

**PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL
PEE-RS**

CADERNOS TEMÁTICOS PARA O DEBATE



CADERNO 1

**Eixo I – Gestão democrática dos sistemas de ensino e
regime de colaboração no Estado do Rio Grande do Sul na garantia
do direito à Educação de qualidade**

Agosto, 2014

FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
GRUPO EXECUTIVO – PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO/2014

SEDUC – Titular: Rosa Mosna

Suplente: Cindi Sandri

CEEEd – Titular: Maria Otília Susin

Suplentes: Thalisson Silveira da Silva

Carmem Maria Craidy

Angela Maria Hübner Wortmann

Instituições de Ensino Superior Públicas – Titular: Sonia Mara Moreira Ogiba

Suplente: Elena Maria Billig Mello

Instituições de Ensino Superior Privadas – Titular: Adelmo Germano Etges

Suplente: Hilário Bassotto

UNDIME-RS – Titular: Aldemar Alberto Carabajal

Suplentes: Lucia Polanczyk

André Lemes da Silva

Marcia da Graça Souza

UNCME-RS – Titular: Fabiane Pedro Bitello

Suplente: Salete Terezinha Soares de Lima

ASSESSORIA TÉCNICO-PEDAGÓGICA – Isabel Letícia de Medeiros

COLABORADORA – Marsia Maria Sulzbacher

REVISÃO – Patrícia Coelho de Souza

APRESENTAÇÃO

O diagnóstico da educação no Brasil conta, atualmente, com um acúmulo significativo de levantamentos, dados e estudos analíticos, que abordam tanto dados quantitativos quanto qualitativos, históricos e sociais. Apesar dos avanços constatados nas últimas décadas, há um relativo consenso sobre um cenário marcado pela exclusão, pelo fracasso, pela reprodução das desigualdades sociais e econômicas, pela baixa escolarização e pelos enormes desafios para atender as demandas de formação para a vida cidadã e para a sustentação de um projeto virtuoso, em todas as dimensões, para a Nação.

Neste diagnóstico, há um destaque para a fragmentação e descontinuidade de políticas educacionais e decorrentes planos de educação. A necessidade de um planejamento sistêmico, articulando os entes federados e a sociedade, defendida energicamente pelos Pioneiros da Educação em seu manifesto de 1932, nunca se efetivou, apesar das iniciativas nesse sentido ao longo da história, iniciadas com o anteprojeto enviado pelo Conselho Nacional de Educação à Presidência da República em 1937, o qual, em função da instalação do Estado Novo, sequer foi discutido.

Com as novas agendas e demandas educacionais da virada do século – impulsionadas pelas organizações civis e educacionais, no bojo dos movimentos sociais, pelos processos acelerados de globalização e pela emergência de um ciclo econômico favorável no país associada ao término da vigência do Plano Nacional da Educação (PNE 2001-2011) –, se retoma com força a importância de um sistema nacional de educação (SNE) e de um PNE que se desdobre em ações efetivas, em todo o território nacional. Nas avaliações em relação ao último PNE, se constata a reprodução da tradição: os vetos ao financiamento transformaram o Plano em uma carta de intenções, situação agravada pela falta de acompanhamento e avaliação das metas propostas.

A Emenda Constitucional 59/2009 (EC 59/2009) reconfigura a condição e o papel dos planos de educação como instrumentos articuladores dos sistemas de educação, com periodicidade de dez anos, buscando consolidar políticas para além dos mandatos governamentais. A Conferência Nacional de Educação de 2010 (CONAE 2010) afirmou as bases, a partir da participação democrática da sociedade civil organizada, para a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação e para o Plano Nacional de Educação, promulgado em 25 de junho de 2014, pela Lei 13.005/2014.

Assim, se renova a expectativa em um novo paradigma, constituindo um ciclo de políticas que movimente o planejamento, a execução, a avaliação, a revitalização das metas e estratégias, reservando os recursos financeiros que viabilizem as ações

previstas, superando programas limitados de governo e instaurando políticas de estado pactuadas com a sociedade.

A orientação para a discussão e elaboração dos planos estaduais e municipais de educação, no alinhamento com o PNE, está fundamentada nos seguintes princípios: da **territorialidade**, considerando cada estado e município para a projeção das ações; da **participação social**, no entendimento que a sociedade deve, na perspectiva democrática, planejar, executar e avaliar sistematicamente as políticas e ações educacionais, único caminho de garantir sua efetividade; do **regime de colaboração**, pois há que se articular e fortalecer ações conjuntas de todos os entes federados, sem sobreposições, para a superação dos desafios e alcance das metas definidas coletivamente.

Nessa direção, o Fórum Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, como metodologia de discussão e elaboração participativa, apresenta Cadernos Temáticos para o debate do Plano Estadual de Educação (PEE-RS) como texto-base, considerando as especificidades do estado e de seus municípios, os quais, após a discussão, se converterão no conteúdo do PEE-RS.

Os Cadernos Temáticos abordam os seguintes eixos:

I - Gestão democrática dos sistemas de ensino e regime de colaboração no Estado do RS na garantia do direito à educação de qualidade;

II – Garantia do direito à Educação Básica;

III – Acesso e ampliação do Ensino Superior;

IV – Educação e diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos;

V – Valorização dos Trabalhadores em Educação;

VI – Financiamento.

Para atingir as metas, foram propostas estratégias *estruturantes*, com temporalidade de longa duração, paradigmáticas, constituintes de políticas de estado com atendimento social mais amplo, visando à consolidação do direito social; e estratégias *conjunturais*, cuja temporalidade é caracterizada pela curta e média duração, com ações pontuais na cotidianidade dos sistemas e redes, constituindo indicadores a serem executados, quantificados e avaliados dentro da vigência do plano. Como característica, as metas se apresentam com maior ênfase *social*, na garantia dos direitos e princípios afirmativos; ou *educacional*, enfocando políticas curriculares; ou *política*, formalizando e desdobrando regime de colaboração e parcerias, projetos de Estado e de gestão, infraestrutura; ou *filosófica*, refletindo princípios conceituais e visões do mundo e da educação.

Convidamos toda a sociedade rio-grandense para organizar espaços de debate, discutindo as propostas e formulando as alterações que contemplem as vozes dos diferentes setores, construindo, assim, um documento final capaz de orientar as ações necessárias para a conquista de uma educação de qualidade social para todos os gaúchos, em consonância e articulação com o PNE.

CADERNO TEMÁTICO 1

Eixo I – Gestão democrática dos sistemas de ensino e regime de colaboração no Estado do RS na garantia do direito à educação de qualidade

1. O Brasil, nas últimas décadas, vem avançando significativamente no campo educacional, resultado da ação dos movimentos e instituições da sociedade civil organizada, e reconhecimento de todos os setores da sociedade do valor da educação como direito de todos, fundamental ao desfrute dos demais direitos e da vivência cidadã, bem como instrumento indispensável na sustentação do desenvolvimento econômico conquistado pelo país.
2. Esses avanços decorrem de ações empreendidas por todas as esferas federais, municípios, estados, Distrito Federal e União, buscando superar uma história de elitismo, exclusão, privatização, baixos investimentos, ações desarticuladas e fragmentadas, resultando em uma frágil escolarização formal da população. Não obstante conquistas aceleradas desde a última década do século XX, um cenário marcado historicamente pela precariedade e desigualdade apresenta ainda grandes desafios em termos de democratização do acesso, permanência e do sucesso e da conquista da qualidade social da educação.
3. Neste sentido, considerando a organização federativa do Estado Nacional, a extensão do nosso território, as desigualdades sociais e econômicas, as diferenças entre regiões e dentro de cada região, são necessárias políticas de estado que superem programas de governos, empreendidas através de sistemas articulados, com ações conjuntas em cada território, mediadas e organizadas através da concretização do regime de colaboração entre os entes federados. Essa lógica deve permear o conjunto de políticas sociais de campos afins que devem estar articuladas para efetivar o direito à educação.

4. Para tanto, os sistemas de ensino do território estadual, quais sejam, o Sistema Estadual de Ensino (SEE) e os sistemas municipais, em consonância e articulação com o Sistema Nacional de Educação (SNE), assumem o papel de articuladores, normatizadores, coordenadores e regulamentadores do ensino público e privado, na garantia de diretrizes educacionais comuns e no alcance das metas definidas nos planos de educação.
5. Para alcançar as metas propostas em nível nacional no Plano Nacional de Educação –PNE, Lei 13.005/2014 e suas decorrências no nível estadual e nos municípios do estado do RS no Plano Estadual de Educação – PEERS e nos planos municipais, com a mobilização e participação ativa da sociedade civil organizada, há que se estabelecer como diretriz o aprofundamento/aprimoramento do regime de colaboração entre os entes federados, tendo como princípio a gestão democrática. Esse compromisso consta na Meta 19 do PNE e em suas estratégias.
6. Neste sentido, se faz necessário definir responsabilidades de cada ente e as articulações no sentido “vertical” e “horizontal” – entre os três entes federados e entre municípios, conforme dispõe o Parecer nº 9/2011 do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica – CNE/CEB:

[...] a construção de um sistema nacional de educação passa necessariamente por se colocar em prática o regime de colaboração, incorporando mecanismos capazes de fortalecê-lo, não só na esfera vertical (União, Estados e Municípios) como na horizontal entre Municípios, tomando como referência a organização territorial do Estado.

7. É imprescindível, no fortalecimento de um sistema nacional articulado de educação, a implantação da gestão democrática, de acordo com o determinado pela Constituição Federal – CF 1988, em seu artigo 206 e seus incisos, especialmente seu inciso VI, pela LDBEN, em seu artigo 3º e seus incisos e pelas diretrizes da Lei 13005/14, previstas em seu artigo 2º, especialmente o Inciso VI, em todos os sistemas de ensino no território estadual, como estratégia de comprometimento e participação ativa da sociedade na construção de uma educação de qualidade social para todos.
8. A legislação vigente exara as bases para a implementação desta diretriz. A CF, define os objetivos da educação:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

9. Assim, a qualidade social está voltada ao desenvolvimento integral do sujeito, à formação da cidadania e qualificação para o trabalho, o que não se reduz

ou se confunde com a preparação para as demandas específicas do *mercado de trabalho* e para as demandas globais do atual modelo social e econômico. A educação é processo específico, relacionado a todas as dimensões do humano, a sua condição criativa de construir sua história individual e coletiva, de projetar sua ação na elaboração de um mundo constantemente em movimento, marcado por inovações e novas possibilidades. Um olhar observador sobre o contexto atual, as tecnologias, as formas de comunicação, as diferentes culturas, permite concluir que a educação deve se fundamentar no conhecimento historicamente acumulado, na tradição, mas se desafiare impulsionar para a construção de novos conhecimentos, novas formas de vida, almejando igualdade democrática e sustentabilidade.

10. Nesta direção, a Câmara de Educação Básica - CEB do Conselho Nacional de Educação – CNE, pela Resolução CNE/CEB nº 4/2010, dispõe sobre as concepções que devem orientar e dar efetividade ao projeto de educação nacional, no referente à Educação Básica, estabelecidas nos artigos que seguem:

Art. 3º As Diretrizes Curriculares Nacionais específicas para as etapas e modalidades da Educação Básica devem evidenciar o seu papel de indicador de opções políticas, sociais, culturais, educacionais, e a função da educação, na sua relação com um projeto de Nação, tendo como referência os objetivos institucionais, fundamentando-se na cidadania e na dignidade da pessoa, o que pressupõe igualdade, liberdade, pluralidade, diversidade, respeito, justiça social, solidariedade e sustentabilidade.

[...]

Art. 5º A Educação Básica é direito universal e alicerce indispensável para o exercício da cidadania em plenitude, da qual depende a possibilidade de conquistar todos os demais direitos, definidos na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), na legislação ordinária e nas demais disposições que consagram as prerrogativas do cidadão.

Art. 6º Na Educação Básica é necessário considerar as dimensões do educar e do cuidar, em sua inseparabilidade, buscando recuperar, para a função social desse nível da educação, a sua centralidade, que é o educando, pessoa em formação na sua essência humana.

Art. 7º A concepção de educação deve orientar a institucionalização do regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no contexto da estrutura federativa brasileira, em que convivem sistemas educacionais autônomos, para assegurar efetividade ao projeto da educação nacional, vencer a fragmentação das políticas públicas e superar a desarticulação institucional.

11. No Artigo 211, a CF determina que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, com o objetivo de garantir equidade e padrão mínimo de qualidade. A Emenda Constitucional nº 14 de 1996 estabelece as responsabilidades de

cada ente federado: A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. A CF estabelece ainda que os entes federados devem “estabelecer formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (EC 59/2009).

12. Os princípios afirmados no Artigo 206 da Lei Maior fundamentam a gestão democrática e a democratização da educação: 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 ideias 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; 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. O Art. 209 desdobra o inciso III, no que concerne à oferta pela iniciativa privada, estabelecendo as condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.
13. Todos estes princípios convergem para a garantia da educação como direito público subjetivo, avanço registrado no parágrafo primeiro do Artigo 208 da CF, garantidora de acesso, permanência, sucesso e conclusão de estudos de todos os estudantes. Nesse sentido, é imprescindível o fortalecimento dos órgãos que compõem os sistemas de ensino, quais sejam, secretarias de educação e conselhos de educação, zelando pelo cumprimento do estabelecido na CF tanto nas redes públicas quanto nas instituições privadas.
14. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional –LDB 9394/1996 reafirma, em seu Art. 5º, o acesso ao ensino fundamental como direito público subjetivo, definindo, no parágrafo primeiro, como competência dos Estados e Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União: I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso; II - fazer-lhes a chamada pública; III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. No Art. 8º, aponta que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino,

cabendo 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 e que os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos dessa Lei.

15. Sobre as incumbências específicas da União, a LDB determina:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

16. Sobre as atribuições específicas dos Estados, aponta:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

17. Em relação aos Municípios, diz a LDB:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

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

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

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

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003).

18. Assim, são estabelecidas normas gerais para o pacto federativo e as ações de cada ente federado, sendo oportuno no âmbito deste PEERS o detalhamento e regulamentação de atribuições específicas e partilhadas para cada nível da federação, conferindo maior organicidade às políticas educacionais. O principal objetivo de uma política social é a melhoria das condições de vida da população e as ações do campo educacional têm grande potencialidade neste sentido, daí a necessidade de uma articulação de ações, superando insuficiências e sobreposições.

19. O princípio constitucional da gestão democrática é desdobrado na LDB em seu Artigo 14 e 15, indicando que:

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.

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.

20. No âmbito da discussão da Meta 19 do PNE e a decorrente meta do PEERS, é pertinente destacar ainda a composição de cada sistema de ensino:

a) Sistema federal de ensino – instituições de ensino mantidas pela União, instituições de educação superior, criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação;

- b) Sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal – instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal, instituições de educação superior, mantidas pelo Poder Público municipal, instituições de ensino fundamental e médio, criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente;
- c) Sistemas municipais de ensino - instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil, mantidas pelo Poder Público Municipal, instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos municipais de educação.

21. O Parecer nº 9/2011 (citado anteriormente) e a Resolução nº1/2012 CNE/CEB dispõem sobre a implementação do regime de colaboração mediante “Arranjo de Desenvolvimento da Educação” – ADE, com enfoque na articulação entre municípios, trabalhando em rede, sem prescindir da colaboração da União e dos Estados, estabelecendo como objetivos de tais arranjos:

I – garantir o direito à educação, por meio da oferta de uma educação com qualidade social, refletida, dentre outros aspectos, pelo acesso, permanência, aprendizagem e conclusão dos estudos;

II – fortalecer a democratização das relações de gestão e de planejamento integrado que possa incluir ações tais como: planejamento da rede física escolar, cessão mútua de servidores, transporte escolar, formação continuada de professores e gestores, e organização de um sistema integrado de avaliação;

III – promover a eficiente aplicação dos recursos de forma solidária para fins idênticos ou equivalentes;

IV – incentivar mecanismos de atuação na busca por recursos para prestação associada de serviços;

V – estruturar Planos Intermunicipais de Educação visando ao desenvolvimento integrado e harmonioso do território e a redução de disparidades sociais e econômicas locais, de forma que os Municípios de menor capacidade técnica possam efetivamente se valer desses planos na elaboração dos seus respectivos Planos Municipais de Educação;

VI – considerar tais Planos, como referência, para a elaboração, execução e avaliação dos projetos político-pedagógicos das escolas.

22. O referido Parecer aponta, como mecanismos de colaboração, o *Consórcio público*, estabelecido na Lei 11.107/2005, como meio de estabelecer relações de cooperação federativa na consecução de objetivos comuns, “constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos”. A associação na formação de consórcios públicos pode ocorrer entre municípios, ou entre os três entes federados, sendo que a União somente participa quando o Estado onde se localizem os municípios envolvidos também participe. O conveniamento pode também se configurar em relações entre o poder público e as organizações da sociedade civil.

23. Também o Plano de Ações Articuladas – PAR, inserido no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE lançado pelo Ministério da Educação e Cultura (2007) é referido no Parecer CNE/CEB como outro exemplo de ação de regime de colaboração, muito embora seja uma proposta de governo e não de Estado. O PAR oportunizou aos municípios equidade na demanda pela assistência técnica e financeira da União, a partir de um planejamento que parte de um diagnóstico, construídos com a participação da sociedade civil, que deve, através do Comitê de Acompanhamento, fiscalizar e monitorar a execução das ações previstas.
24. No que tange ao planejamento educacional, os processos de avaliação e acompanhamento em todos os níveis e ações são condição para que se conquiste um novo paradigma, afirmando um movimento cíclico na formulação e execução de políticas.

Diagnóstico do Estado do Rio Grande do Sul e seus municípios em relação à Meta 19 do PNE

25. O diagnóstico da situação do estado do Rio Grande do Sul – RS e dos seus municípios revela importantes avanços no que tange ao regime de colaboração e da implementação da gestão democrática.
26. Em nível estadual, o Conselho Estadual de Educação exarou o Parecer nº 257/2006, o qual “*Orienta os Municípios que integram o Sistema Estadual de Ensino a organizarem seus próprios sistemas municipais de ensino*”, dando relevância à mudança substantiva em relação aos municípios na CF 1988, instituídos como entes federados autônomos. Destaca-se do Parecer:

14 – Os procedimentos necessários para a estruturação desses sistemas, além de cumprirem o disposto na LDBEN, em especial nos artigos 14 e 15, devem levar em conta os princípios constitucionais da gestão democrática, da participação, do pluralismo político, da impessoalidade, legalidade, moralidade, eficiência, assim como o fato da educação ser um direito social e, por isso, controlado e acompanhado pela sociedade em todos os seus momentos, sejam eles o da criação e composição do órgão normativo, o da elaboração das normas próprias de atuação e o da sua execução e implementação cotidiana. Esses princípios devem ser identificados nos atos legais de organização dos diferentes órgãos constituintes do sistema municipal de ensino.

20 – O Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, considerando o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, artigo 10, incisos II e III, se propõe a instituir, no prazo de até seis meses, um grupo de estudos e debates permanente com os Conselhos Municipais de Educação e com as Secretarias Municipais de Educação, por meio de suas representações estaduais, a fim de efetivar a cooperação e a colaboração previstas tanto na Carta Constitucional como na LDBEN.

27. O Sistema Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul foi instituído pela Lei nº 5.751/1969, a qual define os fins da educação e as competências dos órgãos do sistema. O Estado dispõe de Lei de Gestão Democrática, sob o Nº 10.576/1995, recentemente atualizada pela Lei n.º 13.990/2012, na qual se define os instrumentos de gestão democrática para a rede pública estadual de ensino, dos quais constam conselhos escolares, eleições de diretores, autonomia pedagógica e transferência de recursos financeiros geridos pela unidade escolar, além de um capítulo tratando de regime de colaboração.
28. Portanto, a esfera estadual conta com um sistema de ensino implementado, cujos órgãos componentes têm assumido suas funções há décadas, cabendo estratégias de qualificação das ações e competências estabelecidas em lei. Igualmente, conta com legislação e prática de gestão democrática, devendo estabelecer estratégias de constante aprimoramento.
29. Em relação aos municípios, a União Nacional de Conselhos Municipais de Educação regional RS - UNCMERS tem registro, a partir de seus levantamentos parciais, de que dos seus 487 municípios cadastrados, 439 possuem conselhos municipais de educação e que 270 já constituíram sistemas municipais de ensino. Há que referir a fragilidade e falta de condições/infraestrutura de funcionamento de grande parte dos conselhos, os quais não conseguem assumir plenamente, por essas razões, suas funções. Também indica que 103 possuem plano municipal de educação.
30. A partir destes dados, constata-se que há não só o desafio de qualificar a implementação, estrutura e funcionamento destes sistemas e conselhos, bem como implantar ainda, em um número significativo, sistemas de ensino e conselhos de educação. Bem como aponta a inexperiência na elaboração, execução e avaliação de planos de educação.
31. No constante à gestão democrática, há grandes desafios a serem superados. Em estudo por amostragem realizado por pesquisadores da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, vinculados ao projeto de extensão Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica em redes municipais de ensino dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Alagoas e Paraíba (FARENZENA, 2012) os dados referentes ao RS revelam as seguintes tendências: em relação aos conselhos escolares, 86% dos municípios da amostra (composta por 38 municípios) indicaram fragilidade neste indicador, sendo por inexistência ou falta de efetividade em seu funcionamento; o indicador *critérios democráticos para escolha de diretor* também é preocupante: 57% dos municípios apontaram que a indicação do diretor não observa critérios democráticos. Também há avaliação

insatisfatória em relação à autonomia pedagógica, com 28% apontando sua inexistência.

32. A implementação da gestão democrática se constitui, portanto, em objeto de estratégias articuladas para sua consecução, enfrentando obstáculos relacionados a uma tradição autoritária na gestão escolar.

33. Sobre o regime de colaboração, se registram em curso as seguintes ações, entre outras:

- a) Repasse de recursos financeiros – Programa Nacional do Transporte Escolar – PNATE e Programa Estadual do Transporte Escolar – PEATE - aos municípios para subsidiar o Transporte Escolar de alunos da Rede Pública Estadual dos Ensinos Fundamental e Médio – Meio Rural, residentes a uma distância igual ou superior a 2 km da escola, o qual estabeleceu em de 2010 a 2013 conveniamento com 482 municípios;
- b) ajustamento de matrículas da educação infantil das escolas da rede pública estadual para a rede pública municipal, mediante a cessão de uso de espaço físico e equipamentos das escolas estaduais, com 133 municípios conveniados; 190 escolas com 250 salas de aula em 2012 e 2013;
- c) Termo de Cooperação firmado entre Estado, por intermédio da Secretaria Estadual de Educação e os Municípios, tendo por objeto a formalização das condições para a realização de Práticas Pedagógicas e Estágio Profissional obrigatório, de educandos do Curso Normal de Nível Médio da Rede Pública Estadual, nas Escolas da Rede Municipal de Ensino, com 221 Municípios conveniados em 2013 e 2014;
- d) Termo de anuência assinado pelos municípios para que o Estado, por intermédio da Secretaria Estadual de Educação, autorize o FNDE a repassar diretamente aos municípios os recursos da alimentação escolar: a alimentação municipalizada ultrapassa os limites da escola; o município, ao envolver diversas secretarias, consegue organizar a produção da Agricultura Familiar que tem um mercado garantido para sua produção, com alimentos saudáveis, sem agrotóxicos que proporcionam alimentação diferenciada para os estudantes; 113 municípios conveniados em 2013;
- e) Programa Bolsa Família - PBF: programa de transferência condicionada de renda destinada a beneficiar famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, definidas de acordo com a renda familiar por pessoa, que tem por missão contribuir para o rompimento do ciclo intergeracional de transmissão da pobreza; as condicionalidades que integram o Programa são geridas intersetorialmente e caracterizam a parceria dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde, e desenvolvem-se em pactuação federativa com estados e municípios; a condicionalidade da educação exige que crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos cumpram uma frequência escolar

- mínima de 85% da carga horária escolar mensal; os alunos de 16 e 17 anos, devem apresentar frequência escolar mínima de 75%; o acompanhamento da frequência escolar dos 584.381 alunos e a verificação dos motivos que causam a baixa frequência estão entre as principais estratégias adotadas pelo Governo Federal em parceria com os níveis estaduais e municipais;
- f) Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância, Brasil Carinhoso (BSP) criado em 2012, pago às famílias com crianças de zero a seis anos, que mesmo recebendo os benefícios financeiros do PBF continuam em situação de pobreza extrema.
 - g) RS MAIS RENDA - o Programa objetiva reduzir os índices de vulnerabilidade social no Rio Grande do Sul e estimular a continuidade dos estudos no Ensino Médio, complementando a renda das famílias beneficiadas pelo PBF; a concessão desta complementação, está condicionada à frequência do aluno; alunos beneficiados deverão ter frequência superior a 75%; os dados são coletados bimestralmente, seguindo o calendário utilizado para o acompanhamento da frequência escolar dos alunos beneficiários do PBF; esse levantamento é feito de forma descentralizada, com a colaboração das Coordenadorias Regionais de Educação e das Escolas;
 - h) organização conjunta do processo de matrículas na educação básica, com a constituição de Sistema Informatizado de Matrículas na Escola Pública: Central de Matrículas;
 - i) acordo entre redes de ensino para atendimento às matrículas das etapas e modalidades de educação básica, conforme especificidades locais;
 - j) Plano de Ações Articulados - PAR, que estabeleceu outra lógica de colaboração entre os entes federados e propiciou apoio técnico e financeiro da União para estado e municípios, em quatro dimensões: gestão educacional, formação de profissionais da educação, inicial e continuada, práticas pedagógicas e de avaliação e infraestrutura;
 - k) formação continuada dos profissionais de educação em conjunto de redes estaduais e municipais;
 - l) Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente – FICAI;
 - m) Termo de Compromisso entre o Ministério Público, Tribunal de Contas do Estado e UNCME-RS para o fortalecimento e manutenção dos CMEs e implantação dos Sistemas Municipais de Ensino em todos os municípios do Estado.
34. Porém, há que se avançar neste sentido, aprimorando as ações existentes e construindo, de forma inovadora e criativa, novas estratégias entre União, Estado e Municípios, bem como entre Estado e Municípios e estes entre si.
35. A partir desta breve introdução conceitual, normativa e diagnóstica, a seguir são apresentadas meta estadual e respectivas estratégias em relação à:

Meta PNE 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

36.METAPEERS: assegurar condições, sob responsabilidade dos sistemas de ensino, durante a vigência do Plano, para a efetivação da gestão democrática da educação pública e do regime de colaboração, através do fortalecimento de conselhos de participação e controle social, e da gestão democrática escolar, considerando três pilares, no âmbito das escolas públicas: conselhos escolares, descentralização de recursos e progressivos mecanismos de autonomia financeira e administrativa e provimento democrático da função de gestor; prevendo recursos e apoio técnico da União, bem como recursos próprios da esfera estadual e municipal.

37.- focalizar o apoio da esfera estadual, UNDIME e UNCMER nos municípios que não possuem conselhos municipais de Educação e sistemas municipais de ensino instituídos, subsidiando com apoio técnico, monitoramento e formação, constituindo sistemas municipais de ensino em 80% dos municípios, no prazo de dois anos após a aprovação do PEERS;

38.- construir diagnóstico da situação da gestão democrática em todos os municípios do estado, no prazo de seis meses a partir da aprovação do PEERS, sob a responsabilidade da UNCMERS, UNDIMERS, SEDUCRS e CEEDRS;

39.- implantar e implementar lei de gestão democrática nas escolas públicas constando três pilares: conselhos escolares, descentralização de recursos e provimento democrático da função de diretor de escola, garantindo consulta pública à comunidade escolar, em todos os municípios do estado, no prazo de três anos a contar da aprovação do PEE;

40.- fortalecer os conselhos escolares, como instrumentos de participação, deliberação, avaliação e fiscalização na gestão escolar nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

41.- constituir sistemas de avaliação participativos, que incluam a avaliação interna e externa das instituições e dos servidores, no prazo de cinco anos da vigência do PEE;

42.- estimular a constituição e fortalecer os Conselhos de Educação já existentes, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico

- adequado, quadro de recursos humanos disponível, equipamentos e meios de transporte para verificações à rede escolar, com vistas ao desempenho de suas funções;
- 43.- ampliar os programas de apoio e formação aos (às)conselheiros(as) dos conselhos de Educação, através de ações articuladas entre União, esfera estadual e municípios, com oferta anual;
 - 44.- ampliar os programas de apoio e formação aos (às)conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para verificações à rede escolar, com vistas ao desempenho de suas funções;
 - 45.-acompanhar e colaborar com o funcionamento dos CMEs, construindo banco de dados com atualização sistemática, com responsabilidade da UNCME-RS, em regime de colaboração com CEED, UNDIME e SEDUC-RS, anualmente;
 - 46.- fortalecer o Fórum Estadual de Educação bem como os fóruns municipais já existentes e incentivar Municípios que não possuem a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais efetuar o acompanhamento da execução deste PEE e dos seus planos municipais de educação;
 - 47.- respeitar e incentivar a livre organização estudantil na educação básica e superior, assegurando-se, inclusive, espaço adequado e condições de funcionamento para suas entidades representativas, fortalecendo a sua articulação orgânica com as instâncias da comunidade escolar, em especial com os espaços de deliberação colegiada de gestão escolar e acadêmica, por meio das respectivas representações;
 - 48.- respeitar e incentivar a livre organização de familiares dos estudantes na educação básica, assegurando-se, inclusive, espaço adequado e condições de funcionamento para suas entidades representativas, fortalecendo a sua articulação orgânica com as instâncias da comunidade escolar, em especial com os espaços de deliberação colegiada de gestão escolar, por meio das respectivas representações;
 - 49.- respeitar e incentivar a livre organização dos trabalhadores em educação, assegurando-se, inclusive, espaço adequado e condições de funcionamento para suas entidades representativas, fortalecendo a sua articulação orgânica com as instâncias da comunidade educacional, em especial com os espaços

de deliberação colegiada de gestão escolar e acadêmica, por meio das respectivas representações;

- 50.- estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos e regimentos escolares, currículos escolares, planos de gestão escolar, assegurando a participação de todos os segmentos da comunidade no planejamento e na avaliação institucional;
- 51.- desenvolver políticas de formação de diretores e gestores escolares a fim de qualificar sua atuação na dimensão político-pedagógica, administrativa e financeira da instituição, com oferta anual, através do regime de colaboração e ações próprias de cada ente federado;
- 52.- garantir o direito às formas alternativas de gestão, de modo a promover a participação social ampla na gestão democrática escolar, respeitando as necessidades e os costumes de grupos culturais e sociais específicos – tais como cidadãos do campo e membros de populações tradicionais, como indígenas e quilombolas – e o processo educativo desenvolvido junto às pessoas privadas de sua liberdade;
- 53.- Induzir a gestão da educação pública por meios e métodos que não estejam baseados na introdução da lógica dos negócios e de mercado nos assuntos educacionais, mas afirmando sua especificidade na formação integral;
- 54.- Fortalecer e instrumentalizar os órgãos administradores dos sistemas nas suas funções de fiscalização e acompanhamento das instituições públicas e privadas de ensino, buscando a qualidade social, definida anteriormente, da educação;
- 55.- realizar levantamento das instituições de ensino em funcionamento nos sistemas de ensino, no prazo de dois anos, em regime de colaboração e parcerias entre órgãos governamentais e instituições e entidades afins;
- 56.- credenciar e autorizar todas as instituições de ensino em seus respectivos sistemas de ensino, durante a vigência deste PEERS;
- 57.- estabelecer fóruns permanentes entre os entes federados e entre municípios para planejamento, replanejamento, rearticulação, avaliação e monitoramento das metas do PEERS, estabelecendo um ciclo sistemático de políticas educacionais articuladas;
- 58.- realizar levantamento e registro, sob responsabilidade da SEDUC/RS e UNDIME, de todas as ações realizadas em regime de colaboração, na direção vertical e horizontal, no primeiro ano de vigência do plano, juntamente

com o diagnóstico de novas demandas e estabelecimento de potenciais/possíveis ações;

- 59.- avaliar, sob responsabilidade da SEDUC/RS e UNDIME, as ações em curso, em regime de colaboração e parcerias, redimensionando-as em um planejamento articulado das meso e microrregiões do estado do RS;
- 60.- fortalecer as ações conjuntas, objetivando a superação da infrequência escolar;
- 61.- fortalecer as ações conjuntas para a garantia do acesso, dentre elas o recenseamento e a chamada pública na educação obrigatória;
- 62.- garantir a paridade de representações nos conselhos municipais de educação e colegiados escolares, coibindo a hegemonia de qualquer setor;

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acessada em 10/04/2014.

BRASIL. [Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009](#). Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, Anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm, acessado em 28/03/2014.

BRASIL. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm, acessado em 28/10/2013.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **PARECER Nº 9, DE 30 DE AGOSTO DE 2011. Analisa de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_09.pdf Acesso em: 01/05/2014.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **RESOLUÇÃO Nº 4, DE 13 DE JULHO DE 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica.** Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_10.pdf. Acesso em 28/03/2014.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **RESOLUÇÃO Nº 01, DE 23 DE JANEIRO DE 2012. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.**

Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14906&Itemid=866. Acesso em: 01/05/2014

FARENZENA, N. (org.) Implementação de Planos de Ações Articuladas Municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros. Pelotas: Ed. Gráf. Universitária/Ufpel, 2012.

PINO, I. R; Zan D. D. P. (Org.) **Plano Nacional de Educação: questões desafiadoras e embates emblemáticos.** Brasília: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO MEC. 2013. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br/PNE_3seb.pdf