienta para outra direção, mais extensiva, sacralizando a educação como um direito de *todos* e dever do Estado e da família, que será promovida e incentivada pela sociedade. Ora, o termo “educação” é mais abrangente do que “ensino” ou “ensino obrigatório e gratuito”. De sorte que é dever do Estado garantir o oferecimento da educação a *todos*, como quis o legislador constituinte; e não simplesmente restringir o direito somente ao acesso ao ensino. Pensar de outra forma seria colocar à margem a maioria dos titulares do direito à educação e, por conseguinte, impedir a realização da plena cidadania, pois, como disse Paula, “a educação, como direito e bem fundamental da vida, é um dos atributos da própria cidadania, fazendo parte de sua própria essência (LIBERATI, 2004, p. 214, grifo do autor).

Por fim, cabe o questionamento feito por Clarice Seixas Duarte sobre: “No que consiste, afinal, o direito público subjetivo” (DUARTE, 2004) ? Para responder, a autora recorre ao jurista alemão Georg Jellinek, cuja obra, publicada em 1892, é um marco para a temática, que definiu esta figura jurídica como sendo “o poder da vontade humana que, protegido e reconhecido pelo ordenamento jurídico, tem por objeto um bem ou interesse.”

Trata-se de uma capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual. Em outras palavras,

o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo).

Duarte (2004) explica que o direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular compelir judicialmente o Estado a executar o que deve.

A partir do desenvolvimento desse conceito, passou-se a reconhecer situações jurídicas em que o Poder Público tem o dever de dar, fazer ou não fazer algo em benefício de um particular. Como todo direito cujo objeto é uma prestação de outrem, o direito público subjetivo supõe um comportamento ativo ou omissivo por parte do devedor. Nessa linha de pensamento disserta a autora:

Na realidade, a grande inovação desta figura, na época de seu surgimento na Alemanha no final do século XIX, foi o reconhecimento de um poder de exigência (pretensão) do particular em face dos Poderes Públicos, tendo como objeto a prestação devida. Como pressuposto para a aceitação deste poder conferido ao indivíduo, está a idéia (sic) de que entre o Estado e seus membros existe uma relação jurídica e, conseqüentemente (sic), os conflitos dela resultantes podem ser resolvidos judicialmente (Estrada, 1997), ao contrário, por exemplo, do que ocorria no Estado Absolutista, em que os súditos eram vistos apenas como sujeitos de deveres e obrigações (2004). Ocorre que a jurisdicização das relações instauradas com o Estado implica, necessariamente, a limitação de seu poder. Aliás, foi o processo de luta pela limitação do poder absoluto que resultou em uma série de modificações nas organizações das instituições modernas, notadamente no que se refere à evolução do conceito de personalidade individual, elemento fundamental para a compreensão da teoria de Jellinek sobre os direitos públicos subjetivos (DUARTE, 2004, documento *online*).

A autora considera que de acordo com a visão de Jellinek, a personalidade é uma categoria própria do direito público, formada pelo conjunto de capacidades jurídicas reconhecidas e concedidas ao indivíduo pelo ordenamento estatal e por meio da qual o homem é elevado à condição de sujeito de direito e passa a fazer parte da tutela jurídica. “É da personalidade jurídica do indivíduo que deriva a possibilidade de provocar o Estado no interesse individual, colocando em movimento normas do ordenamento jurídico (Jellinek, 1910:62-63; 92-93)”, pontua Duarte (2004). O acionamento do ordenamento é feito em nome da perseguição de

vantagens individuais, justamente porque o interesse individual é reconhecido como merecedor de uma proteção jurídica especial. “Na prática, cria-se um mecanismo de defesa contra abusos do poder estatal e proteção da liberdade individual, ideais fortemente identificados com os valores do pensamento jurídico liberal” (DUARTE, 2004).

O direito público subjetivo, como se infere das lições da autora, constitui-se num instrumento jurídico de controle da atuação do Estado, cuja consistência repousa-se nos direitos fundamentais.

De acordo com o professor Edinilson Donisete Machado (MACHADO, 2012), no âmbito do constitucionalismo, os direitos fundamentais representam uma limitação à vontade da maioria. Portanto, sendo a educação um direito público subjetivo, o titular desse direito tem o poder de controlar a ação do Estado, via Poder Judiciário, em vista do poder de limitação a uma vontade dominante que lhe esteja sendo imposta, por integrar os direitos fundamentais. Nas palavras do autor é importante notar como isso acontece:

Os direitos fundamentais representam uma limitação à vontade da maioria que se impõe no âmbito do constitucionalismo, apresentando-se com duas premissas específicas para a estrutura do ordenamento: o postulado da supremacia da Constituição, que inclui um rol básico de direitos fundamentais, que na Constituição brasileira é *cláusula pétrea*, e a existência de mecanismos de controle jurisdicional, como salvaguarda da opção política positivada materialmente, por meio de instrumentos de garantias individuais e coletivas, contra o arbítrio do próprio poder constituído (MACHADO, 2012, p. 74, grifo do autor).

E prossegue em seu raciocínio:

A limitação material por via dos direitos fundamentais leva a pelo menos duas objeções dos defensores da doutrina democrática majoritária, que são, resumidamente: a tomada de decisões pela maioria, que a Constituição limitaria por meios desses direitos; a segunda, por atribuir-se ao Judiciário o controle jurisdicional, ou seja, a última palavra, sem que esses fossem eleitos para tanto, sendo irresponsáveis politicamente. Poder-se-ia, em algumas palavras, apresentar as razões que se sustentam para a limitação à regra da maioria, como base democrática, pela ótica do constitucionalismo: se a regra da maioria opera como procedimento de decisão, por meio dela será possível adotar decisões com qualquer conteúdo. É essa possibilidade, precisamente, que é perigosa, posto que obviamente a maioria possa decidir oprimir a minoria. Sob esse ponto de vista,

parece natural conceber o constitucionalismo como o remédio necessário para solucionar esse perigo, posto que estabelece não apenas procedimentos, mas também limites substantivos, por meio especialmente dos direitos fundamentais e do exercício da vontade representativa (MACHADO, 2012, pp, 74 e 75).

Contudo, no contexto das Constituições do Estado Social, que incorporaram em seu texto um extenso rol de direitos sociais, o grande desafio tem sido conter os abusos causados pela inércia estatal no cumprimento do dever de realizar prestações positivas. Essas prestações nada mais são do que as políticas públicas objeto dos direitos sociais reconhecidos constitucionalmente.

Em outras palavras, o controle da atuação do Estado não está mais adstrito somente à exigibilidade de uma conduta negativa e ao respeito aos parâmetros legalmente estabelecidos (não invadir a esfera de liberdade do indivíduo, senão expressamente autorizado em lei), mas deve estar voltado ao cumprimento dos objetivos e programas de ações governamentais constitucionalmente delineados (como os direitos sociais à educação, à saúde, ao trabalho, dentre outros previstos no artigo 6º da Constituição de 1988).

Por último, o importante é saber que hoje o que se busca não é mais uma abstenção do Poder Público, mas a realização de direitos por meio da implementação de sistemas públicos adequados de educação, saúde, assistência social etc. Nessa ótica, o próximo tópico trata dos princípios constitucionais que garantem a educação escolar básica pública, gratuita e de qualidade para todos.

#### **1.4. Princípios de Garantias à Educação Básica Pública, Gratuita e de Qualidade e a Legislação Educacional no Brasil após 1988 (Lei nº 9.394/96)**

*“A educação é tanto um direito humano quanto um meio vital de promover a paz e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais em geral. Se é para realizar o potencial de contribuir para a construção de um mundo mais pacífico, deve ser universalmente disponível e igualmente acessível a todos.” (Koichiro Matsuura, grifo nosso).*

Nos termos anteriormente expressos, proferidos no discurso de encerramento do Fórum Mundial da Educação, realizado em Dakar, Senegal, no ano 2000, o então Diretor-Geral da UNESCO Koichiro Matsuura, declarou a importância

de uma educação universal disponível e acessível a todos para a construção de uma sociedade mais justa, digna e fraterna.

O Marco de Ação do Fórum Mundial da Educação realizado em Dakar/2000, (RELATÓRIO DE DAKAR, SENEGAL, 2000), foi um compromisso coletivo assumido mundialmente com a educação, no qual os governos têm a obrigação de assegurar que os objetivos e as metas de “Educação para Todos” sejam alcançados e mantidos. Para cumprir essa obrigação com a sociedade de forma eficaz, o acordo estabelece que sejam mantidas amplas parcerias no âmbito de cada país, apoiada pela cooperação com agências e instituições nacionais e internacionais.

No evento, de acordo com o seu Relatório, todos os Chefes de Estados presentes reafirmaram os preceitos da Declaração Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990), apoiada pela Declaração Universal de Direitos Humanos e pela Convenção sobre os Direitos da Criança, de que toda criança tem o direito humano de se beneficiar de uma educação que satisfaça suas necessidades básicas de aprendizagem, no melhor e mais pleno sentido do termo, e que inclua aprender a aprender, a fazer, a conviver e a ser. Uma educação que se destina a captar os talentos e o potencial de cada pessoa e desenvolver a personalidade dos educandos para que possam melhorar suas vidas e transformar a sociedade.

Ainda, conforme consta no Relatório (RELATÓRIO DE DAKAR, SENEGAL, 2000), foram acolhidos todos os compromissos pela educação básica assumidos anteriormente pela comunidade internacional ao longo dos anos 90, como aqueles assumidos na Cúpula Mundial para a Infância (1990); na Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992); na Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993); na Conferência Mundial sobre Necessidades Especiais da Educação: Acesso e Qualidade (1994); na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (1995); na Quarta Conferência Mundial da Mulher (1995); no Encontro Intermediário do Fórum Consultivo Internacional de Educação para Todos (1996); na Conferência Internacional de Educação de Adultos (1997) e na Conferência Internacional sobre Trabalho Infantil (1997).

Percebe-se, desse modo, a importância e o reconhecimento da educação em todo o planeta, especialmente no que pertence à educação básica, como um compromisso de todos os países e um direito de todos os cidadãos. E, nesse grau de importância e de valorização da educação, no Brasil, os constituintes de 1988 e

de 2006, construíram no artigo 206 da Constituição de 1988, um rol de princípios e garantias de igualdade ao acesso à educação escolar para todos, conforme pode ser conferido no próprio dispositivo constitucional a seguir transcrito:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias (sic) e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade;
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (BRASIL, 1988, documento *online*).

Tal conjunto de princípios constitui-se em ciência jurídica ou disciplina jurídica, que em geral, corresponde a um conjunto sistematizado de princípios e normas.

E para Alexy (2011), a importância dos princípios está no fato de que eles fundamentam as regras e constitui o ponto de partida (e também de chegada) de todo o sistema jurídico, uma vez que as regras decorrem dos princípios e são por eles dirigidas.

Princípios são, por conseguinte, *mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes (ALEXY, 2011, p. 90, grifo do autor).

Os princípios, como já foram vistos, são dotados de maior generalidade e abstração, por isso servem de base para o sistema jurídico. Celso Antonio Bandeira de Mello, para evidenciar a importância dos princípios apresenta o seguinte conceito em caso de sua violação:

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comando. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais (MELLO, 1998, p. 230).

Compulsando Barroso (2008), chega-se ao entendimento de que já se encontra superada a distinção, que outrora se fazia entre norma e princípio. A dogmática jurídica moderna avaliza o entendimento de que as normas jurídicas em geral e as normas constitucionais em particular, podem ser enquadradas em duas categorias diversas: as normas-princípios e as normas-disposições. Estas últimas, também referidas como regras, têm eficácia restrita às situações específicas às quais se dirigem. Já as normas-princípios, ou simplesmente princípios, têm, normalmente, maior teor de abstração e uma finalidade mais destacada dentro do sistema.

Uma vez mais recorrendo aos estudos de Nelson Joaquim (JOAQUIM, 2009), é possível afirmar conforme a concepção pós-positivista, de que os princípios sejam normas como todas as outras. Para o autor, essa nova tendência pós-positivista, em que os princípios assumiram funções normativas específicas, foi introduzida no direito educacional brasileiro com o advento da Constituição de 1988.

O ensino deve obedecer aos princípios do art. 206 do texto constitucional e do art. 3º da LDB, os quais devem constituir a base de qualquer planejamento, gestão democrática e projeto político pedagógico, que se façam na área de educação (JOAQUIM, 2009, p. 185).

O legislador constituinte, portanto, na visão do autor, sintetizou os princípios básicos do ensino no artigo 206 da Carta Cidadã de 1988. No princípio descrito no inciso I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, o autor cita como exemplos o transporte escolar gratuito, a merenda escolar e o fornecimento de material didático-pedagógico.

No princípio elencado no inciso II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, e numa referência ao cientista político e jusfilósofo Norberto Bobbio (1996), comenta: “liberdade e igualdade são os valores que servem de fundamento à democracia [...]. A maior ou menor democraticidade de

um regime medem-se precisamente pela maior ou menor igualdade que existe entre eles” (JOAQUIM, 2009, p.185).

A igualdade embora sendo um dos pilares do Estado Democrático de Direito, não tem merecido tantos discursos como a liberdade. Talvez seja pelo fato de que a igualdade não admite privilégios e distinções, que um regime liberal consagra. “Por isso, é que a burguesia, cônica de seu privilégio de classe, jamais postula um regime de igualdade tanto quanto reivindica o de liberdade” (JOAQUIM, 2009, p. 185).

O direito positivo interessa cuidar apenas da liberdade objetiva que, na verdade, são várias expressões da liberdade ou formas da liberdade (*liberdade de pensamento, de consciência ou religião, de consciência, de locomoção, de aprender, ensinar etc.*). Vê-se, então, que as constituições só têm reconhecido a igualdade e a liberdade no seu sentido jurídico-formal. A matriz da igualdade e da liberdade geral decorre dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição de 1988, tendo como referência que todos são iguais perante a lei e ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. No Direito Educacional, o princípio da liberdade aparece mais fortemente expresso, como princípio da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (art. 206, inc. II da Constituição Federal), igualmente expresso no inc. II do art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (JOAQUIM, 2009, pp. 185 e 186, grifo do autor).

No tocante à liberdade de ideias e de concepções pedagógicas, regulamentada em diversos dispositivos da Lei nº 9.394/96 (LDB), o autor sustenta que o legislador infraconstitucional levou em conta nessa seara, que a qualidade do ensino passa, necessariamente, pelo respeito ao pluralismo de ideias de professores, alunos, pais e comunidade envolvida no processo educacional. Assinala que não haveria como negar que no ambiente escolar são previsíveis pensamentos ou concepções de professores e alunos em diversos domínios do conhecimento, quer de ordem teórica, doutrinária ou filosófica.

Assim, os dirigentes escolares precisam saber que o ambiente escolar é um lugar onde qualquer tema ou concepção pedagógica deve ser discutido sob diversos ângulos e com a participação da comunidade escolar, uma vez que todos os envolvidos são, fundamentalmente, portadores de ideias. Logo, não há como disciplinar uma só concepção ou ideia na formação do aluno. A pedagogia, para o



autor, é uma forma de conduzir um processo, e por isso, várias são as metodologias possíveis para se levar o aluno adiante, ao fim último da educação escolar que é o desenvolvimento humano, o exercício da cidadania e a preparação para o trabalho.

A gestão democrática do ensino público, na forma da lei, contemplada no inciso VI da Constituição de 1988, é outro princípio a ser destacado, pois o legislador constituinte de 1988, associou à perspectiva de democratização do ensino a participação dos diferentes atores do universo educacional, como os diretores de escolas, professores, demais servidores, alunos, pais e a comunidade em geral por meio dos órgãos de representação, prevendo, destarte, um verdadeiro controle social no âmbito da autonomia da escola em proteção à prioridade do ensino. Nessa senda, Paulo Freire assim discorre:

Tudo o que a gente puder fazer, no sentido de abrir mais a escola, no sentido de provocar, pedir, desafiar estudantes, merendeiras, zeladores, vigias, diretores de escola, coordenadores pedagógicos, pais, médicos, dentistas, alunos, vizinhos da escola, tudo o que a gente puder fazer para convocar os que vivem em torno da escola e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós, que é o de assumir esse país democraticamente, que é o de ter voz, o de ganhar voz e não apenas o de falar, não apenas o de dar bom-dia. Ora, o conselho de escola é um dos momentos, é um dos meios de que a gente pode se servir, se é que eu posso usar esse verbo, nessa luta pela democratização da escola e pela democratização do ensino no Brasil (Revista ReConstruir, Ano 8, edição nº 70, 2009, documento online).

E, pelo princípio da garantia de padrão de qualidade no ensino (art. 206, inc. VII, CF/88), Nelson Joaquim (JOAQUIM, 2009), vê a educação sendo tratada como direito fundamental pelo legislador constituinte.

Com relação ao inciso VIII, - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (inciso esse incluído pela Emenda Constitucional nº 53/2006), importante destacar a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (Fundeb), além de ter inovado ao artigo 206 da Constituição de 1988, instituindo um novo princípio para o ensino.

Conclui-se com este estudo sobre alguns princípios elencados no artigo 206 da Constituição de 1988, que a educação, em suas diferentes etapas e

modalidades, deve concretizar-se conforme os desejos do legislador constituinte, por meio de políticas públicas em que os gestores respeitem tais princípios e demais regras da legislação pertinente, desde a criação dos sistemas de ensino, planejamento, investimento, execução de metas e avaliação. O processo de planejamento na educação, precisa acontecer com a escolha das prioridades mediante a participação democrática da sociedade, visando atingir os fins estabelecidos coletivamente, além do estabelecimento dos caminhos a serem adotados.

#### **1.4.1. A Legislação Educacional no Brasil após 1988 (Lei nº 9.394/96)**

No que consiste à Legislação Educacional no Brasil após 1988, segundo Cury (2005), pode-se dizer como algo que está sendo apresentado pelo legislador infraconstitucional, ou que está dando-se a conhecer ao povo, no Direito Educacional, na forma de lei.

Os estudos de Souza (2006) apontam que a iniciativa legislativa em matéria de educação e ensino é concorrente entre a União, o Distrito Federal e os Estados, nos moldes do artigo 24, inciso IX, da Constituição Federal de 1988. Mas que, todavia, somente a União pode dispor, por meio de lei, acerca das diretrizes e bases da educação nacional, conforme mandamento do artigo 22, inciso XXIV da Carta Cidadã de 1988.

Demais disso, nos termos do artigo 30, inciso II, compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, atentando a temas de seu predominante interesse, que segundo o autor, trata-se de princípio aplicável para o resguardo do direito à educação, principalmente tendo em conta que mencionadas pessoas políticas têm a incumbência de organizar seus sistemas de ensino, consoante dispõe o artigo 211 da Carta de Princípios em vigor.

A competência para legislar em matéria educacional é, pois, concorrente entre a União e os Estados-membros, não obstante o Município também possa exercê-la, no tocante ao atendimento de seus interesses predominantes e para a organização de seu sistema próprio de ensino. Nessa senda, compete à União editar normas gerais acerca da matéria, instituindo por meio delas regramentos uniformes acerca do sistema educacional, que devem ser respeitados pelas demais Pessoas Políticas em seus processos de produção normativa. Os princípios constantes das normas gerais

editadas pela União acerca do tema, no entanto, sempre irão consagrar a garantia mínima da efetividade do direito ao ensino formal e de seu alcance, de sorte que Estados e Municípios podem sempre conferir à educação, por tratamento legislativo próprio, padrões mais abrangentes do que aqueles constantes da lei federal, ampliando seus princípios, como, *v.g.*, estipulando carga-horária superior para suas redes de ensino, inserindo em sua grade curricular, outras matérias além daquelas básicas, definidas pela União etc., (SOUZA, 2006, p. 35).

Conforme o autor em comento, a União estabelece a base de tutela do direito fundamental à educação, bem como seu regramento geral comum, cuja observância pelos demais entes federados é imperativo. Que o teto da proteção, porém, fica a cargo de Estados e Municípios, os quais, na prática se encontram mais próximos aos interesses e peculiaridades de uma determinada região ou localidade, estando, por isso, mais aptos a efetivar a organização de seus respectivos sistemas de ensino.

Porém, não é demais lembrar, que apenas à União compete delinear a política geral acerca da matéria, tarefa essa levada a termo, após a Constituição de 1988, por intermédio da Lei Federal nº 9.394/96 - LDB, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Souza (2006), admite que as regras estabelecidas pela Lei nº 9.394/96, são verdadeiras normas de conformação do sistema, uma vez que seu *status* encontra-se na Constituição Federal de 1988 (art. 205 a 214), que dita o conteúdo de toda normatização infraconstitucional. Sustenta que ela prevê os fundamentos, estruturas e normatização do sistema educacional brasileiro.

No Título I – Da Educação, a LDB disciplina a educação escolar, como bem destaca o artigo 1º, §1º, que ela deve ser desenvolvida, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias. A propósito, estruturalmente, a Lei traz a abrangência do que se entende por educação no artigo 1º, *caput*, isto é, os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. Limitando, em seguida, seu campo de incidência à formação escolar da pessoa humana nos moldes dos §§1º e 2º.

No Título II – Dos Princípios e Fins da Educação Nacional, nos artigos, 2º e 3º, define os princípios e objetivos da Educação Nacional, reproduzindo, em grande parte, as regras consagradas pelos artigos 205 e 206 da Carta Política de 1988.

Os artigos 4º a 7º, que compõem o Título III – Do Direito à Educação e do Dever de Educar, há seu tempo, tratam do direito à educação, definindo os deveres do Estado com a educação escolar mediante efetivação de garantias constitucionais (art. 4º); forma coercitiva para a imposição do cumprimento de tais misteres (art. 5º); o dever dos pais ou responsáveis de efetuar a matrícula das crianças, a partir dos quatro anos de idade, na educação básica (art. 6º, com a nova redação dada pela Lei nº 12.796/2013). E, concluindo o Título, o artigo 7º faculta o ensino também à iniciativa privada, reproduzindo, a propósito, o disposto no artigo 209 da Constituição Federal de 1988.

A estrutura da educação nacional é delineada no Título IV – Da Organização da Educação Nacional, artigos 8º a 20. Os diversos níveis de ensino se encontram especificados no Título V – Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino, artigos 21 a 60, cuja composição dos níveis escolares encontra-se definida no artigo 21 e os princípios gerais da Educação Básica nos artigos 22 a 28, a qual é subdivida em educação infantil (arts. 29 a 31), ensino fundamental (arts. 32 a 34) e ensino médio, com abrangência à educação profissional técnica (arts. 35, 36, 36A, 36B, 36C e 36D). Nos artigos 37 e 38 encontram-se as normas sobre a educação de jovens e adultos e nos artigos 39 a 42, sobre a educação profissional e tecnológica. Nos artigos 43 a 57 estão contempladas as normas para o ensino superior e nos artigos 58 a 60 encontra-se a normatização da educação especial.

No Título VI – Dos Profissionais da Educação, artigos 61 a 67, estão previstas as regras que norteiam as atividades dos profissionais da educação escolar básica e do ensino superior. No Título VII – A LDB trata dos recursos financeiros (arts. 68 a 77). No Título VIII, são elencadas as Disposições Gerais (arts. 78 a 86), com destaque para a educação das comunidades indígenas (arts. 78 e 79) e do ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada (art. 80). E, finalmente, fechando o texto da Lei nº 9.394/96, o Título IX – Das Disposições Transitórias (arts. 87 a 92).

Instituída a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, surge então, a necessidade de adequação da educação aos novos parâmetros legislativos, de

forma a estabelecer um modelo educacional condizente com a realidade do país. Diante do atual contexto legal, a Educação Básica deve ser acessível a todas as crianças e adolescentes, e também aos adultos que não tiveram a oportunidade de estudar na época apropriada.

Vale lembrar, ainda, o direito de igualdade de condições de acesso e permanência na escola, que deve ser proporcionado pelo Estado por meio de instrumentos estruturais legais de funcionamento, da mesma forma ampliando as condições de acesso no sentido de propiciar a oferta universal de vagas na educação básica para todos os interessados.

O professor Nelson Joaquim (JOAQUIM, 2009) sustenta que a legislação educacional brasileira apresenta inquestionável evolução. Reportando-se a João Roberto Moreira Alves (2002), reconhece que a LDB aprovada em 1996, é o cumprimento de um programa que se caracteriza como um marco simbólico de uma guinada neoconservadora da educação no Brasil nos anos de 1990, nos moldes do ideário neoliberal. Ainda assim, segundo o autor, a lei permanece ambígua porque conceitua, mas não assegura o próprio cumprimento com maior eficácia.

Todavia, admite que a Lei nº 9.394/96 não impossibilita adaptações de melhoria para a educação nacional, sendo, portanto, a mais completa legislação em favor da educação já redigida.

Ademais, são indiscutíveis os avanços que a Lei nº 9.394/96 proporcionou à educação, por exemplo, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), por meio da Lei nº 9.424/96, substituído em 2007 pelo atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) mediante a Lei nº 11.494/2007.

Instituiu programas extremamente importantes do governo federal, visando à promoção do acesso ao ensino superior, como o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), o PROUNI (Programa Universidade Para Todos) e o FIES (Fundo de Financiamento Estudantil).

Desse modo, é possível notar que a Lei nº 9.394/96 nunca cessou os debates em torno da educação. Desde sua implantação, emendas e programas são alvos de discussões no legislativo e entre os representantes dos profissionais da educação, sempre trazendo novas conquistas para a educação.

Mediante estudos acerca do percurso da LDB, realizados por profissionais de renome, fora observado que a lei contém um sistema que envolve interesses públicos e privados. Para Demo (1999), este posicionamento pontua que a LDB, paradoxalmente, preserva “ranços” e possibilita incontestáveis avanços. Ranços em referência aos atrasos existentes na esfera da educação.

Segundo o autor, as dificuldades encontradas no sistema de educação pública são consequências da inexistência de uma indicação oficial acerca das modificações propostas pela LDB, a exemplo dos problemas como a baixa remuneração e a capacitação inadequada de docentes.

De qualquer forma, defende o professor Nelson Joaquim (JOAQUIM, 2009) que o texto acabou tendo um tom geral bastante progressista, configurando um inegável avanço rumo à LDB que almejavam os educadores comprometidos com a educação pública de qualidade e acessível às camadas populares da sociedade. Em outras palavras, o texto garantiu a continuidade da democratização da educação proposta desde o início do processo legislativo de sua criação.

Portanto, a Lei nº 9.394/96 assume características indicativas, de modo a permitir o aperfeiçoamento de questões educacionais amplamente discutidas. Tais discussões têm proporcionado autonomia por parte das instituições de ensino e suas respectivas secretarias de educação (municipal ou estadual), descentralizando o poder de decisão da União, definindo assim as ações que devem ser realizadas e quais os objetivos a serem atingidos conforme a realidade nas diferentes localidades.

Observa-se, desse modo, que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 assume um caráter inovador, mas ainda insuficiente para atender todas as necessidades de melhorias do sistema educacional, no sentido da qualidade do ensino brasileiro frente às tendências econômicas do país, porém mostrando-se eficaz no que tange à regulamentação da educação nacional.

Antes, porém, da Lei nº 9.394/96, a população infanto-juvenil já havia sido contemplada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente instituído pela Lei nº 8.069/90, que foi o primeiro passo na direção da garantia constitucional do direito à educação a crianças e adolescentes. A Lei nº 8.069/90 reservou um Capítulo exclusivo para tratar dos direitos à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer da

criança e do adolescente, com especial destaque ao direito à educação, que será o próximo assunto a ser estudado.

### **1.5. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Direito à Educação**

Por meio da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, de 13 de julho de 1990, o legislador infraconstitucional, bem antes da Lei nº 9.396/96, procurou assegurar a crianças e adolescentes as garantias previstas na Constituição Federal de 1988 pertinentes à educação. Os artigos 53 a 58 da mencionada Lei, trazem um rol de disposições legais capazes de garantir a universalidade da educação básica e a igualdade de acesso e permanência na escola, de crianças e adolescentes.

Para Saliba (2006), o princípio norteador do Estatuto da Criança e do Adolescente é a ação pedagógica e educativa, uma vez que todas as medidas nele previstas, em caso de ato infracional, devem assegurar a reeducação e a prevenção do infrator, visando estabelecer um novo padrão de comportamento por meio de ações sócio-educativas. “Em todas as medidas ressalta-se o *caráter educativo*, a fim de promover uma ruptura entre a prática de delitos e um novo projeto de vida do adolescente” (SALIBA, 2006, documento *online*, grifo do autor).

São medidas, conforme o autor, que dão condições de garantia para o acesso da criança e do adolescente às oportunidades de superação de qualquer situação de exclusão, na tentativa de conduzi-los à formação de valores positivos de participação na vida social.

Sobre o princípio norteador da Lei nº 8.069/90, ou seja, ação pedagógica e educativa a que alude Saliba (2006), e mais especificamente sobre a formação da criança e do adolescente, sob a condição de pessoas humanas, dignas de formação cidadã, Vasconcelos (2010), classifica o direito à educação como princípio basilar para a formação plena, que o Estatuto contempla no artigo 53.

Tem-se claro, portanto, que a Lei nº 8.069/90 (art. 53), assegura, coerentemente, uma educação voltada para o pleno desenvolvimento da pessoa, o que toma explícita a prática para a cidadania e a capacitação para o trabalho (VASCONCELOS, 2010, p. 264).

Vasconcelos (2010) defende que o Estatuto ao assegurar o direito à educação para as crianças e adolescentes, visa garantir que toda criança e adolescente tenham uma escola pública gratuita, de qualidade, e que seja realmente aberta e democrática, capaz de preparar o educando para o pleno e completo exercício da cidadania.

O *caput* do art. 53, ao tratar do direito à educação, hierarquiza os objetivos da ação educativa, colocando em primeiro lugar o pleno desenvolvimento do educando como pessoa, em segundo lugar o preparo para o exercício da cidadania e em terceiro lugar a qualificação para o trabalho. Este é um ordenamento que não pode ou não deve ser, em momento algum, ignorado na interpretação deste artigo. Esta hierarquia estabelece o primado da pessoa sobre as exigências relativas à vida cívica e ao mundo do trabalho, reafirmando o princípio basilar de que a lei foi feita para o homem e não o contrário. Isto significa que a pessoa é finalidade maior, devendo as esferas da política e da produção levar em conta este fato na estruturação e no funcionamento de suas organizações (VASCONCELOS, 2010, pp. 264 e 265).

Como já foi visto alhures, a educação é direito público subjetivo. O Estatuto da Criança e do Adolescente, em consonância com a Constituição Federal de 1988, dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente, estabelecendo o direito à educação, que deve ser assegurado pelo Estado.

Para Gadotti (2010), a Constituição que o Estatuto da Criança e do Adolescente complementa é uma Constituição “Cidadã”, por isso estabelece que a educação, sendo dever do Estado, é também dever da família e da sociedade. “Só o Estado pode dar conta do nosso atraso educacional. Mas não o fará sem o apoio da sociedade [...] (GADOTTI, 2010, p. 271). Por isso, adverte que é necessário construir uma escola que também seja uma escola-cidadã. E como deve ser essa escola-cidadã? Opina o autor:

No meu entender essa escola deveria ter algumas diretrizes básicas, entre elas: 1º) ser uma escola autônoma e para todos democrática na sua gestão; 2º) valorizar a dedicação exclusiva dos professores e ser de tempo integral para os alunos; 3º) valorizar a iniciativa pessoal de cada professor, do conjunto das pessoas envolvidas em cada escola; 4º) cultivar a curiosidade, a paixão pelo estudo, o gosto pela leitura e pela produção de textos, não a aprendizagem mecânica; 5º) deve propor a espontaneidade e o inconformismo; 6º) deve, também, ser uma escola disciplinada. A disciplina que vem do papel específico da escola (o sistemático e o progressivo); 7º) a escola não pode ser



um espaço fechado. Sua ligação com o mundo se dá pelo trabalho; 8º) a transformação da escola não se dá sem conflitos. Ela se dá lentamente. Pequenas ações, mas continuadas, são melhores no processo de mudança que eventos espetaculares, mas passageiros. Só a ação direta de cada professor, de cada classe, de cada escola, pode tornar a educação um processo enriquecedor; 9º) não há duas escolas iguais. Cada escola é fruto do desenvolvimento de suas próprias contradições; 10º) cada escola deveria ser suficientemente autônoma para organizar o seu trabalho da forma que quisesse, inclusive, a critério do seu Conselho de Escola, contratar e exonerar professores (GADOTTI, 2010, p. 271).

Nessa ótica, para o autor, na história da educação brasileira, apenas duas forças defenderam a escola popular: de um lado, os defensores da escola pública e, de outro, os defensores da escola comunitária confessional. Para ele, unir essas forças arraigadas na história apresenta-se como uma estratégia necessária para realizar o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Daí concluir-se pela necessidade de unir o Estado com a sociedade civil para garantir uma escola pública de qualidade. Essas duas forças, na opinião do autor, sempre estiveram em oposição. Ademais, Gadotti (2010) acrescenta que encarar o ensino público e o privado como dois blocos antagônicos é um equívoco, pois tanto entre os defensores do ensino público quanto entre os defensores do ensino privado, “é preciso distinguir aqueles que defendem uma escola democrática para todos, e aqueles que defendem uma escola discriminadora e elitista” (GADOTTI, 2010, p. 272).

Extraí-se ainda de seus estudos que, por outro lado, a questão da educação escolar não é apenas uma questão de quantidade, mas principalmente, uma questão de qualidade, de busca de concepções novas e de novas utopias educacionais que sempre mobilizaram e devem continuar mobilizando a sociedade.

Nessa perspectiva utópica, que é mais forte que a ideológica, conforme o autor, é preciso buscar saídas para a tão falada crise educacional que o país atravessa. Hoje, pondera, a utopia propõe o retorno à comunidade onde a escola surgiu. Para realizar concretamente essa nova escola, será preciso que a comunidade defenda a escola como defende o acesso ao transporte, à moradia, ao asfalto, ao esgoto, ao trabalho etc. Enfim, que a comunidade e as famílias defendam a educação como fundamental para a sua própria qualidade de vida.

Por fim, com relação ao direito à educação, Garcia (2010) defende que a vinculação do direito à educação com poder de obrigatoriedade de seu cumprimento, hoje é muito forte em face da Constituição Federal de 1988. O autor cita como exemplos, a norma que estabelece a responsabilidade dos pais pela matrícula dos filhos e de acompanhá-los em seu desenvolvimento e o princípio que atribui ao Estado o dever de garantir a educação básica, como um direito de todos.

Porém, segundo o autor, é preciso saber que antes do Estado Moderno, o direito à educação não era visto como um direito fundamental da cidadania. Cada um estudava como podia e as famílias deveriam prover, caso tivessem recursos, a formação de seus filhos.

A Revolução Francesa (1789), de acordo com Garcia (2010), passa a ser o marco fundamental de reversão dessa prática, ao considerar o cidadão como princípio e fim de todo Estado de Direito. A partir de então, começa-se em diversos países, reclamar a educação como requisito para o novo estilo de vida social.

Conforme o autor, como consequência desse marco histórico, a educação primária praticamente se generalizou em toda a Europa e também nos Estados Unidos. Até o final do século passado, a maioria dos países hoje chamados desenvolvidos, já havia adotado a política de educação pública, universal, gratuita e obrigatória para todas as crianças. A obrigatoriedade dos pais de assumirem essa exigência foi aceita naturalmente como um dos deveres da paternidade responsável.

A Constituição de 1988 traz várias mudanças que aprimoram o conceito de direito à educação. Além de reiterar a obrigatoriedade e a gratuidade (art. 208), o texto constitucional considera que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, podendo compelir a autoridade competente a responder pelo seu não cumprimento (art. 208, VII, e §§ 1º e 2º). Com isto os pais têm uma poderosa arma na defesa de seu direito de educar os filhos, desde que prefeitos, governadores ou secretários de educação não estejam oferecendo oportunidade de educação gratuita a todos. [...] o direito à educação, com absoluta prioridade, é dever da família, da sociedade e do Estado. (GARCIA, 2010, p. 274).

Nessa seara, de acordo com Graziani (2010), no Brasil enquanto a participação do público infanto-juvenil e da família não for uma expressão concreta vivenciada na cotidianidade do existir escolar em ação, como presença ativa no processo educacional, com vagas para todas as crianças e adolescentes, quebrando

os valores hierarquizados das estruturas de poder cristalizadas, não se pode falar em resgatar o sentido mais fecundo do direito à educação. “A escola poderia se constituir num espaço de exercício da democracia e da liberdade, do conhecimento como instrumento de compreensão, luta e transformação do real” (GRAZIANI, 2010, p. 276).

Ainda conforme a autora, para pensar em uma concepção de educação que avance democraticamente como prática da liberdade e de direitos, é preciso acreditar ser possível a construção coletiva de uma escola que inclua as expectativas dos sujeitos históricos participantes, que decidirão os rumos da ação pedagógica em conjunto, no nível do Poder Público e da sociedade civil organizada. “Provavelmente estaremos delineando a mudança e a transformação que tanto almejamos como utopia, para as crianças e adolescentes do Brasil” (GRAZIANI, 2010, pp. 276/277).

Embora se reconheça a dimensão do direito à educação em vigor e a escola represente uma possibilidade concreta de participação democrática da sociedade, assim como uma aspiração popular no sentido de melhoria social e material na vida das pessoas, na visão de Graziani (2010), não se sabe ao certo até que ponto todo esse aparato constitucional e legal de proteção ao direito à educação de crianças e adolescentes está sendo cumprido, quer por parte do Estado ou por parte das famílias.

De qualquer modo, conforme a autora, é inegável que o ordenamento jurídico pátrio hoje já dispõe de instrumentos mais eficientes e eficazes para que a família cumpra com o seu dever e também exija do Poder Público escola para os filhos, utilizando inclusive os instrumentos legais que estão à sua disposição, como a Lei nº 8.069/90.

Conclui-se pelos estudos feitos neste Capítulo, que toda criança e adolescente gozam do direito fundamental inerente à educação. O Direito Educacional, como ciência jurídica, garante a educação a todos, conforme contempla a Constituição de 1988 e a Lei nº 9.394/96. Que à criança e ao adolescente são assegurados com absoluta prioridade todas as oportunidades e facilidades de desenvolvimento, consoante dispõe o artigo 3º da Lei nº 8.069/90, o que torna a educação um direito fundamental, público subjetivo e de caráter social.

## **CAPÍTULO 2 - DOS ÓRGÃOS DE APOIO À EDUCAÇÃO MUNICIPAL: CONCEPÇÕES, ORIGENS E FINALIDADES**

O trabalho, neste Capítulo, tem seu foco nas regras e princípios contemplados na Constituição Federal de 1988 e nas legislações específicas que constituem, conceituam e normatizam os órgãos vistos como de apoio à educação municipal. São instrumentos imprescindíveis para que a educação pública seja verdadeiramente democrática e universal nos moldes da Constituição Federal, por meio da participação das famílias e da sociedade organizada no processo educacional dos Municípios.

Com a democratização da educação em todas as camadas sociais, como fator decisivo para o sucesso individual e o crescimento coletivo, tanto econômico como social, ela tornou-se a alternativa principal para intensificar a inclusão social e buscar o desenvolvimento sustentável nas suas variadas formas de relações socioculturais.

Assim, torna-se urgente a necessidade de intensificar a participação da sociedade organizada no processo educacional do Município por meio dos órgãos tidos, neste trabalho, como de apoio à educação municipal, a saber: O Conselho Municipal de Educação (CME), o Conselho Municipal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CMAE), os Conselhos Escolares, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o Conselho Tutelar.

Ao gestor municipal de educação urge, portanto, a necessidade de dinamizar a participação coletiva na educação municipal, utilizando-se de tão poderosos instrumentos de controle social para administrar os recursos financeiros e humanos destinados à educação, cujo escopo seja uma educação de qualidade para todos.

A partir da Constituição Federal de 1988 e de acordo com a Lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, os Municípios ganharam autonomia considerável para a formulação de políticas educacionais voltadas à universalização da educação básica na sua área de competência, compreendendo a educação infantil e o ensino fundamental, este em conjunto com o Estado.

Na perspectiva e luta por uma educação pública universal, igualitária e de qualidade para todos, voltada, de fato, para a emancipação humana por meio de sua vinculação ao mundo do trabalho e à prática social, chega-se à conclusão de que no regime democrático a luta não pode ser somente dos governantes, mas de toda a sociedade.

Desse modo, compete ao Poder Público, a missão de discutir com as famílias e a sociedade, por meio dos órgãos de apoio à educação municipal, as propostas de implementação (planos, programas e projetos), acompanhamento e avaliação das políticas públicas voltadas à educação.

Em vista do vasto campo de abrangência da educação, que compreende a formação na vida familiar e social, no trabalho, nos movimentos considerados democráticos e nas organizações da sociedade civil e manifestações culturais, este trabalho faz um estudo sobre as concepções, origem, natureza e finalidade de cada um desses Conselhos como órgãos de apoio à educação municipal, de conformidade com a legislação vigente.

Cury (2002), citado pelo MEC/SEB em “Conselhos Escolares: Uma Estratégia de Gestão Democrática na Educação Pública” (BRASIL, 2004), procura explicitar o conceito de Conselho a partir da origem etimológica do termo, acrescida de sua conotação histórica:

Conselho vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom-senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes desses, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade (BRASIL, MEC/SEB, 2004, p. 23, documento *online*).

Conselho significa, então, uma assembleia de pessoas, de natureza pública, para aconselhar, dar parecer, deliberar sobre questões de interesse público, em sentido amplo ou restrito. Desde suas origens mais remotas, os Conselhos, sejam eles colegiados de anciãos, de notáveis ou de representação popular, constituíam formas de deliberação coletiva, representando a pluralidade das vozes do grupo social, inicialmente por meio de assembleias legitimadas pela tradição e costumes e,

mais adiante, por normas escritas sobre os assuntos de interesse do Estado. Alguns princípios fundamentais ao funcionamento dos Conselhos estão presentes desde suas origens, como: o caráter público, a voz plural representativa da comunidade, a deliberação coletiva, a defesa dos interesses da cidadania e o sentido do pertencimento.

## **2.1. Conselho Municipal de Educação (CME)**

O Conselho Municipal de Educação (CME) é um órgão do sistema responsável pela legislação educacional do Município, que regulamenta, fiscaliza e propõe medidas para melhoria das políticas educacionais municipais. É também um instrumento de ação social para atender as demandas da sociedade quanto à transparência no uso dos recursos e qualificação dos serviços públicos educacionais. Assim, a sociedade representada pelo Conselho, torna-se vigilante na defesa do direito de todos à educação pública de qualidade e na observância das leis e dos regulamentos.

A Lei nº 9.394/96 (LDB), no artigo 11 e inciso I, atribui aos Municípios o encargo de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e do Estado em que estiver localizado. Dessa forma, o Conselho Municipal de Educação deve ser criado por meio de lei municipal e regulamentado por decreto do prefeito, visando dinamizar os trabalhos da Secretaria Municipal de Educação num processo sistêmico de funcionamento e de democratização da educação.

Deve seguir os princípios e normas adotados pelo Conselho Nacional de Educação e Conselho Estadual de Educação, em consonância com a legislação vigente. Em sintonia com as políticas nacional e estadual, deve estar aberto à participação das diversas tendências educacionais, o que o torna representativo entre os habitantes do Município e perante os demais organismos de poder. O Conselho Municipal de Educação deve dividir com a população a preocupação com a educação municipal na busca de alternativas para os problemas existentes, evitando vínculo com partidos políticos.

O Conselho Municipal de Educação, ao ser instituído pelo Município, deve contar com a participação dos gestores, professores, famílias e sociedade. A lei de

sua criação deve ser discutida pela comunidade educacional e aprovada pelo Poder Legislativo, de preferência com discussão em audiência pública. Também de acordo com a lei que o instituir, deve ser composto por representantes indicados pelas diversas categorias de profissionais envolvidos com a educação, pelo Poder Executivo, Legislativo, Conselho Tutelar, alunos, pais etc.

Suas atribuições vão desde promover a discussão, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais do Município até a propositura de medidas e formas de melhoria do funcionamento dos estabelecimentos de ensino da rede municipal, do desempenho escolar e das relações com a comunidade.

De acordo com a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME, 1992), para que efetivamente aconteça uma gestão democrática nos Municípios, é preciso uma atuação profícua dos Conselhos Municipais de Educação, uma vez constituídos como órgãos de representatividade social e deliberação plural, ocupando espaço privilegiado para estabelecer o contraponto das deliberações singulares e idiossincráticas dos gestores da educação.

Os conselhos municipais de educação, nascidos sob a égide da Constituição de 1988, assumem natureza própria que demanda perfil específico, determinado por suas funções e atribuições que, por sua vez, determinam a organização e a composição, bem como o funcionamento (UNCME, 1992, documento *online*).

Ainda segundo a UNCME (1992), a relação entre os Conselhos e os órgãos de gestão na estrutura dos sistemas de ensino tem registrado tensões, conflitos e rupturas na sua trajetória. Tensões e movimentos de cooperação e de conflitos, de ampliação e estreitamento da autonomia, de centralização e descentralização. Conflitos originados por questões de ordem cultural<sup>2</sup> e estrutural<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> O **conflito cultural**, advém da cultura de poder no Brasil, radicada no positivismo, que situa o dirigente (dotado de saber e razão superior) como sujeito da ação e o alvo dessa ação como objeto – incluído no objeto fim: - educadores e educandos. Assim, as políticas públicas tendem a assumir a visão de mundo singular da “autoridade”, culturalmente “autorizada” a assumir o poder de definir os rumos das aspirações da sociedade.

<sup>3</sup> O **conflito estrutural**, advém da posição dos conselhos na estrutura organizacional do sistema de ensino, com espaços de poder próprio. O poder deliberativo dos conselhos, e especialmente nele o normativo, limita o espaço de arbítrio dos dirigentes. Esta é uma das razões essenciais da existência dos conselhos e de sua competência normativa.

Para a UNCME (1992), não é possível estabelecer um modelo de Conselho Municipal de Educação. Cada Município encontrará a organização mais adequada para o desempenho de suas funções de acordo com a singularidade de sua realidade, especialmente do seu sistema de ensino, ou mesmo quando não possui sistema de ensino, como é o caso da maioria dos pequenos Municípios. Todavia, alguns referenciais sobre a composição, a estrutura e as funções podem ser úteis, desde que tomadas apenas como meras sugestões.

O Conselho Municipal de Educação tem por finalidade atuar em relação à ação pedagógica escolar, à legislação e aos mecanismos de financiamento, repasse e controle do uso das verbas da educação. Portanto, deve exercer papel articulador e mediador das demandas educacionais junto aos gestores municipais de educação e desempenhar funções normativa, consultiva, deliberativa, mobilizadora e fiscalizadora sobre a formulação e o planejamento das políticas de educação do Município.

Aos Conselhos Municipais de Educação, no entanto, não devem ser confiadas apenas atribuições que, por natureza e filosofia, lhes competem. Num país de forte tradição centralizadora, está ocorrendo, com a democratização da educação após a Constituição Cidadã de 1988, uma saudável aragem desconcentrada.

A tendência é de uma gradativa delegação de competências das instâncias federativas mais amplas em direção às básicas. No caso dos Conselhos Municipais de Educação essas competências partem do Conselho Nacional e dos Conselhos Estaduais de Educação.

É importante que os Conselhos Municipais de Educação não sejam apenas figurantes. A sociedade já não suporta mais invenções de órgãos representativos meramente formalistas, cujas regras e composição vêm de cima para baixo, nos quais não se chega à participação social desejada pelo legislador constituinte.

A função do Conselho Municipal de Educação, criado pelas vias verdadeiramente democráticas, é a de defender os reais interesses da sociedade na educação. De defender políticas públicas municipais de educação que atendam os princípios de direito e garantias de valorização dos profissionais da educação e de um ensino público de qualidade para todos. Um Conselho que exija do Município o atendimento aos princípios e regras contemplados na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).



É preciso, enfim, que todos acreditem que o envolvimento dos diversos atores sociais do Município é fator decisivo para a desconcentração da ação do Poder Executivo. Daí, a necessidade de uma estratégia de participação conjunta de todos os órgãos responsáveis pela educação municipal, entre eles o também imprescindível Conselho Municipal do Fundeb, que será o próximo assunto.

## **2.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação e o Conselho Municipal do Fundeb**

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o artigo 60, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), foi instituído e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, alterando a Lei nº 10.195/2001 e revogando dispositivos da Lei nº. 9.424/96 (Lei que instituiu o antigo Fundef) e das Leis nºs. 10.845 e 10.880, ambas de 2004.

O Fundeb<sup>4</sup>, instituído pela Lei nº 11.494/2007, atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio e está em vigor desde o início de 2007, como substituto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006. É um fundo de natureza contábil que materializa a visão sistêmica da educação por financiar todas as etapas da educação básica, inclusive os programas direcionados a jovens e adultos. Sua vigência está prevista até 2020.

A destinação dos investimentos é feita de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica, com base em dados do censo escolar do ano anterior. O aporte de recursos do governo federal ao Fundeb a partir de 2010, passou a ser no valor correspondente a 10% da contribuição total dos Estados e Municípios de todo o país. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa são feitos em escalas federal, estadual e municipal por Conselhos criados especificamente para esse fim, conforme dispõe o artigo 24 da Lei nº 11.494/2007.

---

<sup>4</sup> O Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O artigo 24 da Lei nº 11.494/2007 estabelece a obrigatoriedade de criação, no âmbito de cada esfera governamental, de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo, fortalecendo, com essa exigência, a participação da sociedade na verificação da aplicação dos recursos públicos vinculados à educação.

Quanto ao Conselho Municipal do Fundeb, de acordo com o documento “Subsídios ao Ministério Público para Acompanhamento do Fundeb”<sup>5</sup> (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2008), o trabalho desse órgão soma-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Segundo o documento, esse Conselho não se constitui numa nova instância de controle, mas sim de representação social.

Seu trabalho, por conseguinte, não deve ser confundido com o controle interno, executado pelo próprio Poder Executivo (quando este dispõe de unidade administrativa com essa atribuição), nem com o controle externo executado pelo Tribunal de Contas na qualidade de órgão auxiliar do Poder Legislativo, a quem compete apreciar as contas do Poder Executivo. Trata-se, portanto, de um trabalho de controle social sobre os recursos da educação.

O controle a ser exercido pelo Conselho Municipal do Fundeb resulta no encaminhamento de situações que requeiram providências por parte do Poder Executivo ou dos órgãos de controle e fiscalização, sobretudo em casos que apontam falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas atribuições legais e regimentais, adotem as providências que cada caso venha a exigir.

Além do acompanhamento e controle social dos recursos, os §§ 9º e 13 do artigo 24 e o parágrafo único do artigo 27 da Lei nº 11.494/2007, acrescentam-lhe outras funções.

Observa-se que o Conselho Municipal do Fundeb tem papel relevante na gestão dos recursos financeiros da educação municipal, pois, apesar de não ter o poder de aprovar ou reprovar as contas do Município, seu parecer desfavorável ou suas ressalvas, ou ainda, a inexistência de parecer pode alertar o Tribunal de Contas do Estado para um olhar mais minucioso sobre as contas do Município.

---

<sup>5</sup>Documento elaborado em 2008, pelo Ministério da Educação – MEC, Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal – CNPG e o Fórum Nacional de Coordenadores de Centros de Apoio da Infância e Juventude e de Educação dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal – FONCAIJE.

Por se tratar de um órgão de controle social imprescindível no trato do dinheiro público destinado à educação no Município, é preciso que seja formado por pessoas comprometidas com o bem-estar coletivo, sobretudo por cidadãos que tenham a cultura de participação e de transparência no trato com o dinheiro público.

É preciso observar os preceitos da lei para que as nomeações dos conselheiros não ocorram ao livre arbítrio de quem quer que seja. São detalhes, que de acordo com o Ministério da Educação (BRASIL, 2008), devem ser observados, pois, lamentavelmente, existem Conselhos que criam um falso controle social, nos quais são cerceados o direito e a oportunidade dos interessados em participar do processo de escolha de seus membros.

Para Andrade E. (2011) não importa o termo utilizado, a ideia de gestão democrática, segundo a autora, tem perpassado como valor nas políticas públicas de educação, talvez muito mais por conta dos marcos legais (Constituição Federal de 1988 e Lei nº 9.394/96), do que mesmo como propósito efetivamente comprometido com a qualidade da formação cidadã, e escreve:

Esse quadro nos alerta para o discurso aparentemente consensual que sustenta o emblema da gestão democrática, ao fazerem uso dos princípios da democracia, descentralização e participação. Palavras da “vez”, que necessitam serem repensadas e constantemente discutidas pelos atores desse processo, pois, estas apresentam sentidos diversos, podendo ser (re) significadas pelos sujeitos em suas concepções e práticas. Fato este que direciona a necessidade de superar a cristalização de paradigmas (ANDRADE E., 2011, pp. 300 e 301).

Vale lembrar, conforme expõe a autora, que o atual quadro político-jurídico construído para orientar os gestores municipais de educação em políticas educacionais sob a ótica de gestão democrática, compreendendo gestão colegiada, participativa ou compartilhada, requer mudanças de paradigmas nas políticas públicas e na própria sociedade.

A composição do Conselho Municipal do Fundeb por escolha democrática dos segmentos que o representa é uma forma de vivenciar a democracia na gestão educacional, conforme deseja a Carta Cidadã de 1988.

Somente por meio de uma democracia plena na educação é que será possível reconhecer o valor da participação da família e da comunidade nessa seara. Afinal, o comprometimento e o reconhecimento da importância da educação

precisam ser sentidos por todos, de direito e de fato, na formação de cada um como forma de garantir uma sociedade autenticamente autônoma e um Município economicamente sustentável.

### **2.3. Conselho Municipal de Alimentação Escolar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

O Conselho de Alimentação Escolar é a instância de acompanhamento e fiscalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) mais próxima e imediata da sociedade no Município com poder fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento. Visando a necessária participação democrática por meio do controle social, deve contar com a participação da sociedade civil e de representantes de pais e professores, sendo que todos esses atores convivem no seu dia-a-dia com os alunos que são os beneficiários do programa.

O artigo 26 da Resolução/CD/FNDE n.º 38/2009, de 16 de julho de 2009, determina como o Conselho de Alimentação Escolar deve ser composto e o artigo 27 estabelece as suas atribuições. Para Nascimento (2010), os Conselhos são uma das formas mais eficientes atualmente, de permitir a participação popular nas políticas públicas.

Um Conselho que funcione efetivamente dá à sociedade civil a oportunidade não só de fiscalizar as ações do Estado, mas de modificar essas ações, a partir de um acompanhamento constante, de maneira que a sua responsabilidade também passa pelo aperfeiçoamento das políticas públicas. Conforme o autor, o caso dos Conselhos de Alimentação Escolar nos Municípios não é diferente.

Considerando a carência pela qual passam milhões de famílias em todo o Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar representa não só um lanche para os alunos da rede pública, mas, muitas vezes, a refeição mais completa que muitos deles terão durante o dia. Assim, a responsabilidade do CAE é acompanhar como vem sendo executado o programa, e essa atribuição, por conta da atual formação do conselho, está muito mais nas mãos da sociedade civil, visto que, das sete vagas do CAE, quatro necessariamente pertencem à população (dois representantes da sociedade civil e dois representantes de pais de alunos). Além disso, duas das três vagas restantes pertencem a representantes de professores, alunos ou trabalhadores da educação, que, de qualquer modo, convivem diariamente com a distribuição dos alimentos para o público-alvo do programa (NASCIMENTO, 2010, documento *online*).

O autor defende em sua monografia que os Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, de forma geral, tendem a serem menos atuantes na fiscalização do que a Controladoria Geral da União (CGU). Todavia, são extremamente necessários para incrementar o controle social na educação, no sentido de superar o déficit que existe atualmente.

Sustenta que ao mesmo tempo em que a CGU detecta falhas não percebidas pelos Conselhos, estes apontaram problemas não detectados por aquela. Portanto, segundo o autor, não há dúvidas sobre a importância de uma atuação complementar das duas formas de fiscalização que precisa ser intensificada. “É importante salientar a deficiência dos CAE’s, especialmente no tocante à parte de licitação e contratação dos gêneros alimentícios” (NASCIMENTO, 2010, documento *online*).

Para o autor, este fato aponta para uma necessidade especial de treinamento nessa área, haja vista que as outras formas de atuação do Conselho (gerenciamento de estoque, cumprimento do cardápio, higiene na preparação dos alimentos, fornecimentos dos alimentos etc.) requerem conhecimentos menos técnicos.

Lembra que os Conselhos são uma forma de *accountability*<sup>6</sup> relativamente nova, que, como foi demonstrado, sequer se encaixa perfeitamente nos tipos consagrados de *accountability*, trazendo elementos da *accountability* horizontal e da *accountability* social.

Há, portanto, muito espaço para que sua maneira de atuar evolua, e, no caso especial dos Conselhos de Alimentação Escolar, a própria legislação vem fortalecendo essa tendência ao prever que a sua composição seja, na maioria, de representantes da sociedade civil. É fundamental que, do lado da *accountability* horizontal – o Poder Executivo, neste caso – sejam dadas condições para que o conselho atue, com estrutura adequada, apoio nas ações de acompanhamento e, especialmente, autonomia para os conselheiros. Do lado da *accountability* social, por sua vez, é fundamental que a sociedade busque cada vez mais tomar conhecimento das políticas públicas

---

<sup>6</sup>**Accountability** é um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de **prestar contas** a instâncias controladoras ou a seus representados. Significa que quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente explicar o que anda a fazer, como faz, por que faz, quanto gasta e o que vai fazer a seguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos mas de auto-avaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou. (<http://pt.wikipedia.org/wiki/Accountability>)

que são executadas e que tenha interesse também em acompanhá-las, de forma institucionalizada, através dos conselhos. Só é possível haver um conselho atuante se os seus membros tiverem interesse(sic) em fazer o controle social e se dispuserem a investir seu tempo acompanhando e fiscalizando, com a consciência de que, ao abrir mão da sua comodidade, estão sendo livres para agir em prol do bem comum, ou seja, estão sendo verdadeiros cidadãos (NASCIMENTO, 2010, documento *online*).

No que concerne ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), trata-se de um programa federal que foi implantado em 1955. Visa atualmente garantir, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas.

Quanto aos recursos financeiros destinados à alimentação escolar, eles provêm do Tesouro Nacional e estão assegurados no orçamento da União. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, é o órgão responsável pelo repasse das verbas aos Municípios em conta corrente específica aberta pelo próprio FNDE, sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento.

O objetivo do programa é atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis.

De acordo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (BRASIL/FNDE, 2012, documento *online*), o PNAE tem caráter complementar, conforme previsto no artigo 208, inciso VII, da Constituição Federal, quando coloca que o dever do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) com a educação é efetivado mediante a garantia de:

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL/FNDE, 2012, documento *online*).

O repasse é feito diretamente aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. Teoricamente o programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), pelo próprio FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e pelo Ministério Público.

O volume dos recursos destinados ao Programa no ano de 2012 foi da ordem de R\$ 3,3 bilhões, para beneficiar cerca de 45 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos em todo o Brasil (BRASIL/FNDE, 2012). De acordo com a Lei nº 11.947/2009, 30% desse montante, ou seja, R\$ 990 milhões, deveriam ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar, visando estimular o desenvolvimento econômico das comunidades de cada Município.

O Município tem autonomia para administrar o dinheiro do Programa e compete a ele a complementação financeira para a melhoria do cardápio escolar, conforme estabelece a Constituição Federal.

No que concerne à legislação em vigor que regula o Programa Nacional de Alimentação Escolar, destaca-se a Lei nº 11.947, de 16.6.2009, que trouxe novos avanços para o PNAE, como a extensão do programa para toda a rede pública de Educação Básica e de Jovens e Adultos, e a garantia de que 30% dos repasses do FNDE sejam, obrigatoriamente, investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar, além das Resoluções/CD/FNDE nºs. 38/2009; 42/2009; 67/2009; 8/2012 e 25/2012 e o Decreto nº 7.507/2011.

#### **2.4. Conselhos Escolares das Escolas Municipais**

A análise empreendida neste título é no sentido de demonstrar a necessidade de garantir a participação da comunidade organizada na vida da escola por meio dos Conselhos Escolares, como forma incontestável de gestão escolar democrática.

A legislação atribui ao Conselho Escolar o conceito de órgão máximo de gestão no interior da escola, por onde deve passar discussões importantes como a construção do projeto político-pedagógico. Por isso, tornam-se pertinente, neste trabalho, alguns estudos sobre o Conselho Escolar consoante as regras específicas

emanadas da Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED) e do Conselho Estadual de Educação (CEE), com as orientações necessárias do Ministério da Educação (MEC).

De acordo com MEC/SEB (BRASIL, 2004), a forma que o legislador infraconstitucional definiu por meio da Lei n. 9.394/96 (LDB) para a implantação da gestão democrática na escola pública, caracteriza uma estratégia de remeter aos entes federados, que no caso, aos Municípios, o poder e ao mesmo tempo o dever, de definir as normas de gestão democrática no ensino público.

Poder e dever inerentes à Educação Básica em seus sistemas de ensino, nas etapas e modalidades que lhes compete, sob duas condicionantes: 1) a participação das comunidades escolar e local no Conselho Escolar ou equivalente e, 2) a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola (art. 14). Com isso, o legislador da LDB quis respeitar a autonomia dos entes federados.

A Lei nº 9.394/96 garantiu, dessa forma, a liberdade de organização dos sistemas de ensino nos termos do artigo 8º, § 2º e atribuiu à União a responsabilidade da coordenação da política nacional de educação no § 1º do mesmo artigo<sup>7</sup>. Estabeleceu nos artigos 14<sup>8</sup> e 15<sup>9</sup>, dois princípios e uma diretriz para a implementação do princípio constitucional da gestão democrática.

Amparado pelo princípio constitucional da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (art. 206, inc.VI, CF/88), o legislador infraconstitucional assegurou que as famílias podem e devem se envolver ativamente nas decisões tomadas pelas escolas dos seus filhos. “Candidatar-se a uma vaga no Conselho Escolar é uma boa maneira de acompanhar e auxiliar o trabalho dos gestores escolares”, propõe o MEC (BRASIL/MEC, 2012, documento *online*).

---

<sup>7</sup>Art. 8º, § 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. § 2º. Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

<sup>8</sup> Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:  
I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;  
II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

<sup>9</sup>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.



Yvelise Freitas de Souza Arco-Verde, em Subsídios para elaboração do Estatuto do Conselho Escolar (SEED, 2009, documento *online*), destaca a missão do Conselho Escolar, ou seja, a de zelar pela manutenção da escola e participar da gestão administrativa, pedagógica e financeira, contribuindo com as ações dos dirigentes escolares a fim de assegurar a qualidade de ensino. Sustenta que o Conselho Escolar tem funções deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora, capazes de garantir a gestão democrática nas escolas públicas.

É importante garantir que todas as instâncias da escola tenham representatividade no Conselho Escolar. Isso implica em tornar a escola pública mais democrática e participativa, legitimando-a como espaço de socialização do conhecimento. Este é o maior princípio sobre o qual se entende a função social da escola pública que é a democratização do saber. Portanto, o Conselho Escolar tem a possibilidade de conhecer as esferas legais da educação, de analisar as diferentes concepções pedagógicas, de debater as diretrizes da mantenedora da escola, de aprofundar as políticas públicas da educação e, desta forma, participar do processo de tomada de decisões. Para que a comunidade escolar possa exercer seu papel de “controle” público e acompanhamento das práticas escolares, é preciso que ela tenha os instrumentos necessários para a compreensão deste processo e das questões legais que o sustentam (SEED, 2009, documento *online*).

No Paraná, por meio da Resolução nº 2.124/05/SEED - Proposta de Elaboração do Estatuto do Conselho Escolar, a Secretaria de Estado da Educação atribuiu competência aos Núcleos Regionais de Educação para análise e aprovação dos Estatutos dos Conselhos Escolares das instituições de ensino da rede pública estadual de educação básica. Em 2008, por meio da Resolução nº 4.649/2008/SEED, de 10 de outubro de 2008, a SEED ampliou a competência dos Núcleos Regionais de Educação, revogando a Resolução n. 2.124/05/SEED (SEED, 2009, documento *online*).

A Resolução nº 4.649/2008/SEED, no artigo 1º, parágrafo único, estabelece que aos Municípios que possuem o sistema de ensino próprio e o órgão normativo, isto é, o Conselho Municipal de Educação, cabe aprovar o Estatuto do Conselho Escolar das escolas de sua jurisdição.

No artigo 2º a Resolução deternima que mesmo na hipótese de possuir o Sistema de Ensino e o Conselho Municipal de Educação, cada estabelecimento de ensino da rede municipal e privada deve adequar o seu Regimento Escolar e o

Estatuto do Conselho Escolar à Deliberação nº 16/99 do Conselho Estadual de Educação (SEED, 2009, documento *online*).

De maneira implícita, a Resolução nº 4.649/2008/SEED estabelece que as escolas dos Municípios que não possuem o sistema de ensino próprio, com o respectivo Conselho Municipal de Educação, devem submeter tanto o Regimento da escola como o Estatuto do Conselho Escolar à apreciação do Núcleo Regional de Educação ao qual o Município estiver jurisdicionado.

A Deliberação nº 16/99/CEE, a qual a Resolução nº 4.649/2008/SEED alude, foi aprovada em 12.11.1999 e trata sobre normas do Sistema Estadual de Ensino, compreendendo a elaboração do regimento escolar das escolas estadual, conforme consta, *ipsis litteris*, no seu artigo 1º, *caput*, e parágrafo único:

Art. 1º - A organização administrativa, didática e disciplinar dos estabelecimentos do Sistema Estadual de Ensino do Paraná será regulada pelos respectivos regimentos escolares, observados os princípios constitucionais, a legislação geral e as normas específicas, particularmente as fixadas nesta Deliberação.

Parágrafo único – A elaboração do regimento escolar, por expressar a organização da forma jurídica e político-pedagógica da unidade escolar, é atribuição específica de cada estabelecimento de ensino, vedada a elaboração de regimento único para um conjunto de estabelecimentos (SEED, 2009, documento *online*).

No Capítulo II – Da Organização da Comunidade Escolar, o Conselho Estadual de Educação do Paraná (SEED, 2009, documento *online*), reconhece a necessária e importante participação democrática da comunidade escolar na vida da escola, definindo-a como o conjunto constituído pelos docentes e discentes, pais de alunos, funcionários e especialistas, cuja organização institucional de cada um desses segmentos deve ter seu espaço de atuação reconhecido pelo regimento escolar (art. 4º).

No artigo 5º, parágrafo único, a Deliberação nº 16/99/CEE recomenda a adoção de órgão colegiado de direção (Conselho Escolar), em atenção ao princípio da democratização da gestão escolar, e complementa no artigo 6º: “A gestão escolar da escola pública, como decorrência do princípio constitucional da democracia e colegialidade, terá como órgão máximo de direção um Colegiado.” Concedeu, por essa razão, como principal atribuição ao Colegiado a tarefa de estabelecer a

proposta pedagógica da escola, reconhecendo como eixo de toda e qualquer ação a ser desenvolvida no interior do estabelecimento de ensino.

O órgão colegiado de direção deve ser constituído de acordo com o princípio da representatividade e deve abranger toda a comunidade escolar, cujos representantes nele terão, necessariamente, voz e voto.

Enfim, a Deliberação nº 16/99/CEE dedicou o Capítulo II inteiro, compreendendo do artigo 4º ao 9º, para reconhecer a importância da comunidade escolar na vida da escola e sua integração por meio de um órgão colegiado máximo de direção do estabelecimento escolar. E, por força da Resolução/SEED nº 4.649/2008, tem seu alcance em todas as escolas das redes municipais de educação do Paraná.

Em análise à Lei nº 9.394/96 (LDB) é possível notar que o legislador infraconstitucional, no caso em apreço, remete a definição das normas à autonomia dos Municípios, condicionando apenas ao cumprimento dos dois princípios fixados no artigo 14 e na diretriz do progressivo grau de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira das escolas.

A Lei nº 9.394/96 torna o Conselho Escolar e o projeto pedagógico institucionalizados na gestão democrática, transferindo aos sistemas de ensino (inclusive municipais, quando houver), na sua diversidade, a tarefa da regulamentação por meio de leis, decretos etc., assegurando-se, para sua efetivação, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira às escolas públicas.

Ao atribuir ao Município (quando esse possuir sistema próprio de ensino) a competência para definir as normas de gestão democrática na educação básica, a Lei nº 9.394/96 (LDB) condiciona essa definição aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (art. 14, inc. I e II). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 não institui o Conselho Escolar, mas sugere alternativas de gestão colegiada.

De acordo com o MEC (BRASIL, 2004, documento *online*), os princípios contidos no artigo 206 da Carta Magna de 1988, assumidos pela Lei n. 9.394/96, garantem a participação democrática no ensino público, por meio do controle social

na forma estabelecida pela própria LDB e pela legislação dos sistemas de ensino de cada ente federado.

Trata-se de enfrentar o desafio de constituir uma gestão democrática que contribua efetivamente para o processo de construção de uma cidadania emancipadora, o que requer autonomia, participação, criação coletiva dos níveis de decisão e posicionamentos críticos que combatam a idéia (sic) burocrática de hierarquia. Para tanto, é fundamental que a escola tenha a sua “filosofia político-pedagógica norteadora”, resultante, como já mencionado, de uma análise crítica da realidade nacional e local e expressa em um projeto político-pedagógico que a caracterize em sua singularidade, permitindo um acompanhamento e avaliação contínuos por parte de todos os participantes da comunidade escolar (estudantes, pais, professores, funcionários e direção) e local (entidades e organizações da sociedade civil identificadas com o projeto da Escola) (BRASIL, 2004, documento *online*).

Nessa seara, oportuno destacar, também, que o Projeto de Lei nº 8.035 - B/2010<sup>10</sup>, aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania na Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado Federal em 25 de outubro de 2012, que trata do novo Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio de 2011 a 2020, contempla no seu artigo 2º, inciso VI, a promoção do princípio da gestão democrática do ensino público, como uma de suas diretrizes norteadoras.

O objetivo, segundo o MEC, é garantir mais autonomia às escolas e a efetiva participação da sociedade no processo de democratização da educação básica por meio do controle social.

Frente à presente análise, é possível concluir que a dimensão básica do Conselho Escolar se caracteriza pela forma colegiada da gestão democrática. Assim, a gestão da escola deixa de ser o exercício de uma só pessoa (singular) e passa a ser uma gestão coletiva (plural), na qual os segmentos escolares e a comunidade local se congregam para juntos construírem uma educação de qualidade socialmente relevante.

O Conselho Escolar torna-se, portanto, nessa dimensão, o poder plural e divide as responsabilidades, constituindo-se no órgão mais importante do processo de gestão democrática da escola.

---

<sup>10</sup>Câmara dos Deputados – Projetos de Leis e outras Proposições PL nº 8.035/2010. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>

## 2.5. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar

O propósito, neste título, é analisar o papel que cabe ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e ao Conselho Tutelar, frente ao princípio da absoluta prioridade, incluindo neste tema o Fundo Municipal da Infância e da Juventude, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), demais normas concernentes e opiniões de renomados profissionais do direito.

Como já foi visto alhures, a Constituição de 1988 consagrou uma relação democrática entre o Estado (*lato sensu*), os cidadãos e a sociedade. O artigo 1º, parágrafo único, assim descreve: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). O exercício democrático direto está previsto no artigo 204, inciso II, para as ações governamentais na área da assistência social e no artigo 205, inciso VI, para as ações governamentais na área da educação (gestão democrática do ensino público).

A Carta Cidadã de 1988, no artigo 227 c/c o artigo 205, expressa com clareza o dever de envolvimento da família e da sociedade no atendimento aos direitos da criança e do adolescente, com vistas à sua absoluta prioridade. Com base nessa nova doutrina, foi elaborada a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Na concepção de Digiácomo (2004), é a expressão do compromisso ético da sociedade brasileira com a garantia dos direitos da população infanto-juvenil. As mudanças que a Lei nº 8.069/90 introduziu, na opinião do autor, extrapolam o campo estritamente jurídico, repercutindo em diferentes campos de ação das políticas públicas e induzindo importantes transformações na cultura e na mentalidade vigentes da população, no que consiste ao *status* de crianças e adolescentes.

Digiácomo (2004) menciona também a importância do Código de Menores de 1979, instituído pela Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, revogado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que apesar de seu caráter assistencialista e repressivo, abriu espaço na agenda nacional para a reflexão sobre o tratamento a ser dispensado a crianças e adolescentes. Para o autor, a Constituição Federal de

1988, que aclamou uma relação democrática entre o Poder Público, as pessoas e a sociedade e a consequente redemocratização do país, rompeu com a doutrina da “situação irregular dos menores”, subjacente aos Códigos de 1927 e 1979 e estabeleceu uma nova concepção de direitos envolvendo crianças e adolescentes por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/90.

O Guia para Diagnóstico e Planejamento da Política Municipal de Proteção Integral de Crianças e Adolescentes (FUNDAÇÃO TELEFÔNICA, 2011), apresenta os conceitos-chave que orientam o Estatuto da Criança e do Adolescente conforme as seguintes concepções:

a) crianças e adolescentes são sujeitos de direitos exigíveis com base na lei, e não meros objetos de intervenção social e jurídica por parte da família, da sociedade e do Estado; b) crianças e adolescentes são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, detentoras de todos os direitos que têm os adultos e que sejam aplicáveis à sua idade. Possuem também direitos especiais, pois, em razão da peculiaridade natural do seu processo de desenvolvimento, não estão em condições de exigir os direitos do mundo adulto e não são capazes, ainda, de prover suas necessidades básicas sem prejuízo do seu desenvolvimento pessoal e social; c) crianças e adolescentes são reconhecidos como absoluta prioridade. Em qualquer circunstância seus interesses devem prevalecer; d) a formulação das políticas públicas, o controle das ações e o atendimento a crianças e adolescentes devem contar sempre com a participação da sociedade civil (FUNDAÇÃO TELEFÔNICA, 2011, p. 18).

### **2.5.1. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**

No que consiste à formulação e controle das políticas públicas, uma das grandes inovações da Lei nº 8.069/90 foi a criação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente em todas as esferas de governo mediante a participação popular paritária por meio de organizações representativas (art. 88, inciso II).

No Município, por exemplo, o CMDCA deve formar o Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes em conjunto com o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, os órgãos de segurança, os órgãos do Poder Executivo e as organizações não governamentais (art. 88, incisos V e VI).

Portanto, conforme estabelece o artigo 88 da Lei nº 8.069/90, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deve ser constituído por

membros do governo municipal e de organizações representativas da sociedade local, que devem deliberar conjuntamente sobre as ações da política de atendimento, bem como controlar a execução dessas ações.

De acordo com a nova sistemática, o *controle social* sobre os atos da Administração Pública deixou de ser realizado apenas por intermédio da *ação popular constitucional* (ainda prevista pelo art. 5º, LXXII, da CF) – instrumento pouco difundido, manejado de forma eventual e desconexa num esforço quase que heróico de uns poucos cidadãos abnegados -, mas passou a ocorrer de forma *sistemática e permanente*, através de Conselhos setoriais representativos da população [...] (DIGIÁCOMO, 2004, p. 293, grifo do autor).

Para Digiácomo (2004), o constituinte não se limitou a conceder aos cidadãos melhores condições para o exercício de seu direito de fiscalizar as ações do administrador público, como forma de aferir e garantir que sejam essas sempre voltadas ao bem comum, mas lhe outorgou o próprio poder de decisão em determinadas áreas, conferindo-lhe prerrogativas políticas sem precedentes na história do país.

A criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, conforme previsto no artigo 88, inciso II, da Lei nº 8.069/90 (ECA), é fator imprescindível como diretriz da política de atendimento à criança e ao adolescente. Garante a participação da população no governo municipal por meio das organizações representativas da comunidade local.

É possível haver o envolvimento efetivo da população na formulação das políticas públicas de garantia da proteção integral à criança e ao adolescente por meio do CMDCA, conforme estabelece o artigo 227 da Carta Magna de 1988.

De acordo Digiácomo (2004), uma deliberação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, tomada no pleno exercício de sua competência constitucional específica, obriga o administrador público a tomar as medidas administrativas necessárias para o seu cumprimento, a começar pela adequação do orçamento público às demandas de recursos que em razão daquela decisão porventura vierem a surgir.

Conforme o autor, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, pelo fato de exercer uma função tipicamente executiva (e também política), “tem a prerrogativa legal e constitucional de deliberar (decidir) acerca das políticas e

programas de atendimento a serem implementadas pelo Poder Público em prol de crianças e adolescentes em todas as áreas e setores” (DIGIÁCOMO, 2004, p. 297), restando, outrossim, num segundo momento a obrigação de fiscalizar o cumprimento de suas deliberações por parte da administração pública.

Assim sendo, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, ao indicar as medidas a serem tomadas pelo administrador público, e este, ao cumprir as respectivas deliberações, não tem alternativa outra além de priorizarem (sic) a criança e o adolescente em suas ações, inclusive sob pena da prática de *crime* (no caso específico do prefeito municipal, por exemplo, por afronta ao art. 1º, XIV, do Decreto-lei 201/1967) e de *ato de improbidade administrativa*, na forma do previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 – neste último caso importando a *perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos* de três a cinco anos, *ex vi* do disposto no art. 12, III, da mesma Lei de Improbidade Administrativa, (DIGIÁCOMO, 2004, p. 298, grifo do auto).

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é, portanto, o órgão que detém a legitimidade e a prerrogativa constitucional para formular as políticas públicas de atendimento a crianças e adolescentes.

É também o órgão que tem o dever de fiscalizar e controlar as ações do administrador público municipal, no sentido de verificar se suas deliberações estão sendo cumpridas ou não. Essa tarefa o Conselho não pode recusar-se a cumpri-la, sob pena da prática de crime de responsabilidade e de ato de improbidade administrativa de seus conselheiros.

Uma pesquisa realizada por Maria do Carmo Brant Carvalho e Regina Sônia Nozabielli (CARVALHO; NOZABIELLI, 2004), revela que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente pode ser definido como um espaço de co-gestão entre o Município e a sociedade na área dos direitos da criança e do adolescente, tornando-se, com isso, em um importante canal de participação coletiva, que possibilita a criação de uma cultura de novas relações políticas entre o prefeito e os cidadãos.

São formas inovadoras de gestão pública que permitem o exercício da cidadania ativa, incorporando as forças vivas de uma comunidade à gestão de seus problemas e à implantação de políticas públicas que possam solucioná-las (CARVALHO; NOZABIELLI, 2004, documento *online*).



Outra diretriz da política de atendimento a ser seguida pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, como órgão de gestão democrática, é a mobilização da opinião pública, visando à indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade, com a conscientização e o esclarecimento necessários da existência dos problemas na área da infância e adolescência (art. 88, inc. VII, do ECA).

Para que haja a participação de todos por meio do controle social, necessário se faz que aconteça a articulação entre os diversos atores da política de atendimento, e assim os cidadãos possam acompanhar e exigir a garantia dos direitos inerentes à criança e ao adolescente.

Nas diretrizes da política de atendimento pelo Município, de crianças e adolescentes, destaca-se a participação do Conselho na criação do fundo para a infância e adolescência (art. 88, inc. IV, do ECA). Essa ação do CMDCA é de extrema importância porque oferece ao Conselho sustentabilidade financeira. O fundo é público e os recursos a ele destinados serão utilizados em ações que não são cobertas pelas políticas públicas, sociais e de assistência social, mas sim, por ações comprometidas com a proteção de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social.

No que consiste à formalização e normatização do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, elas encontram-se prescritas nas Resoluções nºs. 105/2005, 106/2005 e 116/2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que estabelecem os parâmetros para sua criação e funcionamento.

A criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, portanto, não é facultativa. Ela é obrigatória conforme determinação expressa do artigo 88, inciso II da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), como diretriz da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente em todos os Municípios brasileiros.

De acordo com o artigo 2º, *caput*, da Resolução nº 105/2005 - Conanda, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deve ser composto paritariamente de representantes do governo e da sociedade civil organizada. É preciso garantir a participação popular no processo de discussão, deliberação e controle da política de atendimento integral dos direitos da criança e do adolescente,

que compreende as políticas sociais básicas e demais políticas necessárias à execução das medidas de proteção e socioeducativas previstas nos artigos 87, 101 e 112, da Lei nº 8.069/90 (ECA).

Assim, somente na lei municipal de criação do CMDCA é que serão estabelecidos os parâmetros da política de atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, com a participação das organizações governamentais e não-governamentais, de forma que garanta a incorporação da participação direta do maior número possível de cidadãos no seu processo de elaboração.

Nos dizeres do artigo 1º, § 2º da Resolução/Conanda, em comento, parâmetros são os referenciais e limites legais que devem nortear a criação e o funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que deverão ser respeitados pela legislação específica, regimento interno e normas correlatas, bem como pelos seus próprios membros e pelo poder executivo, em obediência às regras e princípios estabelecidos pela Lei nº 8.069/90 e pela Constituição Federal de 1988.

A Fundação Telefônica (2011) define quatro passos básicos para a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: 1º passo: mobilização comunitária; 2º passo: adequação das diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente à realidade do Município; 3º passo: aprovação das soluções propostas e formação de uma comissão paritária (governo e sociedade civil) para a elaboração do anteprojeto de lei municipal com as bases da Política de Proteção Integral para Crianças e Adolescentes; e 4º e último passo: aprovação do anteprojeto de lei municipal por amplos setores sociais do Município.

Consoante dispõe a Resolução/Conanda nº 116/2006, que alterou a Resolução nº 105/2005, o CMDCA jamais pode afastar-se da incumbência de zelar pelo efetivo respeito ao princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, conforme previsto no artigo 4º, *caput* e parágrafo único, alíneas “b”, “c” e “d”, combinado com os artigos. 87, 88 e 259, parágrafo único, todos da Lei nº 8.069/90 e no artigo 227, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Nota-se, igualmente, que as decisões tomadas pelo CMDCA devem ser, obrigatoriamente, publicadas no órgão oficial do Município, seguindo, destarte, as mesmas regras de publicação pertinentes aos demais atos do Poder Executivo (art. 5º da Res. nº 116/2005).

Depois de publicadas, as decisões vinculam as ações governamentais com as da sociedade civil organizada ante os princípios constitucionais da participação popular e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente. Em face dessa vinculação, o chefe do Poder Executivo não poderá deixar de cumprir as deliberações do CMDCA, sob pena de ser representado junto ao Ministério Público, ou demandado em Juízo pelo CMDCA ou pelos demais órgãos legitimados no artigo 210 da Lei nº 8.069/90 (ECA), visando à adoção das providências cabíveis.

Diante das análises apresentadas, é possível perceber que as funções do CMDCA apenas se tornam importantes na medida em que a sociedade civil efetivamente venha a participar de suas reuniões e de suas decisões, de modo que o Conselho represente a população não apenas de direito, mas de fato, manifestando seus anseios, ideais, e o que verdadeiramente os destinatários das políticas públicas de proteção integral (crianças e adolescentes) esperam conquistar, tendo como um forte aliado o Conselho Tutelar.

### **2.5.2. Conselho Tutelar**

Quanto ao Conselho Tutelar, este trabalho também busca subsídios que demonstrem sua importância como órgão de representação democrática da sociedade e instrumento de garantia de aplicação da Doutrina da Proteção Integral da Criança e do Adolescente, encarregado pela sociedade de zelar pela efetivação dos direitos da criança e do adolescente no Município, e cuja atuação tem influência direta nos trabalhos da educação municipal, como órgão mediador entre a escola, família e sociedade.

O Conselho Tutelar, na concepção dada pelo artigo 131 da Lei nº 8.069/90 (ECA), é um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, conforme as regras estabelecidas naquele Estatuto e nas demais legislações pertinentes. Possui vinculação meramente administrativa com o Poder Público municipal e sua atuação de forma competente e eficaz pode contribuir muito para a garantia do direito à educação de crianças e adolescentes no Município.

Dadas a extrema relevância e a abrangência de suas atribuições, não resta a menor dúvida de que o Conselho Tutelar tem plenas

condições de prestar um auxílio impagável na melhoria das condições de ensino – e de educação em geral – para nossas crianças e adolescentes. Para que isto ocorra, no entanto, é preciso que o Conselho Tutelar *qualifique sua atuação*, não mais se limitando ao singelo atendimento pontual de casos isolados de violação de direitos, não raro sequer dispendo de uma estrutura administrativa de apoio e de programas onde possa inserir a criança, o adolescente e/ou suas respectivas famílias (DIGIÁCOMO, 2004, P. 302, grifo do autor).

De acordo com o autor, é preciso entender que o Conselho Tutelar não é (ele próprio) um programa de atendimento. É um órgão que numa nova perspectiva de “desjurisdicionalização” e “desburocratização” da intervenção estatal em prol de crianças e adolescentes, foi encarregado de promover a avaliação das necessidades sócio-pedagógicas daqueles que se encontram em situação de risco, na forma fixada no artigo 98 da Lei nº 8.069/90 (ECA).

Em razão dessas necessidades (art. 100 do ECA) deve efetuar o encaminhamento da criança, do adolescente e seus pais ou responsável para os programas de atendimento disponíveis no Município, que correspondam, fundamentalmente, às medidas previstas nos artigos 101 e 129, ambos da Lei nº 8.069/90 (ECA).

Digiácomo (2004) sustenta que o Conselho Tutelar é dotado de poderes específicos, equiparados aos que possui a autoridade judiciária para que possa bem e fielmente exercer suas atribuições de defender os direitos infanto-juvenis.

Que, desse modo, o Conselho Tutelar possui *status* de autoridade pública, investido, inclusive do poder de requisição em relação a serviços públicos nas áreas da saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança (art. 136, III, alínea a, do ECA).

Possui também a prerrogativa de assessorar o Poder Executivo municipal na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (art. 136, inc. IX, do ECA), que pressupõe a criação e manutenção obrigatórias no Município, de programas específicos de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias (arts. 88, inc. III, 90, 101, 112 e 129, da Lei nº 8.069/90).

Nesse sentido, devemos considerar que, dada a amplitude concedida pelo legislador para atuação do Conselho Tutelar – que, como visto

acima, tem a incumbência de “(...) zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (...)”, nos termos do art. 131 da Lei 8.069/1990 -, o exercício de suas atribuições deve estar fundamentalmente voltado à defesa intransigente dos direitos de todas as crianças e adolescentes do Município, tendo um enfoque eminentemente *preventivo*. O legislador claramente destinou ao Conselho Tutelar o permanente *monitoramento* de toda a “rede” de atendimento à criança e ao adolescente, alhures mencionada, tendo para tanto estabelecido a obrigatoriedade de serem a ele comunicados, pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, tanto o registro das entidades não-governamentais quanto o dos programas de atendimento executados por estas e pelas entidades governamentais, as quais o órgão tem a incumbência de fiscalizar (DIGIÁCOMO, 2004, p. 306, grifo do autor).

O autor destaca a importância das atribuições do Conselho Tutelar e a necessidade de serem exercidas com responsabilidade e determinação pelos conselheiros, em virtude da condição de agentes políticos. Nessa assertiva, complementa:

[...] cedo ou tarde acabarão por contrariar os interesses de administradores públicos que, por estarem despreparados para a função que exercem e/ou descompromissados com o cumprimento de seus deveres legais e constitucionais decorrentes, acima de tudo, da Doutrina da Proteção Integral da Criança e do Adolescente, poderão criar embaraços ao pleno exercício das atribuições do órgão e promover represálias a seus integrantes [...]. O compromisso do Conselho Tutelar, como dito acima, não é com a aplicação meramente nominal (e formal) de medidas visando à solução de casos isolados “do jeito que der” – como se diz -, mas sim com a criação de uma verdadeira *política de atendimento*, que contemple estruturas (diga-se *serviços* e, acima de tudo, *programas de atendimentos*, tal qual previstos nos dispositivos estatutários alhures mencionados) articulados em “rede” que permitam o encaminhamento de crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco, nas hipóteses do art. 98 da Lei 8.069/1990, e crianças acusadas da prática de atos infracionais, bem como suas respectivas famílias, dando-lhes, assim, a proteção integral que lhes foi há tanto prometida pela lei e pela Constituição Federal (DIGIÁCOMO, 2004, p. 307, grifo do autor).

O Conselho Tutelar tem, portanto, dentre suas tarefas, a obrigação de buscar o ingresso ou o reingresso da criança ou do adolescente que esteja fora da escola por meio de gestões junto às autoridades responsáveis pela educação, e não junto à determinada escola. É o sistema de ensino que precisa se adequar à demanda visando cumprir o disposto no artigo 53, inciso V, da Lei nº 8.069/90.

Quanto à criação e estruturação do Conselho Tutelar, de acordo com o artigo 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente, é obrigação dos Municípios, mediante lei e independente do número de habitantes, criarem, instalar e ter em funcionamento, pelo menos um Conselho Tutelar. A legislação municipal deve explicitar a estrutura administrativa e institucional necessária ao seu adequado funcionamento.

O artigo 133 da Lei nº 8.069/90 (ECA) define os requisitos exigidos para a candidatura a membro do órgão, como a reconhecida idoneidade moral do candidato, idade superior a 21 anos e residir no Município. Todavia, nada obsta que o Município amplie o rol de requisitos insertos no artigo 133 do ECA por meio da lei municipal que o instituir.

O artigo 134 do ECA delega poderes ao Município para definir o local e forma de funcionamento do Conselho Tutelar, bem como sobre remuneração de seus membros, inclusive a necessidade de constar no orçamento anual do Município a previsão dos recursos que serão destinados ao seu funcionamento. E no artigo 135 o legislador infraconstitucional definiu a função do conselheiro tutelar como de serviço público relevante, com presunção de idoneidade moral e prisão especial em caso de crime comum, até o julgamento definitivo.

Para Marques (2004), a consideração da função dos conselheiros do Conselho Tutelar “como de serviço público”, condiciona-os como agentes políticos pelo fato de assumirem função de titulares de cargos estruturais na organização política do Poder Público. A escolha e investidura ocorrem por meio de processos estabelecidos por normas diversas daquelas concernentes aos servidores públicos em geral.

[...] as funções são os encargos atribuídos aos órgãos, cargos e agentes. O órgão normalmente recebe a função *in genere* e a repassa aos seus cargos *in specie*, ou a transfere diretamente a agentes sem cargo, com a necessária parcela de poder público para o seu exercício. Toda função é atribuída e delimitada por norma legal (MEIRELLES, 2001, p. 70).

Meirelles (2001) defende que essas atribuição e delimitação funcional configuram a competência do órgão, do cargo e do agente, ou seja, a natureza da função e o limite de poder para o seu desempenho. Quando o agente ultrapassa

esse limite, atua com abuso ou excesso de poder. Agentes políticos, para o autor, é uma das espécies do gênero agentes públicos<sup>11</sup>.

*Agentes políticos:* são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos (MEIRELLES, 2001, p. 71, grifo do autor).

Assim, os membros do Conselho Tutelar exercem funções públicas, conforme a definição do Direito Administrativo.

Marques (2004) também sustenta que os conselheiros desempenham atribuições típicas da atividade do órgão público a que pertencem, sem ocuparem, entretanto, cargo público.

A vinculação administrativa do Conselho Tutelar a um órgão municipal, como por exemplo, gabinete do prefeito ou uma das secretarias, é meramente para efeito de execução orçamentária, uma vez que cabe ao Município prover os recursos financeiros para o seu funcionamento.

Conforme o autor, não cabe ao setor ou departamento da Prefeitura, a que esteja vinculado administrativamente o Conselho Tutelar, o controle de suas ações, sob pena de se ter indevida intervenção em sua autonomia de atuar na garantia dos interesses da população infanto-juvenil.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), preocupado em auxiliar os Municípios em diversas questões referentes à criação, estruturação e funcionamento do Conselho Tutelar, sem ferir o regime constitucional que assegura autonomia política, administrativa e financeira a esses entes da federação (arts. 1º, 18 e 30, da CF/88), por meio da Resolução n.º 75, de 22 de outubro de 2001, estabelece os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares.

---

<sup>11</sup> Agentes públicos repartem-se inicialmente em cinco espécies ou categorias bem diferenciadas, a saber: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados, que por sua vez, se subdividem em subespécies ou subcategorias.

Tratam-se, pois, de referenciais (conjunto de recomendações) que devem nortear a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares, os limites institucionais a serem cumpridos por seus membros, bem como pelo Poder Executivo Municipal, em obediência às exigências legais, principalmente sob o aspecto da adequação da legislação municipal com a decorrente compreensão da dinâmica de suas relações.

Por meio do documento “Parâmetros de Funcionamento dos Conselhos Tutelares” (CONANDA, 2001), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente recomenda a criação de um Conselho Tutelar a cada 200 mil habitantes no Município, ou quando a densidade populacional for menor e o Município for organizado por Regiões Administrativas, ou ainda quando o Município tenha extensão territorial que justifique a criação de mais de um Conselho Tutelar por região.

De acordo com o documento, o Conselho Tutelar deve receber da Administração Pública Municipal tratamento similar dispensado aos demais órgãos do Município, mas sem qualquer vínculo empregatício. A própria lei municipal deve ressaltar de maneira expressa essa condição, já que o vínculo empregatício tem como um dos requisitos a relação de subordinação entre empregado e empregador, o que não existe entre o Município e o Conselheiro Tutelar.

Com relação aos direitos sociais do conselheiro tutelar, embora não exista relação de emprego com a municipalidade que gere vínculo, segundo o documento (CONANDA, 2001), a ele devem ser garantidos em lei os mesmos direitos conferidos pela legislação municipal aos servidores públicos que exercem cargos de confiança.

Quanto à escolha dos membros do Conselho Tutelar, o artigo 139 da Lei nº 8.069/90 (ECA) determina que o processo seja estabelecido por meio de lei municipal e que a realização do pleito fique sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), com a fiscalização do Ministério Público.

O voto deve ser direto, secreto e facultativo para todos os cidadãos do Município. A efetiva participação da população no processo de escolha dos conselheiros tutelares constitui-se num poderoso instrumento democrático que os cidadãos dispõem para avaliar e controlar o trabalho a ser realizado pelo Conselho Tutelar.



Vale lembrar que diante dos princípios constitucionais e estatutários que estabelecem justamente o envolvimento direto da comunidade local na discussão e solução dos problemas existentes, reputa-se imprescindível que a lei municipal assegure a participação democrática da população local no processo de escolha dos conselheiros tutelares, como única forma de conferir legitimidade aos seus mandatos.

Acerca dos requisitos para o cargo, alhures mencionados, o Conanda (2001) considera que é constitucionalmente possível a lei municipal agregar outras características além daquelas constantes no Estatuto da Criança e Adolescente (art. 133 da Lei nº 8.069/90), mas recomenda que o Município esteja atento ao princípio de defesa do melhor interesse da criança e do adolescente, onde fatores como escolaridade e experiência no trato com crianças podem ser secundários diante do desafio que é ser conselheiro tutelar.

De qualquer forma, segundo o Conanda, ao se estabelecer novas exigências na lei municipal, deve-se evitar a definição de condições que provoquem a elitização do Conselho Tutelar, comprometendo a própria existência do órgão ou acarretando o revezamento periódico sempre das mesmas pessoas.

Esses novos espaços do público são insurgentes e ainda revelam o novo, com todas as resistências que o novo provoca, como no caso dos administradores que temem a interferência dos Conselhos em sua discricionariedade, hoje absolutizada pela falta dos principais atores no controle dos princípios da proteção integral e da prioridade absoluta (MARQUES, 2004, p. 40).

Ao final deste Capítulo, importante avaliar, em consonância com as opiniões de Digiácomo (2004) e de Marques (2004), que a Lei nº 8.069/90 (ECA) trouxe uma nova dimensão política para a infância e a juventude por meio dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares. Trata-se da participação da sociedade na responsabilidade de assegurar os direitos às crianças e adolescentes, como exigência do artigo 227 da Constituição Federal de 1988.

Os estudos realizados sobre os Conselhos no foi no sentido de compreender esses órgãos de apoio à educação como instituições parceiras da escola no processo de construção da cidadania infanto-juvenil. Uma cidadania que atenda aos

princípios democráticos de direito e aos objetivos propostos pelo artigo 205 da Constituição Federal de 1988, ou seja, o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Destarte, procurou-se demonstrar ao longo do Capítulo, que esses órgãos de caráter eminentemente democráticos, devem ser parceiros imprescindíveis da educação para que o trinômio escola-família-comunidade possa, de fato, cumprir os princípios concernentes ao ensino na forma fixada no artigo 206 da Carta Cidadã de 1988, por meio da participação democrática com responsabilidade social, para o crescimento individual equânime dos cidadãos em geral e o desenvolvimento sustentável do Município.

### CAPÍTULO 3 - POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Nesta terceira etapa do trabalho, os estudos versam sobre a base doutrinária e os princípios e regras do Direito Educacional, que delineiam as políticas públicas municipais de educação a partir da Constituição Federal de 1988. São análises de juristas e doutrinadores sobre educação, juntamente com os principais instrumentos legais que impõem o dever aos Municípios de garantir a oferta de uma educação pública, gratuita e de qualidade.

Trata-se, desse modo, de um estudo das regras básicas sobre o dever do Município com relação à educação de sua competência com igualdade de acesso e permanência do aluno na escola e de valorização dos profissionais do magistério, sem desprezar a necessária participação democrática da família e da sociedade, por meio do controle social.

Relembrando um dos ícones da educação no Brasil do século passado, o professor Anísio Teixeira, que na década de 1960 já imaginava a liberdade como algo que se consegue, que se acrescenta, “se forem dadas ao homem as condições necessárias e suficientes” (TEIXEIRA, 2011, p, 357). E isso para o autor nada mais era do que garantir um mínimo de oportunidades iguais para que as capacidades ou as potencialidades do ser humano venham a desenvolver-se gerando mente e inteligência, como um produto social da educação e do cultivo.

O suposto “ser racional” dos gregos e o suposto indivíduo de Stuart Mill são dois produtos altamente elaborados, não sendo inata senão a possibilidade de determinado organismo humano se fazer um e outro, se a sua história, as experiências, as pessoas com que conviver e se agrupar, ou seja, a sua educação, a isto o ajudarem. Todos os homens dessa época do século XIX sabiam que uma sociedade selvagem produz o selvagem. Que uma sociedade “pré-lógica” cria uma mente “pré-lógica”. Imaginavam, então, que uma sociedade racional criaria uma mente racional. Mas, onde estava a sociedade racional? Os poucos homens que chegavam a essa vida racional só eram racionais em certos aspectos e em condições muito especiais. O mito do “animal racional” e o mito da “soberania” do indivíduo, como algo de inato e espontâneo, desfizeram-se, assim, por entre as obscuridades e as luzes da nova psicologia do século XX (TEIXEIRA, 2011, p. 357).

Na década de 1980, decorrido mais de 20 anos após o pensamento do professor Anísio Teixeira, surge o Estado Democrático de Direito no Brasil, que

culminou com a instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Em 5 de outubro do ano de 1988, é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. Nasce, então, um ordenamento jurídico moderno invocando valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, cujos direitos e garantias fundamentais, do indivíduo e da coletividade, mereceu um Título especial.

O destaque, neste Capítulo, é para o direito à educação, no que concerne à responsabilidade dos Municípios, como um direito social e fundamental, dever do Estado e da família, na forma asseverada pelos artigos 6º e 205 da Carta Cidadã de 1988.

Por conseguinte, essa introdução leva a uma reflexão incisiva a respeito das políticas públicas municipais de educação. Qual seria, então, o tipo de liberdade individual e de sociedade racional, democrática e científica que estariam sendo elaboradas pelas políticas públicas municipais de educação dentro de sua área de competência? Para se discutir as políticas públicas municipais de educação estão sendo observadas questões como a globalização, a educação como direito fundamental, o desenvolvimento tecnológico e a sustentabilidade ambiental?

São questões que na verdade deixam todos perplexos e tomados de curiosidades, mas que deverão ser desvendadas somente no Capítulo 4 deste trabalho. Por ora, importante ater-se à proposta apresentada, ou seja, de estudar a base doutrinária e os princípios e regras do direito à educação (Direito Educacional), que norteiam as políticas públicas municipais de educação.

### **3.1. A Educação nos Municípios: Obrigação e o Princípio de Subsidiariedade**

A nova ordem institucional estabelecida pela Constituição de 1988 amplia significativamente a gama de benefícios sociais, entre os quais se destacam os relativos à educação. Essa nova ordem compromete o Estado (*lato sensu*) com o oferecimento dos serviços, considerados essenciais à população, e descentraliza o poder e os recursos, permitindo o fortalecimento do regime federativo em atuação conjunta dos entes federados em regime de colaboração.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “*A natureza da administração pública é a de um *múnus público para quem a exerce [...]*” (MEIRELLES, 2001, p. 80, grifo do autor). Onde, o administrador público como representante do povo no poder,*

revestido desse *múnus público*, assume os encargos de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Conforme o autor, o administrador público está obrigado a cumprir com fidelidade os preceitos do Direito e da moral administrativa que regem sua atuação.

O gestor da *res publica*, ao assumir a representatividade popular, assume com a coletividade o compromisso de bem servi-la, haja vista que outro não é o interesse do povo, como legítimo detentor do poder e destinatário dos bens, serviços e interesses administrativos prestados pelo Estado.

*Os fins da administração pública* resumem-se num único objetivo: o *bem comum da coletividade administrada*. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade. “O fim, e não a vontade do administrador - ensina o Prof. Cirne Lima –, domina todas as formas de administração. Supõe, destarte, a atividade administrativa a preexistência de uma regra jurídica, reconhecendo-lhe uma finalidade própria. Jaz, conseqüentemente, a administração pública debaixo da legislação, que deve enunciar e determinar a regra de Direito” (MEIRELLES, 2001, pp. 80/81, grifo do autor).

O agente do Poder Público (no caso, o prefeito, o secretário municipal de educação etc.), no desempenho do cargo que ocupa, não pode buscar outro objetivo, ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade que desempenha. Está adstrito, portanto, aos deveres que a lei lhe impõe. Não pode renunciar a qualquer parcela dos poderes e prerrogativas que lhe são conferidos.

Sustenta Meirelles (2001), que isso se deve pelo fato dos deveres, poderes e prerrogativas não lhe serem outorgados em consideração pessoal, mas para serem utilizados pelo administrador em benefício da comunidade administrada. “Descumpri-los ou renunciá-los equivalerá a desconsiderar a incumbência que aceitou ao empossar-se no cargo ou função pública” (MEIRELLES, 2001, p. 81).

Para o autor, se o administrador deixar de exercer os poderes necessários à consecução dos fins sociais, que constituem a única razão de ser da autoridade pública de que é investido, importará renunciar os meios indispensáveis para atingir os objetivos da Administração.

Meirelles (2001) defende ainda que os fins da Administração consubstanciam-se na defesa do *interesse público*, assim entendidas aquelas aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por uma parte expressiva de seus membros. “O ato ou contrato administrativo realizado sem interesse público configura desvio de finalidade” (MEIRELLES, 2001, p. 81).

Em que pese tais ponderações com relação ao *múnus* do administrador público, não se pode negar que na realidade às vezes acaba sendo um pouco diferente. O despreparo, a falta de vontade política ou mesmo a ganância, em certos casos, por alguns políticos que assumem o poder apenas por interesses pessoais, têm levado o Legislativo e o Executivo à incapacidade de fazer refletir nas leis e nas execuções governamentais os desejos e apelos sociais, tornando-se necessário, quando isso acontece, que a população recorra a alternativas concretizadoras dos anseios populares pela efetivação dos compromissos e programas, via o Poder Judiciário.

Um dos encargos primordiais do administrador público, a educação, como direito fundamental de natureza social, encontra-se, cristalinamente contemplada na Carta Política de 1988. Assim, tem-se a educação como direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205, parte inicial, CF/88). A educação como direito fundamental de natureza social (art. 6º, CF/88). A educação básica com reserva orçamentária mínima para investimento em cada ente da federação (art. 212, CF/88). O acesso obrigatório e gratuito à educação básica como direito público subjetivo (art. 208, § 1º, CF/88). A responsabilização da autoridade pública pela omissão ou oferta irregular do ensino (art. 208, § 2º, CF/88).

A elaboração e implementação de políticas públicas educacionais no Município, como comentado no Capítulo 1 deste trabalho, tornam-se objeto por excelência, dos direitos sociais e constitui o grande eixo orientador da atividade do administrador público municipal no cumprimento do dever constitucional de ofertar a educação básica a todas as crianças nas etapas da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental.

Para que o Município possa atuar com autonomia, a Constituição de 1988 vincula recursos específicos, visando assegurar, minimamente, a viabilização das políticas públicas municipais de educação por meio de redistribuição, pela União,

dos valores arrecadados de impostos para garantir a educação básica (art. 2011, § 1º, CF/88).

A Lei nº 9.394/96, que instituiu as diretrizes e bases da educação nacional, no artigo 9º, inciso III, estabelece que, entre outros encargos, cabe à União prestar assistência técnica e financeira aos Municípios, e o artigo 11 atribui aos Municípios, dentre outras responsabilidades, o dever de oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental.

Todavia, caso queiram, poderão atuar em outros níveis de ensino, desde que atendidas plenamente às necessidades de sua área de competência e que os investimentos fiquem além do percentual mínimo (25%) vinculado pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica (art. 11, inciso V).

De qualquer modo, o processo de imposição de responsabilidade pela Constituição Federal e pela Lei nº 9.394/96 (LDB), aos Municípios, de assumirem a oferta da educação infantil e o ensino fundamental (este último em parceria com Estado), pode-se afirmar que já é de fato uma realidade.

Contudo, a capacidade da maioria dos pequenos Municípios em criarem e gerenciarem os serviços na área da educação de sua competência, a partir da municipalização do ensino fundamental, que ocorreu nos anos iniciais do período de vigência do Fundef (a partir de 1997), tem-se desenvolvido com alguma dificuldade.

O aumento das despesas nas contas dos Municípios com a educação e a falta de planejamento, são alguns dos problemas mais comuns apontados por estudiosos no assunto. Destarte, a dependência de transferências federais voluntárias para a expansão da rede física municipal e o fornecimento de cursos de qualificação à distância aos seus professores, pela União, têm sido uma necessidade constante.

### **3.1.1. O Princípio de Subsidiariedade**

Invoca-se aqui o princípio de subsidiariedade na gestão da educação, decorrente das relações entre os entes federados e a sociedade civil. A Constituição Cidadã de 1988 reconhece o princípio de subsidiariedade em diversos artigos de seu texto e permite ao intérprete da lei a vasta ampliação desse conceito. Institui um Estado Democrático de Direito com o fim de assegurar o exercício dos direitos

individuais e coletivos, como garantias de igualdade, liberdade e segurança, visando proporcionar a todos o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e justiça como valores supremos. De acordo com o Preâmbulo da Constituição de 1988: “Uma sociedade fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias” (BRASIL, 1988).

O princípio de subsidiariedade, ainda reconhecido como um conceito novo no Brasil, implicitamente acolhido pela Constituição de 1988, já é aplicado há mais tempo em alguns países do Primeiro Mundo, com destaque especial para a Alemanha que foi a sua precursora.

Carla Andrea Soares de Araújo, mencionando Houaiss (2001:2628), ao discorrer sobre subsidiariedade, explica que: “o vocábulo advém do latim *subsidium*, e significa “*subsídio, ajuda, socorro, apoio*; mas também pode ser entendido como *proteção, defesa, ou mesmo como recurso, meio*” (ARAÚJO, 2010, p. 61, grifo da autora).

Entenda-se que o termo *ajudar* significa acompanhar, apoiar, auxiliar, e nele está implícito a liberdade e o reconhecimento da pessoa necessitada. Ajudar não significa, portanto, substituir a ação da pessoa. Este esclarecimento é necessário para que se compreenda a relação intrínseca entre o princípio de subsidiariedade – enquanto um dos norteadores da ação do Estado – e o reconhecimento da dignidade da pessoa e das suas relações com outras pessoas. O princípio de subsidiariedade reflete sobre a relação entre o Estado, como instância de poder político superior, e a sociedade; logo, entre o governo e seus cidadãos. Quando aplicado à esfera do Estado, esse princípio significa que o Estado deve ajudar as pessoas, os cidadãos, reconhecendo-as como sujeitos na realidade na qual se encontram. A subsidiariedade pressupõe, portanto, a valorização da pessoa e da sua liberdade (ARAÚJO, 2010, pp. 61/62, grifo da autora).

De acordo com a autora, acolhendo o pensamento de Baracho, 1995, o princípio de subsidiariedade, apesar de estar presente em diversos ramos do Direito, sua origem na verdade encontra-se no Direito Canônico e seu desenvolvimento no âmbito do pensamento social cristão. Porém, alguns autores o associam a ideias surgidas na Antiguidade Clássica, como para Aristóteles, por exemplo, que via a função subsidiária do Estado como uma forma de resgate da ideia de Direito Natural. Nessa visão o Estado deve ser plural, uma vez que as pessoas são diferentes por natureza, mas que se associam por meio dele.



Tomás de Aquino, inspirado por Aristóteles, contribui para seu entendimento à medida que afirma que o Estado deve promover o bem comum, como síntese da ordem e da justiça e assegurar a participação de todos na coisa pública. Na modernidade, o princípio da subsidiariedade é evocado, ainda que implicitamente na Encíclica *Rerum Novarum* (1891), que discute o problema social que advinha do Liberalismo Econômico que gerava o afluxo de bens a uma pequena parte da população e, conseqüentemente, a miséria imerecida dos trabalhadores (LEÃO XII, 1993:75). O Papa Leão XIII, nessa encíclica, assinala que o Estado deve agir em prol do bem comum, ao mesmo tempo em que não deve sobrepor-se à sociedade civil, e critica também a postura do Socialismo que incitava à oposição contínua de trabalhadores e empresários e também instigava a população contra a propriedade privada (ARAÚJO, 2010, pp. 62/63, grifo da autora).

Araújo (2010) apresenta a ideia do princípio de subsidiariedade, que segundo a Encíclica *Quadragesimo Anno*, do Papa Pio XI, configura o valor da autêntica autonomia das pessoas e dos grupos sociais, sem o exagero do individualismo proposto pelo Liberalismo.

A essência dessa Encíclica, extraída dos estudos de Araújo (2010), resume-se no fato de que não é justo subtrair dos indivíduos aquilo que eles podem fazer por iniciativa própria, confiando tal iniciativa à coletividade. Assim também, é injusto atribuir a uma sociedade maior e mais elevada o que uma sociedade menor e inferior pode conseguir. “[...] é um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua ação é coadjuvar os seus membros, e não destruí-los nem absorvê-los” (PIO XI, 1972:77-78 *apud* ARAÚJO, 2010, p. 63,).

Contudo, para a autora, a expressão *princípio de subsidiariedade* dá-se formalmente na Encíclica *Mater et Magistra* (1961), na qual João XXIII sublinha o papel dos poderes públicos.

A ação desses poderes, que deve ter caráter de orientação, de estímulo, de coordenação, de suplência e de integração, há de inspirar-se no ‘princípio de subsidiariedade’ formulado por Pio XI na encíclica *Quadragesimo Anno*. (JOÃO XXIII, [19]:174) E, dessa forma, outros documentos canônicos, em resposta à situação social, reafirmaram a relevância do princípio de subsidiariedade, aprofundando suas implicações (ARAÚJO, 2010, p. 64).

Contemporaneamente, garante Araujo (2010), o princípio de subsidiariedade incorporou-se às teorias jurídicas, principalmente à do Direito Público, aplicando-se tanto à esfera política como à econômica e social.

Na organização dos entes federados, para o princípio de subsidiariedade, os Estados e a União, em termos de competências, devem prevalecer sobre os Municípios somente quando estes, a seu critério, não estiverem aptos a executar suas competências de modo eficiente. Em outras palavras, pelo princípio de subsidiariedade o Município passa a ser reconhecido no ordenamento jurídico como o principal e mais capaz agente do desenvolvimento social, limitado apenas por circunstâncias que exijam, temporária ou permanentemente, o aporte de recursos ou de gestão dos entes superiores.

A educação, ao ser vista pelo administrador municipal sob a ótica do princípio de subsidiariedade, torna-se um bem público que, automaticamente, condiciona a ação do Município no sentido de favorecer o envolvimento responsável e criativo dos grupos sociais<sup>12</sup>. E nesse sentido, necessário se faz novamente recorrer às lições de Carla Andrea Soares de Araújo, que sentencia:

[...] a experiência de um Estado oriundo pelo princípio de subsidiariedade tende a transformar a educação em algo realmente público e de conotação não estatal. Tornar público significa que aquela obra educativa pertence a um povo, a uma comunidade, carrega um ideal de humanidade, afirma uma tradição, costumes e valores. Sem um ideal de humanidade, o povo transforma-se na massa, na multidão amorfa na qual qualquer medida de homogeneização é aceita como bandeira de igualitarismo; a massa, de forma inerte, espera que algo lhe seja dado, mesmo que migalhas, não se move, não constrói (sic) nada com sua força e inteligência (ARAÚJO, 2010, p. 72).

Cavalcanti (2008) entende que o Estado (*lato sensu*) ao adotar o princípio de subsidiariedade, reconhece a dignidade da pessoa e admite a legitimidade jurídica de políticas que possibilitem a valorização da sociedade civil em relação aos indivíduos.

---

<sup>12</sup> Importante ressaltar os conselhos municipais de apoio à educação, de instituição obrigatória, e o conselho escolar, todos analisados individualmente no Capítulo II, com seus princípios de caráter público, voz plural representativa da comunidade, decisões coletivas, defesa da democracia participativa na educação, da cidadania e do sentido de integração.

As políticas públicas tornam-se um reflexo da concepção sobre o homem e sobre a participação da sociedade civil no desenvolvimento. De forma positiva, a autora reconhece no princípio de subsidiariedade o envolvimento do Estado com a sociedade (pessoas, famílias, grupos intermediários, associações etc.), ciente de que não deve fazer mais, como também não deve fazer menos, que oferecer uma ajuda a autonomia do indivíduo.

A solução para a continuidade no crescimento parece estar na descoberta de que o homem, o cidadão, pode ser protagonista e responsável pelo seu desenvolvimento, assim como pelo de sua comunidade. E, portanto, o que o Estado deve fazer é: favorecer as políticas públicas dos entes mais próximos à pessoa estimulando, assim, a participação social ativa (CAVALCANTI, 2008, documento *online*).

A administração da educação sob os olhares de Araújo (2010), na prática ainda possui muita ingerência por parte do Estado. Ingerência na determinação de conteúdos, na distribuição dos recursos, no estabelecimento de diretrizes da educação, no financiamento do tipo de educação, tudo em virtude das escolas públicas serem estatais. Essa forma de administrar a educação, segundo a autora, acaba configurando um sistema (quer municipal ou estadual) com baixa valorização da participação comunitária e uma estrutura de poder centralizado.

Defende, citando obra de sua própria autoria (2008), a importância da participação comunitária na educação, como forma de reconhecer e valorizar a integração da comunidade no processo educacional.

As referências comunitárias conferem identidade aos grupos sociais que constituem uma sociedade, mas, uma vez imposta uma cultura hegemônica, dissociada das tradições locais, das referências morais de comportamento, impõe-se regras excludentes, particularistas, que tendem a gerar conflitos e não diálogos entre as diversidades. A valorização da participação dos grupos intermediários no pensar e fazer educação significa considerar que os sujeitos coletivos são capazes de experimentar a solidariedade que constrói (sic) e que respeita o outro nos seus valores e nas suas diferenças, que respeita aquele que é diferente em cultura, em tradição, em espiritualidade, porque se reconhece parte de um povo, concretizando uma ampla experiência de inclusão social (ARAÚJO, 2008 2010, p. 72).

Ao final deste subtítulo, realça-se o princípio de subsidiariedade como um instrumento decisivo no fortalecimento das políticas públicas municipais de educação. Pressupõe-se uma política municipal de educação positivada no papel do Estado, no federalismo, na autonomia constitucional e na estrutura democrática, com a necessária participação da sociedade por meio do controle social.

Para que o Município possa cumprir com êxito o dever com a educação de sua competência, este trabalho procurou mostrar como é necessário que os gestores municipais de educação compreendam o valor da sociedade civil e incentivem a participação social na vida da escola. Os meios são os conselhos municipais de apoio à educação e as entidades sem fins lucrativos. Com os olhos voltados prioritariamente para as pessoas é possível reconhecê-las como sujeitos capazes e livres para colaborar com a melhoria da qualidade do ensino no Município, como um compromisso de todos.

### **3.2. Dos Recursos Financeiros Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Público Municipal**

Neste tópico são apresentados estudos sobre os recursos financeiros que o Município deve investir na manutenção e desenvolvimento do ensino público de sua competência, de acordo com o artigo 212, da Constituição Federal de 1988 e artigo 69, da Lei nº 9.394/96 (LDB).

A Constituição de 1988 fixou os princípios e a Lei nº 9.394/96 estabeleceu as diretrizes e bases, de forma que se caracterizou pela divisão de competências e de responsabilidades na educação entre União, Estados e Municípios em todo o território nacional. Essa divisão aplica-se também ao financiamento e à manutenção dos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação e do ensino. O artigo 212, *caput*, da Carta Cidadã, atribui ao Município o dever de aplicar em educação nunca menos que vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

Com Ribeiro (2009) é possível notar que a distribuição de competência e recursos entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, foi estabelecida pelo legislador constitucional no sentido de garantir o necessário equilíbrio de forças e de verbas na área educacional. Da mesma forma, aprende com o autor que essa

distribuição de competência e recursos serve como chave da estrutura organizacional da educação em todo o território nacional, uma vez que tal estrutura é, ideologicamente, ancorada no modelo federativo e na descentralização.

Essa estrutura, sustenta Ribeiro (2009), decorre da incidência do princípio de subsidiariedade, como garantidor da convivência harmônica entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios no desempenho do ônus constitucional de prestação da educação para todos e, principalmente da autonomia municipal.

Sobreleva de importância a repartição equânime da renda quando observamos que a tarefa educacional é cara – e isto já foi notado desde muito com expressa referência no "Manifesto dos Educadores" do final da década de cinquenta (sic): "não há educação barata, como não há guerra barata" – e que nosso passado centralizador aqui também nos condena: o espraiamento do federal para além do razoável e necessário, por meio do controle das verbas públicas, dentro de uma estrutura administrativa deliberadamente complexa (RIBEIRO, 2009, p. 261).

A LDB, além de ratificar os preceitos constitucionais de colaboração dos entes federados no que se refere à organização, à oferta e ao financiamento da educação, também define o que se constitui como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 70), e o que não se constitui (art. 71). O objetivo é impedir que esses recursos sejam utilizados para financiar serviços ou comprar produtos, que muitas vezes não se configuram como serviços ou produtos de usos educacionais, relacionados diretamente ao ensino.

Nesse enfoque, uma vez mais este trabalho aponta para a necessária e indispensável participação democrática da comunidade, por meio do controle social, no acompanhamento e na fiscalização dos recursos destinados à educação e, particularmente, à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os princípios da publicidade e da eficiência, assim como da legalidade, impessoalidade, moralidade, elencados no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, são princípios da administração pública que devem ser cobrados pelos órgãos de controle social dos recursos destinados à educação e ao ensino.

A adoção de tais princípios e o acompanhamento pela comunidade por meio dos conselhos municipais, é visto pelo legislador constitucional e também pelo infraconstitucional, como solução para a correta destinação dos recursos públicos à educação, de forma a transformá-la como a prioridade número um dos Municípios.

No que consiste aos recursos financeiros destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino municipal, destaca-se o artigo 68 da Lei nº 9.394/96 (LDB), o qual resume em cinco fontes básicas de recursos públicos destinados à educação, ou seja: I) receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II - receita de transferências constitucionais e outras transferências; III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV - receita de incentivos fiscais; e V - outros recursos previstos em lei.

Embora a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, tenha instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, contudo, o Município não está isento da obrigação de investir na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no artigo 212, da Carta Cidadã de 1988 e no artigo 11, da Lei nº 9.394/96 (LDB).

[...] O FUNDEB amplia os níveis de ensino a serem atendidos, compromete a União com recursos para o financiamento da educação, estabelece coeficientes de diferenciação para a destinação de recursos entre os diferentes níveis e modalidades de ensino – complementa aspectos do Fundo para o ensino fundamental, respondendo a críticas que haviam sido feitas na década anterior (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2008, documento *online*).

Sobre o tema, defendem as autoras que é preciso definir um rumo frente à preocupação central do Município em termos de formulação da política educacional. Primeiro é preciso saber que educação se pretende proporcionar às crianças, para depois alocar os recursos de maneira a realizar essa expectativa. E o que se discute sob esse ponto de vista, não é como o Município alocará os recursos que já julga suficientes para o financiamento da educação, mas o princípio que orienta sua relação com a satisfação da necessidade da sociedade.

Após definidos os objetivos da educação que o Município deseja ofertar, ou seja, a qualidade que se almeja perseguir, os recursos deverão ser destinados conforme os custos necessários para a realização da educação pretendida. Oliveira e Teixeira (2008) sustentam que essa preocupação não esteve presente na formulação do Fundef, nem do Fundeb. Para elas, ao contrário, em ambos os fundos é simples perceber que se tratou da mesma política e a qualidade do ensino foi

colocada em um nível inferior na escala de prioridades para os gastos públicos com educação.

Consideram como a primeira questão fundamental a definição dos recursos mínimos necessários à manutenção e desenvolvimento do ensino. O componente mais importante é os 25% de todos os impostos arrecadados pelo Município ou a ele transferidos pelos governos da União e do respectivo Estado. Na hipótese em que a Lei Orgânica municipal estipule percentual mínimo acima dos 25% previstos pela Constituição Federal, deve prevalecer o percentual maior, conforme estabelece o artigo 69 da Lei nº 9.394/96 (LDB).

Dessa forma, cabe ao prefeito, evidentemente, ter uma preocupação especial com a educação de modo a não se limitar apenas na aplicação do percentual mínimo, mas num montante necessário para oferecer uma educação de qualidade que realmente alfabetize as crianças. “É uma estratégia para quem pensa no futuro e age no presente com as ações focadas no crescimento sócio-econômico e cultural da comunidade local” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2008, documento *online*). Defendem as autoras que é uma atitude de alguém que compreende e acredita o quanto a educação é importante para melhorar as condições de vida das pessoas e garantir a mais ampla autonomia possível ao Município.

Nessa seara, Rossinholi (2010), fazendo alusão a Nogueira (2004), sustenta que a globalização e o pensamento neoliberal, se por um lado trouxeram o enfraquecimento do Estado-Nação, por outro, o Município ganhou projeção estratégica ao se converter em ator dinâmico do processo social. Ao refletir em termos mais imediatos sobre as transformações induzidas pelos novos ambientes, o Município deve adotar uma tendência para ampliar as margens de sua autonomia e até mesmo, em alguns casos, de agir como sucedâneo do Estado a que pertence.

A lógica é o Município tornar-se protagonista direto do desenvolvimento, transformando-se em um importante polo de poder, tendo na educação sua pilastra mestra de sustentação. É o federalismo ditado pela Constituição Cidadã de 1988, sendo visto não como uma simples descentralização, mas sim como um sistema no qual coexistem a autonomia local e o poder central (ROSSINHOLI, 2010, p. 44).

Davies (2006) aponta a importância de compreender e de refletir sobre o custo e o financiamento da educação no Município, tendo como referência a

Constituição de 1988 e a legislação educacional a partir de 1996. Para o autor, além do percentual mínimo dos impostos, as demais fontes, como o salário-educação, transferências federais vinculadas aos programas, merenda escolar, dinheiro direto na escola, transporte escolar etc., bem como rendimentos que os governos auferem com a aplicação de impostos e outras receitas do mercado financeiro, tudo isso deve ser acrescido no percentual mínimo destinado à educação municipal.

Além da definição dos recursos mínimos, é preciso atenção para o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), esclarecido em certa medida pelos artigos 70 e 71 da LDB e pelo parecer 26/97 do CNE, porém interpretado equivocada e contraditoriamente por muitos Tribunais de Contas. Em primeiro lugar, este conceito não deve ser confundido com o de educação em sentido lato (treinamento de funcionários de qualquer secretaria, por exemplo) ou o conceito orçamentário de educação e cultura (vigente até o ano de 1999) ou de educação (vigente a partir de 2000), como foi prática comum de muitos governos e que resultou em menos recursos para a MDE. Em segundo, o detalhamento do que é MDE nos artigos 70 e 71 não foi suficiente para evitar interpretações contraditórias (DAVIES, 2006, documento *online*).

Como exemplo de interpretação equivocada de manutenção e de desenvolvimento do ensino, Davies (2006) comenta o caso dos inativos, que muitos governos, com a concordância de Tribunais de Contas, têm considerado como despesas que se enquadram na educação. Para o autor, no entanto, é óbvio que os inativos não contribuem nem para manter nem para desenvolver o ensino.

Conforme o autor, o espírito da Lei nº 9.394/96 (LDB), no artigo 71, inciso VI, é de que docentes ou trabalhadores em educação em desvio de função ou atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino não devem ser pagos com os recursos vinculados à educação, como observado no parecer 26/97 do Conselho Nacional de Educação.

Outra questão que também deve ser considerada fundamental, alerta Davies (2006), é a obrigação incondicional do Município prevista no artigo 11, inciso V, da Lei nº 9.394/96, de ofertar a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, com o dever de investir, no mínimo, os 25% vinculados pela Constituição à manutenção e desenvolvimento do ensino. Caso o prefeito deseje aplicar em qualquer outro nível de ensino, poderá fazê-lo somente



depois de atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência, e com recursos acima dos percentuais mínimos.

Enfim, com base nas colocações feitas por Davies (2006), vale destacar aqui uma questão nunca resolvida satisfatoriamente desde a promulgação da Carta de Princípios de 1988. Trata-se do grau de responsabilidade de cada um dos entes federados na oferta e distribuição dos diferentes níveis e modalidades de ensino e seu financiamento. Afinal, até hoje ainda não foi regulamentado o regime de colaboração conforme previsto na Constituição (art. 211, § 4º) e na Lei nº 9.394/96 (art. 8º, *caput*).

De certa forma, é preciso reconhecer, de acordo com o autor, que as Emendas Constitucionais nº 14/96 e 53/2006, procuraram resolver a questão por meio do Fundef e do Fundeb, respectivamente, subvinculando alguns impostos dos governos estaduais e municipais e distribuindo-os de acordo com o número de matrículas, primeiro no ensino fundamental, depois na educação básica como um todo.

Outra tentativa de solução ditada pela Emenda Constitucional nº 14/96, também conforme observa Davies (2006), foi a de impor aos Municípios a obrigação de atuarem na educação infantil e no ensino fundamental, e aos Estados, a responsabilidade pelo ensino fundamental e médio, o que não significa dizer que os Estados estão desobrigados de atuarem na educação infantil, mas tudo sem regras específicas que regulamentem o regime de colaboração.

Conclui-se, portanto, que permanecem algumas indefinições de ordem jurídica no contexto da política financeira de manutenção e desenvolvimento da educação municipal, cujas questões ainda não encontram respostas plausíveis de soluções ante a ausência de regras específicas reguladoras do regime de colaboração.

### **3.3. O Fundeb e a Valorização dos Profissionais da Educação Escolar Municipal**

“Uma educação de qualidade começa com a valorização do educador. Esta valorização advém do respeito proveniente do reconhecimento.”

Flavio Laia

Neste tópico são vistos os princípios constitucionais elencados no artigo 206, incisos V e VIII e parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, o artigo 70, inciso I, da Lei nº 9.394/96 (LDB) e os artigos 2º, *in fine*, e 22 da Lei nº 11.494/2007, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Porém, antes de adentrar ao tema propriamente dito, oportuno relembrar que desde a promulgação da Constituição de 1988, uma parcela de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, está vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino municipal (art. 212, *caput*, CF/88). E que a Emenda Constitucional nº 14/96 deu origem ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)<sup>13</sup>, que antecedeu o Fundeb.

Logo, após a Emenda Constitucional nº 14/96, o Fundef foi instituído e implantado pela Lei nº 9.424/96. Na prática, com a implantação do Fundef em todo o território nacional somente a partir de 1º de janeiro de 1998, uma parcela de 60% dos recursos do Fundo (60% dos 25%) passou a ter destinação específica à valorização dos professores do ensino fundamental. A partilha dos recursos entre o Governo de cada Estado e seus Municípios, tinha como base o número de alunos do ensino fundamental matriculados em cada rede de ensino.

O Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, como abordado no tópico 2.2., do Capítulo 2 desse trabalho, tem sua origem na Emenda Constitucional nº 53/2006. Foi instituído pela Lei nº 11.494/2007, de 20 de junho de 2007, que converteu em lei a Medida Provisória nº 339/2006, em vigor desde 1º de janeiro de 1997.

---

<sup>13</sup> Criado em dezembro de 1996, no ano seguinte o Fundef foi implantado de forma experimental no Estado do Pará e funcionou em todo o país no período de 1º de janeiro de 1998 a 31 de dezembro de 2006. Dos recursos da educação 60% passou a ser subvinculado ao ensino fundamental (60% de 25% = 15% dos impostos e transferências), sendo que parte dessa subvinculação de 15% passava pelo Fundef, cuja partilha dos recursos tinha como base o número de alunos do ensino fundamental atendido em cada rede de ensino.

Na ocasião para o Ministério da Educação, conforme o Manual de Orientação (2001), a maior inovação do Fundef foi a mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental público no país pela subvinculação de uma parcela dos recursos da educação a esse nível de ensino. A distribuição dos recursos passou a ser realizada automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental em cada rede de ensino. Com isso, criou-se uma partilha de responsabilidades entre o governo de cada Estado da federação e os prefeitos dos Municípios que o compõem. As receitas e despesas correspondentes, por sua vez, deveriam estar previstas no orçamento e a execução contabilizada de forma específica.

A finalidade do Fundeb foi de atender a todas as etapas da educação básica, inclusive aos programas direcionados a jovens e adultos e tem vigência prevista até 31 de dezembro de 2020.

Conforme a Lei nº 11.494/2007, o Fundeb é um Fundo de natureza contábil, cuja distribuição dos recursos é feita pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) de acordo com o número de matrículas do ano anterior de cada escola. A essência do Fundeb, segundo o MEC “é a de promover a inclusão de alunos e a valorização dos profissionais da educação com justiça social” (BRASIL, 2008).

Contudo, permaneceu o mesmo critério de distribuição dos recursos com base no número de alunos matriculados na educação básica, de acordo com os dados do censo escolar do ano anterior. São computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (art. 211, §§ 2º e 3º, da CF/88), No caso dos Municípios, eles recebem os recursos do Fundeb com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental. Da mesma forma, a aplicação desses recursos pelo gestor municipal de educação, deve ser direcionada levando-se em consideração a responsabilidade constitucional que delimita a atuação dos Municípios em relação à educação básica.

Prescreve o artigo 206 da Carta Política de 1988, que o ensino deve ser ministrado com base em oito princípios, dos quais serão examinados neste trabalho, os princípios elencados nos incisos V e VIII. O inciso V que trata da valorização dos profissionais da educação escolar e o VIII que cuida do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública.

Dentre as variáveis que concorrem para a qualidade da educação no Município, sem dúvidas, é imperioso destacar a valorização dos profissionais da educação municipal, consoante dispõe o artigo 206, inciso V da Constituição. A valorização, de acordo com a Carta de Princípios de 1988, deve ocorrer na forma de planos de carreira e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, dentre outros critérios.

O inciso VIII, do mesmo artigo, garante piso salarial profissional nacional aos profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. O parágrafo único do artigo 206, em comento, transferiu ao legislador infraconstitucional o compromisso de definir as categorias de trabalhadores considerados profissionais

da educação básica e a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira nos âmbitos dos três níveis de governo. Por fim, é bom lembrar que os dispositivos mencionados (incisos V e VIII e parágrafo único do art. 206, CF/88), são decorrentes da Emenda Constitucional nº 53/2006.

No ano de 2008, foi editada a Lei nº 11.738 que fixou o piso salarial profissional nacional, apenas para os profissionais do magistério público da educação básica (professores), atendendo o artigo 60, inciso III, alínea “e”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, também proveniente da Emenda Constitucional nº 53/2006 e o artigo 41 da Lei nº 11.494/2006 (Fundeb).

Não obstante, ficaram de fora do Piso Salarial Nacional todos os demais profissionais da educação básica, restando apenas o consolo de que seus direitos continuam sendo garantidos pelo artigo 206, incisos V e VIII e parágrafo único, da Constituição Cidadã de 1988 e artigo 60, *caput, in fine*, do ADCT e artigo 2º, *in fine*, da Lei nº 11.494/2007 (Fundeb).

Quanto à regulamentação dos preceitos mencionados, pelos Municípios, a Constituição Federal, no artigo 39, estabelece autonomia federativa aos entes federados para legislar sobre a gestão funcional de seus servidores. Logicamente estão incluídos os planos de carreira dos profissionais da educação básica de competência dos Municípios. No entanto, é preciso observar alguns comandos de leis federais, em especial, os previstos no artigo 67 da nº Lei 9.394/1996 (LDB), no artigo 40 da Lei nº 11.494/2007 (Fundeb) e no artigo 6º da Lei nº 11.738/2008.

No que pertine à administração dos recursos do Fundeb no Município, tudo indica que a responsabilidade deve ser do secretário municipal de educação (gestor dos recursos da educação), mediante delegação de competência do prefeito para atuar como o ordenador de despesas desses recursos.

Desse modo, os recursos do Fundeb devem ser tratados de acordo com o artigo 69, § 5º da Lei nº 9.394/96, uma vez que toda a movimentação financeira deve ser feita em conta bancária específica do Fundo sob a responsabilidade do gestor da educação. Cabe ao prefeito delegar a competência necessária ao secretário municipal de educação e responder solidariamente com ele pela administração dos recursos.

No Paraná, o Provimento nº 37/99, do Egrégio Tribunal de Contas (TC-PR, 1999), nos artigos 33, 34 e 35, estabelece que o Chefe do Poder Executivo será

solidariamente responsável com o gestor da educação pelos gastos públicos em educação, bem como pelos atos por ele praticados na administração dos recursos financeiros destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os recursos deverão ser depositados em contas bancárias específicas, cabendo ao secretário municipal de educação, no caso dos Municípios, a competência de gerir referidos recursos solidariamente com o prefeito mediante a correspondente delegação de poderes<sup>14</sup>.

No que concerne à valorização dos profissionais da educação escolar municipal, essa medida pode caracterizar-se como fator decisivo para quem deseja levantar a principal bandeira em prol de uma educação pública de qualidade. Mas quem seriam esses trabalhadores da educação básica no Município? O Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Básica - SEB, responde:

Inicialmente, é indispensável delimitar, com um razoável grau de precisão – apesar da aparente facilidade para sua identificação –, algumas características comuns e específicas de segmentos que integram aqueles que designamos, aqui, como trabalhadores em educação. Seu elemento de identificação, nitidamente perceptível, está no fato de serem todos sujeitos, por intermédio do exercício do seu trabalho, da efetivação social do ato educativo escolar. No entanto, esse não é o único fator constitutivo da identidade profissional desses trabalhadores. Além dele, e tão significativo quanto, é preciso levar em consideração, para a explicitação dessa identidade, o ramo do saber priorizado na formação – inicial e continuada – desse profissional. É na articulação dialética das duas vertentes anteriormente mencionadas – campo do conhecimento ao qual se vincula e forma social de atuação – que se estabelece a identidade de cada um dos sujeitos sociais individuais que compõem o grupo dos trabalhadores em educação [...]. (BRASIL, 2006, documento *online*).

---

<sup>14</sup> Provimento nº 37/99, do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ainda quando os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino estavam sob a égide da Lei nº 9.424/96 (Fundef).

Art. 33 - O Chefe do Poder Executivo de cada ente público será solidariamente responsável com o titular do órgão responsável pela educação, pelos gastos públicos em educação e pela respectiva execução orçamentária.

Art. 34 - De igual forma, o Chefe do Poder Executivo será solidariamente responsável pelos atos praticados pelo titular do órgão responsável pelos repasses financeiros das receitas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 35 - No que diz respeito à competência de gerir os recursos públicos em educação, mediante movimentação dos recursos financeiros creditados nas contas bancárias específicas, o (a) Secretário(a) de Educação (ou órgão equivalente) do respectivo governo deverá incumbir-se dessa atribuição, solidariamente com o Chefe do Poder Executivo, com a correspondente delegação de competência.

Adverte o MEC (BRASIL, 2006) que do mesmo modo que a solução para alguns problemas que afligem o ambiente escolar exige, muitas vezes, a atuação de instâncias externas à escola, é usual que parte das dificuldades identificadas no seu interior seja nada mais que manifestações escolares de dificuldades ou conflitos enfrentados pela sociedade como um todo. Nessa seara, considera que não há mais dúvidas de que a desvalorização dos trabalhadores em educação é um dos fatores desses conflitos ou dificuldades.

Desse modo, para que se possa, de fato, aspirar a algum êxito nas ações desempenhadas pela escola para a sua reversão, é preciso, para o equacionamento dessas ações, conhecer e considerar os aspectos relativos a essa questão numa perspectiva social de mais ampla abrangência (BRASIL, 2006, documento *online*).

Inspirado em Gramsci, o Ministério da Educação (BRASIL, 2006) defende que a viabilidade de superação de alguns obstáculos na escola, entre eles a falta de valorização dos profissionais da educação, encontra-se na integração de cada pessoa a uma ação coletiva, polarizada pela identidade de classe que unifica seus participantes.

Nessa perspectiva, segundo o Ministério, o pensamento de Gramsci delimita o que chama de intelectuais orgânicos das classes, ou seja, aqueles que se comprometem em sua atuação social com os interesses objetivos por elas expressos. Nessa senda, sinaliza na possibilidade histórica de os professores e funcionários de escolas, como trabalhadores, tornarem-se intelectuais orgânicos de sua classe.

Desse modo, a falta de valorização dos trabalhadores em educação é vista como um processo histórico, que se explica pela evolução da estrutura social do capitalismo na sociedade brasileira e pelas diferentes conjunturas vividas por esses trabalhadores.

Ainda pela interpretação do MEC (BRASIL, 2006), essa desvalorização provocou diversas reações de defesa dos seus interesses e de reafirmação do seu valor profissional. A divisão social do trabalho produziu, na realidade educacional brasileira, um processo de desvalorização crescente dos trabalhadores da educação básica (professores e funcionários).

O MEC (BRASIL, 2006) também avalia que as diferenças regionais, ao longo da história, provocaram uma divisão de dois tipos de funcionários de escola: os “burocráticos”, mais ligados às atividades de ensino, mais escolarizados e mais bem pagos, e os “serviçais”, considerados desintegrados da função educativa da escola. Todavia, o aprofundamento do processo de desvalorização dos professores da educação básica acabou aproximando-os dos demais servidores.

No final dos anos setenta e durante toda a década de oitenta do século passado, para o MEC (BRASIL, 2006), a redemocratização do país fez eclodir movimentos sociais vários, com destaque para o dos educadores compromissados com a escola pública, gratuita, laica e de qualidade.

Após a promulgação da Constituição de 1988 começam acontecer as Conferências Nacionais de Educação. Houve também intensas articulações dos educadores no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, por ocasião da tramitação da Lei nº 9.394/96. Professores organizaram-se na Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação e intensificaram suas lutas sindicais.

Ao tratar do assunto detalhadamente no Caderno 8 - Conselho Escolar e a Valorização dos Trabalhadores em Educação, o MEC expõe que:

Em todos esses espaços e momentos, destaca-se a luta pela valorização dos profissionais da educação, aí incluídos os professores de todos os níveis de ensino e os funcionários de escola. Geraram-se muitos debates, propostas e intervenções concretas que objetivavam resgatar o valor social dos intelectuais trabalhadores e a unidade de uma educação pública crítica e comprometida com a transformação social. Tem-se, a partir de então, uma intensa e consistente luta dos trabalhadores, na sua condição de classes subalternas, pela construção de uma política educacional compatível com os reais interesses dessas classes (BRASIL, 2006, documento *online*).

Para o órgão essa luta prossegue até os dias atuais, na qual destaca os esforços empreendidos pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, criada em 1990 e pelo próprio Ministério, por meio do Programa Pró-Funcionários disponibilizado para todos os Municípios.

Realça, do mesmo modo, que a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) apresenta uma marcante trajetória de lutas em defesa da unificação e fortalecimento dos trabalhadores em educação básica.

Foi dentro dela que os funcionários de escola pública se organizaram e se unificaram, havendo ainda o desafio de incorporar os inúmeros funcionários das redes municipais. Nesse sentido, desde 2001, tem havido o esforço de unificação de todos os trabalhadores da educação dos municípios à CNTE. O entendimento é o de tornar todos os funcionários da educação básica em educadores, que devem trabalhar articuladamente com os professores e os demais especialistas, também educadores, na perspectiva da realização de um trabalho integrado e solidário, compatível com a democracia participativa que se deseja praticar nas escolas públicas (BRASIL, 2006, documento *online*).

Assim, pondera o MEC (BRASIL, 2006), que a política educacional desenvolvida pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, tem encontrado alguns ecos e somado esforços com o governo federal na atual conjuntura.

O Ministério da Educação, por sua vez, ao reconhecer a escola como o mais importante espaço de democratização e, portanto, de formação cidadã, tem firmado diversas parcerias com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e com a própria Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), visando melhorar a qualidade da educação em todo o Brasil.

Afirma o Ministério (BRASIL, 2006), que entre outras iniciativas, tem realizado estudos para dimensionar a realidade atual dos trabalhadores em educação com vistas à construção de uma base histórica do programa de valorização dos trabalhadores na educação básica.

Também vem desenvolvendo, com as entidades parceiras, uma campanha nacional de escolarização dos funcionários das escolas municipais, assim como a formação inicial e continuada para os mesmos e a construção de referenciais curriculares nacionais, visando à discussão sobre uma nova área de habilitação técnica profissional.

A ação de valorizar os trabalhadores em educação visa constituir uma classe de profissionais da educação básica nos Municípios, dentro de uma concepção de educação cidadã. Longe dos modelos pedagógicos padronizados e excludentes, o objetivo do MEC é proporcionar um ambiente de aprendizagens colaborativas e interativas, que considerem todos os integrantes da escola protagonistas do



processo educativo. Isso deve implicar numa nova função social da escola e uma nova função político-pedagógica dos seus profissionais.

De acordo com o MEC (BRASIL, 2006), trata-se, destarte, de buscar superar a cultura imperativa e tradicionalista, historicamente agregada ao fazer educativo, avançando para uma prática coletiva de trabalho, comprometida com a qualidade social da educação, com a democracia participativa por meio do controle social e com um projeto emancipador de sociedade.

Quanto à função político-pedagógica dos profissionais da educação, tem-se a compreensão de que “todos os que têm presença permanente no ambiente escolar, em contato com os estudantes, são educadores, independentemente da função que exerçam” (MEC, 2004: 16). Assim, por exemplo, as merendeiras precisam cuidar de a educação alimentar, os bibliotecários devem ajudar no hábito da leitura e da educação literária, os secretários devem participar do processo avaliativo do ensino e da aprendizagem, “configurando-se a instituição de novas identidades funcionais” (BRASIL, 2006, documento *online*).

Da análise sobre o tema é possível concluir que mudanças são necessárias, tanto no plano individual como no coletivo, mas que ocorram em harmonia entre si, envolvendo os trabalhadores da educação, os agentes políticos do Município e a sociedade, para que se culmine de fato no reconhecimento e na valorização de professores e funcionários da educação municipal, nas respectivas funções de educador docente e de educador não-docente.

Talvez somente dessa forma, professores, técnicos administrativos e auxiliares de serviços gerais, todos conscientes do seu papel de educadores, possam construir sua nova identidade profissional, com formação e salário condizentes à sua profissionalização. Imagina-se ser esse o caminho para uma atuação mais consistente de todos os profissionais da educação municipal, bem como a melhor forma de garantir os direitos assegurados pela Constituição Cidadã de 1988 e pela legislação pertinente, especialmente pelos dispositivos mencionados no início deste tópico, rumo a uma educação verdadeiramente democrática, de qualidade e com a participação de todos por meio de um controle maior da comunidade escolar e da sociedade civil organizada.

### 3.4. Plano de Carreira e Valorização do Magistério Municipal

Sobre o tema em apreço são apresentados alguns princípios e regras que condicionam o dever dos Municípios de criarem plano de carreira e valorização dos profissionais do magistério. Serão tratados de forma específica, o artigo 206, incisos V e VIII e parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, o artigo 60, inciso III, alínea “e”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, o artigo 67, da Lei nº 9.394/96 - LDB e o artigo 6º da Lei nº 11.738/2008.

A melhoria da qualidade do ensino, desejada por todos e um dos objetivos centrais do Ministério da Educação, segundo corrente dominante de pensadores sobre o tema, é possível de ser alcançada somente se for promovida mediante a valorização do professor. Sem essa valorização, corre-se o risco de perder quaisquer esforços para atingir as metas estabelecidas nos diferentes níveis e modalidades de ensino.

Pesquisas apontam que a valorização do magistério municipal é, portanto, possível de acontecer, se for adotada uma política consistente de priorização da educação que implique, simultaneamente, plano de cargos e salários, formação profissional inicial e continuada e ótimas condições de trabalho, entre outras medidas.

Nessa seara, para Raquel Cristina Ferraroni Sanches (2011), houve um final do século XX coroadado de expectativas ante a visão de significativas inovações para o início do século atual. Salienta, todavia, Ilustrada educadora, que decorrido mais de uma década, muitas das transformações esperadas ficaram apenas na esperança. Preocupada com a predominância do poder econômico, mas reconhecendo a inegável capacidade da educação em provocar mudanças, escreve:

Com os pés no século XXI, o que enxergamos é a força econômica que, apesar de não prescindir da força de trabalho dos menos favorecidos, os mantém submissos aos ditames impostos pelos sistemas econômico e social, que se baseiam na predominância do capital e na aquisição ilimitada de bens, mostrando-se fortemente arraigados nas sociedades em que pequena parcela da população detém o capital. As constantes e sucessivas transformações que impregnam as sociedades redesenharam não somente os mapas e as fronteiras, mas principalmente as relações entre os seres humanos. Nas sociedades contemporâneas, fruto de inúmeras transformações vividas, **a educação tem papel inegável, mas difícil**

**de ser assumido.** O que se destaca é a velocidade com que as mudanças acontecem (SANCHES, 2011, p. 25, grifo nosso).

Conforme a autora, nesse contexto histórico seria importante um novo debate sobre a crise dos modelos econômicos e a falta de compromisso do Estado (*lato sensu*), em assumir plenamente a responsabilidade que lhe é atribuída para com a educação, entre outras obrigações inerentes ao Poder Público. Leciona que “construir uma sociedade educativa é um desafio sempre atual” (SANCHES, 2011, p. 25).

Nessas circunstâncias, o plano de carreira e a valorização do magistério municipal são responsabilidades impostergáveis do Município, se o objetivo dos agentes políticos for, de fato, um ensino de qualidade. É, pois, uma das condições para que o gestor municipal de educação reconheça e assuma a importância da educação no processo de transformação econômica e social da comunidade local, considerando o contexto sócio-econômico redesenhado, constante e sucessivamente, no cenário nacional e internacional.

Por falar em qualidade do ensino, oportuno recorrer à opinião de Perrenoud e Thurler (2008) sobre a questão. Para os autores, em todo o mundo, os sistemas escolares estão engajados em uma mudança de perspectivas que os conduz a substituir os modelos tradicionais de gestão, considerados autoritários e centralizadores, por modelos mais participativos.

Assim, conforme os autores, os sistemas são levados a delegar aos subsistemas e seus atores (associações profissionais, diretores de escolas, professores, pais etc.), a responsabilidade de desenvolver localmente as soluções mais adequadas para responder às exigências que são definidas sob a forma de grandes objetivos de desenvolvimento por meio da participação democrática.

Paralelamente, a emergência vigorosa de uma nova identidade profissional e da consciência de si dos atores do terreno como atores autônomos reforça neles a idéia (sic) de que nem as estruturas nem os condicionamentos são inelutáveis, mas que em parte podem ser escolhidos e negociados. Essa evolução das mentalidades dos atores individuais e coletivos é amplamente acompanhada e sustentada no plano conceitual e teórico [...]. É por essa razão que a grande maioria dos sistemas escolares tende a redefinir os novos limites entre liberdade e responsabilidade, autodeterminação e comando negociado, avaliação interna e externa, auto-regulação e controle (PERRENOUD; THURLER, 2008, p. 61).

Ante tais concepções, o plano de carreira e a valorização dos professores municipais, vislumbram-se numa expectativa maior ao se lançar os olhares sobre o inegável papel da educação na melhoria das condições de vida das pessoas. Destarte, concomitantemente, é possível atribuir-lhes maior responsabilidade junto às escolas sob uma nova identidade profissional com a consciência de que eles, professores, são os principais atores na relação direta com os alunos.

Perrenoud e Thurler (2008) vêem o professor como o agente transformador e formador das novas gerações. Assim, valorizá-lo é essencial para a sociedade e para o desenvolvimento do Município. Mas, em que pese tamanha importância, infelizmente nem sempre é respeitado nos seus direitos e valorizado pelo Poder Público e pela sociedade. “Um profissional do magistério nunca será rico. Seria utópico pensar em ser rico trabalhando dentro de uma sala de aula. Mas não é utópico pensar em ter dignidade salarial sendo profissional do magistério” (WERNECK, 1996, p. 75).

Na história da educação brasileira não temos tradição de valorização da educação, tampouco dos profissionais de ensino, embora recentemente a Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996, tenham contemplado nos seus textos os princípios e as normas para valorização dos professores. Porém, entre o legal e a realidade, em que pese todos os esforços dos legisladores, existe muita coisa para fazer neste terceiro milênio no que diz respeito à contemplação do educador (JOAQUIM, 2008, documento *online*).

De acordo com o autor do texto supra transcrito, imprescindível respeitar os princípios elencados no artigo 206, incisos V e VIII, da Constituição Federal de 1988, no que pertine ao tratamento que deve ser dado aos profissionais da educação escolar. O inciso V determina a valorização desses profissionais e o segundo ordena piso salarial profissional nacional nos termos de lei federal.

No que concerne à regulamentação dos princípios constitucionais em exame, conforme comentado alhures, a Carta Magna de 1988 estabelece autonomia aos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para legislarem sobre a gestão funcional de seus servidores, conforme prescrito no *caput* do artigo 39, *in verbis*:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (BRASIL, 1988, documento *online*).

A valorização dos profissionais do magistério encontra-se regulamentada no artigo 67<sup>15</sup> da Lei nº 9.394/96 (LDB), que determina aos sistemas de ensino a promoção da valorização dos profissionais da educação, de forma a assegurar-lhes, nos seus estatutos, planos de cargos e salários, ingresso na carreira exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

Contempla o aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim, garante piso salarial profissional e progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho do profissional.

Estabelece ainda que seja reservada parte da carga horária semanal de trabalho para estudos, planejamento e avaliação, bem como as condições adequadas necessárias para o desempenho da função.

Nessa esteira, defende Balzano (2004), que a valorização dos professores é indispensável para melhorar o padrão de qualidade do ensino. Para a autora, a valorização do professor precisa ir muito além da melhoria de sua remuneração.

É preciso que haja uma valorização que também propicie condições para a formação continuada, horário disponível para estudos, planejamento, avaliação (hora atividade), ambiente saudável, material de trabalho de qualidade, suporte técnico etc., tendo em vista os baixos níveis de qualidade de ensino apontados pelos indicadores educacionais.

---

<sup>15</sup> Art. 67 da Lei nº 9.394/96 - Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público: I. Ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; II. Aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; III. Piso salarial profissional; IV. Progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho; V. Período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; VI. Condições adequadas de trabalho. § 1º - 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.

Com relação a essa questão – valorização profissional vinculada à qualidade de ensino -, a LDB estabelece diretrizes que deverão nortear estatutos e planos de carreira do Magistério público a serem elaborados pelos Sistemas de Ensino. De acordo com essas diretrizes, as carreiras deverão atender a pressupostos de valorização profissional e de qualificação do trabalho docente, dispondo, entre outros, sobre: condições para a formação continuada e atualização do Magistério, tempo reservado para estudos, planejamento e avaliação no regime de trabalho e processo de evolução na carreira que valorizem titulação e o bom desempenho (BALZANO, 2004, p. 158).

Assim, de acordo com a autora, valorizar o professor significa, para a escola, não só respeitar o direito do professor às horas de atividades, mas prever e planejar o uso adequado dessas horas, de forma a contribuir para o desenvolvimento profissional e, em consequência, para a melhoria da qualidade do ensino ministrado. “É preciso também considerar que a valorização do Magistério, associada à sua profissionalização e à qualidade de ensino, passa obrigatoriamente por processo de qualificação e domínio de conhecimentos” (BALZANO, 2004, p. 159), o que para autora, reverte em melhor desempenho e em melhoria salarial para o professor.

Recorrendo uma vez mais aos estudos do professor Nelson Joaquim (JOAQUIM, 2008), observa-se que nas palavras do autor, a profissão do magistério é vista por alguns como diferente de outras profissões, como advogado, médico, engenheiro, economista, administrador etc. Também é classificada como complexa, incerta, complementar e menos importante que aquelas.

No entanto, conforme o autor, trata-se, indubitavelmente, de um grande equívoco. Aludindo aos conceitos do professor Agostinho Reis Monteiro, da Universidade de Lisboa (2006, p. 4), comenta que a responsabilidade do professor “pode ser considerada como a maior responsabilidade do mundo”, e prossegue escrevendo:

Para o especialista em Direito Internacional da Educação, acima mencionado: por um lado, apesar da relevância social das profissões da educação, existe uma carência deontológica (a ética se divide em deontologia, que é a ciência dos deveres, e diceologia), que é um dos fatores, que prejudicam a valorização dos profissionais da educação. Por outro lado, os professores normalmente tendem a acomodar-se à mera condição de funcionários, assumindo apenas a responsabilidade de dar o programa e manter a disciplina. E a organização profissional, prossegue Monteiro, tem subestimado a

importância da deontologia, no seu propósito de levar o profissional da educação a aprender a pensar, decidir, agir e reagir profissionalmente, isto é, responsabilmente (JOAQUIM, 2008, ano 13, nº 1672, documento *online*).

No que pertine ao princípio estabelecido no inciso VIII do artigo 206 da Carta Cidadã de 1988, ou seja, a obrigação da União em fixar piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei, o governo federal, atendendo parcialmente esse princípio, por meio da Lei nº 11.738/2008, regulamentou o artigo 60<sup>16</sup>, *caput*, inciso III, alínea “e”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica em todo o território nacional, ficando de fora os demais profissionais da educação escolar pública.

A valorização do professor e a luta pela melhoria do padrão de qualidade do ensino continuam sendo temas relevantes para discussão, reflexão e ação, na conquista de uma educação que seja realmente de qualidade para todos.

Como adverte o professor Nelson Joaquim (JOAQUIM, 2008), o estudo sobre a educação ultrapassa a pedagogia e alcança o Direito Educacional, o que, de certa forma, segundo o autor, tem contribuído para a discussão sobre a valorização dos profissionais do ensino. Por isso, chama a atenção para a necessidade de estar atento à legislação educacional, que trata dos direitos e deveres dos profissionais do magistério e indica formas de valorizá-los.

Tais ponderações levam à conclusão de que os professores municipais de educação básica devem cobrar insistentemente dos gestores municipais sua valorização profissional, conforme previsto no artigo 206, incisos V e VIII e parágrafo único, da Constituição de 1988, artigo 67 da Lei nº 9.394/96 (LDB), artigo 6º da Lei nº 11.738/2008 e nas demais normas pertinentes.

---

<sup>16</sup> Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: [...] III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre: [...] e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Trata-se, portanto, de um tema que merece total atenção das autoridades políticas do Município devido à importância da educação para as pessoas. Como a pesquisa mostra, não há como pensar em melhoria de condições de vida e em desenvolvimento sustentável do Município, sem primeiro pensar numa educação de qualidade. E, ainda, impossível é pensar em educação de qualidade sem antes valorizar os professores.

O que importa nesse contexto é que os professores não desistam de lutar pelos seus direitos e cobrem mudanças no Plano de Carreira. Antes, porém, é aconselhável que se crie uma associação da categoria para defendê-la. Essa associação, evidentemente, estará apta para atuar administrativa e judicialmente na defesa dos direitos da classe. Ao contrário, as discussões ficam fragmentadas tornando-se fragilizada qualquer iniciativa de defesa das garantias asseguradas à categoria pela Constituição Federal e pela legislação ordinária.

### **3.5. Alimentação Escolar, Transporte Escolar e Outras Medidas de Garantias de Acesso e Permanência do Aluno na Escola**

Este tópico subdivide-se em três partes e contempla a Lei nº 11.947/2009, que trata da alimentação escolar, como direito do aluno da educação básica e dever do Estado, a Lei nº 10.880/2004, que instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), tendo como objetivo a oferta do transporte escolar gratuito a alunos da educação básica das escolas públicas que residem em área rural e do atendimento ao educando com material didático-escolar e de assistência à saúde, em consonância com o princípio elencado no artigo 206, inciso I c/c o artigo 208, inciso VII, da Constituição Federal de 1988 (programas suplementares), que visam garantir a igualdade de condições para o acesso e permanência do aluno na escola.

No ano de 1989, em Assembleia Geral das Nações Unidas, realizou-se a Convenção sobre os Direitos da Criança, na qual foi reconhecido o princípio da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos inalienáveis de igualdade e liberdade. O escopo do evento foi de proteger a infância e promover a assistência especial à criança, garantindo-lhe formação plena como



cidadão nos termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e da Declaração dos Direitos da Criança (1959), dentre outros documentos.

O governo brasileiro, por meio do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, promulgou a Convenção sobre os Direitos da Criança realizada em 1989, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, fazendo constar no artigo 1º do mencionado Decreto que: “A Convenção sobre os Direitos da Criança, apensa por cópia ao presente Decreto, será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém” (BRASIL/UNICEF, 1990). A Convenção sobre os Direitos da Criança, por seu turno, prescreve no artigo 1 (sic), nº 1 que:

Os Estados Partes respeitarão os direitos enunciados na presente Convenção e assegurarão sua aplicação a cada criança sujeita à sua jurisdição, sem distinção alguma, independentemente de raça, cor, sexo, idioma, crença, opinião política ou de outra índole, origem nacional, étnica ou social, posição econômica, deficiências físicas, nascimento ou qualquer outra condição da criança, de seus pais ou de seus representantes legais (BRASIL/UNICEF, 1990, documento *online*).

Oportuno salientar que de acordo com o Unicef (BRASIL, 1990), a Convenção sobre os Direitos da Criança realizada em 1989, foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas como Carta Magna para as crianças de todo o mundo, e no ano de 1990 foi oficializada como Lei internacional. É o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. Foi ratificada por 193 países. Somente dois países não ratificaram a Convenção: os Estados Unidos e a Somália, que sinalizaram sua intenção de fazê-lo ao assinar formalmente o documento.

### **3.5.1. Alimentação Escolar**

No Brasil, como visto, a moderna concepção do constitucionalismo nacional, ensejou a ratificação de diversos Tratados e Convenções internacionais de proteção aos Direitos Humanos, incluindo-se, no caso em tela, o direito à segurança alimentar e nutricional dos alunos das escolas públicas, que foi consagrado, destarte, nos referidos instrumentos internacionais, dando-lhe, desse modo, característica e força de norma de aplicabilidade imediata.

Assim, o direito à alimentação adequada, capaz de assegurar saúde e bem estar a toda pessoa é direito fundamental que foi reconhecido por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. XXV da DUDH/1948). Da mesma forma, a Declaração dos Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1959, reconhece que toda criança tem direito, desde o seu nascimento, a uma alimentação adequada.

O Princípio IV do documento enuncia que toda criança tem direito de crescer e desenvolver-se em boa saúde e estabelece que: [...] “para essa finalidade deverão ser proporcionados, tanto a ela, quanto à sua mãe, cuidados especiais, incluindo-se a alimentação pré e pós-natal” (BRASIL/UNICEF, 1990). Ainda, no mesmo Princípio, é reconhecido como direito da criança desfrutar de alimentação, moradia, lazer e serviços médicos adequados.

Nessa senda, a Constituição Federal de 1988, estabelece no artigo 206, inciso I, o princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola de todas as crianças e adolescentes. No artigo 208, inciso VII, garante atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares, entre os quais o de alimentação.

Considera-se, pois, desse modo, como já comentado em outra oportunidade, que a Carta Cidadã de 1988 trouxe um indiscutível avanço no campo da normatização de direitos e garantias fundamentais, logicamente resultado do processo de redemocratização do país.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), quando de sua implantação (1955), foi inicialmente concebido apenas para atender estudantes carentes da região nordeste por meio da distribuição gratuita de leite em pó. Posteriormente veio disciplinar, em nível nacional, a oferta de alimentos aos alunos matriculados em todas as escolas públicas brasileiras.

A Lei nº 11.947/2009, no artigo 4º<sup>17</sup>, define o objetivo do Programa, que basicamente é o de garantir atendimento às necessidades nutricionais dos alunos da educação básica e de jovens e adultos, durante sua permanência em sala de aula (BRASIL, 2009).

---

<sup>17</sup> Art. 4º O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

Como ênfase ao tema Alimentação Escolar, oportuno lembrar o orçamento da União para o Programa no ano de 2012, da ordem de R\$ 3,3 bilhões, visando beneficiar cerca de 45 milhões de estudantes da educação básica em todo o país, conforme foi visto no Capítulo 2 – Conselho Municipal de Alimentação Escolar.

A propósito, importante destacar aqui duas consideráveis inovações trazidas pela Lei nº 11.947/2009 com relação ao assunto: a primeira trata-se da abrangência da alimentação escolar a todos os estudantes da educação básica e de jovens e adultos das escolas públicas. A segunda, da obrigatoriedade de investir, no mínimo, 30% do montante repassado pelo FNDE aos Municípios, na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar ou do empreendedor familiar rural.

O artigo 2º<sup>18</sup> da Lei nº 11.947/2009 estabelece as diretrizes da alimentação escolar, com destaque para a universalidade do atendimento. Exige respeito à cultura e aos hábitos alimentares de cada região. A inclusão de a educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, perpassando o currículo escolar, é outra exigência.

Do mesmo modo, requer a participação da comunidade no controle social para garantir a oferta de uma alimentação escolar saudável e adequada e o incentivo à aquisição de gêneros alimentícios produzidos em âmbito local, preferencialmente da agricultura familiar.

Nesse contexto, para o MEC (BRASIL, 2012), após a Lei nº 11.947/2009, a alimentação escolar teoricamente passou a contar com produtos diversificados e saudáveis.

Entretanto, tal medida ainda está sendo implementada e depende da iniciativa dos gestores de educação, no caso dos municipais, no sentido de cumprirem a lei, utilizando pelo menos 30% dos recursos destinado à alimentação escolar na aquisição de produtos dos agricultores ou empreendedores familiares rurais.

---

<sup>18</sup> Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. § 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

Trata-se de iniciativa que garantirá cada vez mais produtos diversificados e saudáveis na merenda escolar, e fará aumentar o valor investido na produção agrícola familiar o que estimulará a economia local, além de proporcionar o uso de alimentos que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis.

É possível notar, destarte, que a nova lei apoia o desenvolvimento sustentável dos Municípios ao incentivar a aquisição de gêneros alimentícios produzidos em âmbito local, de preferência pela agricultura familiar.

Por outro lado, procura garantir uma alimentação escolar saudável visando segurança alimentar e nutricional aos alunos. Contudo, cabe ao gestor municipal a missão de implementar essa prática, possibilitando a oferta de alimentos que tenham uma maior aceitação pelas crianças.

O espírito da lei, na prática, é, pois, de que haja uma forte relação dos alimentos oferecidos na escola com os hábitos, preferências e afetividade dos alunos, além de inspirar preocupação em assegurar a oferta de alimentos mais frescos e saudáveis, como o uso de frutas, verduras e legumes.

Para Santos (2005), na perspectiva de dar plena garantia à segurança alimentar e proporcionar educação nutricional nas escolas públicas, as discussões nesse campo integraram o cenário nacional e internacional nos anos 1990. De acordo com a autora, as concepções de segurança alimentar têm sido muito mais abrangentes do que as ações de combate à fome e à desnutrição, como também têm impactado a formulação das políticas públicas em alimentação e nutrição no país.

A difusão da noção de promoção das práticas alimentares saudáveis pode ser observada nas mais diversas ações políticas e estratégias relacionadas com alimentação e nutrição. Pode-se afirmar que essa noção é resultante do cruzamento entre o conceito de promoção da segurança alimentar e o da promoção da saúde. O papel da promoção da saúde cresce em sua importância como uma estratégia fundamental para o enfrentamento dos problemas do processo saúde-doença-cuidado e da sua determinação. A direção, nesse caso, é o fortalecimento do caráter promocional e preventivo, contemplando o diagnóstico e a detecção precoce das doenças crônico-degenerativas e aumentando a complexidade do primeiro nível de atenção, elementos que ainda são considerados como desafios para o sistema de saúde (SANTOS, 2005, documento *online*).

Segundo Bizzo e Leder (2005), a promoção de saúde no ambiente escolar vem sendo fortemente recomendada por órgãos internacionais. O motivo são as crianças que habitualmente se acham excluídas das prioridades estratégicas das políticas públicas, apesar de biológica, nutricional e socialmente vulneráveis. Trata-se ainda, tal promoção, de medida estratégica também em virtude da recente expansão da cobertura escolar para essa faixa de idade no país, propiciando, com isso, acesso a essa população no próprio ambiente escolar.

Em face disso, é compreensível que a Lei nº 11.947/2009 vai muito além de simplesmente garantir merenda escolar. Por meio de ações de educação alimentar e nutricional visa contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos (art. 4º).

Bizzo e Leder (2005) advertem que a inserção da educação alimentar e nutricional pelo menos no ensino fundamental (dos seis aos 14 anos de idade) seria extremamente importante, inclusive para fundamentar a própria metodologia pedagógica. Essa atitude, pontuam, configuraria as seguintes premissas:

- 1) dialogal, pois, no dizer de Habermas "só podem reclamar validade as normas que encontrem o assentimento de todos os envolvidos, estando estes na condição de participantes de um discurso prático" (p.66), subentendendo-se que a linguagem dialogal é um domínio consensual de comportamentos que mutuamente se orientam em uma coordenação de ações, e não apenas em transmissão de informações;
- 2) significativa, ou seja, que tenha sentido para o aluno;
- 3) problematizadora, levando à reflexão sobre causas, mecanismos e soluções das questões nutricionais, superando uma visão ingênua por uma visão crítica e criativa, capaz de transformar o contexto vivido;
- 4) transversal, fluindo em caráter integrado com as demais matérias do currículo;
- 5) lúdica, sempre que adequado, como motivadora e mediadora da compreensão do real pela criança;
- 6) propositivamente valendo-se de métodos construtivistas, proporcionando ao sujeito a construção própria de conhecimento, em contexto ativo e real; e
- 7) que cultive a construção de cidadania, pelo fomento de senso crítico e empreendedor (BIZZO; LEDER, 2005, documento *online*).

Ao mesmo tempo, defendem que a implementação de uma proposta dessa natureza não se daria livre de tensões e contradições por desafiar o modelo vigente. Primeiro, seria essencial compreender o que as crianças e os pais consideram como práticas saudáveis de alimentação, para depois identificar fatores que associem o seu engajamento no projeto. "A educação nutricional proporia a construção coletiva

do conhecimento mediante planejamento didático participativo com integração entre a equipe de saúde, a escola, a criança e a família” (BIZZO; LEDER, 2005, documento *online*).

Ainda de acordo com as autoras, o ponto-chave seriam os conteúdos trabalhados ao longo e no momento da expressão das práticas, crenças, saberes e vivências da criança, de maneira integrada, e não dissociados em práticas pedagógicas exclusivamente teóricas.

Quanto aos recursos didáticos de apoio no projeto, as orientações seriam para o uso de material audiovisual que guardem estrita coerência com as premissas pedagógicas anteriormente mencionadas. Essa atitude, para as autoras, constitui ações provocativas e não meramente contemplativas. O treinamento dos professores seria uma condição de sensibilizá-los para o engajamento, cujo processo deveria ser mediado por profissionais de saúde como agentes instrucionais e motivacionais.

Sem perder o foco no problema, Bizzo e Leder (2005) alertam que a eficácia da educação nutricional na escola deve ser concebida e não circunscrita (limitada) como simples verificação de conhecimentos. Deve evoluir pela incorporação da avaliação de práticas e indicadores efetivos de saúde no decurso do processo educativo, sempre convergindo para o replanejamento de metas ou de estratégias de aperfeiçoamento.

Sustentam as autoras que o grau de informação, por si só, potencializa maior autocuidado de saúde e, nesse contexto, têm-se focado a "alfabetização em saúde" e a "alfabetização em nutrição". Não obstante, consideram no caso que “uma avaliação restrita à mensuração de conhecimento geralmente implica exclusão. E, uma avaliação global da aprendizagem, preocupada com a prática, pressupõe acolhimento, tendo em vista a transformação” (BIZZO; LEDER, 2005, documento *online*).

No que consiste aos hábitos alimentares das crianças, ainda conforme as autoras, evidências indicam que elas são mais propensas a aceitar a responsabilidade sobre eventos positivos do que a se culpar por comportamentos negativos. E fazendo referência a Whitley Jr, B. E. e Frieze, I. H. (1985), discorrem:

A Teoria da Cognição e Comportamento em Saúde destaca a relevância de descobrir a rede de crenças causais de doenças,

inclusive para crianças; as atribuições causais são mediadoras de comportamentos em saúde e teriam três possíveis dimensões: *locus*, estabilidade e controlabilidade. A primeira delimita o quanto a causa é considerada, pelo indivíduo, interna (individual) ou externa (ambiental); a segunda, o grau em que é percebida por ele como estando sob seu controle, o que inclui auto-estima; a terceira, o quanto ele a considera passível de mudança. Tal teoria tem embasado estudos comportamentais em saúde infantil; na criança, essa compreensão avança com a idade e com o desenvolvimento cognitivo. Embora profusos em outros países e podendo contribuir substancialmente para a compreensão de causas e cenários da alimentação infantil e subsidiar políticas escolares de educação nutricional e alimentação, no Brasil há expressiva carência de estudos comportamentais sobre hábitos alimentares de pessoas dessa faixa etária. Sobeja recomendação de que variáveis biológicas, sociais e culturais sejam consideradas na formulação desses estudos tem sido uma constante; variáveis psicocognitivas mereceriam deixar de se constituir lacuna em tais investigações (BIZZO; LEDER, 2005, documento *online*).

Ainda com relação às premissas pedagógicas, oportuno destacar que na visão das autoras, algumas teorias comportamentais têm galgado exponencial importância nesse campo. O objetivo é avaliar hábitos e mudanças alimentares segundo conhecimento metodológico válido, confiável, prático e sensível aos estágios de alteração. O imprescindível é que tudo venha a caracterizar-se como um importante instrumento nos trabalhos da escola para a mudança de hábitos alimentares.

É preciso que a eficácia nos resultados sobre educação alimentar e nutricional envolva o papel da alimentação na família. Que a família participe da vida da escola sob esse aspecto. A análise de tendências seculares em alimentação e nutrição deve identificar mecanismos de mediação da mudança de hábitos. A correlação entre hábitos alimentares distintos, associando alimentação e comportamentos de autocuidado ou de não autocuidado, deve proporcionar uma educação nutricional no ambiente familiar.

Sobre o tema destacam-se também os estudos de Oliveira D. (2007), que defende o quanto é interessante que a alimentação escolar tenha uma inter-relação com a agricultura, a economia, a saúde, a cultura, a sociologia, a política, a psicologia etc.

Assevera Oliveira D. (2007) que isso torna o diagnóstico, os indicadores, o monitoramento e as soluções dos problemas nutricionais na escola mais objetivos e efetivos. Logo, para combater os problemas nutricionais na escola, aconselha o

autor: “É imprescindível envolver interação e parcerias com outras secretarias do Município, entidades da sociedade civil organizada, pais e comunidade, de modo a obter resultados objetivos e práticos para o benefício de todos” (OLIVEIRA D., 2007, documento *online*).

Oliveira D. (2007) sustenta que o desconhecimento sobre alimentação e nutrição e sua importância no desenvolvimento físico e mental da criança e do adolescente e na qualidade de vida dos mesmos, tem justificado o pouco interesse dado ao que se deve fazer ou não para que os alunos possam ser bem alimentados na escola.

Reconhece, todavia, que hoje felizmente o problema está sendo discutido com um pouco mais de seriedade tanto biológica, quanto social, educacional e economicamente. Num futuro próximo, com mais conhecimentos e diagnósticos apurados sobre o assunto, espera-se que venham a ocorrer mudanças de atitudes por parte das autoridades constituídas e das famílias em geral, no sentido de dar pleno cumprimento à legislação vigente.

O país passa por uma situação de transição nutricional. A subnutrição, a falta de comida, a fome ainda estão presentes em muitos lugares, enquanto o aumento gradativo de peso, de uma forma generalizada e preocupante, tem sido também detectado em diversas partes do Brasil, e isso tanto nas camadas mais ricas da população quanto nas mais pobres. Fenômeno semelhante já ocorreu em países ricos e industrializados, e nós não aprendemos a lição. Nos Estados Unidos e, em menor grau, em alguns países da Europa, de 30% a 40% da população têm peso acima do desejável, e há projeções de que esse número possa chegar a mais de 80%, se medidas preventivas de educação alimentar não forem implementadas. Vale assinalar que nesses países, por décadas, os programas de alimentação foram basicamente assistencialistas e paternalistas, baseados em distribuição de alimentos. É o que nós também fizemos e continuamos indiscriminadamente a fazer, e por certo também pagaremos pelas consequências (OLIVEIRA, D., 2007, documento *online*).

Conveniente também uma análise sobre a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, para que se possa melhor entender os avanços trazidos pela Lei nº 11.947/2009, que a substituiu.

Trata-se da lei que municipalizou a merenda escolar a partir daquele ano (antes era centralizada no governo federal), beneficiando somente a educação pré-escolar e o ensino fundamental. A Lei que continha apenas oito artigos, no artigo 2º,



estabelecia a obrigação de se criar o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, como condição para receber os recursos da União destinados à merenda escolar. Já a forma de composição e as atribuições do Conselho de Alimentação Escolar estavam fixadas no artigo 3º.

O artigo 4º atribuía a elaboração dos cardápios sob a responsabilidade de nutricionista capacitado, com a supervisão do Conselho de Alimentação Escolar, nos quais deveriam ser respeitados os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos *in natura*.

Na aquisição de insumos, a prioridade aos produtos da região era apenas com o objetivo de reduzir os custos da merenda escolar. Por fim, no artigo 6º, a Lei 8.913/94 atribuía como obrigação da União e dos Estados a prestação de assistência técnica aos Municípios, principalmente na área da pesquisa em alimentação e nutrição, elaboração de cardápios e na execução de programas que fossem custeados com os recursos da merenda escolar.

A Resolução CD/FNDE nº 38/2009, comentada no Capítulo 2, Item 2.3., deste trabalho, contempla todo o teor da Lei nº 11.947/2009, ao regulamentar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Os argumentos dos autores apresentados e a base jurídico-legal dos artigos 206, inciso I e 208, inciso VII, ambos da Constituição de 1988 e da Lei nº 11.947/2009, sobejam razões quanto ao direito dos alunos a uma alimentação escolar saudável e adequada e à educação alimentar e nutricional na escola.

Saliente-se, por conseguinte, que não se trata de uma alimentação escolar concebida de caráter meramente assistencialista. Ao contrário, deve estar voltada para o fortalecimento da cidadania, o que implica em ser significativa para o aluno, principalmente sob o aspecto de sua formação, levando-o à reflexão sobre as causas e soluções possíveis sobre questões alimentares.

A necessidade da participação da comunidade no acompanhamento das ações realizadas pelos gestores de educação, também é defendida com veemência pelos autores, como forma de democratizar os serviços públicos nessa vertente.

A pretensão de firmar uma política de participação social efetiva no âmbito da alimentação escolar, conforme contempla a Lei nº 11.947/2009, sobreleva a preocupação do legislador em buscar a conscientização da população, quanto à sua responsabilidade social na qualidade dos serviços prestados pelo Poder Público.

Donde, ser possível concluir que a Lei nº 11.947/2009 alinha-se a sólidos princípios democráticos, e, conseqüentemente, aos anseios da sociedade contemporânea.

Ademais, estabelece importantes inovações no âmbito da alimentação escolar que precisam ser implementadas, com certa urgência, pelos gestores municipais de educação, por meio de políticas públicas que garantam, de forma eficaz, esse direito a todas as crianças matriculadas nas escolas das redes municipais de ensino.

Por fim, a aquisição de alimentos produzidos pela comunidade local, além de proporcionar uma série de benefícios, tal prática visa apoiar o desenvolvimento sustentável do Município com o envolvimento da comunidade local.

### **3.5.2. Transporte Escolar**

Quanto ao transporte escolar, outra obrigação do Estado de caráter suplementar, encontra-se regulamentada pela Lei nº 10.880/2004, que instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

O PNATE é um programa que visa garantir a oferta do transporte escolar gratuito a alunos da educação básica das escolas públicas que residem em área rural. Trata-se de serviço criado para assegurar igualdade de condições para o acesso e permanência do aluno na escola, conforme dispõe o artigo 206, inciso I c/c artigo 208, inciso VII, da Constituição Federal de 1988.

O transporte escolar gratuito fornecido pelo Município aos alunos da educação básica de sua área de competência, ou seja, da educação infantil e do ensino fundamental (anos iniciais), em muitos casos pode representar o único meio que a criança, com baixa condição financeira dos pais, dispõe para ir à escola.

A população rural, salvo as exceções, presume-se ter mais dificuldades para o acesso à escola geralmente localizada no centro urbano, devido às longas distâncias a serem percorridas pelos alunos. Por essa razão o transporte escolar gratuito torna-se fundamental para a garantia do acesso e permanência do aluno na escola (art. 206, inc. I, da CF/88).

Para que o Município possa tornar exequível esse serviço, conta com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) por meio do

Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), instituído pela Lei nº 10.880/2004, conforme dispõe o artigo 2º<sup>19</sup>.

Em regra, os recursos repassados pelo FNDE, segundo alguns estudos a respeito, servem apenas como subsídio, apoio, ajuda, devido ao alto custo suportado pelos Municípios para a prestação dessa obrigação suplementar de atendimento ao educando.

A própria Lei nº 10.880/2004, alterada pela Lei nº 11.947/2009, no artigo 2º, *caput*, é clara quando diz que se trata de um Programa Nacional de apoio em caráter suplementar ao transporte escolar, ao contemplar a criação do Programa. Do primeiro ao sexto parágrafo do mencionado artigo, a lei estabelece os objetivos e define os critérios de fixação e repasse dos recursos.

Estudos realizados por Barros (2001), demonstram que o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) foi criado quando da publicação da Portaria Ministerial nº 955, de 21 de junho de 1994, com a denominação de Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) e tinha por objetivo contribuir para o transporte dos alunos no trajeto “residência – escola – residência”.

---

<sup>19</sup> Art. 2º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE, no âmbito do Ministério da Educação, a ser executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, com o objetivo de oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, observadas as disposições desta Lei. § 1º O montante dos recursos financeiros será repassado em parcelas e calculado com base no número de alunos da educação básica pública residentes em área rural que utilizem transporte escolar oferecido pelos entes referidos no *caput* deste artigo. § 2º O Conselho Deliberativo do FNDE divulgará, a cada exercício financeiro, a forma de cálculo, o valor a ser repassado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a periodicidade dos repasses, bem como as orientações e instruções necessárias à execução do PNATE, observado o montante de recursos disponíveis para este fim constante da Lei Orçamentária Anual, e em suas alterações, aprovadas para o Fundo. § 3º Os recursos financeiros a serem repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de que trata o § 1º deste artigo serão calculados com base nos dados oficiais do censo escolar, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, relativo ao ano imediatamente anterior ao do atendimento. § 4º A assistência financeira de que trata este artigo tem caráter suplementar, conforme o disposto no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal, e destina-se, exclusivamente, ao transporte escolar do aluno. § 5º Os Municípios poderão proceder ao atendimento do transporte escolar dos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino, localizados nas suas respectivas áreas de circunscrição, desde que assim acordem os entes, sendo, nesse caso, autorizado o repasse direto do FNDE ao Município da correspondente parcela de recursos, calculados na forma do § 3º deste artigo. § 6º O repasse previsto no § 5º deste artigo não prejudica a transferência dos recursos devidos pelo Estado aos Municípios em virtude do transporte de alunos matriculados nos estabelecimentos de ensino estaduais nos Municípios.

Nos anos de 1995 e 1996, segundo apontam os estudos da autora (2001), o Programa contemplou os Municípios priorizados pelo Programa Comunidade Solidária. A partir de 1997, o atendimento foi direcionado para os demais Municípios e àqueles que comprovassem consolidação, aglutinação ou nucleação de escolas.

Ainda conforme a autora, em 1998 foram atendidos 1.558 Municípios em todo o país, em decorrência de um substancial repasse de verbas. No ano de 1999 o Programa não pôde ser executado por razões orçamentárias e no ano de 2000 houve uma retomada significativa, atendendo 230 Organizações não-governamentais e 961 Municípios.

A partir do ano de 2004, por meio da Lei nº 10.880, de 9 de junho daquele ano, foi instituído o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) por força do artigo 2º da mencionada lei. Coube ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a sua execução, dispondo para isso de legislação específica que estabeleceu as devidas competências para o provimento do transporte escolar dentro do respectivo Programa.

O propósito do Programa, como já foi visto anteriormente, é de garantir o direito constitucional de acesso e permanência na escola a todas as crianças residentes na área rural, haja vista o disposto no artigo 205 da Constituição Federal de 1988, que prevê a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família.

De outro lado, é inegável que os alunos da rede pública, oriundos da área rural, tenham maior grau de dependência do transporte escolar, ou por residirem em locais mais afastados das escolas ou por não disporem de renda suficiente para bancar esse encargo.

Em que pese o espírito da lei, importante reconhecer que inúmeros Municípios pequenos possuem orçamento reduzido, e por esse motivo não conseguem arcar sozinhos com todos os custos do transporte escolar gratuito. Por conseguinte, alguns acabam oferecendo, de forma precária esse tipo de serviço público e os alunos que dele dependem, ficam prejudicados, muitas vezes chegando a abandonar os estudos.

Nesse cenário, as ações do Estado (*lato sensu*), em tese, devem ser determinadas pelas demandas da sociedade. A educação, como analisada em outras oportunidades neste trabalho, enquanto fator básico para a inclusão social,

constitui uma das grandes demandas sociais. É tão imprescindível na vida social que foi contemplada no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, como sendo o primeiro direito no rol dos direitos sociais e, portanto, primordial ao cidadão.

Ao Poder Público cabe, destarte, o dever de resguardar os direitos fundamentais das pessoas postulados na Constituição, propiciando os meios necessários, *in casu*, o transporte escolar, com a colaboração dos pais, haja vista que o dever de garantir o direito à educação a crianças e adolescentes é também da família.

Como bem lembra Patrícia Gollati Bento Feijó:

A própria Constituição Federal (art. 208, inc. VII) fala de programas em caráter suplementar, uma vez que a família possui obrigação precípua em relação ao educando. Pode-se afirmar, em linhas gerais, que não é somente do Estado, mas também da família, dos pais ou responsáveis legais, a responsabilidade pelo desenvolvimento de ações que assegurem o direito à educação (FEIJÓ, 2007, documento *online*).

Para a autora, o transporte escolar é apenas um meio de facilitação do acesso à escola e não incumbe exclusivamente ao Estado. Cabe ao Poder Público, sim, proporcionar os meios necessários para o transporte escolar, mas também cabe à família colaborar, pois não está isenta dessa obrigação. “É a chamada co-responsabilidade”, alerta a autora.

Feijó (2007) sustenta ainda, que sequer existe disposição legal que delimite o trajeto da linha de transporte ou a distância a ser percorrida pelo aluno até o ponto de embarque ao veículo escolar. Defende que o trajeto do transporte e os pontos de embarques/desembarques, devem ser definidos pelo Poder Público municipal, o qual deve utilizar-se, para tal definição, dos critérios do bom senso, razoabilidade e viabilidade.

Em sua pesquisa, Feijó (2007) utiliza como exemplo alguns Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, cujo trajeto a ser percorrido pelo aluno até o ponto de embarque, segundo a autora, tem gerado controvérsias. Revela que naquele Estado o Ministério Público tem firmado termos de compromissos com os prefeitos, levando em conta algumas distâncias consideradas significativas pelos familiares dos alunos, o poder discricionário do prefeito para fixar as distâncias e trajetos das linhas de

percursos do transporte escolar, bem como a possibilidade econômica do Município na prestação do serviço.

Sobre este tema, importante conhecer alguns posicionamentos adotados pelo Poder Judiciário do Rio Grande do Sul, trazidos pela autora em seu artigo (FEIJÓ, 2007), em cujas decisões a responsabilidade da família em relação à educação tem sido sempre lembrada pelos Tribunais.

Não há dúvida de que a Constituição da República atribui ao Estado o encargo de assegurar a educação a todos. Isto significa que deve ser dado o acesso a ela, inclusive através do transporte. Tais enunciados estão devidamente indicados e transcritos nas razões das partes. **Todavia, como se vê, daí não se pode interpretar que a obrigação do Estado é apanhar todas as crianças nas suas casas e conduzi-las até cada uma das escolas. É preciso que ofereça educação e meios para que se tenha a ela acesso, tão somente. Vale dizer, escola e transporte.** Mas, havendo escola e acesso a ela pela proximidade razoável em que se encontra localizada em relação à residência do aluno, é claro que não se pode exigir transporte. Seria, como já se disse muitas vezes, atribuir ao Estado obrigações inexecutáveis (sic), diante da realidade, e ao Poder Judiciário a capacidade de resolver todos os problemas com provimentos judiciais. Claro que se compreende a aflição dos pais e, no caso, da mãe que já sofre com a própria deficiência apresentada pela filha e luta para que nada lhe falte e possa compensar o “déficit” que apresenta. Entretanto, como ficou demonstrado, há escola especial distante da casa da autora 800 metros. Ora, considerando que a autora não tem nenhuma limitação quanto à capacidade locomotora, embora tenha apenas 12 anos de idade, a distância não é demasiada, a ponto de ser necessário transporte. (Apelação Cível n.º 598549764 – TJRS, Rel. Des. Perciano de Castilhos Bertoluci). Ainda: **Notadamente, o itinerário do ônibus escolar fica inteiramente submisso ao interesse público**, traduzido este através da administração municipal. Ela é que, melhor do que ninguém, tem condições de definir roteiro do ônibus, atendendo, p.ex., maior número de interessados. No caso, questiona a inicial a modificação do trajeto, o que implicou na necessidade de os filhos do autor terem de se deslocar por mais de 4 km. **Ora, então, cabe aos pais, também responsáveis pela educação, na forma do art. 208, CF/88, levar os filhos até local próximo ao novo trajeto. Mas, de forma alguma podem eles pretender que a coletividade tenha de se submeter à sua conveniência ou comodidade.** Apelação Cível n.º 597179076 – TJRS, Des. Armínio José Abreu Lima da Rosa (FEIJÓ, 2007, documento *online*, grifo da autora).

Seguem ainda, *ipsis litteris*, outras decisões igualmente extraídas do artigo da autora, de suma e vital importância como subsídio para orientar as políticas

públicas municipais pertinentes ao transporte escolar. São decisões do Judiciário que reafirmam a responsabilidade da família com relação à educação.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRANSPORTE ESCOLAR. MUNICÍPIO DE CRISTAL. ALUNOS RESIDENTES EM ZONA RURAL. O art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/92 veda a concessão de medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação. Ressentindo-se o feito, neste momento processual, de elementos suficientes a amparar o pedido liminar e levando-se em consideração que o transporte escolar é fornecido pelo município às crianças que dele necessitam, em cumprimento aos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que regulam a matéria, há necessidade, por ora, de cooperação da família, a fim de incentivar e implementar o acesso ao ensino, o que pode se dar pela condução das crianças, pelos pais ou responsáveis, até a parada de ônibus mais próxima. DECISÃO MONOCRÁTICA. RECURSO DESPROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 70012962114, Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Ataídes Siqueira Trindade, Julgado em 18/11/2005). Em suas razões de voto, o Des. Relator justificou: Embora a educação seja direito constitucionalmente assegurado, não se pode desconsiderar que, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), ela é **“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”** (art. 2º). Vale dizer que há necessidade de **cooperação mútua entre a família e o ente público**, a fim de incentivar e implementar o acesso ao ensino (FEIJÓ, 2007, documento *online*, grifo da autoral).

Mandado de segurança. Transporte Escolar. Campinas do Sul. “Mandamus” visando a restabelecer itinerário anterior. Inviabilidade. Matéria de fato. Ausência de direito líquido e certo a itinerários. Discrição do administrador. Questão a ser discutida em ação própria e não em mandado de segurança. Apelo provido. Reexame prejudicado. O que se pretende com a garantia ao transporte escolar é permitir o acesso dos alunos ao ensino. No entanto, essa garantia não impõe ao Município a obrigação de deslocar o veículo escolar até a porta da residência de cada aluno; há que se considerar, em nome do princípio da razoabilidade, a co-responsabilidade dos pais na educação dos filhos, providenciando o mínimo que seja de seu deslocamento. Em resumo, pode-se dizer que ao Município não incumbe exclusivamente toda a responsabilidade pelo transporte do educando, havendo a necessidade de cooperação por parte da família. Sendo que a definição do trajeto é ato discricionário da Administração, a qual deverá encontrar fundamento, é claro, em critérios de possibilidade, necessidade e razoabilidade (FEIJÓ, 2007, documento *online*).

Em resumo, nota-se a obrigação e a importância da participação efetiva da família na vida escolar dos filhos. O envolvimento e o comprometimento dos pais com a educação são imprescindíveis para corroborar com as ações do Poder Público. A escola, como verdadeiro local de referência da democracia participativa, deve, sem perda de tempo, trabalhar essa integração.

É preciso que cada um faça a sua parte com responsabilidade num processo de interação entre o Poder Público (escola), pais e comunidade. Vale frisar o pensamento dos julgadores acima: “cooperação mútua entre a família e o ente público”, com o objetivo de incentivar e implementar não somente o transporte escolar, mas um ensino público de qualidade com pleno acesso para todas as crianças e adolescentes do Município.

Ainda com relação à Lei nº 10.880/2004, conforme consta do seu artigo 2º, transcrito literalmente neste tópico, oportuno lembrar seu propósito de garantir o transporte escolar gratuito aos alunos da educação básica residentes em área rural, matriculados em escolas públicas.

A assistência financeira é dada em caráter suplementar pelo MEC/FNDE, por meio do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), ao Município cabe, pois, o dever de prestar os serviços dentro de sua área de competência.

Outro fato também importante é o de compreender o limite de capacidade financeira de qualquer programa de caráter social.

Mesmo sabendo que o transporte escolar traduz-se numa oportunidade para os alunos da área rural de acesso à escola, o Município necessita de recursos financeiros que sempre esbarram no limite de capacidade.

À medida que houver o diálogo, a compreensão e o conseqüente comprometimento de todos pela educação, Poder Público - família - sociedade, aumentará a esperança por uma educação de qualidade, a que todos desejam.

### **3.5.3. Outras Medidas de Garantias de Acesso e Permanência do Aluno na Escola**

Sem perder o foco, este trabalho analisa também os outros dois preceitos constitucionais como medidas de garantias de igualdade para o acesso e



permanência do aluno na escola pública de educação básica, ou seja, o atendimento ao educando por meio de programas suplementares de material didático-escolar e de assistência à saúde, conforme igualmente contemplados no artigo 208, inciso VII da Constituição Federal de 1988.

O direito do aluno ao material didático-escolar está previsto, da mesma forma que a alimentação escolar, o transporte escolar e a assistência à saúde, como condição essencial para que se cumpra o princípio constitucional da igualdade de condições para o acesso e permanência do aluno na escola pública de educação básica (art. 206, inc. I, CF/88).

Assim, como a gratuidade do ensino nas escolas públicas oficiais (art. 206, inc. IV, CF/88), a distribuição de material didático-escolar gratuito também é um preceito constitucional. Embora seja recomendado pela Carta Magna de 1988 em caráter suplementar (art. 208, inc. VII, CF/88), tem como objetivo uma atuação estatal voltada ao enfrentamento das desigualdades, prevenindo discriminações ou a criação de limites que restrinjam a possibilidade da educação formal do indivíduo.

O artigo 54, inciso VII, da Lei nº 8.069/1990 (ECA), ainda contempla essa exigência constitucional, assim como a do transporte escolar, da alimentação escolar e da assistência à saúde, apenas como garantias ao educando do ensino fundamental, o que não mais procede.

Hoje é uma garantia que todos os alunos da educação básica vinculados à rede oficial de ensino têm direito. Como alhures comentado, são programas que visam assegurar, na prática, a igualdade de condições para o acesso e permanência do aluno na escola, além de sua efetiva gratuidade.

Não haveria como falar em igualdade de direito à educação se a determinados alunos, em função das condições financeiras de seus pais, não lhes fosse assegurados os meios essenciais ao seu desenvolvimento escolar. Esta foi, na verdade, salvo melhor juízo, a visão do legislador constituinte.

O governo federal fornece, em nível nacional, livros didáticos para os alunos da educação básica de todas as escolas públicas dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). A distribuição é feita por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), para o ensino fundamental, e do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM). São programas que têm por objetivo o cumprimento do preceito constitucional de assegurar adequadas condições de

aprendizagem para alunos do ensino fundamental e médio por meio da oferta gratuita do livro didático (BRASIL 2012).

No que consiste a programas suplementares de assistência à saúde do educando, conforme previsto no artigo 208, inciso VII, da Constituição de 1988, são programas que deveriam ser criados em todos os Municípios no sentido de disseminar informações de saúde entre os alunos da rede pública de educação básica.

É um meio para que a educação municipal possa desenvolver ações de promoção à saúde de crianças e adolescentes, com vistas à formação de hábitos saudáveis de vida e à adoção de comportamentos de baixo risco à saúde. Além disso, são programas capazes de contribuir para a formação e desenvolvimento da capacidade criativa e para a assimilação dos valores e técnicas fundamentais da cultura a que pertence o educando.

De acordo com o Ministério da Saúde (BRASIL, 2009), a relação entre os setores de educação e de saúde possui muitas afinidades no campo das políticas públicas, por serem baseados na universalização de direitos fundamentais. Essa condição, observa aquele órgão, lhes favorecem maior proximidade com os cidadãos em todos os Municípios.

Garante o Ministério da Saúde (BRASIL, 2009), que são programas capazes de viabilizar ações intersetoriais com poder de articular as unidades de saúde com as unidades escolares. Além disso, defende que são atitudes políticas que caracterizam uma preocupação com a formação plena do cidadão, tendo em vista o estreito vínculo entre a produção do conhecimento e um viver saudável, os quais se centram no conceito ampliado de saúde, na integralidade de produção de cidadania e autonomia.

A escola deve ser entendida como um espaço de relações, um espaço privilegiado para o desenvolvimento crítico e político, contribuindo na construção de valores pessoais, crenças, conceitos e maneiras de conhecer o mundo e interferir diretamente na produção social da saúde. No contexto situacional do espaço escolar, encontram-se diferentes sujeitos, com histórias e papéis (sic) sociais distintos – professores, alunos, merendeiras, porteiros, pais, mães, avós, avôs, voluntários, entre outros –, que produzem modos de refletir e agir sobre si e sobre o mundo e que devem ser compreendidos pelas equipes de Saúde da Família em suas estratégias de cuidado (BRASIL, 2009, documento online).

Chama a atenção no sentido de uma ação intersectorial, uma parceria entre educação e saúde, o que é possível quando ambas as partes envolvidas estão dispostas a trabalharem juntas para atingirem um objetivo comum. “Assim, parece, então, que os sistemas de saúde e de educação em cada Município estariam vencendo o primeiro passo para um trabalho conjunto” (BRASIL, 2009, documento *online*). Ao mesmo tempo, destaca aquele órgão federal: “parece que a promoção da saúde apresenta-se como uma forma de pensar e agir em sintonia com o agir educativo, cuja finalidade é a formação de sujeitos e projetos pedagógicos voltados para o direito à vida” (BRASIL, 2009, documento *online*).

A escola, que tem como missão primordial desenvolver processos de ensino-aprendizagem, desempenha papel fundamental na formação e atuação das pessoas em todas as arenas da vida social. Juntamente com outros espaços sociais, ela cumpre papel decisivo na formação dos estudantes, na percepção e construção da cidadania e no acesso às políticas públicas. Desse modo, pode tornar-se *locus* para ações de promoção da saúde para crianças, adolescentes e jovens adultos (BRASIL, 2009, documento *online*).

Dessa forma, torna-se necessário considerar a escola como espaço inquestionavelmente importante para o desenvolvimento de um programa de educação para a saúde entre crianças e adolescentes. Distingue-se das demais instituições por ser aquela que oferece a possibilidade de educar por meio da construção de conhecimentos resultantes do confronto dos diferentes saberes.

São saberes contidos nos conhecimentos científicos veiculados pelas disciplinas, saberes trazidos pelos alunos e seus familiares, que expressam crenças e valores culturais próprios e saberes divulgados pelos meios de comunicação. E por fim, fundamentalmente, aqueles saberes trazidos pelos professores, constituídos ao longo de suas experiências, resultantes de vivências pessoais e profissionais.

Importante lembrar que o governo federal já dispõe do Programa Saúde na Escola (PSE), instituído pelo Decreto Presidencial nº 6.286, de 5 de dezembro de 2007, lançado em 2008, resultado de uma parceria entre os Ministérios da Saúde e da Educação.

Trata-se de programa que tem por objetivo contribuir para a formação integral dos estudantes da educação básica por meio de ações de promoção, prevenção e atenção à saúde, com vistas ao enfrentamento das vulnerabilidades

que comprometem o pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes das escolas públicas (BRASIL, 2009).

A metodologia do programa consiste na avaliação das condições de saúde, envolvendo estado nutricional, incidência precoce de hipertensão e diabetes, saúde bucal (controle de cárie), acuidade visual e auditiva e, ainda, avaliação psicológica do estudante.

Num segundo momento, trata-se da promoção da saúde e da prevenção, que trabalha as dimensões da construção de uma cultura de paz e combate às diferentes expressões de violência, consumo de álcool, tabaco e outras drogas na escola, além de abordagens à educação sexual e reprodutiva e o estímulo à atividade física e práticas corporais.

Afirma o Ministério da Saúde (BRASIL, 2009), que todas as ações do programa são possíveis de serem realizadas nos Municípios cobertos pelas equipes do “Programa Saúde da Família”. Na prática, o que se pretende é a integração das redes de educação e do Sistema Único de Saúde.

Os Municípios interessados devem manifestar sua vontade em aderir ao programa. A Portaria nº 1.861, de 4 de setembro de 2008, do Ministério da Saúde, define os critérios e recursos financeiros quando da adesão pelo Município, bem como orienta na elaboração do projeto.

O projeto do Município é um dos requisitos básicos do processo de adesão. É uma espécie de “leitura técnica” da situação municipal, elaborado para iniciar o processo de construção coletiva para a ação, visando à implementação do Programa Saúde na Escola, afirma o Ministério (BRASIL, 2009).

O projeto deve identificar as prioridades e aspectos que precisam ser redimensionados ou qualificados no âmbito das ações de educação e saúde em nível municipal.

Finalmente, conforme sustenta Cury (2005), do direito nascem prerrogativas próprias das pessoas em virtude das quais elas passam a gozar de algo que lhes pertence como tal. Do dever nascem obrigações que precisam ser cumpridas por todos.

Do dever nascem obrigações que devem ser respeitadas tanto da parte de quem tem a responsabilidade de efetivar o direito como o Estado e seus representantes, quanto da parte de outros sujeitos implicados nessas obrigações. Se a vida em sociedade se torna

impossível sem o direito, se o direito implica em um titular do mesmo, há, ao mesmo tempo, um objeto do direito que deve ser protegido inclusive por meio da lei (CURY, 2005, documento *online*).

Assim, proporcionar a igualdade de condições para o acesso e permanência de crianças e adolescentes na escola, hoje é uma imposição do direito em quase todos os países do planeta. Afinal, conforme afirma Cury (2005), a educação escolar é uma dimensão fundante da cidadania e tal princípio é indispensável para a participação de todos nos espaços sociais e políticos e para a inserção qualificada no mundo profissional do trabalho.

Dos estudos apresentados neste Capítulo, acredita-se na possibilidade de uma gestão escolar plenamente democrática nos Municípios quando houver, de fato, o envolvimento dos pais na vida da escola, participando da administração escolar, das ações pedagógicas e da execução dos trabalhos realizados pela escola.

O conhecimento e a adoção do princípio de subsidiariedade na educação municipal podem trazer imensuráveis benefícios para o ensino, uma vez que sua principal condição é o respeito à autonomia das pessoas, grupos, entidades etc., mediante a atribuição de responsabilidade.

Já em um grau mais elevado, imagina-se um Município, que além de ofertar a educação de sua competência, também disponibilize todos os meios necessários que proporcionem a igualdade de condições para o acesso e permanência do aluno na escola. Em última análise, as políticas públicas em educação precisam ser mais voltadas para um processo autônomo de decisão das escolas mediante articulação e envolvimento da comunidade escolar (participação democrática) por meio do controle social.

## **CAPÍTULO 4 - A GESTÃO EDUCACIONAL NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS**

Neste último Capítulo, este trabalho apresenta os resultados da pesquisa de campo realizada nos Municípios que integram a área jurisdicionada ao Núcleo Regional de Educação de Jacarezinho - Paraná. As informações foram coletadas em diversas fontes como o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e Secretarias de Educação dos Municípios pesquisados. Assim, o perfil das políticas públicas municipais em educação implementadas pelos Municípios pesquisados nos últimos anos, em parte, está contido neste trabalho.

Para Gatti (2010), em educação a pesquisa se reveste de algumas características específicas, porque significa trabalhar com algo relativo a seres humanos ou com eles mesmos. Ela lembra que quando o vocábulo educação é usado ele é em múltiplos sentidos.

Sentidos estes que são as representações que as pessoas se fazem daquilo que concretamente vivenciam como sendo educação. Na prática, a verdade é que, de qualquer maneira, ela envolve desde problemas de desenvolvimento bioneurológico implicados nas nossas possibilidades de aprendizagem, de relação e, portanto, na base das questões de ensino, até questões de ordem social mais amplas, dado que a educação processa-se dentro de um sistema de relações sociais e, neste, ela mesma institucionaliza-se em sistemas escolares. Este campo envolve, pois, a interação complexa de todos os fatores implicados na existência humana, desde o nosso corpo até as nossas ideologias, num conjunto único, porém em constante processo simultâneo de consolidação, contradição e mudança. Com tal âmbito de preocupação, os pesquisadores em educação fazem escolhas entre um dos múltiplos caminhos que os aproximam da compreensão desse fenômeno, escolhendo, também, um ângulo de abordagem (GATTI, 2010, pp. 12 e 13).

À vista disso, para a autora, quando a pesquisa é realizada na área educacional, deve entender-se como estar diante de uma vasta diversidade de questões, de diferentes conotações, ainda que todas relacionadas complexamente ao desenvolvimento das pessoas e da sociedade. É um campo que envolve interações complexas, uma vez que a educação processa-se dentro de um sistema de relações sociais. Daí, ser necessário o envolvimento de todos os agentes

responsáveis num conjunto único, visando superar as contradições e fomentar as mudanças que o sistema necessita.

Com base nos argumentos de Gatti (2010), a pesquisa foi aliada numa perspectiva metodológica e teórica que lhe desse sentido de investigação científica. A partir dessa ótica, os trabalhos foram organizados de modo que fosse possível identificar o perfil dos gestores municipais de educação, os recursos investidos em educação em cada Município no ano de 2011 e a forma de sua distribuição, a infraestrutura da rede física e a participação da sociedade organizada por meio dos conselhos municipais de apoio à educação, dos conselhos escolares e o envolvimento dos pais na educação escolar dos filhos, tudo conforme analisado neste Capítulo.

#### **4.1. Os Recursos Financeiros Investidos na Educação Básica em 2011 pelos Municípios Pesquisados**

De acordo com um relatório divulgado no mês de setembro de 2012, pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), a educação é prioridade no Brasil, conforme mostram as significativas mudanças no financiamento público da educação. Todavia, segundo a revista *Veja* (VEJA, ed. nº 2.287, de 19.9.2012, p. 100), alerta aquela Organização, por meio de um convincente conjunto de dados, que a discussão na educação está longe de se encerrar apenas no montante do investimento público. Segundo o relatório, a fatia do PIB para a área aumentou 57% na última década, menos apenas do que na Rússia, onde as verbas avançaram 90%.

Ainda, segundo a revista, numa conta que considera apenas os gastos, o Brasil já surge, surpreendentemente, no mesmo nível das nações mais ricas. A qualidade é que não acompanhou o empenho financeiro, e o país permaneceu no mesmo incômodo patamar de sempre, ombreando com os piores países do mundo, como enfatiza o ranking da OCDE.

Destaca *Veja* (Ed. nº 2.287, de 19.9.2012, p. 100) que o documento surgiu em boa hora, uma vez que o Congresso Nacional está discutindo o novo Plano Nacional de Educação, e nele uma proposta de fazer o volume de recursos para a educação chegar a 10% do PIB. Para a revista, ainda que as intenções sejam boas,

a questão-chave é como converter essa vistosa cifra em um ensino de alto nível. “E isso parece passar ao largo do debate em Brasília”, afirma Veja.

Um quadro demonstrativo apresentado a seguir (Quadro nº 1), revela as despesas realizadas com a educação básica em 2011, por Município pesquisado, identificando os valores e o número de alunos matriculados, de acordo com as informações obtidas, compreendendo a educação infantil (Creche e Pré-escola), anos iniciais do ensino fundamental e Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Quadro nº 1

Ano: 2011 Municípios	Nº de matrículas por etapa e modalid. na educação básica				Total de alunos
	Creche	Pré-escola	Ens.Fund.	EJA	
Abatiá Popul. 7.764	56	64	481	21	622
	Investimento: R\$ 2.912.727,51		Custo/aluno: R\$ 4.682,84		
Andirá Popul. 20.610	307	296	1.342	65	2.010
	Investimento: R\$ 8.591.329,59		Custo/aluno: R\$ 4.274,29		
Barra do Jacaré Popul. 2.727	44	44	170	18	276
	Investimento: R\$ 1.824.416,00		Custo/aluno: R\$ 6.610,20		
Cambará Popul. 23.886	110	43	1.344	85	1.582
	Investimento: R\$ 5.855.550,54		Custo/aluno: R\$ 3.911,52		
Carlópolis Popul. 13.706	135	162	973	18	1.288
	Investimento: R\$ 5.223.686,37		Custo/aluno: R\$ 4.055,65		
Jacarezinho Popul. 39.121	615	383	2.983	130	4.111
	Investimento: R\$ 15.590.041,77		Custo/aluno: R\$ 3.792,27		
Joaquim Távora Popul. 10.736	249	180	637	14	1.080
	Investimento: R\$ 4.421.570,96		Custo/aluno: R\$ 4.094,04		
Jundiá do Sul Popul. 3.433	67	52	261	00	380
	Investimento: R\$ 1.797.892,71		Custo/aluno: R\$ 4.731,29		
Quatiguá Popul. 7.045	181	69	396	34	680
	Investimento: R\$ 2.706.847,71		Custo/aluno: R\$ 3.980,65		
Ribeirão Claro Popul. 10.678	93	325	691	82	1.191
	Investimento: R\$ 4.487.107,79		Custo/aluno: R\$ 3.767,51		
Ribeirão do Pinhal Popul. 13.524	203	161	852	68	1.284
	Investimento: R\$ 4.604.769,11		Custo/aluno: R\$ 3.586,26		
Santo A. da Platina Popul. 42.707	508	361	2.817	111	3.797
	Investimento: R\$ 13.894.794,49		Custo/aluno: R\$ 3.659,41		

Fontes: IPARDES – INEP – IBGE

Os dados expostos no quadro nº 1, foram coletados na área de abrangência da pesquisa composta pelos 12 Municípios que integram a microrregião do Norte Pioneiro - Paraná, jurisdicionados ao Núcleo Regional de Educação da Cidade de



Jacarezinho. A população total da área é da ordem de 188.173 habitantes, ocupando um espaço geográfico de aproximadamente 4.441 km<sup>2</sup>. Os investimentos realizados na educação, de acordo com dados levantados pelo Ipardes (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social), em 2011 chegaram à cifra de R\$ 71.910.734,55.

O número total de alunos, incluindo creche, pré-escola, ensino fundamental e educação de jovens e adultos (EJA), também segundo dados do Ipardes (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social), em 2011, foi da ordem de 18.301 alunos. A média do custo/aluno, compreendendo todos os Municípios pesquisados, foi de R\$ 3.929,33. O número de matrículas, em cada etapa da educação básica, ficou assim distribuído: creches, 2.568; pré-escola, 2.140; ensino fundamental, 12.947 e educação de jovens e adultos (EJA), 646, perfazendo o total geral de 18.301 alunos matriculados em toda a área de pesquisa.

De acordo com os dados obtidos, cinco Municípios com custo/aluno abaixo da média do valor custo/aluno da área pesquisada, tiveram 1.529 alunos matriculados nas creches, com média, por Município, de 305,8 alunos, enquanto que os sete Municípios com custo/aluno acima da média do valor custo/aluno da área pesquisada, tiveram 1.039 matrículas nas creches, com média, por Município, de 148,4 alunos.

A pesquisa revela, ainda, que no ensino pré-escolar, os cinco Municípios que apresentaram um custo/aluno abaixo da média do valor custo/aluno da área pesquisada, tiveram 1.273 matrículas, com média, por Município, de 254,6 alunos, enquanto que os sete Municípios que apresentaram custo/aluno acima da média do valor custo/aluno da área pesquisada, tiveram 867 matrículas no ensino pré-escolar, com média, por Município, de 123,8 alunos.

No ensino fundamental, segundo revelou a pesquisa, os cinco Municípios onde o custo/aluno ficou abaixo da média do valor custo/aluno da área pesquisada, tiveram 8.687 matrículas, com média, por Município, de 1.737,4 alunos, enquanto que os sete Municípios onde o custo/aluno ficou acima da média do valor custo/aluno da área pesquisada, tiveram 4.260 matrículas no ensino fundamental, com média, por Município, de 608,5 alunos.

E, por fim, na modalidade educação de jovens e adultos, os cinco Municípios onde o custo/aluno ficou abaixo da média do valor custo/aluno da área pesquisada,

tiveram 476 matrículas, com média, por Município, de 95,2 alunos, enquanto que os sete Municípios onde o custo/aluno ficou acima da média do valor custo/aluno da área pesquisada, tiveram 170 matrículas, com média, por Município, de 24,2 alunos.

Nota-se, pelos cálculos desenvolvidos, que os sete Municípios que ficaram com investimento por aluno acima da média do custo/aluno da área da pesquisa, sendo detentores de um total de 6.336 alunos matriculados, somaram um total de investimento da ordem de R\$ 27.478.470,85.

Os cinco Municípios que ficaram com custo/aluno abaixo da média custo/aluno da área de pesquisa, perfazem um total de 11.965 alunos matriculados e um total de investimentos da ordem de R\$ 44.432.263,70. A média do custo/aluno entre os Municípios do primeiro grupo (dos sete), ficou em R\$ 4.336,87, enquanto que entre os Municípios do segundo grupo (dos cinco), ficou em R\$ 3.713,51, com uma diferença no custo/aluno, da ordem de R\$ 623,36.

No primeiro grupo (dos sete), os três Municípios com os menores números de alunos matriculados, ou seja, Barra do Jacaré com 276 alunos, Jundiá do Sul com 380 e Abatiá com 622, foram os Municípios que apresentaram, em ordem inversa, os maiores custos/aluno em 2011: R\$ 6.610,20, R\$ 4.731,29 e R\$ 4.682,84, respectivamente, com média do custo/aluno entre eles, no valor de R\$ 5.513,48.

Na outra ponta, os dois Municípios com os maiores números de matrículas da área pesquisada, ou seja, Jacarezinho com 4.111 matrículas e Santo Antonio da Platina com 3.797, obtiveram um custo/aluno, em ordem direta, de R\$ 3.792,27 e R\$ 3.659,41, respectivamente. Portanto, esses Municípios, segundo os dados pesquisados, apresentaram um custo/aluno bem abaixo dos três Municípios com os menores números de matrículas. O Município de Ribeirão do Pinhal, com 1.284 matrículas, apresentou o menor custo/aluno no valor de R\$ 3.586,26.

Em consulta feita junto ao Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2012), foi encontrada a Portaria Interministerial nº 477, de 28 de abril de 2011, assinada pelo então Ministro de Estado da Educação Fernando Haddad e pelo Ministro de Estado da Fazenda Guido Mantega. Referida Portaria, no artigo 6º revoga a Portaria Interministerial nº 1.459, de 30 de dezembro de 2010, em virtude de ter retificado os parâmetros operacionais do FUNDEB para o ano de 2011, no seu artigo 1º.

De acordo com a tabela do anexo I, da mencionada Portaria, que fixou o valor anual por aluno para o ano de 2011, estimado no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, para a educação básica, na forma do disposto nos arts. 10 e 36, § 2º, da Lei nº 11.494/2007 (Fundeb), ao Estado do Paraná, foram fixados os seguintes valores para as etapas do ensino de competência dos Municípios: creches em tempo integral: R\$ 2.137,17 por aluno/ano; pré-escola que funciona em tempo parcial: R\$ 1.780,97, pré-escola em tempo integral: R\$ 2.315,26; e para as séries/anos iniciais do ensino fundamental, na área urbana: R\$ 1.780,97 e para a área rural: R\$ 2.048,12.

Se for tomado por base o valor repassado pelo FNDE, em 2011, da ordem de R\$ 1.780,97 por aluno para a educação pré-escolar parcial e séries iniciais do ensino fundamental na área urbana, comparada com a média do custo/aluno dos cinco Municípios que estão abaixo da média do custo/aluno da área pesquisada, isto é, de R\$ 3.713,51, nota-se que o custo/aluno, mesmo desses Municípios, ficou mais que o dobro do valor repassado pelo MEC/FNDE (2,08 vezes).

Quando a mesma comparação é feita com os sete Municípios que ficaram acima da média custo/aluno da área em estudo, percebe-se que a diferença ainda é maior, ou seja, o custo/aluno desses Municípios corresponde a quase duas vezes e meia o valor repassado pelo MEC/FNDE (2,4 vezes). Ainda quando comparado o custo/aluno dos três Municípios que obtiveram o valor mais alto da média, ou seja, R\$ 5.513,48, pasmem-se, mas o custo/aluno desses Municípios corresponde a mais de três vezes o valor repassado pelo MEC/FNDE (3,09 vezes).

É obvio que, ainda, faltam computar os valores que são repassados pela União e pelo Estado para custearem a merenda escolar e o transporte escolar. Não se esquecendo, todavia, que a comparação está sendo feita com base no valor repassado aos alunos do ensino fundamental (maioria de alunos) e educação infantil (pré-escolar), da área urbana.

Outro dado, também, no mínimo curioso, é com relação à educação pré-escolar. Quando comparado o número de matrículas dessa etapa da educação básica com o número de matrículas no ensino fundamental, em cada Município, os números oscilaram entre 3,19 a 47,03 matrículas para cada 100 matrículas feitas no ensino fundamental. Apenas quatro Municípios apresentaram percentuais acima de 20% em proporção ao ensino fundamental: De acordo com os dados colhidos, o

Município de Ribeirão Claro aparece com 47,03%, em segundo vem o Município de Joaquim Távora com 28,25%, em terceiro o Município de Barra do Jacaré com 25,88% e em quarto surge o Município de Andirá com 22,05%.

Diante dessa análise e contando com outros indicativos da pesquisa, foi montado mais um quadro comparativo dos Municípios (Quadro nº 2), envolvendo os fatores como: - custo/aluno, – percentual de matrículas na educação pré-escolar, tendo por base o número de matrículas no ensino fundamental, notas da Prova Brasil e nota do Ideb, cujo objetivo foi identificar o perfil educacional de cada Município, seguindo a ordem decrescente da nota do Ideb (sexta coluna do quadro).

Quadro nº 2

Municípios	Custo/aluno Valor em R\$	% de matr. na ed. pré-escolar c/e.f.	N. Prova Brasil 2011		Nota Ideb 2011
			Port.	Matem.	
Joaquim Távora	4.094,04	28,25	241,7	296,2	7,7
Quatiguá	3.980,65	17,42	242,4	283,6	7,4
Ribeirão Claro	3.767,51	47,03	217,4	261,7	6,6
Carlópolis	4.055,65	16,64	217,0	250,3	6,5
Andirá	4.274,29	22,05	204,2	227,4	5,7
Ribeirão do Pinhal	3.586,26	18,89	189,9	224,6	5,4
Jacarezinho	3.792,27	12,83	192,5	215,3	5,3
Barra do Jacaré	6.610,20	25,88	181,5	214,4	5,1
Abatiá	4.682,84	13,30	185,8	218,4	5,1
Jundiá do Sul	4.731,29	19,92	182,8	209,3	5,0
Cambará	3.911,52	3,19	181,4	203,6	4,3*
Santo Antonio da Platina	3.659,41	12,81	164,3	183,4	4,0*

Fontes: Quadro 1 - IPARDES – INEP – IBGE

\* Notas abaixo da meta projetada pelo MEC para o ano de 2011.

Observa-se, no quadro acima, que as notas do Ideb são maiores nos Municípios onde o percentual de alunos matriculados no ensino pré-escolar foi maior em relação ao ensino fundamental. Apenas os Municípios de Barra do Jacaré e Jundiá do Sul, apresentaram exceções, tendo por base este critério de ponderação, ainda que ambos tenham alcançados as metas projetadas pelo MEC. Os Municípios de Cambará e de Santo Antonio da Platina, por sua vez, ficaram com notas abaixo das projeções feitas pelo MEC para o ano de 2011, que seriam de 4,9 e 4,8, respectivamente.

Nota-se, finalmente, que os Municípios com os maiores custos/aluno em 2011: Barra do Jacaré, com valor de R\$ 6.610,20, Jundiá do Sul, com R\$ 4.731,29 e Abatiá com R\$ 4.682,84, segundo os dados analisados, são os que tinham os menores números de alunos matriculados naquele ano, 622, 380 e 276, respectivamente (Quadro nº 1), e estão ombreados entre si, ocupando entre a 8ª e 10ª classificação, de acordo com as notas do Ideb, conforme ilustra o quadro demonstrativo em análise. Destaca-se o Município de Ribeirão do Pinhal, com o menor valor custo/aluno de R\$ 3.586,26, na sexta colocação com base na nota do Ideb.

#### **4.2. Profissionais da Educação, Alimentação Escolar e Transporte Escolar nos Municípios Pesquisados**

Neste tópico a pesquisa procura mostrar o perfil das políticas públicas em educação nos Municípios pesquisados, envolvendo os profissionais da educação, (professores e demais servidores), alimentação escolar e transporte escolar, de acordo com as informações obtidas junto às secretarias municipais de educação por meio de formulários de questões que compõem o apêndice deste trabalho.

Antes, porém, é oportuno lembrar, conforme alhures comentado, que a responsabilidade pela gestão dos recursos da educação, legalmente, cabe aos secretários municipais de educação. É determinação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. São recursos que devem ser geridos e aplicados pelo órgão de educação competente e a lei do Fundeb (Lei nº 11.494/2007) reforça essa imposição legal.

É importante que os secretários municipais de educação orientem e planejem a distribuição dos recursos e acompanhem toda mudança de previsão ou dotação orçamentária do Município, sempre com vistas à manutenção e ao desenvolvimento da educação, de forma a valorizar seus profissionais e garantir a prioridade absoluta da criança sob todos os aspectos, no sentido de proporcionar um ensino com a melhor qualidade possível.

No que se refere aos professores, a lei do Fundeb estabelece que pelo menos 60% dos recursos sejam investidos na remuneração e encargos sociais

desses profissionais. O restante deve ser investido na manutenção e desenvolvimento da educação básica.

O difícil, entretanto, é saber qual o melhor investimento, que traga de fato, bons resultados para o ensino. Todavia, é importante reconhecer o trabalho do professor para poder valorizá-lo, principalmente quando se visa constituir uma classe de profissionais do magistério que realmente possa fazer a diferença na melhoria da qualidade do ensino.

Pela pesquisa foi possível notar que os investimentos na educação, feitos pelos Municípios, em regra, seguem os critérios técnicos previstos na legislação em vigor. Essa demonstração encontra-se consubstanciada nos demonstrativos contábeis disponíveis no Portal de Transparência dos Municípios.

Os dados coletados, referentes à receita de cada ente municipal e os valores investidos em educação, incluindo despesas com os profissionais da educação, alimentação escolar e transporte escolar, evidenciam o comportamento financeiro dos Municípios face aos recursos controlados pela Lei nº 11.494/2007 (Fundeb) e os oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), destinados à alimentação escolar e ao transporte escolar.

Após a coleta dos dados sobre os investimentos na educação e o custo/aluno em cada um dos Municípios pesquisados, referente ao ano de 2011 (quadro nº 1) e as demais informações referentes às matrículas na educação infantil, notas da Prova Brasil 2011 e notas do IDEB 2011 (quadro nº 2) e, amparados pelas considerações anteriores, a seguir é apresentada uma análise da pesquisa sobre os profissionais da educação.

#### **4.2.1. Profissionais da Educação**

Conforme constam dos questionários em apêndice, dos Municípios que participaram da pesquisa, apenas um informou não ter atualizado o plano de carreira do magistério após a Lei nº 11.738/2008. E, dentre os Municípios que estão com o plano de carreira atualizado, dois deles manifestaram que, ainda, não conseguiram implementar a hora-atividade para os professores.

Também ficou demonstrado que, independente da atualização ou não do plano de carreira, os Municípios já remuneraram seus professores de acordo com o piso salarial profissional nacional.

Na questão capacitação dos professores, observou-se que a mesma acontece em vários momentos, ao longo do ano letivo. São capacitações coordenadas pela Secretaria Municipal de Educação que, por meio da equipe de assistentes pedagógicos, organiza os eventos.

Os eventos são realizados, ora com o auxílio dos professores orientadores e coordenadores pedagógicos das escolas, que utilizam de material e documentos recebidos do Núcleo Regional de Educação de Jacarezinho, que são trabalhados na forma de grupos de estudos, ora são realizados por meio de contratação de profissionais para ministrarem a capacitação, e ainda, acontecem em parceria com o MEC por meio de encontros presenciais e a distância.

A pesquisa revela, também, que dos 10 Municípios que responderam o questionário, em nove deles o cargo de professor pedagogo ainda é preenchido por meio de escolha política, isto é, cargo de confiança demissível *ad nutun*. Isso significa que, toda vez que o prefeito eleito for de ala política contrária, o professor pedagogo é substituído. Da mesma forma, por tratar-se de cargo de confiança, mediante gratificação, via de regra, é comum estar contemplada uma gratificação no Plano de Carreira do Magistério, mediante o aumento da jornada de trabalho (dobra de padrão) sem o devido concurso público.

Com relação ao quadro dos profissionais da educação composto pelos técnicos administrativos e pelos auxiliares de serviços gerais, de acordo com a pesquisa, as respostas foram unânimes no sentido de que eles pertencem ao Quadro Geral de Servidores do Município e seguem as normas estabelecidas pelos Estatutos dos Servidores Públicos Municipais. Quanto à sua capacitação, a pesquisa demonstra que são poucos os Municípios que se interessam em capacitá-los para a educação.

A opção, nessa questão, foi por uma análise sobre a influência política na educação. Assim, se a realidade na escola é influenciada por fatores culturais, sociais, econômicos, históricos e pedagógicos, ela também sofre influências políticas, em cujo cenário não se pode ignorar que as práticas educativas estão condicionadas pelo contexto global à realidade em que atuam.

A partir dessa observação é possível compreender que quase todos os Municípios pesquisados contam com Plano de Carreira atualizado para o Magistério, entretanto, nenhum possui Plano de Carreira para os demais profissionais da educação escolar, pois não se considera a importância da atuação dos profissionais de apoio técnico administrativo para a educação.

No artigo 206, *caput*, e inciso V, da Constituição de 1988, o legislador constituinte ordenou que o ensino deve ser ministrado com base nos princípios de valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso, aos das redes públicas, exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

Assim, as expressões “valorização dos profissionais da educação escolar, plano de carreira e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos”, quando se trata de servidor das redes públicas de ensino, são princípios constitucionais que, obrigatoriamente deveriam ser respeitados por todos os entes federados, sem exceção.

De igual forma, a Lei nº 9.394/96 (LDB), no artigo 61<sup>20</sup>, utiliza a expressão “profissionais da educação escolar básica”, compreendendo todos os profissionais que nela estão em efetivo exercício, desde que formados em cursos reconhecidos.

Sobre esse tópico foi possível conduzir as análises balizado pela proposta da Escola de Relações Humanas, disseminada por George Elton Mayo, no final da década de 1920 e início de 1930, citada por Ana Lúcia Borba de Arruda (ARRUDA,

<sup>20</sup>Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são: (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

III – trabalhadores em educação, da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

Parágrafo único. A formação dos profissionais como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, terá como fundamentos: (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

I – a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho; (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

II – a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço; (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009).

III – o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades. (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)



2011). A partir de estudos realizados por essa Escola, segundo a autora, novos aspectos são introduzidos à já sistematizada Teoria da Organização, com destaque para a motivação, a cooperação, a integração, a participação, a satisfação no trabalho, liderança e bem estar social do empregado.

De acordo com a autora, Mayo reconhece os trabalhadores, acima de tudo como pessoas humanas, motivados pela necessidade de estarem juntos, de serem reconhecidos e de receberem adequado tratamento. “Qualquer organização torna-se incapaz se as necessidades psicológicas do trabalhador não fossem descobertas e satisfeitas” (ARRUDA, 2011, p. 276).

Ainda, conforme Arruda (2011), o desenvolvimento do capitalismo propiciou às bases econômicas o surgimento da administração burocrática. Modelo de organização racional capaz de caracterizar todas as variáveis envolvidas, bem como o comportamento de cada membro dela participante, o que deve também ser aplicável na área educacional. Sustenta que, no âmbito da administração pública, o modelo burocrático foi adotado como uma reação às formas patrimonialistas de administrar o Estado. Numa referência a Bresser Pereira (1997, p. 10), finaliza com os seguintes termos:

[...] a Burocracia é a instituição administrativa que usa como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista – os princípios de um serviço público profissional, e de um sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional (ARRUDA, 2011, p. 276).

Portanto, nessa questão foi possível notar, pela pesquisa, que muita coisa pode e deve ser melhorada visando à valorização dos profissionais da educação. Afinal, a melhoria da qualidade do ensino ofertado pelos Municípios depende de uma administração plenamente democrática da educação com a devida valorização dos profissionais nela envolvidos e a efetiva participação das famílias e da sociedade, por meio de um controle mais responsável sobre a destinação dos recursos da educação.

Assim, este trabalho sugere que os gestores municipais de educação reavaliem as situações de acordo com as peculiaridades de cada Município, para que possam melhor atender aos comandos de ordem constitucional e legal, pertinentes à questão.

#### 4.2.2. Alimentação Escolar

Em seguida, o assunto abordado é alimentação escolar que, tradicionalmente, trata-se da merenda escolar oferecida aos alunos das escolas públicas de educação básica, que no presente estudo, evidentemente, a análise tem seu foco nas escolas das redes municipais dos Municípios pesquisados. A pesquisa envolveu desde a origem dos recursos, a forma de aquisição dos alimentos, seu preparo, valor por aluno e o investimento total feito pelo Município.

No tópico 3.5, do Capítulo anterior, o qual tratou sobre alimentação escolar, transporte escolar e outras medidas de garantias de acesso e permanência do aluno na escola, está descrito um detalhamento minucioso a respeito de cada um desses assuntos.

É obrigação do Município a oferta da merenda escolar para todas as crianças matriculadas na rede municipal de ensino, com cardápio orientado por nutricionista, bem como de investir, no mínimo, 30% do montante dos recursos do PNAE (Art. 14, *caput*, da Lei nº 11.947/2009) repassados pelo governo federal, na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar ou do empreendedor familiar rural.

Ficou, também, esclarecido que por meio da alimentação escolar o Estado visa garantir o princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola de todas as crianças e adolescentes, conforme dispõe o artigo 206, inciso I, da Constituição Federal de 1988. Ademais, indispensável recordar, igualmente, a importância da alimentação escolar saudável para a criança no seu desenvolvimento físico e mental e, conseqüentemente, no auxílio ao aprendizado.

O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 2012, por meio da Resolução/CD/FNDE nº 8, de 14 de maio de 2012, alterou os valores *per capita* do PNAE na educação infantil e manteve os valores que já vinham sendo repassados aos Estados e Municípios, referentes aos ensinos fundamentais e médios.

De acordo com a Resolução, para cada aluno matriculado no ensino fundamental, no ensino médio e na educação de jovens e adultos de escolas públicas, no caso, dos Municípios, o valor continuou sendo de R\$ 0,30 (trinta centavos de real) por refeição, de R\$ 0,50 (cinquenta centavos de real) para cada

aluno matriculado na educação infantil pré-escolar e de R\$ 1,00 (um real) para cada aluno matriculado na educação infantil de zero a três anos (creches).

Portanto, são recursos garantidos pelo governo federal, por meio do MEC/FNDE, com destinação assegurada por lei e que os Municípios devem investir na alimentação escolar. O objetivo da segurança alimentar e nutricional do aluno é o de garantir-lhe uma relação com os seus hábitos, preferências e afetividade.

Na pesquisa realizada nos Municípios, conforme constam dos formulários de pesquisa no apêndice, no item alimentação escolar, foram formuladas algumas perguntas, como: “O Município efetua a compra direta da agricultura familiar de acordo com a Lei nº 11.947/2009 (mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE)?” A resposta foi sim, que todos os Municípios realizam a compra direta do agricultor familiar local de conformidade com a lei.

Na questão que indagou se a merenda escolar é centralizada numa cozinha piloto sob orientação de nutricionista ou é feita nas escolas, sem a orientação do profissional habilitado, a maioria (80% dos Municípios) respondeu que a merenda escolar é preparada na própria escola, mas que as escolas contam com as orientações necessárias de nutricionista na preparação dos cardápios.

Quanto ao investimento feito na alimentação escolar pelos Municípios pesquisados, o montante oscilou entre 2% a 5% do valor investido na educação por Município. Os dados foram coletados nos relatórios de prestação de contas anuais – exercício 2011, disponíveis no portal de transparência dos Municípios.

A título de ilustração, por exemplo, um Município que investiu na educação naquele ano, em torno de R\$ 14 milhões, desse montante investiu cerca de R\$ 340 mil em alimentação escolar. Outro Município investiu em torno de R\$ 5 milhões na educação, desse valor, R\$ 94,6 mil foram gastos na alimentação escolar, e um terceiro Município que investiu R\$ 2,7 milhões na educação, teve um aporte de R\$ 136 mil investidos na alimentação escolar.

Oportuno, também, lembrar, neste item, das diretrizes básicas sobre a alimentação escolar, que de acordo com o artigo 2º, da Lei nº 11.947/2009, visa garantir o fornecimento de uma alimentação saudável e adequada para todos os alunos matriculados em escolas públicas de educação básica, compreendendo desde o uso de alimentos variados, saudáveis e seguros até ao respeito à cultura,

às tradições e aos hábitos alimentares locais, tudo sob a ótica da segurança alimentar e nutricional.

Outro fator de extrema importância que, também, deve ser ponderado pelos gestores municipais de educação é a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino-aprendizagem, que de acordo com o inciso II do artigo 2º, da Lei nº 11.947/2009, deve perpassar pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.

E, como não poderia ser diferente, quando se pratica, em sua plenitude, ações democráticas na educação, é fundamental a participação da comunidade no controle social e no acompanhamento das ações realizadas pelo Município, visando as melhores formas e condições de adquirir os gêneros alimentícios e garantir a oferta de uma alimentação escolar saudável e adequada para todas as crianças (art. 2º, inc. IV, da Lei nº 11.947/2009).

Vale destacar, ainda, o apoio que a lei visa proporcionar ao desenvolvimento sustentável do Município, por meio de incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e, preferencialmente, pela agricultura familiar (art. 2º, V, da Lei nº 11.947/2009).

Como foi visto no Capítulo 3, subtítulo 3.5.1., deste trabalho, e ora apoiando-se nas opiniões de Ligia Amparo da Silva Santos (SANTOS, 2005), é admissível que a noção de promoção das práticas alimentares saudáveis pode ser notada nas mais diversas ações políticas e estratégias relacionadas com alimentação e nutrição.

Finalmente, com base no que foi apresentado e de acordo com a Lei nº 11.947/2009, este trabalho sinaliza para a importância de se investir o maior montante possível de recursos na alimentação escolar, proporcionar educação alimentar e nutricional nas escolas para alunos e pais e rever estratégias de compras dos alimentos.

Tratam-se, pois, de iniciativas bastante sensatas, que além de oferecer alimentação escolar adequada aos requisitos nutricionais dos beneficiários, com alimentos variados, seguros e saudáveis, em conformidade com a faixa etária dos alunos, todo esse trabalho, obviamente deve repercutir no aumento das compras de produtos da agricultura familiar, melhorar a qualidade de vida das pessoas e fortalecer o desenvolvimento sustentável do Município. Aliás, são objetivos básicos

da Lei nº 11.947/2009. Para tanto, necessário se faz um Conselho Municipal de Alimentação Escolar, qualificado e atuante para garantir a gestão democrática dos recursos e o sucesso do programa por meio da indispensável participação da sociedade.

#### **4.2.3. Transporte Escolar**

A seguir, são apresentadas as informações obtidas com a pesquisa, envolvendo o transporte escolar ofertado pelos Municípios aos alunos da área rural, a forma de execução, custo para o Município e o percentual médio no montante dos investimentos feitos na educação no ano de 2011.

O transporte escolar constitui um importante meio de favorecer o acesso à educação para a população rural, em idade escolar, e, assim, garantir o direito de igualdade de condições para o acesso e permanência de crianças e adolescentes na escola, conforme prescreve o artigo 206, inciso I, da Constituição de 1988. Princípio, que aliás, se alicerça na garantia de que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo (art. 208, § 1º, da CF/88).

Trata-se de atendimento ao educando por meio de um programa suplementar (art. 208, inc. VII, da CF/88), porém, extremamente importante para os alunos da área rural, no sentido de que eles possam chegar diariamente até a escola onde estudam. Indiscutivelmente, caracteriza-se como um dos grandes avanços trazidos pela Constituição Cidadã de 1988 na área da educação, essa normatização de direitos e garantias fundamentais.

Conforme já foi visto no Capítulo 3, subtítulo 3.5.2, para que os Municípios possam tornar exequível esse encargo, a União repassa recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) por meio do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

As informações sobre contas públicas municipais foram obtidas no site de cada Município pesquisado, em “Demonstrativos Contábeis” ou no Portal de Transparência disponível no site do próprio Município e as demais informações junto às Secretarias Municipais de Educação, conforme os apêndices às páginas 185 e seguintes. No questionário foram formuladas apenas três perguntas a respeito do assunto, ou seja, se o Município dispõe de transporte escolar gratuito para todos os

alunos da área rural; como ele é realizado, se pelo próprio Município, terceirizado ou misto; e, se o Município dispõe de um Programa Municipal de Transportes Escolar.

Na primeira pergunta os dez Municípios que foram ouvidos, responderam “sim”, que dispõem de transporte escolar gratuito para todos os alunos da área rural. Na segunda pergunta sete Municípios disseram que utilizam um sistema misto (frota municipal de veículos mais terceirizados) e três respondem que o transporte escolar é executado pelo próprio Município, isto é, somente com a frota de veículos escolares que o Município dispõe. Não houve respostas no sentido de que o transporte escolar esteja sendo totalmente terceirizado.

E, com relação à terceira pergunta, ou seja, se o Município dispõe de Programa Municipal de Transporte Escolar, a pesquisa revelou que, apesar da oferta regular do transporte escolar, nenhum Município dispõe de um Programa Municipal de Transporte Escolar instituído dentro de sua área de competência.

Na verdade a pesquisa demonstra que os gestores municipais apenas administram os recursos repassados pelos órgãos competentes da União e do Estado do Paraná e efetuam as devidas prestações de contas ao final de cada exercício financeiro, complementando os recursos no que for necessário.

No que consiste ao custo do transporte escolar para os Municípios, também obtivemos informações importantes, que demonstram o tamanho do investimento que o Poder Público realiza nesse tipo de serviço à população.

De acordo com os dados coletados em demonstrativos contábeis dos Municípios, por exemplo, um Município que no ano de 2011, investiu na educação cerca de R\$ 4,5 milhões, desse montante, ele gastou R\$ 782 mil no transporte escolar, ou seja, 17% dos investimentos feitos na área da educação foram destinados ao transporte escolar.

Num outro Município, em que o investimento na educação foi cerca de R\$ 13,8 milhões, o custo no transporte escolar foi da ordem de R\$ 1,3 milhão, ou seja, 9,4% do valor investido em educação foram gastos no transporte escolar, e um terceiro Município que investiu R\$ 2,9 milhões na educação, desse total, R\$ 393 mil foram gastos com o transporte escolar, ou seja, 13,5% dos recursos destinados à educação.

A média de gastos com o transporte escolar, em todos os Municípios pesquisados, oscilou entre 10% a 18%, aproximadamente, do montante investido

em educação, segundo dados constantes nos relatórios de prestações de contas anuais dos Municípios no ano de 2011 (demonstrativos contábeis disponíveis nos sites dos Municípios).

Em uma das respostas sobre o transporte escolar houve o seguinte comentário sobre os desafios enfrentados pelos secretários municipais de educação no desempenho do cargo, *in verbis*:

Ocupando o cargo de Secretária Municipal de Educação, os desafios são constantes, transporte escolar que atenda todas as necessidades, pois geralmente os pais querem que seus filhos sejam pegos na porta de sua casa e nem sempre é possível. O piso nacional de salários é muito bom, mas coloca os municípios em dificuldade, pois a União não repassa maiores recursos, e ainda diminui na maioria das vezes. Gestão de pessoas, em muitos momentos não é fácil solucionar alguns conflitos. Mudança de paradigma, adoção de novas metodologias para realização de trabalho diferenciado junto aos alunos (APÊNDICE A, questão 9).

De fato, a pesquisa revela que a realidade na administração da educação municipal hoje é vista, mais ou menos, da forma apresentada acima, descrita pelo entrevistado. Contudo, trata-se, no caso, de um desabafo sobre uma realidade que deixou de ser latente e já é visível aos olhos da sociedade em geral, pois de acordo com suas palavras, a melhoria da qualidade do ensino público na educação básica, atualmente, é um grande desafio para todos.

Em consonância com a realidade em que a educação se apresenta, conforme o relato descrito anteriormente, mas contrário ao que afirma a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, segundo a revista *Veja* (comentário alhures), o Movimento Todos Pela Educação<sup>21</sup> (BRASIL, 2006), aponta para a necessidade de se investir mais recursos na educação básica, visando melhorar a formação dos professores, adquirir material pedagógico de melhor qualidade, modernizar as escolas, cumprir programas de capacitação continuada e valorizar os professores e demais profissionais da educação básica.

---

<sup>21</sup>O Programa “**Todos Pela Educação**”, fundado em 2006, é um movimento da sociedade civil brasileira que tem a missão de contribuir para que até 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil, o país assegure a todas as crianças e jovens o direito a Educação Básica de qualidade. Sua missão principal é contribuir para a efetivação do direito de todas as crianças e jovens à Educação Básica de qualidade até 2022.

De outro lado, a pesquisa revela que é preciso mais ações por parte dos gestores municipais de educação, em direção à necessária participação dos diversos segmentos da sociedade, que segundo o Programa “Todos pela Educação”, precisam estar engajados na obtenção das mesmas Metas e Bandeiras e alinhados com as diretrizes das políticas públicas educacionais, para que os bons resultados aconteçam.

Portanto, a participação efetiva da família na escola aliada a investimentos condizentes com a importância da educação, são meios indispensáveis para que se possa chegar às melhores decisões e soluções concretas na realização de metas dentro de propostas democraticamente planejadas.

#### **4.3. A Estrutura e o Funcionamento das Redes Escolares Municipais e os Conselhos de Apoio à Educação**

Partindo da premissa de que é dever do Município ofertar a Educação Básica para todas as crianças, nas etapas da educação infantil e do ensino fundamental (anos iniciais), chega-se à conclusão de que essa educação deve proporcionar ao educando os meios necessários para que ele possa usufruir de um ambiente escolar saudável, seguro e promissor, de forma a entender o mundo e aprender lidar com as mais diversas situações pela frente.

Nessa especialidade, todo educador sabe que o processo de ensinar e de aprender na sala de aula, tem raízes no direito, na família, na sociedade, nos meios políticos, nas relações interpessoais, nas associações dos mais diferentes matizes e na própria escola.

A escola precisa, desse modo, vincular o processo de ensinar e de aprender com a educação formal e a realidade (não formal). Todavia, é sabido que o processo ensino-aprendizagem caracteriza-se por um sistema obrigatório e sistematizado, isto é, que está organizado dentro de certos parâmetros específicos que se encontram no mundo da escola.

Como exemplos dessa sistematização podem ser citados, o calendário escolar, a matriz curricular, a metodologia, o planejamento, as avaliações, entre outros, sendo que tudo deve acontecer em uma estrutura física adequada da escola,



à realidade local e sob o comando de profissionais bem preparados para se atingir um nível de ensino-aprendizagem desejável ao aluno.

Com essa perspectiva, procurou-se saber um pouco mais sobre a estrutura e o funcionamento das escolas municipais na região em que foi realizada a pesquisa. As questões foram formuladas, envolvendo a formação e tempo de experiência dos secretários municipais de educação, forma de escolha dos diretores das escolas, constituição das equipes pedagógicas, existência e funcionamento de bibliotecas, laboratórios de ciências e laboratórios de informática nas escolas de ensino fundamental e sobre a rede física destinada à educação infantil (APÊNDICES).

De acordo com as respostas obtidas, foi possível concluir que todos os profissionais que estão no cargo de gestor da educação, isto é, os secretários ou secretárias municipais de educação, possuem alguma experiência na área educacional.

Quanto à formação profissional, não há gestor com formação em Mestrado ou Doutorado, mas são detentores de pós-graduação *lato sensu* (especialização).

No que consiste aos empreendimentos considerados importantes, foram citados investimentos na melhoria pedagógica, capacitação de professores e investimentos na educação com percentual acima do mínimo previsto pela Constituição de 1988.

A pesquisa revelou, ainda, Município investindo na educação percentual acima de 30% da receita anual. Mostra os Municípios com o plano de carreira dos professores reestruturado após a Lei nº 11.738/2008 (lei do piso salarial profissional nacional), assim como construções de centros municipais de educação infantil (concluídos ou em obra) e melhoria e ampliação da frota dos ônibus escolares (APÊNDICES).

Na questão referente às principais dificuldades para o desempenho do cargo, as respostas foram as mais variadas, indo desde a falta de autonomia do gestor para administrar os recursos da educação, insuficiência de verbas para financiar uma educação de qualidade, pouco comprometimento de alguns profissionais da educação, falta de vagas nas creches e na educação infantil para atender todas as crianças na faixa etária de zero a cinco anos e desinteresse dos pais em participar da vida da escola.

Na questão que indagou se “o Município está conseguindo atender a todas as crianças a partir dos quatro anos de idade (ensino obrigatório) e todas àquelas que necessitam de creches (assistência social) de zero a três anos”, de dez Municípios que responderam à pergunta, apenas um respondeu que sim, “Por termos uma pequena população, temos vagas para todos”, afirma a secretária (APÊNDICE B, questão 20).

Os demais, de acordo com as respostas, encontram-se impossibilitados para atender, devido à falta de espaço físico (infraestrutura) e de recursos financeiros. Houve, até, uma menção sobre normas programáticas previstas no Plano Municipal de Educação (PME), no sentido de o Município tem prazo até 2016 para zerar a demanda na etapa da educação pré-escolar e até 2022 para atender 50% da população de zero a três anos de idade (creches). “Conforme Plano Municipal de Educação temos até 2016 para atendimento à todas de 4 anos e até 2022 para matricular 50% da população de 0 a 3 anos” (APÊNDICE E, questão 20 ).

No que consiste às dificuldades para administrar a educação, Freitas de S. (2011), assinala para a gestão social. De acordo com o autor, o propósito de qualquer teoria democrática consiste em articular princípios, estruturas e práticas que evidenciem como formar os sujeitos para atuarem em uma esfera pública politizada.

Para o autor, se a democracia constitui o meio institucional para a formação e a ação dos atores, o espírito democrático precisa estar presente nas organizações encarregadas de informar o indivíduo. Dessa maneira, adverte que assegurar o acesso universal aos serviços escolares é a primeira condição para uma relação adequada entre educação escolar e democracia, não obstante o acesso escolar, em si mesmo, não garante o processo de democratização. “São necessárias também disposições, formas de ser, que propiciem a incorporação dos valores democráticos desde a escola”, (FREITAS DE S., 2011, p. 60).

Sustenta que a democratização do ensino não acontece em um vácuo. “Os projetos e as identidades emergem das comunidades concretas de pertencimento, as quais mobilizam formas de solidariedade e reconhecimento das obrigações” (FREITAS DE S., 2011, p. 60). É a partir desse entendimento que se deve considerar o quanto é importante analisar o conceito de gestão social, suas

implicações e seus usos na compreensão dos fenômenos educativos na contemporaneidade.

Ainda, opina de que o debate sobre a gestão social tem sua origem nos dilemas da chamada “questão social” face às configurações que assume a sociedade capitalista. “Contudo, para além da lógica dominante na agenda reformista neoliberal, a reflexão sobre o conceito de gestão social pretende fazer emergir novas perspectivas de interpretação e equacionamento da crise social” (FREITAS DE S., 2011, p. 60).

Entendemos, então, que a gestão educacional precisa ser abordada fora das concepções tradicionais de administração, quaisquer que sejam as escolas de pensamento (clássica, psicossocial ou contemporânea). Mais ainda. Advogamos que a gestão educacional não pode ser apreendida como uma “evolução” dos paradigmas da administração. Vale lembrar que para Paro (1999), a distinção entre os conceitos reside no fato da gestão não se ocupar do esforço despendido por indivíduos isolados, mas do “emprego racional do esforço humano coletivo” (FREITAS DE S., pp. 60 e 61).

Nessa ótica defende que o conceito de governança ultrapassa o enfoque das condições sistêmicas de exercício do poder político, contemplando aspectos mais amplos relativos ao processo de coordenação e cooperação entre os atores.

O exercício do poder político, meramente sob as condições sistêmicas, para Freitas de S. (2011), produz um processo de despersonalização das atividades educativas, percebido no aumento significativo dos conflitos e enfrentamentos entre os atores escolares.

Garante que não se trata de um problema apenas de ordem pedagógica, mas um aspecto fundamental para a compreensão dos próprios processos democráticos na sociedade contemporânea. Nas palavras do autor, algo está se fraturando na transmissão dos bens sociais e culturais.

Frente aos problemas apontados pelos gestores municipais, frente à pouca participação das famílias na vida da escola, de acordo com as concepções do autor em comento, a educação estaria circulando como “um bem envenenado”, destruindo as bases de sua própria transmissão, que inviabiliza a continuidade e a organização consciente de uma sociedade.

A ideia é que, se os gestores municipais de educação pretendem construir uma educação ancorada nos princípios e práticas democráticas, precisam radicalmente repensar e reavaliar os fundamentos de suas ações.

#### **4.3.1. Os Conselhos de Apoio à Educação**

Com relação aos Conselhos de apoio à educação municipal, as perguntas envolveram o Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal do Fundeb, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar e Conselhos Escolares.

A intenção foi saber como eles estão constituídos e atuando, na condição de órgãos de apoio à educação, prestando suporte administrativo e pedagógico nas políticas públicas de educação dos Municípios pesquisados.

Como foi comentado no Capítulo 2, é inegável a necessidade e importância do funcionamento desses “órgãos de apoio” à educação, em virtude de sua imprescindibilidade, face aos princípios fundamentais que lhes estão presentes, como voz plural representativa da sociedade, deliberação coletiva, defesa dos interesses da cidadania e do sentido do pertencimento.

Ademais, face ao seu caráter público, tais órgãos são vistos como poderosos instrumentos de controle social na administração dos recursos públicos destinados à educação básica de competência dos Municípios.

As perguntas foram feitas visando saber como esses órgãos estão atuando na educação, se com atuação “ótima”, “regular” ou “ruim”. As respostas foram unânimes no sentido de que a atuação está sendo regular.

Quando a mesma pergunta foi feita somente com relação ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar, as respostas foram no sentido de que a participação desses órgãos tem sido pouca na maioria dos Municípios.

Especificamente quanto ao desempenho do Conselho Tutelar, até mesmo uma crítica foi apresentada sobre a forma de sua atuação, que segundo o autor da resposta, o Conselho “mais atrapalha do que ajuda, pois falta orientação e competência ao mesmos (sic)” (APÊNDICE I, questão 16).

De modo geral, a pesquisa revela que os órgãos máximos de representação das famílias e da comunidade na gestão da educação escolar dos Municípios, na prática, têm pouca atuação e, de modo particular, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar. Esses Conselhos, de acordo com a pesquisa, não participam na elaboração do orçamento anual dos Municípios, concernentes aos recursos destinados à educação, tampouco no planejamento das ações da administração pública voltadas aos interesses da criança e do adolescente e no acompanhamento das atividades desenvolvidas pelo Município.

Nota-se, portanto, na esfera municipal, a existência de um hiato entre a administração pública e os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar, que têm como uma de suas atribuições, a participação nas políticas públicas de proteção aos direitos infanto-juvenis (APÊNDICES).

Nessa vereda, e no caso específico do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, instam as opiniões de Digiácomo (2004), que dentro da nova sistemática de garantias voltadas à defesa dos direitos infanto-juvenis, chamam a atenção para o principal papel do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, notadamente, aquele existente em nível municipal.

Sustenta o autor que o CMDCA tem a importante incumbência de definir a política de atendimento a ser implementada pelo Poder Público local, bem como de controlar sua execução, tanto por intermédio do administrador público, quanto por parte das entidades governamentais e não governamentais com atuação no Município. O objetivo é promover a articulação de uma verdadeira rede de atendimento às crianças, adolescentes e suas respectivas famílias.

Conforme o autor, é preciso que os governantes reconheçam que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é um órgão formado por membros do governo municipal e de organizações representativas da sociedade civil organizada. E que, por assim ser, deve atuar conjuntamente com o Poder Executivo nas ações das políticas públicas destinadas à proteção integral dos direitos da criança e do adolescente.

Digiácomo (2004) defende, também, que o mesmo tratamento deve ser dado ao Conselho Tutelar, pois os seus membros são eleitos democraticamente pela sociedade, e, por esse motivo, são legítimos representantes do povo na defesa dos direitos da população infanto-juvenil.

Em outras palavras, garante que os Conselhos, de modo geral, são criados com seus poderes diferenciados, mas todos numa dimensão de democracia participativa, como forma de garantir eficiência e eficácia nas ações e nos resultados almejados por todos.

E quando o assunto é educação, Digiácomo (2004) é enfático ao reconhecer que a tarefa de educar é grandiosa demais e, sem dúvidas, extremamente difícil. Por essa razão, segundo ele, o próprio legislador constituinte, de forma sábia, previu que não poderia ficar apenas a cargo da escola.

Ainda, de acordo com Digiácomo (2004), não é por acaso que as três instituições encarregadas de educar (Poder Público, família e sociedade), também foram incumbidas da defesa dos demais direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal, a crianças e adolescentes, conforme estabelece o artigo 227<sup>22</sup> da Carta Cidadã de 1988.

Finalmente, infere-se que os Conselhos municipais de apoio à educação, por conseguinte, constituem-se em importantes agentes no sentido de compartilhar o encargo de educar as crianças, envolvendo o trinômio Poder Público - famílias - sociedade, cujos trabalhos devem acontecer por meio de ações democraticamente integradas e articuladas, com a necessária participação de todos na persecução da melhoria da qualidade do ensino ofertado pelo Município.

#### **4.4. Gestão Democrática: Processo de Escolha dos Diretores de Escolas e Participação da Família na Educação Escolar**

Valendo-se das reflexões de Medeiros (2006), é possível afirmar que a gestão democrática da educação deve realizar-se, primeiro, por meio dos mecanismos formais e institucionais, e depois, pela prática cotidiana que envolve a participação dos diferentes atores sociais, implicados, seja no nível dos sistemas ou das unidades de ensino, nas mais diferentes tarefas como planejamento, tomadas de decisões para as ações, avaliações inerentes à organização e funcionamento dos espaços escolares e pedagógicos do sistema.

---

<sup>22</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

Medeiros (2006), da mesma forma, destaca que esse novo procedimento de gestão democrática da educação, decorre do ordenamento político-jurídico imposto pelo Direito Educacional brasileiro, a partir da Constituição de 1988, resultado do novo perfil econômico e cultural de nível internacional, denominado de globalização.

Nesse novo processo, a autora lembra a luta histórica da sociedade brasileira a partir da década de 80, do século passado, em favor da democratização, no caso específico da educação, enquanto ação estratégica no sentido de provocar transformações de comportamentos de todos os envolvidos no processo educacional.

A autora define, com propriedade, o conceito de gestão democrática, incluindo o processo de escolha de diretores de escolas, por meio das seguintes palavras:

Por tratar-se de fenômeno complexo, é difícil falar de gestão democrática quando não estão amalgamados em um determinado cenário, pelo menos em maioria, alguns instrumentos considerados essenciais, quais sejam: processos de construção e gestão participada das políticas educacionais, tanto em nível mais amplo, como na especificidade do projeto político-pedagógico de cada unidade escolar; conselhos com representação de diferentes segmentos sociais (em nível de sistema e de escola) com caráter deliberativo e fiscalizador; participação da comunidade escolar na escolha do diretor de escola; garantia e descentralização de recursos financeiros públicos. Esses itens são indicadores na diferenciação da gestão democrática em relação a outras possibilidades de descentralização da gestão (MEDEIROS, 2006, documento *online*).

Nessa linha de raciocínio, defende a escolha do diretor de escola pela comunidade escolar, apenas como um dos mecanismos que concorrem para a realização da gestão democrática, não dispensa a concomitância dos demais instrumentos que caracterizam o processo de gestão democrática da educação.

Na pesquisa aqui apresentada, na questão sobre o preenchimento do cargo de diretor de escola, isto é, se a escolha é feita pela comunidade escolar ou se o cargo é de confiança do prefeito, as respostas demonstraram certo avanço no processo de democratização da gestão escolar.

Dos dez Municípios que participaram da pesquisa, em pelo menos cinco (50% deles), a escolha do diretor de escola é feita mediante consulta junto à comunidade escolar. Nos outros 50% a escolha continua sendo de competência

exclusiva do prefeito, como cargo de confiança demissível *ad nutum*, isto é, de livre nomeação e exoneração do chefe do Poder Executivo municipal.

Porém, com relação ao cargo de professor pedagogo, conforme já comentado anteriormente, constatou-se que, em apenas um Município, o cargo é preenchido mediante concurso público. Nos demais, ou seja, em nove dos 10 Municípios que responderam o questionário, os professores pedagogos, ainda, continuam sendo escolhidos pelo diretor da escola ou pelo prefeito, em cargo de confiança demissível *ad nutum*, isto é, de livre nomeação e exoneração do chefe do Poder Executivo municipal.

Assim, face aos resultados da pesquisa, nota-se que os procedimentos adotados por 50% dos Municípios, para a escolha de diretores das escolas, e por 90% deles, para preencher os cargos de professor pedagogo, continuam sendo o da escolha política feita pelo prefeito, como cargo comissionado, o que para alguns estudiosos do assunto, dificilmente tal procedimento pode ser aceito como democrático, ainda que a escolha se desse mediante lista de candidatos indicados pela comunidade escolar.

Dentre as possibilidades de escolhas a eleição é, sem dúvidas, a forma mais democrática, uma vez que a livre nomeação pelo prefeito, mesmo quando com alguma participação da comunidade, tende a critérios político-clientelistas, ao apadrinhamento político, que torna o processo democrático apenas para os candidatos, que podem escolher a escola e a comunidade que querem trabalhar, mas a escola e a comunidade não podem escolhê-los, desvestindo, destarte, esse processo, de qualquer caráter democrático.

Paro (1996) sustenta que, apesar de inquestionável, o processo de escolha de diretor de escola pela comunidade escolar para a efetivação do regime democrático na educação, é apenas um dos múltiplos determinantes a influir na maneira de gerir a escola e, em especial, no modo de agir do próprio diretor.

Para o autor, além disso, se, por um lado, a eleição pressupõe mudanças de condutas do diretor, por outro, os inúmeros problemas da gestão escolar, que permanecem (além dos novos que surgem), contribuem para dificultar a percepção das mudanças ocorridas. De qualquer forma, para o autor, é indiscutível a importância de passar de uma situação clientelista, onde o que vale é o critério



político-partidário, para uma situação de escolha democrática, legitimada pela vontade dos sujeitos envolvidos na situação escolar.

Dessa forma, pondera o autor, que um ponto positivo a creditar à introdução das eleições como critério de escolha dos diretores de escolas é o interesse despertado nos vários sistemas, onde o processo já se deu. Ao comparar os dois critérios de escolhas, isto é, a forma clientelista e a escolha pela comunidade escolar, ele discorre com as seguintes palavras:

É interessante observar que a eleição de diretores não apenas traz novas determinações ao papel do diretor, mas, em muitos casos, possibilita o acesso ao cargo a um novo contingente de professores que, pelo critério da nomeação clientelista, dificilmente viriam a se tornar dirigentes escolares. Ao mesmo tempo, deve-se observar também que o antigo diretor era mais identificado com as obrigações burocráticas e não tinha um passado de escolha livre por seus comandados como estímulo para defender mecanismos democráticos como passa a ter o diretor eleito (PARO, 1996, p. 386, documento *online*).

Conclui, opinando que o diretor eleito pela comunidade escolar significa uma consciência política mais desenvolvida e voltada para os interesses de todos na escola, sem restringir-se ao corporativismo estreito ou às imposições, muitas vezes antieducativas, do Poder Público. Contudo, assegura que a consciência política só poderá se desenvolver num ambiente escolar em que todos possam conviver como sujeitos, com direitos e deveres percebidos a partir da discussão aberta de todas as questões que afetam a vida de todos na escola.

Do ponto de vista jurídico, sobre eleições de diretor de escolas públicas, alguns julgados de Tribunais de Justiça apontam para certas controvérsias. As divergências surgem a respeito da constitucionalidade ou inconstitucionalidade de leis municipais que estabelecem eleições para escolha de diretor de escola pela comunidade escolar.

Na Constituição de 1988, apenas o artigo 37, inciso II, aparece como principal referência norteadora do assunto, ao ressaltar, *in fine*, as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, conforme denota o próprio artigo 37, *caput* e inciso II, *ipsis litteris*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1988).

O segundo aspecto, também polêmico, de ordem jurídica, analisado nas decisões dos Tribunais sobre leis municipais que tratam do assunto, são as normas contidas na Constituição Estadual do respectivo Estado em que está localizado o Município. Para ilustrar tais comentários nada melhor que o parecer do Desembargador Eduardo Uhlein, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70046016762, transitada no TJ/RS da Comarca de Porto Alegre, *in verbis*:

Não reconheço **vício de inconstitucionalidade material** em diploma municipal que, em homenagem **ao princípio constitucional da gestão democrática do ensino público** (art. 206, VI, da Constituição Federal), estabelece e regulamenta o processo de eleição de Diretores de Escolas Públicas no respectivo Município. Na espécie, **em que a lei resultou de iniciativa do Chefe do Poder Executivo**, e não há, portanto, **vício formal**, tenho que há identidade de fundamentos com aqueles acolhidos, **à unanimidade**, por este Egrégio Órgão Especial, em hipótese idêntica, no processo nº 70034422691, relator o eminente Desembargador GENARO JOSÉ BARONI BORGES, assim ementado:

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA NA ELABORAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 3.994/2009 DO MUNICÍPIO DE GARIBALDI. LEGISLAÇÃO QUE DISPÕE SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO DE INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. OBSERVÂNCIA DA PRERROGATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Sobre o processo legislativo na esfera jurídica do Estado, a Constituição Estadual estabelece, no seu art. 60, ser de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, criação, estruturação e atribuição das Secretarias e órgãos da administração pública. O art. 80 da Constituição Estadual estabelece competência privativa do Governador para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual. Por simetria, a regra se aplica aos Municípios (art. 8º da Constituição Estadual). O Projeto de Lei nº 98, que rendeu ensejo à Lei nº 3.994/2009 do Município de Garibaldi, é de iniciativa do Prefeito Municipal, conforme EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS por ele firmada, e*

*nele se contém a eleição e o processo de eleição pela comunidade escolar como forma de provimento do cargo de DIRETOR - artigos 5º, 1, 7º e 18 a 38, que correspondem exatamente aos mesmos dispositivos da Lei aprovada pelo Parlamento Municipal e finalmente sancionada. Portanto, por não desatendida a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo, ao revés, posto que de sua iniciativa, a Lei nº 3.994/2009 do Município de Garibaldi não guarda vício de inconstitucionalidade. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70034422691, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 13/12/2010 (JUSBRASIL, 2010, documento online, grifo no original).*

No entanto, há, também entendimentos dos Tribunais de Justiça e do Supremo Tribunal Federal (STF), no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade de Constituições Estaduais e de leis municipais que prevêm eleições para escolha de diretor e vice-diretor de escolas públicas. A seguir, são transcritas algumas opiniões de Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), extraídas da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 606-1/PR, que revelam o posicionamento da Suprema Corte com relação a leis e Constituições em alguns Estados como Paraná, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul e Minas Gerais:

"É inconstitucional o dispositivo da Constituição de Santa Catarina que estabelece o sistema eletivo mediante voto direto e secreto, para escolha dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino. É que os cargos públicos ou são providos mediante concurso público, ou, tratando-se de cargo em comissão, mediante livre nomeação e exoneração do Chefe do Poder Executivo, se os cargos estão na órbita deste" (ADIn nº 123-0).

"ESCOLAS – DIRETORES - PROCESSOS DE ESCOLHA - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CAUTELAR. Concorrem os pressupostos indispensáveis à concessão da cautelar quando os atos normativos impugnados prevêm a escolha dos diretores das escolas públicas mediante processo seletivo peculiar e para o cumprimento de mandato. Ao primeiro exame, a hipótese envolve cargos a serem preenchidos à livre discricção, sendo impróprio o afastamento, por norma legal, da atuação do Executivo" (ADIn nº 640-1/MG, Rel. Min. Marco Aurélio).

"Não se confunde a qualificação democrática da gestão do ensino público (art. 206, VI, da Constituição) com modalidade de investidura, que há de coadunar-se com o princípio da livre escolha dos cargos em comissão do Executivo pelo Chefe desse Poder" (ADIn nº 490-5/AM, Rel. Min. Octávio Galloti).

"A superioridade normativa da Constituição traz, ínsita, em sua noção conceitual, a idéia (sic) de um estatuto fundamental, de uma 'fundamental law', cujo incontrastável valor jurídico atua como pressuposto de validade de toda a ordem positiva instituída pelo

Estado" (RTJ 140/954, RE 107.869, Rel. Min. Célio Borja). (JUSBRASIL, 2010, documento *online*).

Ademais, conforme Liberati (2004), é preciso ponderar como determinam o artigo 206, inciso VI, da Constituição e o artigo 3º, inciso VIII, da Lei nº 9.394/96 (LDB), com relação ao modelo de gestão da escola. “No âmbito da educação pública, é o democrático” (LIBERATI, 2004, p. 257).

Sustenta que, embora ainda não se tenha um modelo definitivo de gestão da escola pública, sabe-se que sua administração deve ser compartilhada com a comunidade, com os pais, com os alunos e com os profissionais da educação. “O tipo de gestão desenvolvida na escola faz a diferença na qualidade, considerando os resultados escolares obtidos” (LIBERATI, 2004, p. 257).

Na pesquisa realizada nesse trabalho, também foram inseridas questões que indagavam sobre formas de participação das famílias na vida da escola, na tentativa de identificar os instrumentos ou meios utilizados pelos gestores escolares para a efetiva integração do trinômio: escola – família – sociedade.

A participação da família na vida da escola, além de um dever é uma necessidade contemporânea, almejada por todos que fazem parte do contexto escolar da educação básica. Porém, quando se fala em trabalhar com as famílias no ambiente escolar, o assunto é visto como sinônimo de lidar com a diversidade. De fato, é de questionar-se: “nos conceitos atuais, o que é família? Como ela é constituída?”

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), existe a família natural, “comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes” (art. 25, caput); as famílias extensas ou ampliadas, isto é, aquelas que se estendem para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade (art. 25, parágrafo único) e a família substituta, formada mediante guarda, tutela ou adoção (art. 28, caput). Ainda, existem as famílias formadas pela união entre pessoas do mesmo sexo, aquelas em processos de separação e outras.

Com olhar atento ao tema é possível notar que, de qualquer maneira, ainda é na base familiar que o sujeito se prepara de acordo com os padrões culturais e sócio-históricos para atuar na sociedade. Nesse sentido, é preciso ponderar a

influência da família no processo de aprendizagem da criança e como se dá ou não o processo de envolvimento dela, família, com a escola.

A família constitui, portanto, um referencial fundamental para a formação do educando e é nessa articulação que a educação deve acontecer de forma insubstituível. A família, inegavelmente, é o local primeiro de formação dos filhos e, por meio dela, são construídos os primeiros referenciais que se constituirão a base do desenvolvimento integral dos cidadãos.

Varani e Silva (2010), fazendo alusão a Kaloustian (1998, pp.11-12), assim dissertam:

[...] a família é o espaço indispensável para a garantia da sobrevivência de desenvolvimento e da proteção integral dos filhos e demais membros, independentemente do arranjo familiar ou da forma como se vêm estruturando. É a família que propicia os aportes afetivos e, sobretudo, materiais necessários ao desenvolvimento e bem-estar dos seus componentes. Ela desempenha um papel decisivo na educação formal e informal, é em seu espaço que são absorvidos o valor ético e humanitário, e onde se aprofundam os laços de solidariedade (VARANI; SILVA, 2010, documento *online*).

Com a visão de família semelhante à concepção defendida pelas autoras, foram formuladas algumas questões na pesquisa a respeito da participação dos pais na vida da escola, por exemplo, de acordo com a opinião do entrevistado, quais seriam os maiores problemas ou dificuldades para envolver os pais na educação; se o Município tem realizado algum tipo de evento para atrair as famílias e a comunidade na escola. E, ainda foi indagado, qual seria a avaliação do entrevistado sobre a participação dos pais na vida escolar dos filhos.

Com relação à primeira pergunta, ou seja, sobre quais seriam os maiores problemas ou dificuldades para envolver os pais na educação, as respostas seguiram todas no mesmo sentido: “A falta de comprometimento dos pais e excesso de transferência da responsabilidade destes, para a escola” (APÊNDICE F, questão 1). “Falta de compromisso da família no envolvimento das tarefas diárias, bem como em participação nas reuniões” (APÊNDICE J, questão 1). “A falta de interesse e participação, muitos pais não se interessam pela vida escolar do filho” (APÊNDICE C, questão 1). “Infelizmente, os pais não tem (sic) dado prioridade ao acompanhamento da vida escolar dos filhos” (APÊNDICE E, questão 19). “Paternalismo governamental, que tem criado uma inversão de papéis entre os pais

e escolas. Falta de cultura dos pais, que por esse motivo não apoiam e se responsabilizam pelos estudos dos filhos” (APÊNDICE H, questão 1).

Na pergunta sobre a realização de algum tipo de evento, promovido pelo Município, para atrair as famílias e a comunidade na escola, as respostas foram todas “sim”, que o Município realiza eventos visando envolver a família na educação.

E, em resposta à pergunta referente à avaliação do entrevistado sobre a participação dos pais na vida escolar dos filhos, também, por unanimidade, todos responderam que a participação dos pais é apenas “regular”, entre as opções ótima, regular e ruim. “A escola oportuniza momentos para sua participação, porém, ainda, encontra dificuldade para que isso aconteça” (APÊNDICE I, questão 19).

Diante das respostas obtidas na pesquisa, ora apresentadas, é oportuno recordar o teor do artigo 205, parte inicial, da Constituição Federal de 1988, onde a educação é tratada como um direito de todos e dever do Estado e da família, e que deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade.

Desse modo, pela Constituição, a educação é um dever da escola (Poder Público) e da família. Ambas, escola e família, devem interagir para garantir os direitos da criança e do adolescente nas questões referentes ao ensino, dando-lhes suporte e apoio para o pleno desenvolvimento da aprendizagem.

A escola, por assim dizer, necessita da adesão de seus usuários aos propósitos educativos e, essa adesão, deve redundar em ações efetivas que contribuam, de fato, para o bom desempenho dos alunos.

Valendo-se uma vez mais dos estudos de Varani e Silva (2010), é possível afirmar com convicção, que o envolvimento da família na escola deve estar ligado à tomada de decisões, e não apenas como mera forma de prestação de serviços ou de contribuição financeira por parte da população. “Daí a extrema importância do funcionamento regular dos Conselhos Escolares e das Associações de Pais, Mestres e Funcionários” (VARANI; SILVA, 2010, documento *online*).

As referidas autoras, ao fazerem menção a Paro (2001, p. 68), defendem que quando os pais participam efetivamente das decisões da escola:

[...] além de terem melhores condições de influir nas tomadas de decisão a respeito das ações e objetivos da escola, eles estarão investindo na melhoria da qualidade da educação de seus filhos, bem como na melhoria de sua própria qualidade de vida, na medida em que esses adultos estarão mais capazes, intelectualmente, de

usufruir melhor de bens culturais a que têm direito e que antes não estavam a seu alcance (VARANI; SILVA, 2010, documento *online*).

A pesquisa revela, também, que todos os Municípios, em tese, cumprem o mínimo de 800 horas anuais de atividades escolares em sala de aula. Que apenas um Município não conta com bibliotecas nas escolas do ensino fundamental. Quatro não possuem laboratórios de informática no ambiente escolar e nenhum possui laboratório de ciências.

A pesquisa mostra, ainda, que mesmo os Municípios que contam com bibliotecas e laboratórios de informática nas escolas, em alguns casos, esses recursos pedagógicos são pouco utilizados (APÊNDICES). Perguntado como funcionam, houve respostas com os seguintes teores: “Precariamente, sendo adaptadas em pequenos espaços” (APÊNDICE I, questão nº 35). “Funciona com dificuldades” (APÊNDICE E, questão 36).

No mesmo sentido do envolvimento da família nas atividades da escola, foi perguntado sobre algum tipo de projeto complementar que o Município desenvolve voltado à educação, no contraturno escolar, além do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), do governo federal. As respostas obtidas foram as seguintes:

Sim. “Atendimento integral no projeto de permanência na escola” (APÊNDICE B, questão 21). Sim. “Projeto de Escolinha de Futebol e Musicalização, com aulas de fruta, canto coral, fanfarra” (APÊNDICE A, questão 21). Sim. “Programa Mais Educação, temos 4 escolas com adesão a esse programa” (APÊNDICE E, questão 21). Sim. “Temos Projeto Xadrez, Projetos das Olimpíadas, Agrinho, Sustentabilidade, e outros” (APÊNDICE C, questão 8). Sim. “Lar Jesus Adolescente” (APÊNDICE J, questão 8). Sim. “Escola em Tempo Integral” (APÊNDICE H, questão 8). Sim. “Reforço escolar em contraturno e aula de informática” (APÊNDICE D, questão 21).

De acordo com a pesquisa, dentre os 10 Municípios que responderam o questionário, em três deles não são desenvolvidos projetos complementares no contraturno escolar.

Os resultados obtidos pela pesquisa, sobre a participação dos pais na vida da escola, como vistos anteriormente, apontam a existência de um vazio no contexto escolar no que consiste a esse envolvimento das famílias no trabalho do dia-a-dia da

escola. A falta de comprometimento desses atores, com a educação escolar dos filhos, aparece explicitamente nas diversas opiniões descritas nos questionários.

Diante disso, oportuno recorrer uma vez mais aos conhecimentos de Digiácomo (2004), com os quais ele afirma ser de responsabilidade dos pais ou do responsável pelo menor, além de matricular o filho ou o pupilo na educação obrigatória, também garantir o acesso, frequência e sucesso na educação escolar.

Nessa questão, o autor menciona o artigo 55 da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), que estabelece a obrigação dos pais ou responsável de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino, e no mesmo sentido, cita o artigo 129, inciso V, da referida lei, que acrescenta a obrigação de acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar.

O artigo 129 do Estatuto da Criança e do Adolescente, na verdade, conforme sustenta Digiácomo (2004), relaciona as medidas aplicáveis pelo Conselho Tutelar ou Juizado da Infância e Juventude aos pais ou responsável, quando do descumprimento de suas obrigações. Porém, é importante ponderar que antes de se pensar em punir os pais ou responsável, é preciso primeiro lembrar que o artigo 226 da Lei nº 8.069/90 (ECA), define a família como a base da sociedade, tendo ela especial proteção do Estado.

É importante mencionar que, como uma das abordagens previstas é a *orientação* dos pais ou responsável sobre a forma como devem exercer seu dever de educar seus filhos ou pupilos, nada mais adequado que a elaboração e execução do programa correspondente sejam feitas por profissionais da área da educação, aproveitando, inclusive, o próprio ambiente escolar para ministrar os ensinamentos teóricos e, mesmo, de ordem prática que se fizerem necessários ao atingimento de seus objetivos (DIGIÁCOMO, 2004, p. 330, grifo do autor).

Para o autor, por questão de justiça, é preciso entender que, se por um lado, a família pode ser considerada parte dos problemas, por outro, a família pode, e em muito, contribuir para a solução desses mesmos problemas.

É cada vez maior o número de famílias que, preocupadas com a segurança e condições do ensino em geral, passam a acompanhar mais de perto a dinâmica escolar, muitas vezes esperando que se lhes dê espaço para participação direta nas atividades da escola (DIGIÁCOMO, 2004, p. 330).



De acordo com o autor, iniciativas que ele considera importantes, como “*Amigos da Escola*”, devem ser estimuladas, no sentido de que os pais, a partir da construção de sua própria cidadania, possam contribuir para a educação de seus filhos, cumprindo, assim, o disposto no artigo 205 da Constituição Federal.

Digiácomo (2004) menciona algumas regras previstas tanto na Lei nº 9.394/96 (LDB) quanto na Lei nº 8.069/90 (ECA), que podem ajudar os gestores escolares nessa relação da família com a escola. Por exemplo, o artigo 53, parágrafo único, da Lei nº 8.069/90 (ECA), que define como direito dos pais ou do responsável, ter ciência do processo pedagógico da escola e, também, de participar da definição das propostas educacionais do estabelecimento.

Faz comentários sobre o artigo 12 da Lei nº 9.394/96, no qual estão elencados, entre outros, o inciso VI, que atribui ao estabelecimento de ensino a tarefa de articular com as famílias e a comunidade, no sentido de criar o processo de integração da sociedade com a escola.

Da mesma forma discute o inciso VII, que incumbe à escola o papel de informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e ainda, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento do aluno e como está sendo executada a proposta pedagógica da escola.

Destaca o inciso VIII, que diz ser também de responsabilidade da escola notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público, a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de 50% do percentual permitido em lei.

No mesmo sentido comenta sobre o artigo 13, da Lei nº 9.394/96 (LDB), que atribui aos professores do estabelecimento escolar a responsabilidade, entre outras, de colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade (inc. VI).

Finalmente, Digiácomo (2004) lembra o artigo 14 da Lei nº 9.394/96 (LDB), que cobra dos sistemas de ensino a definição de normas para a gestão democrática do ensino público na educação básica, conforme as peculiaridades locais, adotando como um dos princípios, a participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes.

O comando da legislação específica é, portanto, cristalino. Para que possamos assegurar a todos o pleno exercício de seu direito à

educação, inclusive a educação escolar, o envolvimento direto das famílias dos educandos é fundamental, devendo ser criados espaços e estimulada a sua participação nas atividades e dinâmica das escolas, bem como na definição de suas propostas educacionais (DIGIÁCOMO, 2004, p. 331).

Logo, percebe-se o quanto se faz necessária a participação da família na escola, por meio do projeto político pedagógico e das demais atividades administrativas. Os gestores escolares devem, primeiramente, estimular essa participação dos pais, envolvendo todos os profissionais da área, para só depois pensarem em outras medidas.

Os pais devem ser orientados e estimulados a participar, para depois, se necessário, cobrados, inclusive por meio do acionamento das instâncias escolares competentes previstas no regimento interno da escola, e, em último caso, mediante o acionamento do Conselho Tutelar e Juizado da Infância e Juventude da Comarca.

Nesse enfoque, a pesquisa buscou mostrar a realidade dinâmica, mas ao mesmo tempo complexa da educação de competência dos Municípios, cujo resultado, no limite das questões, representa parcialmente o perfil das políticas públicas municipais de educação implementadas nos últimos anos pelos Municípios pesquisados.

À vista dos resultados da pesquisa, foi possível ter uma percepção da realidade sobre a gestão da educação nos Municípios, capaz de discernir o mundo prático (ser) do mundo teórico (dever ser). A pesquisa revelou dados do contexto de políticas públicas municipais de educação, que comparados com as normas constitucionais ou do Direito Educacional vislumbram algumas divergências com aquelas, conforme ficou sobejamente demonstrado nas declarações dos gestores municipais de educação.

Essa consciência constitui-se num aprendizado que servirá para refletir em qualquer ação a ser empreendida diretamente na gestão educacional ou em seu auxílio. A pesquisa revela (com aparato) o que precisa ser mudado nas políticas públicas municipais de educação para a persecução de um ensino de qualidade a ser ofertado pelos Municípios.

Como um produto teoricamente capaz de contribuir com os gestores municipais de educação e, conseqüentemente, com as políticas públicas municipais de educação, o resultado dessa pesquisa aponta para a necessária participação

democrática das famílias e da comunidade na gestão escolar e para algumas recomendações (sugestões) aos gestores municipais de educação que poderão utilizá-las nos seus trabalhos do dia-a-dia para auxiliá-los, a saber:

1 – Cumprir, efetivamente, o que manda a lei, objetivando maior aproximação entre a teoria e prática perante o Direito e a realidade, na implementação das políticas públicas municipais de educação voltadas à educação infantil, considerando que, de acordo com a pesquisa, 90% dos Municípios não estão atendendo a legislação nessa etapa da educação básica, caso a situação ainda não tenha sido sanada.

2 – Diante de informações que demonstram que há Municípios com custo/aluno anual acima da média da região, conforme revelado na pesquisa, oportuno orientar os Municípios que se encontram nessa situação que, após confirmação dos dados, realizem estudos com o objetivo de diagnosticar o porquê dessa disparidade de valores, em comparação aos Municípios com custo/aluno menor na mesma região.

3 – O transporte escolar dos alunos da área rural é revelado pela pesquisa como o grande vilão no consumo dos recursos destinados à educação (entre 10% a 18% dos investimentos). Daí sugere-se aos gestores a realização de estudos, visando possíveis reduções de custos com esse encargo público, que embora de caráter suplementar (art. 208, inc. VII, da CF/88), trata-se de programa importante para a garantia de igualdade de acesso e permanência do aluno na escola.

A criação do Plano Municipal de Transporte escolar, mediante lei municipal, estabelecendo critérios que respeitem os princípios da razoabilidade, da conveniência e da subsidiariedade, de forma a exigir dos pais o dever de também colaborarem com essa garantia assegurada aos alunos, seria uma medida sensata. Opina-se que nessa empreitada os pais sejam convocados a participar, diretamente ou por meio dos Conselhos de apoio à educação, desde a discussão para a elaboração do projeto de lei e depois para acompanhar a implementação do Programa.

4 – Com o mesmo intuito de auxiliar os gestores municipais de educação, outra sugestão seria a revisão do Plano de Carreira dos Profissionais do Magistério, pois 90% dos Municípios pesquisados mantêm o cargo de professor pedagogo como sendo cargo de confiança (mediante gratificação), de livre nomeação e exoneração

pelo chefe do Poder Executivo municipal. Para essa medida, importante observar o que dispõe o artigo 37, inciso II, primeira parte, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*: Artigo 37 [...]:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1988).

5 – Oportuno atentar-se, também, na hipótese de revisão do Plano de Carreira dos Profissionais do Magistério, para os cargos de Diretor e Vice-Diretor de escola, uma vez que 50% dos Municípios pesquisados mantêm como cargo de confiança *ad nutum*, isto é, de livre nomeação e exoneração, visando, nesse caso, a escolha pela comunidade escolar, considerando, na hipótese, o princípio da gestão democrática do ensino público, previsto no artigo 206, inciso VI, da Carta Magna de 1988.

6 – Também sugere que as escolas reavaliem os projetos pedagógicos, no sentido de melhorar os trabalhos com os alunos e as famílias sobre educação alimentar e nutricional, conforme previsto na legislação pertinente apresentada na pesquisa.

7 – Ainda que, de acordo com a Constituição Federal, o ensino formal para as crianças de zero a três anos de idade não seja obrigatório, todavia, observa-se que o Poder Público tem o dever de atender todas àquelas que os pais necessitam de atendimento em creches. Destarte, é fundamental que os gestores de educação dos Municípios (prefeitos e secretários) reavaliem a capacidade da rede física municipal para que possam tomar as providências necessárias.

8 – Frente às informações apresentadas na pesquisa sobre as condições de funcionamento dos Conselhos de apoio à educação, pode ser importante um levantamento sobre a real situação dos mesmos, visando organizá-los de acordo com a legislação em vigor, tendo em vista sua importância no processo de gestão democrática da educação. Após essa primeira etapa, supõe-se igualmente necessário organizar um programa consistente de capacitação compatível com a categoria de cada Conselho, bem como convocá-los para as discussões de

planejamento e na implementação das ações do governo municipal voltadas à educação e às demais garantias de proteção integral dos direitos da criança e do adolescente.

9 – Quanto aos projetos complementares que estão sendo realizados no contraturno escolar, conforme informado na pesquisa, pressupõe interessante uma avaliação quanto à sua consistência, abrangência e viabilidade e, em seguida, proceder a estudos objetivando incluí-los (se viáveis) nas políticas públicas do Município voltadas à proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, por meio de lei municipal, inclusive contemplando recursos que poderão advir do Fundo Municipal da Infância e Juventude e com a participação e apoio da comunidade.

10 – Por fim, como décima e última sugestão, de acordo com as informações constantes na pesquisa, para os Municípios sem nenhum projeto educacional complementar, supõe-se necessário avaliar a situação e, com urgência, discutir o assunto com os Conselhos de apoio à educação para iniciar um trabalho consistente nesse sentido. Urge, portanto, sair da situação em que se apresenta, levando-se em consideração que o momento é preocupante com relação ao propósito de manter a criança mais tempo envolvida com atividades educacionais e/ou culturais, haja vista que a própria educação já se vislumbra caminhar, a passos largos, rumo ao funcionamento em tempo integral.

## CONSIDERAÇÕES

Esse trabalho discorreu sobre Direito Educacional e a Educação Básica, tendo por referência a Constituição Federal de 1988, visando demonstrar a importância da participação democrática das famílias e da sociedade na gestão educacional por meio do controle social, com ênfase na atuação dos Municípios, envolvendo, destarte, nesse processo, as comunidades escolar e local. Nessa linha de pesquisa, a Educação Básica, e de modo especial, a de competência dos Municípios, foi pesquisada e analisada como direito fundamental e, desse modo, tratada como um bem de extrema importância para todos os cidadãos e de prioridade absoluta para crianças e adolescentes.

Em todas as etapas do trabalho, envolvendo desde a seleção e estudos da bibliografia a ser utilizada, a determinação foi decisiva no sentido do atingimento dos objetivos almejados. Ao concluir a presente dissertação, a expectativa é de que sua produção possa corroborar na aplicação do Direito Educacional e na adoção de políticas públicas municipais de educação mais convergente à legislação educacional em vigor. Que seu conteúdo possa resultar em subsídios aos gestores municipais de educação, tendo em vista as temáticas trabalhadas ao longo dos quatro Capítulos.

Na área do Direito Educacional, realizou-se pesquisa sobre a legislação educacional no Brasil, cujas leis estão expostas no texto construído com suporte na Constituição Federal de 1988 e suas alterações decorrentes de Emendas Constitucionais, tudo sob a interpretação de juristas, estudiosos e doutrinadores do Direito Educacional.

A noção de direito fundamental, atribuída ao direito à educação pelo legislador constituinte originário, é apresentada, nessa temática, como forma de garantir sua intangibilidade e petrificação em face do legislador constituinte reformador e de garantia aos sujeitos de direito, por meio dos instrumentos legais disponíveis e da proteção necessária de acesso a esse direito.

Numa segunda temática, foram analisados os Órgãos, considerados na pesquisa, como de Apoio à Educação Municipal, procurando mostrar a importância vital desses órgãos para que se possa desenvolver uma educação verdadeiramente democrática nos Municípios. Nessa senda, destacou-se o necessário

comprometimento coletivo ou plural do Poder Público, famílias, entidades de representação da sociedade civil organizada e da comunidade em geral, no sentido da realização de uma Educação Básica de qualidade sob a responsabilidade de todos, nos moldes prescritos na Constituição de 1988 e na legislação específica.

Pertinente ao assunto, o texto vislumbra a necessidade de conscientização dos gestores municipais de educação para que comparem os trabalhos, que por eles estão sendo realizados, frente aos modelos de políticas públicas, explicitamente definidos na legislação educacional.

Com os olhares atentos nessa análise sobre o papel dos diversos Conselhos municipais instituídos para dar suporte à educação, foi possível constatar o quanto eles são imprescindíveis para quem deseja desenvolver, de fato, uma educação pública gratuita e de qualidade no Município.

Sem a existência atuante dos órgãos de apoio à educação municipal, não há como falar em democratização da educação, em participação das famílias e da sociedade no ensino público, tampouco de descentralização das decisões concernentes à definição das políticas públicas educacionais a serem implementadas no âmbito municipal.

Nos estudos realizados sobre Políticas Públicas Municipais de Educação, tema que constituiu o Capítulo 3 desse trabalho, os argumentos estão embasados em princípios de ordem filosófica, doutrinária, política e jurídica, tendo em vista a análise feita sobre conceitos e opiniões de juristas, pensadores e estudiosos em políticas públicas de educação.

Afinal, as políticas públicas são construções sociais e históricas, cujos determinantes são necessariamente complexos e múltiplos. Esses determinantes, em regra, são de ordem sócio-econômica, cultural, política e jurídica. Daí, a importância de saber, no estudo das políticas públicas, como tais determinantes operam e compõem, numa dimensão espaço-temporal, a contextura fundamental das disputas sociais que exprimem a distribuição do poder social na sociedade.

As políticas públicas municipais de educação, vistas sob essa ótica, revestem-se de mistérios frente aos determinantes, no que concerne à responsabilidade do Município em ofertar a Educação Básica obrigatória ao público infanto-juvenil. *A priori*, o que importa é que o direito à educação culmina com o

dever do Poder Público de prestá-la, independentemente de quais determinantes estão condicionadas as políticas públicas de educação.

No Capítulo sobre Políticas Públicas Municipais de Educação a pesquisa apoiou-se em regras basilares de políticas públicas sobre educação, consoante a legislação educacional brasileira a partir de 1988.

Sem perder o foco no tema proposto, foram identificados desde as obrigações do Município com a Educação Básica, frente ao Direito Educacional até os instrumentos de garantias de acesso e permanência da criança na escola.

Discutiu-se a necessária articulação entre as famílias e a sociedade no sentido de que haja uma gestão educacional verdadeiramente democrática, com a participação de todos, sem prescindir das peculiaridades inerentes a cada Município e dos princípios que norteiam a administração pública.

No quarto e último Capítulo do trabalho foi apresentada a pesquisa de campo sobre gestão educacional, realizada em doze Municípios que compõem o espaço geográfico delimitado como a área da investigação. Nessa parte final construiu-se uma visão geral da realidade sobre a gestão da educação nos Municípios onde a pesquisa aconteceu, envolvendo desde os recursos aplicados na educação de competência dos Municípios às formas de participação das famílias na vida da escola.

Oportuno relatar que a investigação na área educacional envolveu uma vasta diversidade de questões com diferentes conotações, e, ainda, todas relacionadas complexamente ao desenvolvimento das pessoas e da sociedade. A pesquisa demonstrou, explícita e implicitamente, uma diversidade dessas questões, em cujo universo envolveu os mais variados tipos de problemas que são enfrentados diariamente por todos aqueles que trabalham na educação.

Na realidade, como se observou na pesquisa, a maioria das questões, como a cifra de recursos destinados à educação pelos Municípios, a estruturação do quadro de profissionais, a alimentação escolar, o transporte escolar, a quantidade de escolas necessárias para atender a todas as crianças de zero a cinco anos de idade, a estruturação dos Conselhos de apoio à educação, enfim, a implementação da gestão educacional verdadeiramente democrática, com a efetiva participação das famílias e da comunidade na vida da escola, tudo isso, tratou-se, inquestionavelmente, de questões de múltiplos e complexos determinantes dos mais



diversos matizes, que, sem dúvidas, acompanham as políticas públicas municipais de educação.

Embora reconhecendo a complexidade dos problemas que imperam na educação, da pesquisa concluiu-se que o Direito e a Educação não expressam apenas o que existe na legislação ou na pedagogia. Expressam, sobretudo, o que realmente se deseja e aquilo, pelo quê realmente se luta.

O significativo do material produzido, nos possibilita perceber que a pesquisa proporcionou novos conhecimentos e, em vista disso, é obvio que se trata de um conjunto de conhecimentos inacabados e que, por assim ser, necessita de continuar em construção em simetria com o Direito Educacional e o Direito Constitucional.

Finalmente, esse trabalho apresentou em diversos momentos, princípios e opiniões de profissionais renomados do direito e da educação que comprovam a abertura democrática que a Constituição Cidadã de 1988 disponibilizou para se desenvolver a educação no Brasil.

A necessidade da participação de todos para que a educação possa efetivamente atingir os propósitos previstos em lei, também está, cristalinamente, demonstrada nas citações dos diversos autores.

Logo, a Educação Básica mediante o Direito Educacional, deve ser uma luta de todos, autoridades políticas, gestores da educação, professores, pessoal de apoio, pais e sociedade em geral, no sentido de que ela possa ser desenvolvida de forma verdadeiramente democrática, por meio da necessária e imprescindível participação de todos. Um controle plural, social e realmente comprometido com os interesses dos titulares dos direitos à educação. Destarte, fica o aprendizado e os desafios, com o apoio desse trabalho para reflexão.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teorias dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011.

ANDRADE, Cássio Cavalcante. **Direito Educacional**. 1ª edição. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2010.

ANDRADE, E. Maria de e Outros. **Políticas Públicas e Gestão da Educação**. 1ª edição. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011.

ARIÈS, Philippe. Tradução: FLAKSMAN, Dora. **História Social da Criança e da Família**. 2ª edição. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

ARRUDA, Ana Lúcia Borba de. **Expansão da Educação Superior: uma análise do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais**. 1ª edição Recife-PE: Vozes, 2011.

ASBAHR, Flávia da Silva Ferreira e Outros. **Políticas Públicas em Educação**. 1ª edição. Itatiba, SP: Casapsi, 2006.

BALZANO, Sonia Maria Nogueira e Outros. **Direito à Educação: Uma Questão de Justiça**. Organizador Wilson Donizeti Liberati. 1ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

BARROS, Helena Heller Domingues de. **Plano Nacional de Transporte Escolar**. Artigo publicado em 2001. Documento eletrônico [online]. Disponível em: [www.geperuaz.com.br/plano\\_nacional\\_de\\_transporte\\_escolar.pdf](http://www.geperuaz.com.br/plano_nacional_de_transporte_escolar.pdf). Acesso em 7.2.2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, livro eletrônico, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento, uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BIZZO, M. L. G. e LEDER, L. **Educação nutricional nos parâmetros nacionais para o ensino fundamental**. Revista Nutrição, vol. 18, nº 5. Campinas, set/out. Artigo eletrônico [online], 2005. Disponível: ([http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-52732005000500009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-52732005000500009&script=sci_arttext)). Acesso 15.12.2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Documento eletrônico [online]. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%A7ao.htm). Acesso: 03.10.2012.

\_\_\_\_\_, **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Documento eletrônico [online], 2012. Disponível: <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso: 10.12.2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 – Plano Nacional de Educação**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm). Acesso: 18.12.2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 - Programa Bolsa Família**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm). Acesso: 16.12.2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004 - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2004, documento eletrônico [online]. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm). Acesso: 18.12.2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm). Acesso: 22.12.2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.738, de 25 de setembro de 2008 - Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm). Acesso: 22.12.2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 - Programa Nacional de Alimentação Escolar – (PNAE)**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm). Acesso: 03.12.2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor)**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases (LDB)**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (FUNDEF)**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm).

\_\_\_\_\_, Ministério da Educação/SEB. **Conselho Escolar e a Valorização dos Trabalhadores em Educação - Caderno nº 8**. Documento eletrônico [*online*], 2006. Disponível: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/cad%208.pdf>. Acesso: 8.1.2013.

\_\_\_\_\_, Ministério da Educação/SEB. **Conselhos Escolares: Uma Estratégia de Gestão Democrática na Educação Pública**. Documento eletrônico [*online*], 2004. Disponível: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso: 25.11.2012.

\_\_\_\_\_, Ministério da Educação. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb**. Documento eletrônico [*online*], 2008. Disponível: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso: 15.12.2012.

\_\_\_\_\_, Ministério da Educação. **Programa Nacional do Livro Didático: Guia PNLD**. Documento eletrônico [*online*], 2012. Disponível: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em 12.2.2013.

\_\_\_\_\_, Ministério da Educação. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – Democratização da Escola e Construção da Cidadania**. Caderno I. Documento eletrônico [*online*], 2004. Disponível: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consesco/ce\\_cad1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consesco/ce_cad1.pdf). Acesso em 19.12.2012.

\_\_\_\_\_, Ministério da Saúde. **Caderno de Atenção Básica nº 24 – Saúde na Escola**. Documento eletrônico [*online*], 2009. Disponível: <http://dab.saude.gov.br/caderno-ab.php>. Acesso: 15.2.2013.

\_\_\_\_\_, UNICEF. **Legislação, Normativas, Documentos e Declarações sobre a garantia e defesa dos direitos de crianças e adolescentes**. Documento eletrônico [*online*], 1990. Disponível: [http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_9480.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_9480.htm). Acesso: 18.1.2013.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant e NOZABIELLI, Regina Sônia. **Monografia “Seminário sobre Municipalização no Contexto da Execução das Medidas Sócio Educativas”**. São Paulo: PUC/SP, 2004. Disponível: <http://www.pucsp.br/nemess/links/artigos/Paper.doc>. Acesso: 20.12.2012.

CAVALCANTI, Thaís Novaes. **O Princípio da Subsidiariedade e a Dignidade da Pessoa: bases para um novo federalismo**, 2008. Documento eletrônico [*online*]. Disponível: [http://www.faculdadesocial.edu.br/dialogospossiveis/artigos//12/artigo\\_13.pdf](http://www.faculdadesocial.edu.br/dialogospossiveis/artigos//12/artigo_13.pdf). Acesso: 19.12.2012.

CONANDA. **Parâmetros de Funcionamento dos Conselhos Tutelares**, 2001. Documento eletrônico [*online*]. Disponível: <http://www.direitosdacrianca.org.br/conanda>. Acesso: 05.01.2013.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da e Outros. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: Comentários Jurídicos e Sociais**. 11ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil e Outros. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. 11ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Políticas Inclusivas e Compensatórias na Educação Básica**. Cadernos de Pesquisa, v. 35, n. 124, p. 11-32, jan./abr. 2005. Documento eletrônico [online], 2005. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n124/a0235124.pdf>. Acesso: 16.2.2013.

DAVIES, Nicholas. **O Financiamento no Plano Municipal de Educação: Elementos para uma Proposta**. Documento eletrônico [online], 2006. Disponível: [http://www.uff.br/feuff/departamentos/docs\\_politica\\_mural/financiamento\\_plano\\_municipal.doc](http://www.uff.br/feuff/departamentos/docs_politica_mural/financiamento_plano_municipal.doc). Acesso: 03.01.2013.

DEMO, Pedro. **A Nova LDB: Ranços e Avanços**. Campinas: Papyrus, 1999.

DI DIO, Renato Aberto Teodoro. **Contribuição à Sistematização do Direito Educacional**. 1997.

DIMOULIS, Dimitri. **Positivismo Jurídico**. Coleção Prof. Gilmar Mendes, São Paulo: Método, 2006.

DUARTE, Clarice Seixas. **Educação Social. Campinas-SP**: Vol. 28, nº 100, 2007. Documento eletrônico [online]. Disponível: [www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100](http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100). Acesso: 10.11.2012.

DUARTE, Clarice Seixas. **Direito público subjetivo e políticas educacionais**. Vol. 18, nº 2, São Paulo Apr./June 2004. Documento eletrônico [online]. Disponível: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200012&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200012&script=sci_arttext). Acesso: 18.11.2012.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 23ª edição. São Paulo: Perspectiva, 2010.

FEIJÓ, Patrícia Gollati Bento. **Transporte escolar. A obrigação do poder público municipal no desenvolvimento do programa. Aspectos jurídicos relevantes**. Artigo publicado na Revista Jus Vigilantibus em 2007. Documento eletrônico [online]. Disponível em <http://jusvi.com/artigos/24692>. Acesso em 11.2.2013.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança**. 11ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FREITAS, Marcos Cezar de e Outros. **A Reinvenção do Futuro**. 1ª edição. São Paulo: Cortez, 1996.

FREITAS DE S., Alexandre e Outros. Organizador Alfredo Macedo Gomes. **Políticas Públicas e Gestão da Educação**. 1ª edição. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011.

FUNDAÇÃO TELEFÔNICA. **Conhecer para Transformar: Guia para diagnóstico e formulação da política municipal de proteção integral das crianças e adolescentes**. São Paulo, 2011.

GADOTTI, Moacir e Outros. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: Comentários Jurídicos e Sociais**. 11ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

GARCIA, Walter E. e Outros. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: Comentários Jurídicos e Sociais**. 11ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

GATTI, Bernardete Angelina. **A Construção da Pesquisa em Educação no Brasil**. 3ª edição. Brasília, DF: Líber Livro, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3º edição. São Paulo: Atlas, 1996.

GOMES, Alfredo Macedo e Outros. **Políticas Públicas e Gestão da Educação**. 1ª edição. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011.

GRAZIANI, Maria Stela Santos e Outros. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: Comentários Jurídicos e Sociais**. 11ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **O Futuro da Natureza Humana**. 2ª edição. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

Inconstitucionalidade de Eleição de Diretores de Escolas Públicas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 42, 1 jun. 2000. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/16257>. Acesso em: 18 de abril de 2013.

JOAQUIM, Nelson. **Direito Educacional Brasileiro, História, Teoria e Prática**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2009.

JOAQUIM, Nelson. **Direitos, deveres e valorização dos professores nas relações de trabalho**. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1672, 29 jan. 2008. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/10890>. Acesso em: 16. 1. 2013.

JUSBRASIL, Revista. Jurisprudência, legislação e doutrina. Documento eletrônico [online], 2006. Disponível: [www.jusbrasil.com.br/topicos/295842/revista](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/295842/revista). Acesso: 14.4.2013.

LIBERATI, Wilson Donizeti e Outros. **Direito à Educação: Uma Questão de Justiça**. 1ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

MACHADO, Edinilson Donisete. **Ativismo Judicial (Coleção Univem)**. 1ª edição. São Paulo - SP: Letras Jurídicas, 2012.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisa, amostragem e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARQUES, Márcio Thadeu Silva e Outros. **Direito à Educação: Uma Questão de Justiça**. 1ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, Federalismo e Regime de Colaboração**. 1ª edição. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de. **Gestão Democrática e Escolha do Diretor de Escola**. Artigo eletrônico [online]. Disponível em: [http://aulasprofeneusa.pbworks.com/w/file/etch/44840263/5\\_Isabel\\_diretor.pdf](http://aulasprofeneusa.pbworks.com/w/file/etch/44840263/5_Isabel_diretor.pdf). Acesso: 7.4.2013

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MINISTÉRIO PÚBLICO. **Subsídio ao Ministério Público para Acompanhamento do Fundeb**, 2008. Documento eletrônico [online]. Disponível: [http://www.mp.rs.gov.br/areas/infancia/arquivos/fundeb\\_subsidios\\_mp.pdf](http://www.mp.rs.gov.br/areas/infancia/arquivos/fundeb_subsidios_mp.pdf). Acesso: 15.12.2012.

MOREIRA, Orlando Rochadel. **Políticas Públicas e Direito à Educação**. 1ª edição. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2007.

MOTA, Lede Pereira & SPITZCOVSKY. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª edição. São Paulo, SP: Juarez de Oliveira, 2000.

NASCIMENTO. José Leonardo Ribeiro. **A Prevenção e Combate à Corrupção – Inovações de Controle Cidadão para Prevenção da Corrupção**, 2010. Documento eletrônico [online]. Disponível: [http://www.cgu.gov.br/concursos/arquivos/5\\_ConcursoMonografia/1-lugar-profissionais-jose-leonardo-ribeiro-nascimento.pdf](http://www.cgu.gov.br/concursos/arquivos/5_ConcursoMonografia/1-lugar-profissionais-jose-leonardo-ribeiro-nascimento.pdf). Acesso: 18.12.2012

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Política e Gestão da Educação**. 3ª edição. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Políticas Públicas e Educação: Regulação e Conhecimento**. 1ª edição. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011.

OLIVEIRA D., J. E. de. **Educação e Direito à Alimentação**. Estudos Avançados, vol. 21, nº 60, São Paulo, Documento eletrônico [online] – maio/agosto. 2007. Disponível em : <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: 14.1.2013.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; TEIXEIRA, Beatriz de Basto. **As Políticas de Financiamento da Educação Básica na Última Década: Do FUNDEF ao FUNDEB**. Documento eletrônico [online] – 2008. Disponível: <http://www.simpósioestadopolíticas.ufu.br/imagens/anais/pdf/DC10.pdf>. Acesso: 15.1.2013.

OLIVEIRA, Vanderlei Portes. **Ensino Jurídico – A Crise do Ensino do Direito e o Acesso à Justiça**. 1ª edição. São Paulo – SP: Letras Jurídicas, 2012.

PACHEGO, José e Outros. Tradução: KLEIN, Gisele. **Caminhos para a Inclusão**. Edição reimpressa. São Paulo: Artmed, 2008.

PADILHA, P. R. **Diretores e gestão democrática da escola. Salto para o futuro: construindo a escola cidadã.** In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Brasília: MEC, 1998.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de Diretores de Escolas Públicas: Avanços e Limites da Prática.** Artigo eletrônico [online]. Disponível: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/289/291>. Acesso em 17.4.2013.

PERRENOUD, Philippe; THURLER, Mônica Gather. **As Competências para Ensinar no Século XXI.** São Paulo: Artmed, 2008.

POZZOLI, Lafayette. **Teoria Geral do Direito - Ensaio sobre Dignidade Humana e Fraternidade.** 1ª edição. São Paulo: Boreal, 2011.

PUFENDORF, Samuel. Tradução: ALVES, Eduardo Francisco. **Os Deveres do Homem e do Cidadão.** 1ª edição brasileira. Rio de Janeiro: Topbooks, 2007.

RELATÓRIO DE DAKAR, SENEGAL, 2000. **Fórum Mundial de Educação: Todos pela Educação.** Disponível: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/0012275/127509porb.pdf>. Acesso: 26.10.2013.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. **Direito Educacional: Educação Básica e Federalismo.** 1ª edição. São Paulo – SP: Quartier Latin do Brasil, 2009.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB.** 1ª edição. Brasília, DF: Liber Livro, 2010.

SALIBA, Maurício Gonçalves. **A Educação como Disfarce e Vigilância: Análise das estratégias de aplicação de medidas socioeducativas.** Tese (Doutorado em Educação), 2006. Documento eletrônico [online], 2006. Disponível: [http://www.marilia.unesp.br/Home/Home/Pos-Graduacao/Educacao/Dissertacoes/saliba\\_mg\\_dr\\_mar.pdf](http://www.marilia.unesp.br/Home/Home/Pos-Graduacao/Educacao/Dissertacoes/saliba_mg_dr_mar.pdf). Acesso: 10.5.2013.

SANCHES, Raquel Cristina Ferraroni, **Avaliação Institucional e Projeto Pedagógico: articulação imprescindível.** 1ª edição. São Paulo – SP: Letras do Pensamento, 2011.

SANCHES, Raquel Cristina Ferraroni, PAULO, Rodolfo Fares. A contribuição afetiva da família e do docente para o desenvolvimento do educando: reflexos na educação jurídica. In SIQUEIRA, Dirceu Pereira, ARÊA JUNIOR, Teófilo Marcelo de (org.) Direitos sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos: a constituição de 1988 e suas previsões sociais. Birigui/SP. Boreal, 2011. p. 235 a 250.

\_\_\_\_\_. **Ensino Jurídico: demandas contemporâneas.** IN: PADILHA, Norma Sueli. Gramática dos Direitos Fundamentais: a Constituição Federal de 1988 20 anos depois. Rio de Janeiro/RJ: Elsevier Editora, 2010.

SANTOS, Lígia Amparo da Silva. **Educação alimentar e nutricional no contexto da promoção de práticas alimentares saudáveis.** Rev. Nutr. vol.18 nº



5. Campinas, et./out. Artigo eletrônico [online], 2005. Disponível: [http://www.sciel.br/scielo.php?script=sci\\_arttex&Pid=S1415-52732005000500011](http://www.sciel.br/scielo.php?script=sci_arttex&Pid=S1415-52732005000500011). Acesso: 15.12.2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Revista Diálogo Jurídico**. V. 1, nº 1, 2001

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**. Edição Comemorativa, Campinas – SP: Autores Associados, 2008.

SEED – Secretaria de Estado da Educação (PR). **Subsídios para Elaboração do Estatuto do Conselho Escolar**, 2009. Documento eletrônico [online]. Disponível: <http://www.educacao.pr.gov.br>. Acesso: 22.12.2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 21 edição, revisada e ampliada. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVEIRA, Vicente de Paula. **Direito Educacional e Municipalização**. 1ª edição. São Paulo: Lemos e Cruz, 2005.

SOUZA M., Carlos Aurélio *et al.* **Princípios Humanistas Constitucionais**. 1ª edição. São Paulo: Letras Jurídicas, 2010.

SOUZA, Motauri Ciochetti de. **Direito Educacional**. 1ª edição. São Paulo: Verbatim, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 5ª edição. São Paulo - SP: Malheiros, 2011.

TAVARES, André Ramos. **Direito Fundamental à Educação**. Artigo eletrônico [online], 2008. Disponível: [http://www.anima-opet.com.br/primeira\\_edicao/artigo\\_Andrade\\_Ramos\\_Tavares\\_direito\\_fund.pdf](http://www.anima-opet.com.br/primeira_edicao/artigo_Andrade_Ramos_Tavares_direito_fund.pdf). Acesso: 12.11.2012.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação no Brasil**. 4ª edição. Rio de Janeiro – RJ: UFRJ, 2011.

TC-PR, Tribunal de Contas do Paraná. **Provimento nº 37/99**. Documento eletrônico [online], 1999. Disponível: [www.tce.pr.gov.br/acervo/1999/12/1000088.pdf](http://www.tce.pr.gov.br/acervo/1999/12/1000088.pdf). Acesso: 8.1.2013.

UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação. **Passos para criar um Conselho**. Documento eletrônico [online], 1992, Disponível: <http://www.uncme.com.br/?pag=118men=239>. Acesso: 8.12.2012.

UNIVEM, Centro Universitário Eurípides de Marília. **Em Tempo – Revista da área de Direito**. Marília, SP: Letras Jurídicas, V. 7, p.1-128, 2008.

VARANI, Adriana e SILVA Daiana Cristina. **A relação família-escola: Implicações no desempenho escolar dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental**.

Artigo eletrônico [*online*], 2010. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/1643/1364>. Acesso em: 8.4.2013.

VASCONCELOS, Hélio Xavier de e Outros. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: Comentários Jurídicos e Sociais**. 11ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

VELOSO, Ellen Renata Silveira Borges. **O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA - como instrumento de controle social sobre o orçamento público municipal. Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 13 dez. 2010. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.30234>. Acesso em: 29.11.2012.

WERNECK, Hamilton. **Como vencer na vida sendo professor**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO – MESTRADO EM DIREITO – UNIVEM

### IDENTIFICAÇÃO

1. Nome do Município: Abatiá-Pr

2. Nome do Órgão Municipal de Educação: Secretaria Municipal de Educação Cultura e Esportes

Telefone: [...] e-mail: [...]

3. Nome do(a) Dirigente: [...]

4. Cargo: ( X ) Secretário(a) ( ) Diretor(a) do Depto.

Sexo: ( ) masculino ( X ) feminino

Faixa etária: ( ) menos de 25 anos;

( ) entre 25 e 30 anos;

( ) entre 30 e 35 anos;

( ) entre 35 e 40 anos;

( x ) entre 40 e 45 anos;

( ) entre 45 e 50 anos;

( ) mais de 50 anos.

5. Há quanto tempo está na função de Dirigente Municipal da Educação?

Resp: \_\_ 8 anos \_\_\_\_\_

6. Grau de escolaridade:

Graduado(a) em: \_Pedagogia\_\_\_\_\_

Pós-Graduação: ( X ) Especialização em\_Educação Especial e Gestão Pública

( ) Mestrado em\_\_\_\_\_

( ) Doutorado em\_\_\_\_\_

7. Função anterior à de Dirigente do Departamento Municipal de Educação?

Resp.: Coordenação Pedagógica na Escola Municipal e Professora Estadual em Escola Especial.

8. Durante o tempo em que está no cargo, qual(is) empreendimentos na educação que você considera como mais significativos na tua gestão?

Res.: - Aquisição de Centro Municipal de Educação Infantil junto ao governo federal;

-Capacitação dos Professores, melhorando a qualidade da educação:

-Elevação do Ideb de 4.0 para 5.1;

-Aquisição de mobiliários para secretaria municipal de educação e escolas municipais;

-Aquisição de televisores para todas as salas e laboratório de informática;

-Aquisição de 6 ônibus renovando a frota de transporte escolar;

-Reforma de todas escolas municipais, e ampliações necessárias;

-Aquisição junto ao governo estadual da Biblioteca cidadã:

-Modernização da Biblioteca, com ampliação de acervo e mobiliários;

-Implantação do Ensino Fundamental de Nove Anos nas escolas municipais;

-Elaboração do Plano Municipal de Educação;

-Elaboração e revisão do Plano de Cargos e Salários dos Professores.

9. Quais os maiores problemas ou dificuldades que você tem encontrado no desempenho do cargo?

Resp.: Ocupando o cargo de Secretária Municipal de Educação, os desafios são constantes transporte escolar que atenda todas as necessidades, pois geralmente os pais querem que seus filhos sejam pegos na porta de sua casa e nem sempre é possível. O piso nacional de salários é muito bom, mas coloca os municípios em dificuldade, pois a União não repassa maiores recursos, e ainda diminui na maioria das vezes. Gestão de pessoas, em muitos momentos não é fácil solucionar alguns conflitos. Mudança de paradigma, adoção de novas metodologias para realização de trabalho diferenciado junto aos alunos.

10. Durante sua gestão foram realizados eventos entre educadores e a comunidade com o objetivo de debater a Educação (p.e. Conferência ou Fórum Municipal de Educação)?

( X ) Sim ( ) Não

Em caso positivo, quais foram os eventos?

Resp.: Realização da I Conferência Municipal de Educação; Elaboração do Plano Municipal de Educação; I Seminário Municipal de Avaliação do Processo de Inclusão Escolar da Pessoa com Deficiência Intelectual e Múltipla na Educação Básica.

11. Tem algo que desejaria e não conseguiu realizar em sua gestão? Por quê?

Resp.: \_Sim o atendimento de 100% da clientela da faixa etária de 0 a 5 anos.

#### DA ESTRUTURA E DO FUNCIONAMENTO

12. O Município tem o Conselho Municipal de Educação?

( ) Sim ( X ) Não

Se existe, como tem funcionado?

Resp.: \_\_\_\_\_.

Caso não exista, porque o mesmo ainda não foi criado?

Resp.: Encaminhamos a Lei de criação do referido conselho à Câmara Municipal, mas não foi devolvido à prefeitura até a presente data.

13. E o Conselho Municipal do Fundeb, como é constituído e como funciona? Ele cumpre de fato o papel de fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à valorização dos professores e à melhoria da educação básica do Município?

Resp.: O referido conselho é constituído conforme a Lei do Fundeb, seus membros são participantes e atuam junto à fiscalização dos recursos, pois atualmente nosso município gasta 100% do referido recurso para pagamento somente dos professores.

14. No caso das Escolas, como são constituídos os Conselhos Escolares e as APMFs.? E as reuniões ocorrem com frequência?

Resp.: As escolas municipais não possuem conselho escolares, pois quando assumi a Secretaria Municipal de Educação, renovamos todos os Conselhos e encaminhamos ao Núcleo Regional de Educação, e nos foi devolvido, com a justificativa de que não precisávamos de encaminhar nada para eles. Hoje está sendo renovado para ser novamente constituído o conselho escolar, quanto as APMFs, todas tem em funcionamento.

15. Qual tem sido a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente com relação à educação escolar do Município?

Resp.: O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente diretamente não atua e nem tem influência na educação.

16. E o Conselho Tutelar, como tem atuado no apoio ao direito de acesso e permanência da criança na escola?

Resp.: O Conselho Tutelar é que atua junto aos estabelecimentos, sobretudo junto aos alunos faltosos.

17. Já houve alguma reunião envolvendo representantes do CME, CMDCA, C. Tutelar, Conselhos Escolares e APMFs., no sentido de alavancar a participação dos pais na escola por uma educação pública de qualidade, inclusive para discutir o planejamento e estratégia da educação e a aplicação dos recursos obrigatórios a ela destinados?

Resp.: Reunião específica com estes segmentos não, eles participaram dos eventos onde a sociedade participou.

18. O CMDCA e o Conselho Tutelar têm sido convidados pelo Poder Executivo para participar da elaboração das diretrizes orçamentárias anuais no que concerne aos recursos destinados à educação?

( ) Sim ( ) Não Comentário: \_Não tenho conhecimento, sei que o Conselho do Fundeb e da Alimentação Escolar participam.

19. Como você avalia a participação dos pais na vida escolar dos filhos nas escolas do seu Município?

( ) Ótima ( X ) Regular ( ) Ruim

Em caso de avaliação “ótima”, como se dá esse processo? O que os diretores das escolas têm feito para que haja uma ótima participação dos pais na vida da escola?

Resp.: \_\_\_\_\_.

20. Quanto ao ensino infantil (creches, maternal e jardim de infância), o Município está conseguindo atender a todas as crianças a partir dos quatro anos de idade (ensino obrigatório) e todos àquelas que necessitam de creches (assistência social) de zero a três anos?

( ) Sim ( X ) Não Porque? Falta de espaço físico

21. O Município tem algum projeto complementar voltado à educação no contra turno escolar que não seja o PETI?

( X ) Sim ( ) Não Se “sim”, que tipo de projeto? Projeto de Escolinha de Futebol e Musicalização, com aulas de flauta, canto coral, fanfarra.

22. O cargo de diretor de escola é preenchido mediante consulta democrática junto à comunidade escolar ou ainda é cargo *ad nutum*, isto é, de livre nomeação e exoneração do prefeito?

Resp.: Desde o ano de 2006 em nosso município o cargo de diretor é através de eleição mediante consulta à comunidade escolar. Processo semelhante ao que ocorre na rede estadual de ensino.

23. O cargo de professor pedagogo é preenchido por profissional mediante concurso público ou também é cargo *ad nutum* do prefeito?

Resp.: Não, os pedagogos e ou coordenação pedagógica a escolha é feita pelo diretor do estabelecimento.

24. Os professores têm plano de carreira atualizado, que contemple o direito ao piso salarial nacional obrigatório e hora-atividade?

( X ) Sim ( ) Não Comente: Falta somente a regularização da Hora atividade que já implantamos 50% em 2011.

25. Como são feitas as capacitações anuais para os professores?

Resp.: São feitas através da Secretaria Municipal de Educação através de grupos de estudo e contratação de profissionais conforme a necessidade da rede.

26. Com relação aos demais funcionários da educação municipal (serviços gerais e técnicos administrativos), eles têm plano de carreira? Como é feita a valorização desses profissionais da educação?

Resp.: Não, os demais profissionais da educação ainda não possuem plano de carreira específico, estão juntamente com o plano de carreira dos servidores municipais.

27. São feitas capacitações anuais dos serviços gerais e técnicos administrativos?

( X ) Sim ( ) Não Comente: Anualmente temos capacitação através de parceria com o Sindicato Rural Patronal, Nutricionista do município, e agora estão fazendo o Prófuncionário.

28. Aonde são feitas as matrículas dos alunos? Aonde fica a documentação escolar dos mesmos?

1ª ( X ) Na escola ( ) Na Secretaria Municipal de Educação

2ª ( X ) Na escola ( ) Na Secretaria Municipal de Educação

29. Ao aluno é garantido o direito de no mínimo 800 horas de atividades escolares anuais?

( X ) Sim ( ) Não Qual o horário de funcionamento das escolas?

Manhã: das 8:00 às 12:00 horas Tarde: das 13:00 às 17:00 horas

30. O Município dispõe de transporte escolar gratuito para todos os alunos da zona rural?

( X ) Sim ( ) Não

Como ele é feito? ( X ) Pelo próprio Município ( ) Terceirizado ( ) Misto

31. Existe alguma parceria ou convênio efetivo junto ao Estado ou União, do qual o Município recebe algum auxílio financeiro permanente da SEED ou do FNDE/MEC?

Resp.: Sim através do PNATE estadual e federal.

32. Qual é o número atual de professores integrantes do Quadro do Magistério Municipal, incluindo os da educação infantil e do ensino fundamental? E desses quantos estão fora da sala de aula?

Resp.: 73 – 13 fazem parte da direção, coordenação.

33. Qual é o número de alunos matriculados na rede municipal de ensino no ano de 2012 somando educação infantil e ensino fundamental?

Resp.: 604 no total.

34. Qual foi a Nota do IDEB, do Município, no ano de 2011?

Resp.: 5.1

35. As escolas de ensino fundamental contam com:

( X ) bibliotecas ( ) laboratórios de ciências ( X ) laboratório de informática

Como funcionam? A biblioteca este ano está sendo reestruturada com recurso do PDE Escola portanto está não está havendo atividades e ou projetos específicos. Quanto ao laboratório de informática atualmente está tendo capacitação para os professores, sendo parte do PDE Escola também, e os alunos também tem acesso ao laboratório, conforme os professores levam, não há professor específico para atender.

36. Quanto à merenda escolar, o Município realiza a compra direta da agricultura familiar conforme a Lei federal nº 11.947/2009 (mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE)?

( X ) Sim ( ) Não

Se não realiza, por que? \_\_\_\_\_

37. A merenda escolar é centralizada numa cozinha piloto sob orientação de nutricionista ou é feita em cada escola isoladamente?

Resp.: É feita em cada escola, com o acompanhamento da nutricionista.

38. Você teria algum comentário a fazer a respeito da melhoria da qualidade do ensino na rede municipal do seu Município? Sinta-se à vontade.

Resp.: Melhoria da qualidade de ensino hoje é um desafio, por mais que se invista na formação dos professores, adquira materiais pedagógicos, modernizem as escolas, a motivação do professor é fundamental, a participação da família é essencial, para que através de uma parceria possamos avançar na qualidade da educação.



## APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO – MESTRADO EM DIREITO - UNIVEM

### IDENTIFICAÇÃO

1. Nome do Município: Barra do Jacaré

2. Nome do Órgão Municipal de Educação: Secretaria Municipal de educação, Cultura e Esportes.

Telefone: [...] e-mail: [...]

3. Nome do(a) Dirigente: [...]

4. Cargo:  Secretário(a)     Diretor(a) do Depto.

Sexo:  masculino     feminino

Faixa etária:  menos de 25 anos;

entre 25 e 30 anos;

entre 30 e 35 anos;

entre 35 e 40 anos;

entre 40 e 45 anos;

entre 45 e 50 anos;

mais de 50 anos.

5. Há quanto tempo está na função de Dirigente Municipal da Educação?

Resp: 4 anos

6. Grau de escolaridade:

Graduado(a) em: Letras, Pedagogia e Direito

Pós-Graduação:  Especialização em Língua, Literatura e Didática

Mestrado em \_\_\_\_\_

Doutorado em \_\_\_\_\_

7. Função anterior à de Dirigente do Departamento Municipal de Educação?

Resp.: Professora de Português e Inglês

8. Durante o tempo em que está no cargo, qual(is) empreendimentos na educação que você considera como mais significativos na tua gestão?

Res.: Reforma do Plano de Cargos do Magistério.

9. Quais os maiores problemas ou dificuldades que você tem encontrado no desempenho do cargo?

Resp.: Falta de Autonomia Financeira.

10. Durante sua gestão foram realizados eventos entre educadores e a comunidade com o objetivo de debater a Educação (p.e. Conferência ou Fórum Municipal de Educação)?

Sim     Não

Em caso positivo, quais foram os eventos?

Resp.: Conferência Municipal de Educação.

11. Tem algo que desejaria e não conseguiu realizar em sua gestão? Por quê?

Resp.: Sim. Por falta de recursos financeiros.

## DA ESTRUTURA E DO FUNCIONAMENTO

12. O Município tem o Conselho Municipal de Educação?

( X ) Sim ( ) Não

Se existe, como tem funcionado?

Resp.: Bem.

Caso não exista, porque o mesmo ainda não foi criado?

Resp.:

13. E o Conselho Municipal do Fundeb, como é constituído e como funciona? Ele cumpre de fato o papel de fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à valorização dos professores e à melhoria da educação básica do Município?

Resp.: Constituído por representação paritária governamental e não governamental.

14. No caso das Escolas, como são constituídos os Conselhos Escolares e as APMFs.? E as reuniões ocorrem com frequência?

Resp.: Por representação paritária. À medida das necessidades.

15. Qual tem sido a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente com relação à educação escolar do Município?

Resp.: Ótima.

16. E o Conselho Tutelar, como tem atuado no apoio ao direito de acesso e permanência da criança na escola?

Resp.: Ótima.

17. Já houve alguma reunião envolvendo representantes do CME, CMDCA, C. Tutelar, Conselhos Escolares e APMFs., no sentido de alavancar a participação dos pais na escola por uma educação pública de qualidade, inclusive para discutir o planejamento e estratégia da educação e a aplicação dos recursos obrigatórios a ela destinados?

Resp.: Sim, apesar de que nossos pais são extremamente participativos.

18. O CMDCA e o Conselho Tutelar têm sido convidados pelo Poder Executivo para participar da elaboração das diretrizes orçamentárias anuais no que concerne aos recursos destinados à educação?

( X ) Sim ( ) Não Comentário:

19. Como você avalia a participação dos pais na vida escolar dos filhos nas escolas do seu Município?

( X ) Ótima ( ) Regular ( ) Ruim

Em caso de avaliação “ótima”, como se dá esse processo? O que os diretores das escolas têm feito para que haja uma ótima participação dos pais na vida da escola?

Resp.: Convida os pais e trata só de assuntos realmente importantes, dando voz e vez aos pais.

20. Quanto ao ensino infantil (creches, maternal e jardim de infância), o Município está conseguindo atender a todas as crianças a partir dos quatro anos de idade (ensino obrigatório) e todos àquelas que necessitam de creches (assistência social) de zero a três anos?

( X ) Sim ( ) Não Porque? Por termos uma pequena população, temos vagas para todos.

21. O Município tem algum projeto complementar voltado à educação no contra turno escolar que não seja o PETI?

( X ) Sim ( ) Não Se “sim”, que tipo de projeto? Atendimento integral no projeto de permanência na escola.

22. O cargo de diretor de escola é preenchido mediante consulta democrática junto à comunidade escolar ou ainda é cargo *ad nutum*, isto é, de livre nomeação e exoneração do prefeito?

Resp.: ad nutum.

23. O cargo de professor pedagogo é preenchido por profissional mediante concurso público ou também é cargo *ad nutum* do prefeito?

Resp.: Também é ad nutum.

24. Os professores têm plano de carreira atualizado, que contemple o direito ao piso salarial nacional obrigatório e hora-atividade?

( X ) Sim ( ) Não Comente: \_\_\_\_\_.

25. Como são feitas as capacitações anuais para os professores?

Resp.: Com mínimo de 40 horas de formação continuada.

26. Com relação aos demais funcionários da educação municipal (serviços gerais e técnicos administrativos), eles têm plano de carreira? Como é feita a valorização desses profissionais da educação?

Resp.: Não. Eles seguem o Estatuto do Servidor Público Municipal.

27. São feitas capacitações anuais dos serviços gerais e técnicos administrativos?

( ) Sim ( X ) Não Comente: \_\_\_\_\_.

28. Aonde são feitas as matrículas dos alunos? Aonde fica a documentação escolar dos mesmos?

1ª ( x ) Na escola ( ) Na Secretaria Municipal de Educação

2ª ( x ) Na escola ( ) Na Secretaria Municipal de Educação

29. Ao aluno é garantido o direito de no mínimo 800 horas de atividades escolares anuais?

( x ) Sim ( ) Não Qual o horário de funcionamento das escolas?

Manhã: das 07:30 às 12:00 Tarde: das 13:00 às 17:00.

30. O Município dispõe de transporte escolar gratuito para todos os alunos da zona rural?

( x ) Sim ( ) Não

Como ele é feito? ( x ) Pelo próprio Município ( ) Terceirizado ( ) Misto

31. Existe alguma parceria ou convênio efetivo junto ao Estado ou União, do qual o Município recebe algum auxílio financeiro permanente da SEED ou do FNDE/MEC?

Resp.: PNAE, PNATE, FUNDEB, PNAEF, PET, entre outros.

32. Qual é o número atual de professores integrantes do Quadro do Magistério Municipal, incluindo os da educação infantil e do ensino fundamental? E desses quantos estão fora da sala de aula?

Resp.: O total de professores são 27, e os que estão fora da sala são 04.

33. Qual é o número de alunos matriculados na rede municipal de ensino no ano de 2012 somando educação infantil e ensino fundamental?

Resp.:  $205+60=265$

34. Qual foi a Nota do IDEB, do Município, no ano de 2011?

Resp.: 5,1.

35. As escolas de ensino fundamental contam com:

( x ) bibliotecas ( ) laboratórios de ciências ( ) laboratório de informática

Como funcionam? Bem.

36. Quanto à merenda escolar, o Município realiza a compra direta da agricultura familiar conforme a Lei federal nº 11.947/2009 (mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE)?

( x ) Sim ( ) Não

Se não realiza, por que? \_\_\_\_\_.

37. A merenda escolar é centralizada numa cozinha piloto sob orientação de nutricionista ou é feita em cada escola isoladamente?

Resp.: Em cada escola isoladamente com acompanhamento com Nutricionista.

38. Você teria algum comentário a fazer a respeito da melhoria da qualidade do ensino na rede municipal do seu Município? Sinta-se à vontade.

Resp.: A educação nunca esteve tão consolidada como agora, apesar de ainda faltar muito para atingirmos padrões adequados de qualidade.

## APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO – MESTRADO EM DIREITO - UNIVEM

Município: Cambará -PR

Secretário(a); [...]

1. Na tua opinião, quais são os maiores problemas ou dificuldades para envolver os pais na educação?

Resp.: A falta de interesse e participação, muitos pais não se interessam pela vida escolar do filho.

2. O Município realiza algum tipo de evento para envolver as famílias e a comunidade na educação?

( x ) Sim ( ) Não Em caso afirmativo, quais eventos?

Resp.: Clube de leitura, Atividade de Semana Cultural, Projetos Pipas, Passeios Ciclístico, Semana do Folclore, e outros.

3. O que você vê como mais importante nas políticas públicas de educação que possa ajudar melhorar a qualidade do ensino?

Resp.: Atualmente temos algumas políticas públicas para a melhoria do ensino como o PNAIC- Programa Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, que visa auxílio e capacitação aos professores com objetivos que todas as crianças sejam alfabetizadas até o final do 3 Ano. Acredito, que seja uma proposta importante.

4. Como tem sido a atuação dos Conselhos de apoio à Educação e das APMFs?

( ) Ótima ( x ) Regular ( ) Ruim

5. As participações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar, em relação à educação, com tem sido?

( x ) Ótima ( ) Regular ( ) Ruim

6. Que avaliação você faz sobre a participação dos pais na vida escolar dos filhos nas escolas do Município?

( ) Ótima ( x ) Regular ( ) Ruim

7. O Município tem conseguido atender todas as crianças a partir dos quatro anos de idade e as que necessitam de creches de zero a três anos?

( ) Sim ( x ) Não Se “Não”, qual motivo?

No momento tivemos que remanejar 90 crianças de um Centro de Educação que cessou, por problemas financeiros. No entanto, o problema será resolvido em breve, pois iremos reabrir o Centro de Educação, e estamos construindo uma Escola Infantil, do Projeto Pac2 Proinfância.

8. O Município tem algum projeto complementar no contra turno além do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI?

( x ) Sim ( ) Não

Se “Sim”, por favor cite os projetos:

Temos Projeto Xadrez, Projetos das Olimpíadas, Agrinho, Sustentabilidade, e outros.

9. O cargo de Diretor de Escola é:

- Preenchido mediante consulta junto à comunidade escolar  
 Cargo de confiança( até novembro, pois teremos eleições para direção)

10. O cargo de Professor Pedagogo é:

- Preenchido por meio de concurso público  
 Cargo de confiança ( escolha feita pelos seus pares, de acordo com o Plano de Carreira e Cargos dos Professores)

11. Os professores têm plano de carreira atualizado após a Lei nº 11.738/2008 (Lei do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica), com hora-atividade obrigatória implantada?

- Sim  Não

12. Quando aos funcionários administrativos e serviços gerais das escolas:

- Eles têm plano de carreira na própria educação  
 Pertencem ao quadro geral de servidores do Município

13. As escolas possuem secretarias onde são feitas as matrículas dos alunos e o registro da vida escolar dos mesmos no Sistema de Registro Escolar - SERE?

- Sim  Não

Se não possuem, onde são feitos?

14. Por quem é feito o transporte escolar dos alunos da área rural?

- Pelo próprio Município  Terceirizado  Misto

15. As escolas de ensino fundamental contam com:

- biblioteca  laboratório de ciências  laboratório de informática

16. O Município realiza a compra direta da agricultura familiar conforme a Lei federal nº 11.947/2009 (mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE)?

- Sim  Não

17. Quanto à alimentação escolar:

- Ela é centralizada numa cozinha piloto sob orientação de nutricionista  
 É feita na própria escola sem orientação de nutricionista  
(...) É feita na própria escola com cardápios montados pela nutricionista

18. Qual é o número atual de professores do Município?

Resp: 157

## APÊNDICE D - QUESTIONÁRIO – MESTRADO EM DIREITO - UNIVEM

### IDENTIFICAÇÃO

1. Nome do Município: Carlópolis – Paraná

2. Nome do Órgão Municipal de Educação: Secretaria Municipal de Educação  
Telefone: [...] e-mail: [...]

3. Nome do(a) Dirigente: [...]

4. Cargo: (  ) Secretário(a) (  ) Diretor(a) do Depto.

Sexo: (  ) masculino (  ) feminino

Faixa etária: (  ) menos de 25 anos;

(  ) entre 25 e 30 anos;

(  ) entre 30 e 35 anos;

(  ) entre 35 e 40 anos;

(  ) entre 40 e 45 anos;

(  ) entre 45 e 50 anos;

(  ) mais de 50 anos.

5. Há quanto tempo está na função de Dirigente Municipal da Educação?

Resp: Dois meses

6. Grau de escolaridade:

Graduado(a) em: História e Pedagogia

Pós-Graduação: (  ) Especialização em: metodologia do ensino de História

(  ) Mestrado em \_\_\_\_\_

(  ) Doutorado em \_\_\_\_\_

7. Função anterior à de Dirigente do Departamento Municipal de Educação?

Resp.: Professora há 23 anos, sendo 8 anos diretora.

8. O Município tem feito algum investimento importante na educação que você considera como destaque?

(  ) Sim (  ) Não

Em caso afirmativo, que tipo de investimento:

Construção do Pró Infância, para atender a oferta de 200 vagas de 0 a 4 anos.

9. Quais os maiores problemas ou dificuldades que você vê para desempenhar o cargo de Secretário (a) Municipal de Educação?

Resp.: Oferta de vagas, Transporte Escolar e valorização do magistério.

10. O Município tem realizado algum tipo de evento como Conferência ou Fórum envolvendo as escolas, as famílias e a comunidade, para debater a educação em sua área de competência?

(  ) Sim (  ) Não

Em caso afirmativo, quais foram os eventos?

Resp.: Entre o ano 2009 e 2011, houve dois Fóruns, envolvendo escolas e famílias, que foi a CONAE – Conferência Nacional da Educação.

11. O que você vê como mais importante nas políticas públicas de educação para melhorar a qualidade do ensino no Município?

Resp.: .Garantir uma Educação de qualidade para todos, alfabetização de todos os alunos até os 8 anos.

## **ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO**

12. Existe Conselho Municipal de Educação no Município?

( x ) Sim ( ) Não

Se existe ele participa das decisões sobre a administração da educação e de que forma participa?

Resp.: Até o presente momento não é um Conselho ativo.

Caso não exista, sabe o motivo porque ainda não foi criado?

Resp.: \_\_\_\_\_.

13. O Conselho Municipal do Fundeb está constituído e funciona como prevê a Lei nº 11.494/2007 (arts. 24 e 25), colaborando com a administração na fiscalização e aplicação dos recursos destinados à educação de competência do Município?

Resp.: Sim, o Conselho do Fundeb vem participando e fiscalizando e denunciando irregularidades, pois esse é o principal papel desse conselho.

14. Os Conselhos Escolares e as APMFs funcionam regularmente nas escolas realizando reuniões periódicas conforme prevêem os Estatutos, participando realmente dos trabalhos da administração escolar?

Resp.: Sim, esses conselhos também são atuantes e participam das decisões da escola.

15. Qual tem sido a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) em relação à educação escolar do Município?

Resp.: É fundamental que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) seja organizado e atue nas decisões, mas não vejo participação ativa do conselho como deveria.

16. E o Conselho Tutelar, como tem atuado no auxílio às escolas em relação ao direito de acesso e permanência da criança na escola e da obrigação dos pais de participarem da vida escolar dos filhos?

Resp.: Sim, o Conselho Tutelar atende a escola e atua na defesa do ECA.

17. O Município realiza reuniões envolvendo representantes do CME, CMDCA, C. Tutelar, Conselhos Escolares e APMFs., no sentido de alavancar a participação dos pais na vida da escola, inclusive para discutir o planejamento e estratégia da educação e a aplicação dos recursos obrigatórios a ela destinados?

Resp.: Como havia dito, estou a dois meses como secretária, estamos atualizando a chapa dos Conselhos que estão em transição. Acreditando que a participação ativa de um conselho é que fará realmente o controle e ajuste das ações necessárias para tomadas de decisões.

18. O CMDCA e o Conselho Tutelar são convidados pelo Poder Executivo para participar da elaboração das diretrizes orçamentárias anuais no que concerne aos recursos destinados à educação?

( ) Sim ( x ) Não Comente: .Seria correto a participação, mas isso não ocorre.



19. Que avaliação você faz sobre a participação dos pais na vida escolar dos filhos nas escolas do Município?

( ) Ótima ( x ) Regular ( ) Ruim

Por favor comente: Devido a correria do dia a dia, os pais tem ficado ausente na vida escolar de seus filhos, apenas uma minoria acompanha a alfabetização.

No caso da participação ser **ótima**, como se dá esse processo e que ações os diretores das escolas têm desenvolvido para que aconteça a participação dos pais na vida da escola de forma significativa?

Resp.: \_\_\_\_\_.

20. Quanto ao ensino infantil (creches, maternal e jardim de infância), o Município tem conseguido atender a todas as crianças a partir dos quatro anos de idade (ensino obrigatório) e a todas as crianças que necessitam de creches (assistência social) de zero a três anos?

( ) Sim ( x ) Não Porque?

Devido à falta de espaço físico, não é possível atender a todos. Mas, estamos trabalhando com políticas públicas que dará prioridade as ampliações necessárias para atender a demanda.

21. O Município tem algum projeto complementar voltado à educação no contra turno escolar que não seja o PETI?

( x ) Sim ( ) Não Se “sim”, que tipo de projeto? Reforço escolar em contraturno e aula de informática.

22. O cargo de diretor de escola é preenchido mediante consulta junto à comunidade escolar ou é cargo de confiança do Prefeito?

Resp.: Confiança do Prefeito.

23. O cargo de professor pedagogo é cargo de carreira preenchido por meio de concurso público ou é cargo de confiança do Prefeito?

Resp.: Confiança do Prefeito.

24. Os professores têm plano de carreira atualizado após a Lei nº 11.738/2008 (Lei do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica), com hora-atividade obrigatória implantada?

( ) Sim ( x ) Não Comente: O Plano de Carreira está em fase inicial do planejamento.

25. Como são feitas as capacitações dos professores municipais no sentido de melhorar seus conhecimentos e a conseqüente melhoria da qualidade do ensino do Município?

Resp.: Em parceria com o MEC o município fez adesão: Formação pela Escola, Pacto Alfabetização na Idade Certa, que através de encontros presenciais e a distância os professores são capacitados. É proporcionado também a formação continuada com encontros com professores com estudos de materiais e documentos enviados pelo NRE de Jacarezinho e MEC.

26. Em relação aos funcionários administrativos e de serviços gerais, eles têm plano de carreira ou pertencem ao quadro geral do Município? E como é feita a valorização desses profissionais da educação?

Resp.: Funcionários administrativos e Serviços Gerais pertencem ao quadro geral do município.

27. Eles fazem cursos de capacitação anualmente organizados pelo Município?

Sim       Não      Comente: O CECANE e SEBRAE em conjunto com a nutricionista.

28. As matrículas dos alunos são feitas?

Na própria escola       Ou na Secretaria Municipal de Educação

29. As escolas do pré-escolar e do ensino fundamental possuem secretarias onde ficam todas as documentações dos alunos e o Sistema de Registro Escolar - SERE?

Sim       Não

30. São ministradas anualmente o mínimo de 800 horas de atividades escolares aos alunos?

Sim       Não

Qual o horário de funcionamento das escolas?

Manhã: das 08h00min às 12h00min      Tarde: das 13h00min às 17:00 hora.

31. O Município dispõe de transporte escolar gratuito para todos os alunos da área rural?

Sim       Não

Como ele é feito?  Pelo próprio Município       Terceirizado       Misto

32. O Município dispõe de um Programa Municipal de Transporte do Escolar da área rural, aprovado por lei, definindo, entre outros critérios, os pontos de embarque e desembarque dos alunos em cada bairro e a responsabilidade dos pais em colaborar com o serviço?

Sim       Não

33. Existe alguma parceria ou convênio efetivo junto ao Estado ou União, do qual o Município recebe auxílio financeiro permanente da SEED ou do FNDE/MEC?

Resp.: Sim.

34. Qual é o número atual de professores integrantes do Quadro do Magistério Municipal, incluindo os da educação infantil e do ensino fundamental? E quantos estão fora da sala de aula?

Resp.: São 98 ao todo, sendo que 65 estão em plena docência e 24 prestam serviços de apoio pedagógico, dentre eles estão diretores, coordenadores e professores de apoio.

35. Qual foi o número de alunos matriculados na rede municipal de ensino no ano de 2012, somando-se educação infantil e ensino fundamental?

Resp.: 1.450 alunos

36. Qual foi a Nota do IDEB, do Município, no ano de 2011?

Resp.: 6,5.

37. As escolas de ensino fundamental contam com:

bibliotecas       laboratórios de ciências       laboratório de informática

Como funcionam? As bibliotecas das escolas são atendidas por um professor do quadro que auxilia os alunos no incentivo a leitura, e o laboratório de informática é utilizado pelo professor da turma, que os acompanha para mediar nessa ferramenta que contribui no processo ensino aprendizagem.

38. Quanto à merenda escolar, o Município realiza a compra direta da agricultura familiar conforme a Lei federal nº 11.947/2009 (mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE)?

( x ) Sim ( ) Não

Se ainda não realiza, qual é o motivo? \_\_\_\_\_.

39. A merenda escolar é centralizada numa cozinha piloto (central) sob orientação de nutricionista ou é feita em cada escola isoladamente?

Resp.: No momento a nutricionista orienta os cardápios nas escolas, mas está em estudo a cozinha piloto.

40. O Município também investe na merenda escolar ou utiliza somente os recursos repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Resp: O Município investe e conta com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

41. Você tem algum comentário que deseja fazer a respeito da melhoria da qualidade do ensino na rede municipal do Município, com envolvimento mais efetivo dos Conselhos, APMFs e a participação responsável dos pais na vida escolar dos filhos? Se puder comentar será muito importante para ajudar nesta pesquisa acadêmica, que tem como ponto central estas questões.

Resp.: É necessário comprometimento da família e de todos os Conselhos, responsabilidade do governo em investir na educação. Para que de fato tenha qualidade no ensino, que seja viável ao profissional o acesso a materiais que possa propor aos alunos veículos ao conhecimento, além de um salário digno. Sendo um grande desafio do secretário, é sem dúvida ampliar vagas nas CMEIs (Centro Municipal de Educação Infantil) tendo um olhar para essa etapa com mais carinho, as crianças precisam de brinquedos pedagógicos e salas arejadas.

## APÊNDICE E - QUESTIONÁRIO – MESTRADO EM DIREITO - UNIVEM

### IDENTIFICAÇÃO

1. Nome do Município: Jacarezinho

2. Nome do Órgão Municipal de Educação: Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes.

Telefone: [...] e-mail: [...]

3. Nome do(a) Dirigente: [...]

4. Cargo: ( X ) Secretário(a) ( ) Diretor(a) do Depto.

Sexo: ( ) masculino ( X ) feminino

Faixa etária: ( ) menos de 25 anos;

( ) entre 25 e 30 anos;

( ) entre 30 e 35 anos;

(X) entre 35 e 40 anos;

( ) entre 40 e 45 anos;

( ) entre 45 e 50 anos;

( ) mais de 50 anos.

5. Há quanto tempo está na função de Dirigente Municipal da Educação?

Resp: 2 meses e meio

6. Grau de escolaridade:

Graduado(a) em: Ciências/ Habilitação em Matemática/ Pedagogia/ Habilitação em Adm. Escolar.

Pós-Graduação: ( x ) Especialização em Gestão do Trabalho Pedagógico e Matematica.

( ) Mestrado em \_\_\_\_\_

( ) Doutorado em \_\_\_\_\_

7. Função anterior à de Dirigente do Departamento Municipal de Educação?

Resp.: Assistente Chefia Núcleo Regional de Educação de Jacarezinho

8. O Município tem feito algum investimento importante na educação que você considera como destaque?

( x ) Sim ( ) Não

Em caso afirmativo, que tipo de investimento: 33% da Arrecadação Municipal.

9. Quais os maiores problemas ou dificuldades que você vê para desempenhar o cargo de Secretário (a) Municipal de Educação?

Resp.: Previsão Orçamentária.

10. O Município tem realizado algum tipo de evento como Conferência ou Fórum envolvendo as escolas, as famílias e a comunidade, para debater a educação em sua área de competência?

( ) Sim ( x ) Não

Em caso afirmativo, quais foram os eventos?

Resp.: Poucos dias de Gestão.

11. O que você vê como mais importante nas políticas públicas de educação para melhorar a qualidade do ensino no Município?

Resp.: Investir na formação continuada dos professores.

## **ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO**

12. Existe Conselho Municipal de Educação no Município?

( x ) Sim ( ) Não

Se existe, ele participa das decisões sobre a administração da educação e de que forma participa?

Resp.: Efetivamente com reuniões periódicas, reuniões mensais, pois é deliberativo.

Caso não exista, sabe o motivo porque ainda não foi criado?

Resp.: \_\_\_\_\_.

13. O Conselho Municipal do Fundeb está constituído e funciona como prevê a Lei nº 11.494/2007 (arts. 24 e 25), colaborando com a administração na fiscalização e aplicação dos recursos destinados à educação de competência do Município?

Resp.: Sim, com reunião mensal, é fiscalizador.

14. Os Conselhos Escolares e as APMFs funcionam regularmente nas escolas realizando reuniões periódicas conforme prevêem os Estatutos, participando realmente dos trabalhos da administração escolar?

Resp.: Sim.

15. Qual tem sido a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) em relação à educação escolar do Município?

Resp.: O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem participação efetiva.

16. E o Conselho Tutelar, como tem atuado no auxílio às escolas em relação ao direito de acesso e permanência da criança na escola e da obrigação dos pais de participarem da vida escolar dos filhos?

Resp.: Pouco tempo de gestão para essa análise

17. O Município realiza reuniões envolvendo representantes do CME, CMDCA, C. Tutelar, Conselhos Escolares e APMFs., no sentido de alavancar a participação dos pais na vida da escola, inclusive para discutir o planejamento e estratégia da educação e a aplicação dos recursos obrigatórios a ela destinados?

Resp.: Estamos propondo um trabalho de Rede de Proteção à criança e adolescente, porém não iniciamos reuniões.

18. O CMDCA e o Conselho Tutelar são convidados pelo Poder Executivo para participarem da elaboração das diretrizes orçamentárias anuais no que concerne aos recursos destinados à educação?

( ) Sim ( x ) Não Comente: Pela informação que temos anteriormente não era realizado tal convite.

19. Que avaliação você faz sobre a participação dos pais na vida escolar dos filhos nas escolas do Município?

( ) Ótima ( x ) Regular ( ) Ruim

Por favor comente: Infelizmente, os pais não tem dado prioridade ao acompanhamento da vida escolar dos filhos.

No caso da participação ser **ótima**, como se dá esse processo e que ações os diretores das escolas têm desenvolvido para que aconteça a participação dos pais na vida da escola de forma significativa?

Resp.: \_\_\_\_\_.

20. Quanto ao ensino infantil (creches, maternal e jardim de infância), o Município tem conseguido atender a todas as crianças a partir dos quatro anos de idade (ensino obrigatório) e a todas as crianças que necessitam de creches (assistência social) de zero a três anos?

( ) Sim ( x ) Não Porque? Conforme Plano Municipal de Educação temos até 2016 para atendimento à todas de 4 anos e até 2022 para matricular 50% da população de 0 a 3 anos.

21. O Município tem algum projeto complementar voltado à educação no contra turno escolar que não seja o PETI?

( x ) Sim ( ) Não Se “sim”, que tipo de projeto? Programa Mais Educação, temos 4 escolas com adesão a esse programa.

22. O cargo de diretor de escola é preenchido mediante consulta junto à comunidade escolar ou é cargo de confiança do Prefeito?

Resp.: Cargo de confiança do Prefeito até o presente momento.

23. O cargo de professor pedagogo é cargo de carreira preenchido por meio de concurso público ou é cargo de confiança do Prefeito?

Resp.: Cargo de confiança do Prefeito.

24. Os professores têm plano de carreira atualizado após a Lei nº 11.738/2008 (Lei do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica), com hora-atividade obrigatória implantada?

( x ) Sim ( ) Não Comente: Os professores já recebem conforme o Piso Salarial Nacional, possui 1/3 da carga horária em H.A., no entanto, há interesse na modificação quanto a elevação no que se refere a formação continuada.

25. Como são feitas as capacitações dos professores municipais no sentido de melhorar seus conhecimentos e a consequente melhoria da qualidade do ensino do Município?

Resp.: A equipe pedagógica da Secretaria Municipal capacita os coordenadores pedagógicos para organizar a H.A. com capacitações, inclusive oportuniza capacitar ao quadro de professores dentro do calendário.

26. Em relação aos funcionários administrativos e de serviços gerais, eles têm plano de carreira ou pertencem ao quadro geral do Município? E como é feita a valorização desses profissionais da educação?

Resp.: Não.

27. Eles fazem cursos de capacitação anualmente organizados pelo Município?

( ) Sim ( x ) Não Comente: Apenas os professores.

28. As matrículas dos alunos são feitas?

( x ) Na própria escola ( ) Ou na Secretaria Municipal de Educação

29. As escolas do pré-escolar e do ensino fundamental possuem secretarias onde ficam todas as documentações dos alunos e o Sistema de Registro Escolar - SERE?

( x ) Sim ( ) Não

29. São ministradas anualmente o mínimo de 800 horas de atividades escolares aos alunos?

( x ) Sim ( ) Não

Qual o horário de funcionamento das escolas?

Manhã: das 7:30 às 11:30 Tarde: das 13:00 às 17:00.

30. O Município dispõe de transporte escolar gratuito para todos os alunos da área rural?

( x ) Sim ( ) Não

Como ele é feito? ( ) Pelo próprio Município ( ) Terceirizado ( x ) Misto

31. O Município dispõe de um Programa Municipal de Transporte do Escolar da área rural, aprovado por lei, definindo, entre outros critérios, os pontos de embarque e desembarque dos alunos em cada bairro e a responsabilidade dos pais em colaborar com o serviço?

( ) Sim ( x ) Não

32. Existe alguma parceria ou convênio efetivo junto ao Estado ou União, do qual o Município recebe auxílio financeiro permanente da SEED ou do FNDE/MEC?

Resp.: Sim.

33. Qual é o número atual de professores integrantes do Quadro do Magistério Municipal, incluindo os da educação infantil e do ensino fundamental? E quantos estão fora da sala de aula?

Resp.: 577 professores, sendo aproximadamente 10% fora da sala de aula.

34. Qual foi o número de alunos matriculados na rede municipal de ensino no ano de 2012, somando-se educação infantil e ensino fundamental?

Resp.: 3878 alunos matriculados.

35. Qual foi a Nota do IDEB, do Município, no ano de 2011?

Resp.: 4.1

36. As escolas de ensino fundamental contam com:

( x ) bibliotecas ( ) laboratórios de ciências ( ) laboratório de informática

Como funcionam? Funciona com dificuldades.

37. Quanto à merenda escolar, o Município realiza a compra direta da agricultura familiar conforme a Lei federal nº 11.947/2009 (mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE)?

( x ) Sim ( ) Não

Se ainda não realiza, qual é o motivo? \_\_\_\_\_.

38. A merenda escolar é centralizada numa cozinha piloto (central) sob orientação de nutricionista ou é feita em cada escola isoladamente?

Resp.: Cada escola.

39. O Município também investe na merenda escolar ou utiliza somente os recursos repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Sim.

40. Você tem algum comentário que deseja fazer a respeito da melhoria da qualidade do ensino na rede municipal do Município, com envolvimento mais efetivo dos Conselhos, APMFs e a participação responsável dos pais na vida escolar dos filhos? Se puder comentar será muito importante para ajudar nesta pesquisa acadêmica, que tem como ponto central estas questões.

Resp.: Fazer reuniões periódicas com estes segmentos.



**APÊNDICE F - QUESTIONÁRIO – MESTRADO EM DIREITO - UNIVEM**

Município: JOAQUIM TÁVORA - PR

Secretário(a); [...]

1. Na tua opinião, quais são os maiores problemas ou dificuldades para envolver os pais na educação?

Resp.: A falta de comprometimento dos pais e excesso de transferência da responsabilidade destes, para a escola.

2. O Município realiza algum tipo de evento para envolver as famílias e a comunidade na educação?

( x ) Sim ( ) Não Em caso afirmativo, quais eventos?

Resp.: Cada escola faz reunião bimestral, festas, etc.

3. O que você vê como mais importante nas políticas públicas de educação que possa ajudar melhorar a qualidade do ensino?

Resp.: Por em prática tudo o que consta na lei: infra-estrutura adequada, período integral, equipe técnica e operacional.

4. Como tem sido a atuação dos Conselhos de apoio à Educação e das APMFs?

( ) Ótima ( x ) Regular ( ) Ruim

5. As participações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar, em relação à educação, com tem sido?

( ) Ótima ( ) Regular ( x ) Ruim

6. Que avaliação você faz sobre a participação dos pais na vida escolar dos filhos nas escolas do Município?

( ) Ótima ( x ) Regular ( ) Ruim

7. O Município tem conseguido atender todas as crianças a partir dos quatro anos de idade e as que necessitam de creches de zero a três anos?

( x ) Sim ( ) Não Se “Não”, qual motivo?

8. O Município tem algum projeto complementar no contra turno além do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI?

( ) Sim ( x ) Não

Se “Sim”, por favor cite os projetos: No CMEI oferecem contra turno para as crianças que a mãe trabalha, porém não é projeto, é período integral.

9. O cargo de Diretor de Escola é:

( x ) Preenchido mediante consulta junto à comunidade escolar

( ) Cargo de confiança

10. O cargo de Professor Pedagogo é:

( ) Preenchido por meio de concurso público

( x ) Cargo de confiança

11. Os professores têm plano de carreira atualizado após a Lei nº 11.738/2008 (Lei do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica), com hora-atividade obrigatória implantada?

Sim     Não

12. Quando aos funcionários administrativos e serviços gerais das escolas:

Eles têm plano de carreira na própria educação

Pertencem ao quadro geral de servidores do Município

13. As escolas possuem secretarias onde são feitas as matrículas dos alunos e o registro da vida escolar dos mesmos no Sistema de Registro Escolar - SERE?

Sim     Não

Se não possuem, onde são feitos?

14. Por quem é feito o transporte escolar dos alunos da área rural?

Pelo próprio Município     Terceirizado     Misto

15. As escolas de ensino fundamental contam com:

biblioteca     laboratório de ciências     laboratório de informática

16. O Município realiza a compra direta da agricultura familiar conforme a Lei federal nº 11.947/2009 (mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE)?

Sim     Não

17. Quanto à alimentação escolar:

Ela é centralizada numa cozinha piloto sob orientação de nutricionista

É feita na própria escola sem orientação de nutricionista

18. Qual é o número atual de professores do Município?

Resp: 100 (cem) padrões e 88 (oitenta e oito) pessoas físicas.

## APÊNDICE G - QUESTIONÁRIO – MESTRADO EM DIREITO - UNIVEM

Município: JUNDIAÍ DO SUL

Secretário(a): [...]

1. Na tua opinião, quais são os maiores problemas ou dificuldades para envolver os pais na educação?

Resp.: A escola realiza as reuniões bimestrais para apresentar aos pais o trabalho realizado, os avanços e dificuldades dos alunos, medidas de intervenção tomadas para sanar problemas, pedindo auxílio da família para que os filhos tenham mais responsabilidade com os estudos. alguns pais participam, outros alegam não dispor de tempo, pois trabalham o dia todo. Além disso são realizadas atividades culturais nas quais a família é convidada a participar

2. O Município realiza algum tipo de evento para envolver as famílias e a comunidade na educação?

( ) Sim ( X ) Não Em caso afirmativo, quais eventos?

Resp: \_\_\_\_\_.

3. O que você vê como mais importante nas políticas públicas de educação que possa ajudar melhorar a qualidade do ensino?

Resp.: Investimento na contratação de professores, melhor infraestrutura.

4. Como tem sido a atuação dos Conselhos de apoio à Educação e das APMFs?

( X ) Ótima ( ) Regular ( ) Ruim

5. As participações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar, em relação à educação, com tem sido?

( X ) Ótima ( ) Regular ( ) Ruim

6. Que avaliação você faz sobre a participação dos pais na vida escolar dos filhos nas escolas do Município?

( ) Ótima ( X ) Regular ( ) Ruim

7. O Município tem conseguido atender todas as crianças a partir dos quatro anos de idade e as que necessitam de creches de zero a três anos?

( X ) Sim ( ) Não Se “Não”, qual motivo?

8. O Município tem algum projeto complementar no contra turno além do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI?

( ) Sim ( X ) Não

Se “Sim”, por favor cite os projetos:

9. O cargo de Diretor de Escola é:

( ) Preenchido mediante consulta junto à comunidade escolar

( X ) Cargo de confiança

10. O cargo de Professor Pedagogo é:

( ) Preenchido por meio de concurso público

( X ) Cargo de confiança

11. Os professores têm plano de carreira atualizado após a Lei nº 11.738/2008 (Lei do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica), com hora-atividade obrigatória implantada?

Sim  Não

12. Quando aos funcionários administrativos e serviços gerais das escolas:

Eles têm plano de carreira na própria educação

Pertencem ao quadro geral de servidores do Município

13. As escolas possuem secretarias onde são feitas as matrículas dos alunos e o registro da vida escolar dos mesmos no Sistema de Registro Escolar - SERE?

Sim  Não

Se não possuem, onde são feitos?

14. Por quem é feito o transporte escolar dos alunos da área rural?

Pelo próprio Município  Terceirizado  Misto

15. As escolas de ensino fundamental contam com:

biblioteca  laboratório de ciências  laboratório de informática

16. O Município realiza a compra direta da agricultura familiar conforme a Lei federal nº 11.947/2009 (mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE)?

Sim  Não

17. Quanto à alimentação escolar:

Ela é centralizada numa cozinha piloto sob orientação de nutricionista

É feita na própria escola sem orientação de nutricionista

18. Qual é o número atual de professores do Município?

Resp: 25, mas alguns em cargos de confiança, como direção, coordenação, assessoria e diretora do departamento de educação

Em relação a questão 17, estamos sem resposta, pois é feita nas escolas mas com orientação do nutricionista.

## APÊNDICE H - QUESTIONÁRIO – MESTRADO EM DIREITO

Município: RIBEIRÃO CLARO

Secretário(a); [...]

1. Na tua opinião, quais são os maiores problemas ou dificuldades para envolver os pais na educação?

Resp.: Paternalismo governamental, que tem criado uma inversão de papéis entre os pais e escolas.

Falta de cultura dos pais, que por esse motivo não apoiam e se responsabilizam pelo estudo dos filhos.

2. O Município realiza algum tipo de evento para envolver as famílias e a comunidade na educação?

Sim  Não Em caso afirmativo, quais eventos?

Resp.: Dia Municipal da Família na Escola (10 de setembro), Dia da Ação Social e Festival Artístico.

3. O que você vê como mais importante nas políticas públicas de educação que possa ajudar melhorar a qualidade do ensino?

Resp.: Formação Continuada para os professores; distribuição de material didático de qualidade.

4. Como tem sido a atuação dos Conselhos de apoio à Educação e das APMFs?

Ótima  Regular  Ruim

5. As participações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar, em relação à educação, com tem sido?

Ótima  Regular  Ruim

6. Que avaliação você faz sobre a participação dos pais na vida escolar dos filhos nas escolas do Município?

Ótima  Regular  Ruim

7. O Município tem conseguido atender todas as crianças a partir dos quatro anos de idade e as que necessitam de creches de zero a três anos?

Sim  Não Se “Não”, qual motivo? Falta espaço físico.

8. O Município tem algum projeto complementar no contra turno além do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI?

Sim  Não

Se “Sim”, por favor cite os projetos:

Escola em Tempo Integral.

9. O cargo de Diretor de Escola é:

Preenchido mediante consulta junto à comunidade escolar

Cargo de confiança

10. O cargo de Professor Pedagogo é:

- Preenchido por meio de concurso público  
 Cargo de confiança

11. Os professores têm plano de carreira atualizado após a Lei nº 11.738/2008 (Lei do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica), com hora-atividade obrigatória implantada?

- Sim  Não

12. Quando aos funcionários administrativos e serviços gerais das escolas:

- Eles têm plano de carreira na própria educação  
 Pertencem ao quadro geral de servidores do Município

13. As escolas possuem secretarias onde são feitas as matrículas dos alunos e o registro da vida escolar dos mesmos no Sistema de Registro Escolar - SERE?

- Sim  Não

Se não possuem, onde são feitos?

14. Por quem é feito o transporte escolar dos alunos da área rural?

- Pelo próprio Município  Terceirizado  Misto

15. As escolas de ensino fundamental contam com:

- biblioteca  laboratório de ciências  laboratório de informática

16. O Município realiza a compra direta da agricultura familiar conforme a Lei federal nº 11.947/2009 (mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE)?

- Sim  Não

17. Quanto à alimentação escolar:

- Ela é centralizada numa cozinha piloto sob orientação de nutricionista  
 É feita na própria escola sem orientação de nutricionista

18. Qual é o número atual de professores do Município?

Resp: 76 Professores em sala de aula

## APÊNDICE I - QUESTIONÁRIO – MESTRADO EM DIREITO - UNIVEM

### IDENTIFICAÇÃO

1. Nome do Município: Ribeirão do Pinhal

2. Nome do Órgão Municipal de Educação: Secretaria Municipal de Educação  
Telefone: [...] e-mail: [...]

3. Nome do (a) Dirigente: [...]

4. Cargo:  Secretário(a)  Diretor(a) do Depto.

Sexo:  masculino  feminino

Faixa etária:  menos de 25 anos;

entre 25 e 30 anos;

entre 30 e 35 anos;

entre 35 e 40 anos;

entre 40 e 45 anos;

entre 45 e 50 anos;

mais de 50 anos.

5. Há quanto tempo está na função de Dirigente Municipal da Educação?

Resp: 04 anos

6. Grau de escolaridade:

Graduado(a) em: História/Geografia

Pós-Graduação:  Especialização em Geografia

Mestrado em \_\_\_\_\_

Doutorado em \_\_\_\_\_

7. Função anterior à de Dirigente do Departamento Municipal de Educação?

Resp.: Diretor do Colégio Estadual Hermínia Lupion.

8. Durante o tempo em que está no cargo, qual (is) empreendimentos na educação que você considera como mais significativos na tua gestão?

Res.: Investimento na melhoria pedagógica, sobretudo na Educação Infantil, na frota de ônibus, nas estruturas físicas de todos os estabelecimentos, na merenda escolar e na criação do Centro Municipal de Educação Especial.

9. Quais os maiores problemas ou dificuldades que você tem encontrado no desempenho do cargo?

Resp.: Falta de comprometimento de alguns profissionais da educação e poucos recursos para financiar uma educação de qualidade.

10. Durante sua gestão foram realizados eventos entre educadores e a comunidade com o objetivo de debater a Educação (p.e. Conferência ou Fórum Municipal de Educação)?

Sim  Não

Em caso positivo, quais foram os eventos?

Resp.: CONAE e audiências públicas.

11. Tem algo que desejaria e não conseguiu realizar em sua gestão? Por quê?

Resp.: Deveria investir mais na Educação Infantil, inclusive com a construção de uma nova unidade, mas falta recurso.

#### DA ESTRUTURA E DO FUNCIONAMENTO

12. O Município tem o Conselho Municipal de Educação?

Sim  Não

Se existe, como tem funcionado?

Resp.: Dentro das recomendações legais, com reuniões periódicas .

Caso não exista, porque o mesmo ainda não foi criado?

Resp.: \_\_\_\_\_.

13. E o Conselho Municipal do Fundeb, como é constituído e como funciona? Ele cumpre de fato o papel de fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à valorização dos professores e à melhoria da educação básica do Município?

Resp.: É composto por representantes designados pelos segmentos que compõe o conselho, com reuniões mensais para análise de gastos e estudos de possíveis ações.

14. No caso das Escolas, como são constituídos os Conselhos Escolares e as APMFs.? E as reuniões ocorrem com frequência?

Resp.: São elaboradas por representantes dos segmentos que compõe a comunidade escolar, se reúnem periodicamente ou quando há necessidade em caráter extraordinário

15. Qual tem sido a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente com relação à educação escolar do Município?

Resp.: Pouco participativa.

16. E o Conselho Tutelar, como tem atuado no apoio ao direito de acesso e permanência da criança na escola?

Resp.: Mais atrapalha do que ajuda, pois falta orientação e competência ao mesmos.

17. Já houve alguma reunião envolvendo representantes do CME, CMDCA, C. Tutelar, Conselhos Escolares e APMFs., no sentido de alavancar a participação dos pais na escola por uma educação pública de qualidade, inclusive para discutir o planejamento e estratégia da educação e a aplicação dos recursos obrigatórios a ela destinados?

Resp.: Sim, porém, percebemos que a cada dia que passa mais as famílias empurram seus deveres e obrigações para o poder público .

18. O CMDCA e o Conselho Tutelar têm sido convidados pelo Poder Executivo para participar da elaboração das diretrizes orçamentárias anuais no que concerne aos recursos destinados à educação?

Sim  Não Comentário: \_\_\_\_\_.

19. Como você avalia a participação dos pais na vida escolar dos filhos nas escolas do seu Município?

Ótima  Regular  Ruim

Em caso de avaliação “ótima”, como se dá esse processo? O que os diretores das escolas têm feito para que haja uma ótima participação dos pais na vida da escola?



Resp.: A escola oportuniza momentos para sua participação, porém ainda encontra dificuldade para que isso aconteça.

20. Quanto ao ensino infantil (creches, maternal e jardim de infância), o Município está conseguindo atender a todas as crianças a partir dos quatro anos de idade (ensino obrigatório) e todos àquelas que necessitam de creches (assistência social) de zero a três anos?

( ) Sim ( x ) Não Porque? Faltam recursos e vagas nas unidades já existentes e não conseguimos juntos a União ou o Estado ajuda para isso.

21. O Município tem algum projeto complementar voltado à educação no contra turno escolar que não seja o PETI?

( ) Sim ( x ) Não Se “sim”, que tipo de projeto? \_\_\_\_\_.

22. O cargo de diretor de escola é preenchido mediante consulta democrática junto à comunidade escolar ou ainda é cargo *ad nutum*, isto é, de livre nomeação e exoneração do prefeito?

Resp.: Eleições com participações de todos os segmentos da comunidade escolar.

23. O cargo de professor pedagogo é preenchido por profissional mediante concurso público ou também é cargo *ad nutum* do prefeito?

Resp.: Escolhido pelo diretor eleito atendendo ao determinado no plano de carreira.

24. Os professores têm plano de carreira atualizado, que contemple o direito ao piso salarial nacional obrigatório e hora-atividade?

( x ) Sim ( ) Não Comente: O município paga o Piso Nacional e o Plano foi discutido com a categoria e aprovado em abril de 2012 .

25. Como são feitas as capacitações anuais para os professores?

Resp.: São semestrais, procurando atender as necessidades e a solicitação dos professores, a motivação de professores e funcionários é uma das necessidades observadas pela equipe pedagógica da Secretaria.

26. Com relação aos demais funcionários da educação municipal (serviços gerais e técnicos administrativos), eles têm plano de carreira? Como é feita a valorização desses profissionais da educação?

Resp.: Ainda não, porém, está sendo elaborado com a participação dos mesmos para breve implementação.

27. São feitas capacitações anuais dos serviços gerais e técnicos administrativos?

( x ) Sim ( ) Não Comente: Procuramos aproveitar todas as atividades desenvolvidas na rede, que atendam aos mesmos e incentivamos a participação.

28. Aonde são feitas as matrículas dos alunos? Aonde fica a documentação escolar dos mesmos?

1ª ( x ) Na escola ( ) Na Secretaria Municipal de Educação

2ª ( x ) Na escola ( ) Na Secretaria Municipal de Educação

29. Ao aluno é garantido o direito de no mínimo 800 horas de atividades escolares anuais?

( x ) Sim ( ) Não Qual o horário de funcionamento das escolas?

Manhã: das 07: 55 às 11:50 Tarde: das 13:00 às 17:00.

30. O Município dispõe de transporte escolar gratuito para todos os alunos da zona rural?

( x ) Sim ( ) Não

Como ele é feito? ( x ) Pelo próprio Município ( ) Terceirizado ( ) Misto

31. Existe alguma parceria ou convênio efetivo junto ao Estado ou União, do qual o Município recebe algum auxílio financeiro permanente da SEED ou do FNDE/MEC?

Resp.: PNATE, PENAE, PETE, enfim verbas e recursos legais.

32. Qual é o número atual de professores integrantes do Quadro do Magistério Municipal, incluindo os da educação infantil e do ensino fundamental? E desses quantos estão fora da sala de aula?

Res. Total 138 professores, estando fora da sala 17 professores que estão na direção ou coordenação pedagógica.

33. Qual é o número de alunos matriculados na rede municipal de ensino no ano de 2012 somando educação infantil e ensino fundamental?

Resp.: Aproximadamente 1.500

34. Qual foi a Nota do IDEB, do Município, no ano de 2011?

Resp.: 5,4.

35. As escolas de ensino fundamental contam com:

( x ) bibliotecas ( ) laboratórios de ciências ( ) laboratório de informática

Como funcionam? Precariamente, sendo adaptadas em pequenos espaços.

36. Quanto à merenda escolar, o Município realiza a compra direta da agricultura familiar conforme a Lei federal nº 11.947/2009 (mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE)?

( x ) Sim ( ) Não

Se não realiza, por que? \_\_\_\_\_.

37. A merenda escolar é centralizada numa cozinha piloto sob orientação de nutricionista ou é feita em cada escola isoladamente?

Resp.: Em cada escola, com distribuição e orientação do nutricionista da Cozinha Central.

38. Você teria algum comentário a fazer a respeito da melhoria da qualidade do ensino na rede municipal do seu Município? Sinta-se à vontade.

Resp.: As ações ficam restritas pela falta de recursos destinada no investimento, pois a maioria são destinadas a folha de pagamento e manutenção básica.

## APÊNDICE J - QUESTIONÁRIO – MESTRADO EM DIREITO - UNIVEM

Município: **SANTO ANTÔNIO DA PLATINA**

Secretário(a): [...]

1. Na tua opinião, quais são os maiores problemas ou dificuldades para envolver os pais na educação?

Resp.: **Falta de compromisso da família no envolvimento das tarefas diárias, bem como em participação nas reuniões.**

2. O Município realiza algum tipo de evento para envolver as famílias e a comunidade na educação?

(  ) Sim (  ) Não Em caso afirmativo, quais eventos?

Resp.: **Eventos festivos e reuniões previstas no PPP.**

3. O que você vê como mais importante nas políticas públicas de educação que possa ajudar melhorar a qualidade do ensino?

Resp.: **Estrutura física adequada e equipamentos que garantam auxílio na aprendizagem, além de professores capacitados.**

4. Como tem sido a atuação dos Conselhos de apoio à Educação e das APMFs?

(  ) Ótima (  ) Regular (  ) Ruim

5. As participações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar, em relação à educação, como tem sido?

(  ) Ótima (  ) Regular (  ) Ruim

6. Que avaliação você faz sobre a participação dos pais na vida escolar dos filhos nas escolas do Município?

(  ) Ótima (  ) Regular (  ) Ruim

7. O Município tem conseguido atender todas as crianças a partir dos quatro anos de idade e as que necessitam de creches de zero a três anos?

(  ) Sim (  ) Não Se “Não”, qual motivo?

8. O Município tem algum projeto complementar no contra turno além do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI?

(  ) Sim (  ) Não

Se “Sim”, por favor cite os projetos: **Lar Jesus Adolescente**

9. O cargo de Diretor de Escola é:

(  ) Preenchido mediante consulta junto à comunidade escolar

(  ) Cargo de confiança

10. O cargo de Professor Pedagogo é:

(  ) Preenchido por meio de concurso público

(  ) Cargo de confiança

11. Os professores têm plano de carreira atualizado após a Lei nº 11.738/2008 (Lei do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica), com hora-atividade obrigatória implantada?

Sim     Não

12. Quando aos funcionários administrativos e serviços gerais das escolas:

Eles têm plano de carreira na própria educação

Pertencem ao quadro geral de servidores do Município

13. As escolas possuem secretarias onde são feitas as matrículas dos alunos e o registro da vida escolar dos mesmos no Sistema de Registro Escolar - SERE?

Sim     Não

Se não possuem, onde são feitos?

14. Por quem é feito o transporte escolar dos alunos da área rural?

Pelo próprio Município     Terceirizado     Misto

15. As escolas de ensino fundamental contam com:

biblioteca     laboratório de ciências     laboratório de informática

16. O Município realiza a compra direta da agricultura familiar conforme a Lei federal nº 11.947/2009 (mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE)?

Sim     Não

17. Quanto à alimentação escolar:

Ela é centralizada numa cozinha piloto sob orientação de nutricionista

É feita na própria escola sem orientação de nutricionista

18. Qual é o número atual de professores do Município?

Resp: **467**