

## **Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional**

**Moacir Gadotti<sup>(\*)</sup>**

A gestão democrática não é só um princípio pedagógico. É também um preceito constitucional. O parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 estabelece como cláusula pétrea que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, consagrando uma nova ordem jurídica e política no país com base em **dois pilares**: a *democracia representativa* e a *democracia participativa* (direta), entendendo a participação social e popular como princípio inerente à democracia. Em seu artigo 206, quando a Constituição Federal estabelece os “princípios do ensino”, inclui, entre eles, no Inciso VI, a “gestão democrática do ensino público”, princípio este retomado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996<sup>1</sup>.

A participação popular e a **gestão democrática** fazem parte da tradição das chamadas “pedagogias participativas”, sustentando que elas incidem positivamente na aprendizagem. Pode-se dizer que a participação e a autonomia compõem a própria natureza do ato pedagógico. Formar para a participação não é só formar para a cidadania, é formar o cidadão para participar, com responsabilidade, do destino de seu país; a participação é um pressuposto da própria aprendizagem. O *Documento-Referência* da primeira Conferência Nacional de Educação (Conae) refere-se à qualidade da educação, associando este tema ao da gestão democrática. Não há qualidade na educação sem a participação da sociedade na escola. A melhoria da qualidade da educação e das políticas educacionais está intrinsecamente ligada à criação de espaços de deliberação coletiva.

Mas, não é dessa participação que tratamos aqui. Estamos nos referindo à “Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional”, embora ambas tenham muito em comum, já que a participação do educando em sua educação

---

(\*) **Moacir Gadotti** é Doutor em Ciências da Educação pela Universidade de Genebra, Doutor *Honoris Causa* pela Universidade Rural do Rio de Janeiro, Livre Docente pela Universidade Estadual de Campinas, Professor Titular da Universidade de São Paulo, Fundador e atual Presidente de Honra do Instituto Paulo Freire. É autor de diversos livros, traduzidos em vários idiomas, entre eles: *Pedagogia da práxis* (1996); *História das ideias pedagógicas* (1998); *Paulo Freire: Uma biobibliografia* (2001); *Pedagogia da Terra* (2002); *Perspectivas atuais da educação* (2003); *Os mestres de Rousseau* (2004), *Educar para um outro mundo possível* (2006) e *Educar para a sustentabilidade* (2008). Este texto foi produzido como uma colaboração para a discussão do **tema geral** da Conae 2014: “O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”.

<sup>1</sup> O Artigo 205 da Constituição de 1988 determina que “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”. Infelizmente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9394/96) não respeitou esse princípio de que a educação deveria ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”. “A gestão democrática – princípio caro aos educadores e que foi base-mestra do primeiro projeto de regulamentação do Sistema Nacional de Educação – ficou eduzida, na Lei no. 9.394 de 1996, aos preceitos dos artigos 145 e 15, que preveem, somente, a participação dos profissionais no projeto pedagógico, e da comunidade nos conselhos escolares, além de uma ‘progressiva’ autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira às escolas” (CNTE, 2009:289).

está também relacionada com a participação dele no planejamento e na organização da escola e do sistema de ensino: “a gestão democrática dos sistemas de ensino e das instituições educativas constitui uma das dimensões que possibilitam o acesso à educação de qualidade como direito universal. A gestão democrática como princípio da educação nacional, sintoniza-se com a luta pela qualidade da educação” (Conae 2011. *Documento Final*, página 59).

A gestão democrática – como *princípio pedagógico* e como *preceito constitucional* – não se restringe à escola. Ela impregna todos os sistemas e redes de ensino. O princípio constitucional da gestão democrática também não se limita à educação básica: ela se refere a todos os níveis e modalidades de ensino.

Ademais, é preciso deixar claro que a gestão democrática não está separada de uma certa concepção da educação. Não tem sentido falar de gestão democrática no contexto de uma educação tecnocrática ou autoritária. Ela deve ser coerente com uma concepção democrática e emancipadora da educação. Por que a escola privada rejeitou, em 1988, na Constituinte, a gestão democrática? Porque, com poucas exceções, o ensino privado não trabalha com uma concepção emancipadora da educação.

O tema da “Gestão democrática da educação com participação popular” ganha ainda mais relevância hoje, no momento em que se discute a criação do **Sistema Nacional de Educação** que define a articulação e a cooperação entre os entes federativos. Essa lógica colaborativa só tem sentido se for cimentada pela gestão democrática e tiver por finalidade a construção de uma “sociedade livre, justa e solidária”, como determina o Inciso I do artigo terceiro da Constituição Federal de 1988.

## 1. Participação popular e gestão democrática

Começamos pela relação e pela diferença entre Participação Social e Participação Popular. No Instituto Paulo Freire costumamos chamar de **Participação Social** aquela que se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias etc. São os espaços e formas de organização e atuação da Participação Social. É assim que ela é entendida como categoria e como conceito metodológico e político pelos gestores públicos que a promovem. Essa forma de atuação da sociedade civil organizada é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica entre os governos e a sociedade

civil<sup>2</sup>.

É certo que a participação social na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas vem sendo fortalecida, como prevista e reconhecida pela Constituição Cidadã de 1988. Num país com uma estrutura social injusta e tantas desigualdades, ela é absolutamente necessária. Ela não é só um *instrumento de gestão*: ela aprimora a democracia e qualifica as políticas públicas. Como costuma dizer Gilberto Carvalho, Ministro Secretário Geral da Presidência, “sem participação social é impossível transformar democracia política em democracia social”. A igualdade formal, jurídica é insuficiente, sem a igualdade econômica.

Por outro lado, a **Participação Popular** corresponde às formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras e que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc. A Participação Popular corresponde a formas de luta mais direta, por meio de ocupações, marchas, lutas comunitárias etc. Embora dialogando e negociando pontualmente com os governos, em determinados momentos, essas formas de organização e mobilização não atuam dentro de programas públicos e nem se subordinam às suas regras e regulamentos. A participação não só define a qualidade da democracia como “a “forma de viver a democracia”, como afirma Lilian Celiberti: “a participação é uma forma de viver a democracia e ela abarca as práticas anômalas e subversivas que vivem no plano subjetivo e pessoal, aquelas coisas que fazem as formas de sentir e amar, a formas de viver e criar comunidade. Nesse sentido, a participação democrática abarca a sociedade em seu conjunto, as meninas e os meninos nos centros educativos, em seus domicílios e na sociedade, os adolescentes e os jovens, as mulheres, os gays, lésbicas, os transexuais, os transgêneros, os atores políticos e sociais, mas também a quem constrói cultura, poesia e arte” (CELIBERTI, 2005:56).

O grande desafio é relacionar e fazer dialogar, no interesse das políticas públicas emancipatórias e dos seus temas e pautas de luta, a Participação Social e a Participação Popular<sup>3</sup>, respeitando e garantindo a autonomia e a independência das formas de

---

2 . Está em discussão no governo federal a criação de um “Sistema Nacional de Participação Social” e um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil que deve se constituir num novo arcabouço jurídico e administrativo das relações entre o Estado e essas organizações. O **Sistema Nacional de Participação Social**, com base no acúmulo alcançado até agora no campo da participação, deverá estabelecer princípios que orientem e facilitem a participação social na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Um sistema não hierarquizado, aberto e flexível, com uma estrutura em rede que garanta a autonomia das organizações da sociedade civil. Esse sistema é fruto de uma política que vem sendo construída desde 2003 quando o presidente Lula instituiu, ampliou e valorizou a participação dos conselhos e das conferências na elaboração, formulação e gestão de políticas públicas e agora se concretiza numa **Política Nacional de Participação Social** que estabelece o papel do Estado como promotor e garantidor do direito humano à participação. O Sistema Nacional de Participação Social deverá articular as políticas de participação social, integrando conselhos, conferências, fóruns, ouvidorias, audiências e consultas públicas e órgãos colegiados, facilitando a participação de organizações e movimento sociais.

3 . No *Documento-Referência* da Conae 2014 fala-se em “**participação social e popular**” sem maiores distinções entre os dois conceitos, juntando na participação popular as duas formas de participação não entrando nesta discussão. É nesse sentido que,

organização popular, superando os riscos de cooptação, subordinação, fragmentação e dissolução das lutas populares.

Cresce o reconhecimento da importância da **participação popular** e da **gestão democrática** na educação. Mas, o reconhecimento dessa importância não tem se traduzido em sustentação prática desse princípio. Por isso, muitos trabalhadores em educação tem encarado a gestão democrática mais como um *encargo* do que como uma possibilidade de participação, uma mera transferência de responsabilidade que acaba por responsabilizar, principalmente o docente, pelo mau desempenho da escola.

Não basta criar mecanismos de participação popular e de controle social das políticas públicas de educação sem atentar para a necessidade de criar, também, simultaneamente as **condições de participação**. A sociedade civil participa sempre que convocada, mas com muita dificuldade. A participação, para ser qualificada, precisa ser precedida pelo entendimento – muitas vezes técnico e científico – do que se está discutindo: saber ler planilhas de custo, orçamentos etc. Como uma Associação de Moradores de uma comunidade pobre pode participar? É uma questão que é frequentemente colocada na gestão democrática com participação popular. A questão da gestão democrática precisa ser problematizada. Por isso precisamos melhorar as condições de participação. Não se convoca para a participação popular em locais inadequados, em horários inadequados, sem estrutura, sem preparação e sem organização. A participação popular não pode ser alguma coisa episódica, paralela, mas estrutural; ela deve constituir-se numa **metodologia permanente** da política educacional, num modo de governar.

Um dos problemas cruciais da participação popular é a **capacitação**, principalmente dos que fazem parte dos diversos conselhos obrigatórios por lei, entre eles, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (CACS), o Conselho do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Conselho do Programa Nacional Bolsa-Escola, inclusive dos membros do Conselho Municipal de Educação (CME). Contudo, não podemos confundir esse cuidado com a formação para a participação com a **ideologia da competência**. Desde os anos 80 do século passado, Marilena Chauí (1983) nos chama a atenção para a despolitização da educação, dos cidadãos e da sociedade, causada pela ideologia da competência, da meritocracia que separa dirigentes e executantes, os que sabem e os que não sabem, os que sabem as razões do que fazem e os que desconhecem as finalidades de sua ação. As decisões são consideradas de natureza técnica e não política. Quem sabe comanda quem não sabe.

Quem sabe comanda e quem não sabe obedece, não tem voz, não pode manifestar sua opinião, mesmo quando o assunto diga respeito à qualidade de suas vidas. Assim, se afasta a participação popular com o discurso de que só participa quem “entende”, quem “está preparado” tecnicamente para participar. Nos formamos para a participação participando, enfrentando os desafios técnicos e políticos da participação. A participação é conquista. A participação é pedagógica.

Gestão democrática tem a ver com autonomia e participação. Há os que defendem eleição de diretores de escola (PARO, 1996) e a constituição de conselhos escolares como formas mais democráticas de gestão (PADILHA, 1998; DOURADO, 2000), que devem respaldar-se na participação de todos os segmentos escolares: pais, professores, alunos, funcionários. Outros defendem o “Planejamento participativo” na construção do projeto político-pedagógico, envolvendo neste processo a comunidade interna e externa à escola (ANTUNES, 2002; BORDIGNON, 2009) ou o “Planejamento Socializado Ascendente”, entendendo que o planejamento, para ser democrático exige também uma metodologia democrática<sup>4</sup>. Como alerta Elie Ghanem (1996:62), “um poder maior na relação com o Estado democrático supõe que a participação popular não se restrinja à gestão da unidade escolar, mas que se aperfeiçoem os meios de sua influência no conjunto do sistema de ensino, para o que é indispensável a informação sobre recursos públicos disponíveis, critérios de distribuição e execução orçamentária”. Para isso, são essenciais certos instrumentos e mecanismos de gestão democrática do próprio sistema de ensino, tais como o Fórum Nacional de Educação (FNE), o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Conselho Estadual de Educação (CEE), o Conselho Municipal de Educação (CME), os Conselhos Escolares, os Conselhos Universitários, e outros, tais como a (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Houve avanços no que diz respeito à participação, à busca da autonomia e à gestão democrática na escola, mas, em relação à efetiva participação popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional, o ritmo desses avanços não tem sido o mesmo. Há pouco mais de uma década é que esse tema está sendo objeto de política pública. As conquistas no campo da participação popular no planejamento e na

---

4 . José Eustáquio Romão e Paulo Roberto Padilha apresentam o “Planejamento socializado ascendente”, como uma metodologia apropriada para o planejamento democrático que consiste em “pensar e realizar o planejamento enquanto processo que se constrói a partir da integração das forças de todos os sujeitos, segmentos ou grupos comunitários e sociais que, direta ou indiretamente, convivem e atuam na escola (...). Esse tipo de planejamento supõe que as propostas das escolas possam influenciar, de maneira mais consistente, os demais níveis de planejamento educacional: municipal, estadual e federal, bem como as autoridades responsáveis por eles na elaboração de políticas educacionais (Planejamento Ascendente)” (José Eustáquio Romão e Paulo Roberto Padilha. In: GADOTTI & ROMÃO, 1997:20).

organização da Educação Nacional ainda são pequenas e lentas e só chegaram por meio de muita luta. Veja-se o caso do *Fórum Nacional de Educação*, uma luta que se iniciou logo após a Constituição Federal de 88. Os educadores queriam que a LDB de 1996 já contemplasse essa reivindicação. No entanto, ela só foi possível graças à enorme mobilização da Conae, em 2010, mais de 20 anos depois<sup>5</sup>. Considero a criação do Fórum Nacional da Educação como a decisão mais estruturante da Conae no campo da gestão democrática e do controle social das políticas da educação.

O Fórum Nacional de Educação (FNE), proposto pela primeira Conae e criada em 2010 como órgão do Sistema Nacional de Educação, com a finalidade de coordenar as Conaes, zelar pela implantação de suas diretrizes e deliberações e acompanhar a tramitação do PNE, enfatiza o planejamento educacional participativo, a democratização da gestão e a qualidade social da educação. Com a criação da Conferência Nacional de Educação e agora com o Plano Nacional de Educação, fortalecidos com a presença ativa do Fórum Nacional de Educação e diante do desafio da criação de um Sistema Nacional de Educação, o tema da *Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional* entrou definitivamente na pauta do debate político e educacional.

A principal barreira à participação popular no Brasil tem sido o próprio estado patrimonialista. Existem cerca de 30 mil conselhos de gestão pública no Brasil. Certamente, uma grande força, produzida a partir da Constituição Cidadã de 1988, que instituiu o modelo de **federalismo cooperativo**. Mas eles podem constituir-se em mero ritual burocrático se não tiverem poder de decisão. Estamos avançando com a criação do Sistema Nacional de Participação Social, mas falta muito para termos um governo cujo modo de governar seja essencialmente participativo. A maioria dos espaços de participação são espaços consultivos. Os movimentos sociais e populares trabalham com uma concepção de participação como espaço de controle social e não só de consulta popular. Espaço de controle público do Estado é diferente de espaço de interlocução com o Estado.

A Constituição de 88 consagrou a **participação social** e o **controle público** sobre

---

<sup>5</sup> . A Conae teve **precedentes importantes** que remontam a 90 anos atrás. Em primeiro lugar, as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs) que se seguiram ao Seminário Brasileiro de Educação (Campinas, 1978) e que, numa outra perspectiva, retomaram a trajetória dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e de suas Conferências Nacionais de Educação, iniciadas na década de 20 do século passado. Entre 1980 e 1991 foram realizadas seis CBEs: São Paulo (1980), Belo Horizonte (1982), Niterói (1984), Goiânia (1984), Brasília (1988) e São Paulo (1991). Em 1994 foi realizada a Conferência Nacional Educação para Todos que aprovou o “Pacto pela valorização do Magistério e qualidade da educação”, compromisso do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) dando consequência às metas assumidas pelo governo brasileiro na “Declaração Mundial sobre Educação para Todos” e no “Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem”, aprovados pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, Tailândia – 5 a 9 de março de 1990). As Conferências Nacionais de Educação (CBEs) foram sendo sucedidas pelos Congressos Nacionais de Educação (Coned). Foram realizados cinco Congressos Nacionais de Educação (Coned): Belo Horizonte 1996 e 1997, Porto Alegre (1999), São Paulo (2003) e Recife (2004).

a gestão das políticas públicas, prevendo uma multiplicidade de conselhos obrigatórios para estados e municípios receberem repasses de recursos. Contudo, a sua implementação vem sendo ameaçada não só porque, para muitos, ela é acessória, mas também por conjunturas hostis à participação, por distorções próprias da nossa sociedade hierarquizada e por falta de um marco regulatório adequado. A participação popular é pouco produtiva se não se traduzir em instrumentos concretos (normais, leis e mudanças orçamentárias) que permitam o controle, o acompanhamento, a fiscalização e a decisão sobre as políticas públicas. Mesmo quando essa regulação existe, nem todas as distorções são evitadas. Como mostra Amélia Cohn (2011:21), dadas as características da nossa sociedade, isso possibilitou **distorções**, como, de um lado, o *monopólio da participação* nos colegiados por lideranças locais (um mesmo representante participando de vários conselhos) – sob a alegação de que “as pessoas não querem participar”, mas que, de fato, trata-se de “resistência à divisão do poder” - e, de outro, a *ocupação da representação* por profissionais da área, já que eles “são mais capazes de saber o que é melhor para aqueles segmentos sociais, marcados pela vivência da carência cotidiana”. Amélia Cohn acrescenta ainda que os movimentos mais organizados “tendem a negociar com êxito a representação no interior do conselho junto a outros movimentos menos organizados ou com menor expressão ou visibilidade junto à sociedade”, mostrando outra distorção da participação social.

A Constituição Cidadã de 1988, conciliando o Estado com a Nação, se constituía num projeto de redemocratização do país, depois de 25 anos do regime autoritário. A educação jogaria um papel importante nesse processo, para atingir essa finalidade constitucional, instituindo a gestão democrática como princípio básico da articulação de um **Sistema Nacional de Educação**. O primeiro projeto de lei (PL 1258/1988) de Diretrizes e Bases da Educação Nacional a tramitar no Congresso, tendo por base a gestão democrática como princípio articulador das políticas entre os sistemas de ensino, previa a criação do SNE como “expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, compreendendo os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as instituições públicas e privadas, prestadoras de serviços de natureza educacional”<sup>6</sup>. As resistências das forças conservadoras a uma educação democrática e

---

<sup>6</sup> . O PNE 2011/2020, em sua definição do **Sistema Nacional de Educação** (cuja criação foi incluída no artigo 214 da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional no 59, aprovada em 2009 e que garantiu a educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos), retomou, *ad litteram*, essa concepção de SNE do primeiro projeto de lei de LDB (PL 1258/1988) quando afirma que o SNE é a “expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação”, acrescentando que sua “**finalidade precípua**” é “a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais em todo o país” (BRASIL, 2011:57). A Emenda Constitucional nº 59/2009 deu nova redação ao caput do artigo 214 da Constituição Federal, estabelecendo como **objetivo** do PNA a articulação do SNE em **regime de colaboração**: “a lei estabelecerá o

emancipadora foram enormes e esse espírito foi retirado da LDB aprovada em 1996 (Lei 9394/96). A Conae está hoje retomando esse espírito democrático da Constituição Cidadã de 1988<sup>7</sup>. Como se vê, não se tratava da gestão democrática apenas da escola, mas do sistema, entendido como a articulação de partes distintas, formando uma totalidade orgânica. Ela era concebida como um princípio da qualidade social da educação e como exigência da própria democracia, vinculada a um projeto educacional e social.

Passaram-se 25 anos. Apesar de todos os avanços, sabemos que a participação social se limita, ainda, muitas vezes, à parcela da população que tem vínculo com associações civis. Por isso, vemos que os conselhos não expressam a vontade de toda a sociedade. A participação social é restrita aos segmentos sociais que tem mais capacidade de organização e de expressão política. É bom lembrar que, segundo o IBGE apenas 27% da população tem algum vínculo associativo. Minha hipótese é que se trata dos 26% da população brasileira acima de 15 anos que é alfabetizada, isto é, que sabe ler e interpretar um texto. Alfabetização e politização tem tudo a ver, como já defendia Paulo Freire em 1963, em Angicos (RN), quando realizou sua primeira experiência de alfabetização de adultos. No Brasil o nosso grande estrave à participação é o nosso passado colonial ainda não inteiramente superado (WEFFORT, 2012).

## 2. Participação popular e educação popular

Dentre as conceituações que subjazem às proposições para elaboração do PNE, está a **gestão democrática dos sistemas de ensino**, entendida como “uma das dimensões fundamentais que possibilitam o acesso à educação de qualidade”, à formação para a cidadania e como “princípio da educação nacional” da elaboração de “planos de desenvolvimento educacional” e de “projetos político-pedagógicos participativos” (BRASIL, 2011:59-60).

O princípio da gestão democrática não deve ser entendido apenas como prática participativa e descentralização do poder, mas como **radicalização da democracia**, como uma estratégia de superação do autoritarismo, do patrimonialismo, do individualismo e das desigualdades sociais. Desigualdades educacionais produzem desigualdades sociais.

---

plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”. Esta Emenda Constitucional, como afirmou Carlos Roberto Jamil Cury no lançamento da Conae 2014, dia 3 de dezembro de 2012, no MEC, “constituiu” o Sistema Nacional de Educação”, mas não o “instituiu”, isto é, ele está na Constituição mas não na prática da educação brasileira.

<sup>7</sup> . “A Conae é um dos espaços de expressão de pluralidade – cultural, política e social – mais amplos e mais ricos da educação nacional até hoje organizados (...). Em todo o território nacional, conferências preparatórias ou livres eclodiram nas escolas, universidades, associações de bairro, entidades estudantis, entidades sindicais, fóruns acadêmicos, entre outros espaços” (Francisco das Chagas Fernandes. In: “Prefácio”. FRANÇA, Magna, org., 2009:7-8).



A primeira Conae mostrou a necessidade de construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE) articulado, coordenado e integrado, como forma de superar a educação fragmentada, setORIZADA, justaposta e desarticulada (ROMÃO, 2010). Isso só pode ser feito tendo a gestão democrática como princípio motor do sistema, articulando as diferentes estruturas e subsistemas. Mas, para isso, é preciso redefinir com clareza as funções de cada esfera de poder para que não haja, nem omissão, nem justaposição. O regime de colaboração precisa ser transformado num regime de cooperação solidária. Nessa cooperação solidária o papel do Fórum Nacional de Educação (FNE) é imprescindível. O princípio da gestão democrática deve ser o princípio orientador do regime de colaboração entre os sistemas de ensino, isto é, das ações coordenadas entre os entes federativos<sup>8</sup>. E poder-se-ia aproveitar dessa redefinição para retomar o Artigo 205 da Constituição federal e definir também com clareza como será “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” no sistema nacional de educação.

A defesa da **teoria democrática do Estado** não é ainda amplamente majoritária na sociedade e, muito menos, a sua prática. A prática está aquém da teoria, não só por falta de mecanismos oferecidos pelo Estado, mas, igualmente, pela pouca presença da cidadania na defesa de seus direitos. Trata-se de fortalecer as formas de controle do Estado, estimulando organizações civis, organizando a participação direta da população na definição de políticas públicas, incentivando as organizações populares a formular, propor, fiscalizar os atos do governo e, sobretudo, “educar para e pela cidadania” (Gadotti, 2000).

E não basta apenas oferecer espaços adequados de participação. Será preciso criar **planos estratégicos de participação**, formar para e pela participação, formar o “povo soberano” (TAMARIT, 1996), capaz de governar e de governar-se. Não se chama para a participação sem preparação político-pedagógica. A população precisa estar informada sobre o funcionamento do Estado, sobre as diversas instâncias de poder (executivo, legislativo, judiciário) e os diversos órgãos públicos, onde, como e quando pode participar. Nos governos populares, o Orçamento Participativo e as Plenárias e Fóruns Populares têm se revelado excelentes formas de participação e organização da sociedade civil, contribuindo para o controle social da coisa pública. São verdadeiros mecanismos de gestão pública não estatal.

O Estado brasileiro precisa ser menos representativo e mais participativo. Como

---

<sup>8</sup> . Trata-se associar o Artigo 206, Inciso VI da Constituição (“gestão democrática do ensino público”) com o Artigo 211 (“A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizem, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”). A gestão democrática, o regime de colaboração e o sistema nacional de educação formam um **conjunto inseparável** na busca de um padrão nacional de qualidade que respeite às diversidades locais e a participação popular.

sustenta Luiz Dulci (2005:3), Ministro Chefe da Secretaria Geral do Presidente Lula, “a participação cidadã enriquece as instituições representativas, criando verdadeira co-responsabilidade social e evitando o risco de apatia civil e a negação autoritária da política que ameaça todas as democracias contemporâneas”. Nesse sentido, a democracia participativa tem ainda muito que caminhar para ter o mesmo espaço da democracia representativa. A **democracia participativa** não substituirá a representativa, mas, o Estado precisa ser mais participativo para radicalizar a democracia. Para isso, as organizações e movimentos sociais são imprescindíveis<sup>9</sup>: “a democracia representativa, a democracia eleitoral, tal como existe, é incapaz de sustentar a democracia como sistema, senão articulada com uma forte participação cidadã e, portanto, com uma democracia participativa que amplie o debate sobre as prioridades e urgências da agenda social e econômica dos cidadãos e cidadãs” (Celiberti, 2005:56). O Brasil tem uma composição social extremamente diversa e a **democracia representativa** não dá conta de toda essa diversidade. Cada vez mais cidadãos e cidadãs não se sentem representados no Parlamento e acabam por se desinteressar da política, ausentando-se não só nas eleições e votações, mas da vida cívica e dos espaços de participação e formação política. Mais do que nunca precisamos de uma educação popular cidadã.

Como falar de participação popular sem falar de formação, sem falar de educação popular? A **educação popular**, como concepção geral da educação, está mais presente no *Documento-Referência 2014* da Conae do que no documento anterior. Mas, a expressão “educação popular” não tem estado presente nem na primeira Conae e, se depender do *Documento-Referência 2014*, ela continuará pouco presente. No *Documento Final* da Conae 2010 (p. 31) ela aparece num único parágrafo: “considerando os processos de mobilização social nas últimas décadas, que visavam à construção da educação popular cidadã, formação da cidadania e dos direitos humanos, o novo PNE deve articular a educação formal com experiências de educação não formal, ou seja, as experiências de educação popular e cidadã, incorporando-as como políticas públicas. O novo PNE deve prever meios e processos para a articulação das políticas sociais: educação, saúde, assistência social, sustentabilidade socioambiental, economia solidária, trabalho e renda, entre outras, com vistas a assegurar os direitos humanos, sociais, políticos e econômicos de cidadania a todo/as brasileiro/as”.

O *Documento Final* da Conae 2010 refere-se a uma concepção de educação

---

9 . As organizações e os movimentos sociais não podem ser reconhecidos apenas como **atores sociais** mas como **sujeitos políticos**. Eles são essenciais para o funcionamento da democracia. Se eles não existissem, criariam um grande vácuo na sociedade, haveria um grande prejuízo para as populações mais pobres e muitos serviços públicos essenciais não seriam prestados. Além do mais, na democracia, os cidadãos têm o direito de se organizar para intervir na vida pública.

popular limitada a experiências de “educação não formal” e como parte das “políticas sociais”, não da política educacional. Essa recomendação foi ignorada no PNE. Portanto, não há qualquer menção à educação popular ou cidadã no PNE. No *Documento-Referência 2014* a expressão “educação popular” aparece uma única vez como “proposição”: “mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, para que a educação seja assumida como responsabilidade de todos, e ampliar o controle social no cumprimento das políticas públicas educacionais” (p.79). A educação popular é muito mais do que isso. A **educação popular** é uma proposta político-pedagógica transformadora de política educacional, como fez Paulo Freire quando chegou à Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, em 1989: a educação popular saiu do campo da resistência social para a disputa de um projeto de sociedade no campo da política pública. Como a maior contribuição da América Latina ao pensamento pedagógico universal, a educação popular é uma concepção geral da educação que pode aplicar-se a todo e qualquer nível e modalidade de ensino. Ela não se refere só a “experiências de educação não formal” e nem se limita à educação das camadas populares ou dos movimentos populares.

Paulo Freire não dicotomizava **Estado** e **Sociedade Civil**. Ele os concebia como entes que se interpenetram na disputa pela “hegemonia” (Gramsci), por um projeto de sociedade. Por isso, é possível pensar a transformação do estado a partir de dentro dele, com um pé dentro e um pé fora. Ele dizia que precisávamos estar taticamente dentro e estrategicamente fora do Estado. Como a Educação Popular, a participação popular no Estado, visa à construção de mais **poder popular**.

A **Educação Popular como política pública**, como queria Paulo Freire, é um processo que se constrói ao mesmo tempo dentro e fora do Estado. O Estado, como a Sociedade, não é algo monolítico. Ele está em constante processo de transformação. Por isso, Paulo Freire defendia a tese de que a Educação Popular pode e deve inspirar as políticas públicas de educação. Quando ele assumiu a Secretaria Municipal de Educação em São Paulo (1989) lançou “A Escola Pública Popular” como sua Plataforma política, respeitando a diversidade da sociedade civil, mas, rompendo com práticas autoritárias e disputando a hegemonia política e cultural de um **projeto popular**, incorporando instrumentos da democracia participativa, fortalecendo os conselhos escolares e a participação popular (“conselhos participativos”, “conselhos populares”, “assembleias populares”) como método de governo.

Paulo Freire queria que se falasse de Educação Popular na escola pública. Ele não entendia a Educação Popular apenas como educação não-formal. Ele queria não só

democratizar a educação, mas, garantir que ela pudesse “ser popular”, isto é, incorporar em suas práticas os princípios emancipatórios da Educação Popular como parte de um projeto de sociedade. Participação popular e Educação Popular caminham juntas já que, historicamente, o referencial teórico da Educação Popular tem estimulado formas participativas e críticas de “leitura do mundo” (Paulo Freire).

### 3. Participação popular, controle social e projeto de nação

O *Documento-Referência* da Conae 2014 propõe a “adoção de novos modelos de organização administrativa e de gestão, nos quais sejam garantidos a participação popular e o controle social, baseado na concepção de **gestão democrática**, intersetorial, que se contrapõe a processos de gestão gerencial, burocrático e centralizador” (p. 75). No documento sempre se associa a “gestão democrática” ao “controle social”. A expressão “participação popular e controle social” se repete muitas vezes, inclusive no título do eixo V, associando a gestão democrática ao controle social com participação popular.

Essa é uma grande e auspiciosa **inovação** em relação ao *Documento-Referência* anterior (2010) em que nenhuma das duas expressões aparecia. Comparando os dois documentos, há uma grande avanço na questão da gestão democrática. Falava-se apenas em participação de “amplos segmentos educacionais e sociais” (p. 4), “participação democrática”, ou da “participação das sociedades civil e política” (p. 7), muitas vezes limitada ao processo da Conae. A expressão “participação popular” não aparece. O “controle social” aparece mais restrito ao financiamento da educação (Eixo V). A “gestão democrática” aparece mais associada à qualidade da educação e à avaliação (Eixo II), embora se reconheça também a importância da “implementação da gestão democrática nos sistemas de educação e nas instituições educativas ” (p. 12). Já no *Documento-Referência* da Conae 2014 se insiste que “a relação entre qualidade e participação, no âmbito das instituições educacionais e da organização da educação, vai além da competência técnica. Envolve questões políticas internas e externas aos sistemas de ensino e às instituições educacionais” (p. 75).

A **participação popular**, pressuposto da cidadania, é inerente à noção de democracia. A Constituição Federal de 1988 instituiu a participação popular, mas a sua implantação real depende de mecanismos apropriados para o seu exercício. Uma verdadeira democracia deve facilitar a seus cidadãos a informação necessária para a defesa de seus direitos e a participação na conquista de novos direitos. Numa visão transformadora, a participação popular objetiva a construção de uma nova sociedade,

mais justa e solidária.

Podemos dizer que a participação popular tem uma *dimensão pedagógica* (formar para o exercício da cidadania ativa) e uma *função política* (intervir na tomada de decisões políticas). No planejamento educacional no Brasil ela vem ocorrendo, ora com mais, ora com menos intensidade (com exceção do período do regime autoritário quando foi sistematicamente combatida), desde os anos 20 do século passado, quando ocorreram as primeiras Conferências Nacionais de Educação promovidas pela Associação Brasileira de Educação (ABE) que tinham por objetivo apreciar sugestões para um Plano Nacional de Educação (BORDIGNON, 2011:03) e que desembocaram no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* de 1932. Como há 80 anos, estamos hoje diante de um Plano Nacional de Educação cuja principal fonte de inspiração está numa Conferência, a Conferência Nacional de Educação, a Conae<sup>10</sup>.

Hoje, como ontem, a participação dos educadores aponta para a função social da escola e a organização sistêmica da educação brasileira<sup>11</sup>. Hoje, como ontem, estamos diante não apenas da mesma necessidade de criação de um sistema nacional de educação em “regime de colaboração”, mas diante de um projeto de país mais justo, sustentável e produtivo. Segundo Fernando de Azevedo, a educação exigia uma “mudança de mentalidades” e uma “discussão de finalidades”, no bojo do “movimento de renovação educacional” e promovida pelas Conferências Nacionais de Educação. Uma “educação nova” para um “homem novo” e um “novo mundo” era a ambição do *Manifesto*. Não se pensava apenas num manifesto pedagógico: era um manifesto político e civilizatório. Na introdução filosófica e sociológica de Fernando de Azevedo, ele nos fala das “conquistas da civilização” e da “inquietação do homem interior”. O *Manifesto* discute as “finalidades da educação”, os “fundamentos da educação”, a “reconstrução social” pela “reconstrução educacional”<sup>12</sup>. Ele nos fala de “democracia” e de “valores mutáveis e permanentes” (AZEVEDO, Fernando e outros, 2010). Quando os Pioneiros da Educação Nova defendiam a reconstrução social pela reconstrução educacional estavam apontando para a constituição de uma sistema nacional da educação ancorado num projeto de nação. O que sustenta e amarra as partes de um sistema é sua finalidade. Não há sistema nacional sem projeto de nação.

---

10 . Ao lado dessa expressiva contribuição, o PNE 2011-2020 beneficiou-se das contribuições do Conselho Nacional de Educação (CNE), das avaliações do PNE 2001-2010 e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

11 . “A organização da educação brasileira, preconizada pelos Pioneiros, fundava-se em bases e diretrizes nacionais, articulando responsabilidades próprias dos entes federados. Um projeto nacional com responsabilidades descentralizadas. A organização e a gestão desse projeto nacional de educação se assentam no tripé: sistemas, planos e conselhos de educação” (BORDIGNON, 2009:18).

12 . Os ideais liberais de Fernando Azevedo da “reconstrução social pela reconstrução educacional” já se encontravam no *Inquérito sobre a Instrução Pública em São Paulo*, realizado por ele, em 1926, a pedido do jornal *O Estado de S. Paulo*.

Hoje, ao discutir o **Sistema Nacional de Educação**, não podemos perder o debate dos fins da educação. Estamos debatendo mais a questão dos meios, das tecnologias, da avaliação. Existe uma excessiva preocupação com métodos, técnicas, currículos, avaliação, planejamento – que caracterizam a educação tecnicista, pragmatista e utilitarista – entendendo a questão filosófica e política dos fins da educação como algo já resolvido. Não se relacionam meios e fins. Inovamos nas metodologias, fazemos ótimos testes e estamos aperfeiçoando processos de avaliação, sem nos perguntar sobre o sentido do que estamos avaliando. Nossas didáticas são aperfeiçoadas sob que ponto de vista? Parece que a pergunta sobre os **fins da educação** foi esquecida. É o domínio dos meios sobre os fins. Preocupamo-nos muito com a qualidade da educação - e precisamos sim nos preocupar - mas, antes, de mais nada precisamos saber de que qualidade estamos falando e de que educação estamos falando.

O processo da segunda Conae é um bom momento para discutir as finalidades da educação sobretudo numa época em que o ensino vem se tornando um grande negócio, uma “franquia” que disputa fundos públicos (FRIGOTTO, 2011). Sabe-se que, desde a Constituinte de 1987-1988 os privatistas se recusam a aceitar a gestão democrática do ensino. A participação popular passa longe desse “negócio”. Por isso, as organizações e os movimentos sociais quando se manifestam sobre a mercantilização da educação elas são sistematicamente criminalizadas. Não estamos pensando a educação que queremos para o século XXI na perspectiva da relevância social da educação nem mesmo como, há 80 anos, pensavam os pioneiros: “na hierarquia dos problemas de uma nação, nenhum sobrepõe em importância, ao da educação” (AZEVEDO e outros, 2010:33). Neste momento, não devemos voltar atrás, a 1932, mas devemos retomar a causa que moveu os pioneiros de construção de uma sociedade de iguais, sem “privilégios” (TEIXEIRA, 1956).

Os pioneiros da educação nova caminhavam na direção de uma educação “reformadora” onde o Estado assumiria a hegemonia do projeto educacional, em combate frontal à **privatização da educação** por uma escola pública, democrática, para todos. A batalha foi perdida. Venceu o privado. Instituiu-se a hegemonia do privado sobre o público como já alertava o *Manifesto dos educadores* de 1959, onde os educadores “mais uma vez convocados” (AZEVEDO, Fernando e outros, 2010:67-99) se opuseram às forças conservadoras que defendiam a escola privada, defendendo a escola pública na tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sancionada em 1962.

O momento atual é muito mais intensivamente participativo do que nos anos 30 do século passado. Se levarmos em conta que cerca de 3,5 milhões de pessoas das

discussões da Conae, “nunca antes na história deste país” - como diria o presidente Lula – vimos tamanha participação popular nos destinos da educação nacional. Na dosimetria (para usar um termo hoje muito em voga) da participação popular, o momento atual ganha em mobilização de todos os precedentes.

E há, sem dúvida, um grande avanço, inclusive na concepção do papel da participação entre o primeiro *Documento-Referência* e o que está em discussão hoje. *Data venia* aos autores do primeiro *Documento-Referência*, nele sequer se mencionava o conceito de “participação popular”; a “gestão democrática” aparecia do Eixo II mais associada à qualidade da educação e à avaliação do que ao planejamento e ao aprimoramento e continuidade das políticas educacionais. Já o *Documento-Referência* da Conae 2014 associa, no Eixo 5, a “Gestão Democrática, Participação Popular e o Controle Social”. A participação popular massiva é essencial para a garantia do controle social e dos direitos de aprendizagem. A participação popular no Conselho de Escola e na gestão democrática dos sistemas de ensino deve ser atividade cidadã permanente de controle social. O *Documento-Referência* fala também da necessidade da “participação popular na construção dos projetos pedagógicos das instituições educativas” (p. 74). Projetos pedagógicos, planos e políticas educacionais elaborados sem participação popular tem baixa legitimidade.

Na perspectiva de democracia participativa, o objetivo da criação de instâncias de participação popular é estabelecer um diálogo permanente entre governo e sociedade, de tal forma que permita ao governo desenvolver políticas públicas que contem com o endosso da sociedade. A gestão democrática estabelecida na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9394/96 implica na criação de instrumentos que facilitem a participação popular na discussão, elaboração e implementação de planos estaduais e municipais de educação e de projetos (eco) político-pedagógicos das escolas (PADILHA, 2012), bem como de controle social das políticas educacionais.

O controle social tem por premissa o estabelecimento de mecanismos e instrumentos efetivos e apropriados nessa “relação tensa da democracia” de que nos falava Paulo Freire. Como diz o *Documento-Referência* da Conae 2014, “romper com a lógica da participação restrita requer a superação dos processos de participação que não garantem o controle social dos processos educativos, o compartilhamento das decisões e do poder, configurando-se muito mais como mecanismo legitimador de decisões já tomadas centralmente” (p. 74). O que é novo, neste documento, em relação à gestão democrática, é que nele se defende a necessidade de criação de “novos modelos de organização administrativa e de gestão” e de “novos mecanismos de organização e de

gestão”, fundamentados numa “concepção de educação voltada para a transformação da sociedade e não para a manutenção das condições vigentes”. Continua o documento: “a perspectiva democrática pressupõe uma estrutura organizacional diferente daquela defendida e praticada pela visão conservadora” (p. 75). Devemos pensar a participação popular e o controle social do Estado no contexto de um **projeto de sociedade** e de reforma do Sistema Político Brasileiro e não, simplesmente, participar no que existe. Participar no que existe para transformá-lo. Esta é uma das condições básicas da radicalização da democracia e que todos nós almejamos construir, pois ela aponta para um “Brasil sem miséria”, justo, produtivo e sustentável.

#### 4. Sistema Nacional de Educação e escola pública unitária

4. A Conferência Nacional de Educação está se constituindo, ela própria, num movimento social e popular auspicioso pois promove a “democracia de alta intensidade”, na expressão de Boaventura Souza Santos (2003), com a participação efetiva da sociedade brasileira, impulsionada particularmente a partir do governo Lula. É preciso continuar aprofundando a luta pela articulação do Sistema Nacional de Educação até se chegar à *unidade na diversidade*. Nada mais desagregador na educação do que a desarticulação e a desorganização do sistema ou a falta dele: “no Brasil, a alternativa de multiplicar redes desintegradas – associadas à tradicional indefinição de papéis do que cabe a cada esfera de governo – resultou na diversidade de sistemas, na grande heterogeneidade da qualidade do atendimento escolar e na iniquidade na distribuição de recursos”<sup>13</sup> (ROMÃO, 2010:97). A desarticulação da educação nacional é a principal causa do nosso atraso educacional<sup>14</sup>. A ausência de um Sistema Nacional de Educação torna a área educacional ingovernável na multiplicidade desarticulada de sistemas, fomentando a desigualdade de oportunidades educacionais.

E não se trata de repetir o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ou o recente lançado projeto de segurança pública, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Mas não tenho receio de falar em “Sistema Único

13 . “A União detém aproximadamente 57% da arrecadação tributária, os 26 estados e o DF em torno de 25% e os municípios cerca de 18%. Em contrapartida, as despesas com a educação por parte da União giram em torno 20%, dos estados e do DF, em 41%, e dos municípios, em 39%, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais” (CNTE, 2012:279). É o retrato da “iniquidade” de que nos fala José Eustáquio Romão.

14 . Convivemos ainda com grande atraso educacional, uma pesada herança histórica que vem desde o Brasil Colônia. A igreja católica patrocinou, por séculos, uma escola só para os mais abastados, servindo apenas a 3 ou 4% da população. Como diz Fernando Haddad, neste contexto, “nunca tivemos muito espaço para a escola pública” (HADDAD, 2010:11). Os dados do *Relatório da Unesco 2010* nos colocam em 88º lugar no Índice de Desenvolvimento de Educação para Todos (IDE) num *ranking* de 128 países. O IDE é composto por quatro indicadores: universalização da educação primária (da primeira a quarta série do ensino fundamental a ser completada com 10 anos – distorção série-idade), alfabetização de adultos (taxa acima de 15 anos), paridade e igualdade de gênero e qualidade da educação (medido pelo “índice de sobrevivência” na 5a. Série). Não há dúvida de que a nossa *estrutura federativa* é uma das principais causas desse desempenho desconcertante.



de Educação”, mesmo porque o Artigo 11 do LDB estabelece o “sistema único de educação básica”. Como sustenta a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) “o contexto democrático do SNE, num futuro breve, deverá conduzir à constituição do Sistema Único de Educação Básica, em âmbito dos estados e municípios, conforme prevê o art. 11 da LDB. E essa radicalização organizativa é o caminho mais seguro para conduzir a educação ao princípio maior da Constituição: a escola pública unitária” (CNTE, 2005:290).

Contudo, isso não significa sistema uniformizado e centralizado, lembrando a política educacional do regime autoritário. Longe disso, Sistema Único significa articulação de ações, corresponsabilidade e cooperação em função de uma finalidade comum; significa divisão de responsabilidades, parceria, colaboração, cooperação, solidariedade. Concordo com José Marcelino de Rezende Pinto (2012:170) “é importante assegurar, no âmbito do parlamento nacional, a aprovação de instrumentos legais que tracem diretrizes gerais referentes ao regime de colaboração na oferta educacional e à gestão democrática das escolas e sistemas de ensino, de preferência, articulando-os. Como? Por exemplo, avançando para um sistema público único de educação, com financiamento tripartite (União, estados e municípios) e gestão local (o que não é sinônimo de gestão pelo Executivo Municipal), por meio de conselhos locais, eleitos pelos usuários das escolas públicas, com poder deliberativo e de execução orçamentária, e autonomia em relação ao Executivo”.

Sistema Único não se opõe à gestão local, à autogestão, à autonomia da escola. Significa mais recursos federais para os municípios executarem seus Planos Municipais de Educação<sup>15</sup>, significa mais diversidade de arranjos educacionais (pactos federativos)<sup>16</sup> e, ao mesmo tempo, mais padrões nacionais. É um direito do cidadão saber a que ele tem direito, o que significa “direito à educação”; não é só direito de matrícula, mas direito de aprender, direitos de aprendizagem em cada série. Sistema Único significa regras claras e divisão de responsabilidades<sup>17</sup>.

Avançamos toda vez que conseguimos consolidar mudanças que fortalecem o

---

15 . Metade dos municípios brasileiros não tem plano de educação. Muitos deles aderem a programas federais mais para receber recursos do que, propriamente, por convicção político-pedagógica. Por isso, na maioria dos casos, eles não tem como implementar acordos e pactos que subscrevem (BORDIGNON, 2009).

16 . De diferentes formatos, os **Arranjos de Desenvolvimento da Educação** (ADEs) se constituem numa forma de trabalho em rede, implementando a colaboração intermunicipal “promovendo e fortalecendo a cultura do planejamento integrado e colaborativo na visão territorial e geográfica” (ABRUCIO & RAMOS, orgs. 2012:68).

17 . Fui totalmente derrotado ao apresentar na Subcomissão de Cultura, Educação e Desporto da Constituinte, sob a presidência de Florestan Fernandes, a proposta do “sistema único de educação pública”, uma “Tese em defesa de uma sistema único, nacional e popular de educação pública” (GADOTTI, Moacir, 1990. *Uma só escola para todos: caminhos da autonomia escolar*. Prefácio de Florestan Fernandes. Petrópolis: Vozes, pp. 166-183). Mas não desisti. Com José Eustáquio Romão, alguns anos depois, pudemos discutir o tema com o governador do Estado do Mato Grosso, Dante Martins de Oliveira, que implantou o “Sistema único e descentralizado de educação básica” (Sudeb). Juntos elaboramos uma versão preliminar para subsidiar a sua implementação naquele Estado (INSTITUTO PAULO FREIRE, 1996).

Sistema Nacional na busca de um “padrão unitário de educação” (BRASIL, 2011:57) e retrocedemos toda vez que fragmentamos o Sistema Nacional, justapondo ações, desarticulando estruturas, descontinuando políticas. Avançamos quando conseguimos aprovar políticas articuladoras e estruturantes do Sistema como o FUNDEB, o SAEB, o Piso Nacional, o IDEB, os PCNs, o ENEM, o Plano de Ações Articuladas (PAR)<sup>18</sup> etc. Não há dúvida de que essas medidas, como a instituição do PDE (GADOTTI, 2008), deram impulso ao **regime de colaboração** e a uma “nova” lógica de articulação federativa já presente no Manifesto dos Pioneiros da Educação nova há 80 anos. Mas precisamos aprofundar e consolidar a *lógica colaborativa* dessas políticas com mais *participação popular*. O regime de colaboração é algo que precisa ser construído por meio de medidas concretas num permanente processo de negociação e de experimentação. A União não coordena só o sistema federal de educação, mas coordena a política educacional do país como um todo.

Com todos os cuidados – diante dos obstáculos, tensões e da complexidade da construção do sistema nacional de educação e do regime de colaboração, e, considerando as disparidades e desigualdades regionais e a especificidade de como se deu a organização da educação nacional no Brasil – devemos avançar e não ficar paralisados, devemos caminhar simultaneamente com a pactuação federativa das metas do PNE pois enquanto não existir o Sistema Nacional de Educação e não for regulamentado o “regime de colaboração”, não existem garantias efetivas de que o PNE consiga atingir suas metas: “o caminho para o avanço é a pactuação, para que se respeitem as diferenças regionais e as identidades e experiências locais” (Arnóbio Marques. In: CNTE, 2012:14). Este é o grande desafio da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE), criada no MEC, como resultado de demanda real da Conae 2010.

A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) foi criada em 2011 para apoiar o desenvolvimento de ações para a criação do sistema nacional de educação, aprofundando o regime de colaboração com vistas à superação das desigualdades regionais e garantindo a diversidade. A lógica colaborativa dessas ações fortalecem a organização e o funcionamento da educação nacional mas, por si só, não se constituem em sistema nacional. O Sistema Nacional deve definir e normatizar a forma de articulação (o método) dos sistemas de educação. Cabe a União definir as normas gerais da educação, como determina a Constituição Federal de 1988 (Artigo 24).

---

18 . O PAR está dando mais homogeneidade ao planejamento, muito diversificado na esfera municipal. Mas o planejamento não pode ser só gerencial; ele tem também um caráter educativo, que precisa ser mais levado em conta, pois o ato de planejar forma mentalidades para pensar mais rigorosamente, evitando o espontaneísmo e uma suposta imponderabilidade do ato de educar.

Trata-se de conciliar **autonomia** com **interdependência** entre os entes federativos: a autonomia dos entes federativos não é uma licença para o patrimonialismo. Precisamos de um sistema nacional de educação para melhorar o padrão de qualidade dos próprios órgãos gestores dos sistemas. Distorções são constatadas há muito tempo. Muitos deles “avançaram mais na sofisticação da estrutura burocrática do que no espaço para a conquista dos fins proclamados (...). A multiplicação de órgãos e repartições e o tamanho de suas estruturas administrativas requerem tal quantidade de pessoal dos quadros educacionais que, em alguns casos, chegam a ultrapassar o número de docentes em sala de aula” (BORDIGNON, 1993:144-145). Dentro desse quadro não é de se estranhar que os recursos aplicados no setor de educação não cheguem à sala de aula.

A doutrina federativa, colaborativa e descentralizadora garante, ao mesmo tempo, a **coerência interna** e a **unidade nacional** na diversidade. O regime federativo “é constituído para garantir a unidade nacional e territorial e preservando a diversidade e a relativa autonomia política entre os entes federados” (SAUER et al., 2012:19): “é a busca da equidade com qualidade social que justifica, dá razão de ser, constitui a essência do regime de colaboração” (Idem, p. 25).

A educação deve ser nacional, como a cidadania. Nós somos todos brasileiros e brasileiras. Acima das particularidades locais existe a nacionalidade. A enorme criatividade dos municípios deve ter por referência uma matriz comum nacional. Os planos estaduais e municipais precisam estar em harmonia com o PNE. A dispersão curricular atual atenta contra o próprio regime federativo. O nacional é composto de enorme riqueza: a diversidade. O **Currículo Nacional** deve respeitar as especificidades regionais. Precisamos de equilíbrio entre o regional e o nacional, unidade na diversidade.

O PNE representa um grande avanço mas, infelizmente, não responde ao principal desafio estrutural do sistema de educação: a definição das responsabilidades de cada esfera de governo. O PNE não trata do sistema nacional de educação e da divisão de responsabilidades. Não se toca no que cabe a cada esfera de governo. É preciso deixar claro quem vai cuidar do que, quem vai cuidar de eliminar o analfabetismo adulto e quem realmente vai cuidar da educação da primeira infância. Hoje o Ensino Fundamental II (5ª a 9ª séries), por exemplo é uma “terra de ninguém”. Não ficou clara de quem é a responsabilidade por esse segmento. Não é de responsabilidade exclusiva nem Estado e nem do Município (hoje temos aproximadamente metade da matrícula nos Estados e outra metade nos Municípios). Devemos superar essa duplicidade de responsabilidade sob pena de ficarmos sem parâmetros e de continuar sendo uma etapa esquecida da escolarização. Uma coisa é reconhecer a diversidade nacional e outra é não estabelecer

diretrizes nacionais no que se refere às diferentes responsabilidades dos entes federativos com relação à educação.

Mais do que um “regime de colaboração” (optativa, colabora quem quer) precisamos de um “regime de cooperação” com corresponsabilidades compartilhadas (obrigatórias). A cooperação encontra respaldo na própria Constituição Federal que não prevê o isolamento das unidades federadas mas a união de esforços com vista a alcançar uma “sociedade livre, justa e solidária” como prevê o seu artigo 3º: “A diferença entre regime de colaboração e de cooperação refere-se à forma pela qual as políticas educacionais se articulam entre os sistemas de ensino. A LDB elegeu o regime de colaboração como forma de propiciar a articulação dos sistemas (art. 8º). Essa articulação, todavia, só se faz possível em âmbito de decisões de governos, ou seja, pelo princípio da adesão voluntária. Já o regime de cooperação pauta-se na institucionalização das relações entre os sistemas, independente de ações de governos. Ele traduz a forma escolhida pela Constituição para implementar as políticas educacionais (em nível de Estado)” (CNTE, 2009:286).

### **5. Três em um: Sistema Nacional de Educação, Regime de Colaboração e Gestão Democrática**

Não dá para discutir a “organização da educação nacional”, a “gestão democrática” e a “participação popular” sem relacionar esses temas com o Sistema Nacional de Educação, o Plano Nacional de Educação e o Regime de Colaboração. Eles são indissociáveis. Nesse ponto, o PNE é falho. Há uma região nebulosa na relação entre o Sistema Nacional de Educação, o regime de colaboração e o Plano Nacional de Educação. Ora o regime de colaboração é entendido como o meio para concretizar o SNE e o PNE, ora, ao contrário, é o PNE que é entendido como “uma das formas de materialização do regime de colaboração entre sistemas” (BRASIL, 2011:61). As metas do PNE exigem a colaboração e cooperação técnica e financeira das três esferas de governo e não uma mera adesão voluntária.

O texto do PNE refere-se muitas vezes ao **regime de colaboração**, mas, sempre de maneira genérica, como no seu artigo 7º quando estabelece que “a consecução das metas do PNE – 2011/2020 e a implementação das estratégias deverão ser realizadas em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 2011:19). Mesmo quando o texto do PNE conceitualiza o “regime de colaboração”, ele continua muito vago: “uma forma cooperativa, colaborativa e não

competitiva de gestão que se estabelece entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, de forma geral, e na educação, de forma particular” (BRASIL, 2011:56). E não poderia ser diferente já que o regime de colaboração (pelo que consta no PNE) depende da criação do Sistema Nacional de Educação previsto para ser definido até dois anos após a homologação do PNE. E até lá o que vai acontecer? Será entendido apenas como uma carta de boas intenções?

A discussão do Sistema Nacional de Educação (SNE) – uma exigência para a organização da educação nacional articulada, integrada, eficaz e comprometida com a boa qualidade do ensino para todos – não pode ser adiada. Caso contrário estaremos dando razão àqueles que não o julgam necessário ou se colocam contra alegando que a sua existência impede a autonomia dos entes federados, argumento que, muitas vezes, revela uma “posição contrária à universalização da escola pública” (GRACINDO, 2010:53).

Sem dúvida, o PNE fortalece a necessidade de regulamentar o regime de colaboração em sua função de definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. Não há dúvida de que ele materializa, ou deveria materializar, o regime de colaboração. Mas as suas metas só podem ser alcançadas pela solidariedade federativa, por um pacto federativo. Infelizmente o “regime de colaboração”, bem como a “gestão democrática do ensino público”, previstas na Constituição de 1988. Precisamos avançar num novo regime jurídico da gestão democrática e do regime de colaboração. E os planos dos diferentes entes federativos (PEE e PME) precisam adequar-se a um regime de colaboração juridicamente estabelecido. O sucesso da implementação do PNE depende não só da ampliação progressiva do investimento público em educação, mas também do monitoramento dos planos subnacionais de educação: eles precisam dar suporte às metas constantes do PNE. Esses planos precisam ser decenais como o PNE. Enfim, o sucesso do PNE depende ainda do processo das Conferências Nacionais de Educação que, além de subsidiar a sua elaboração, tem por objetivo avaliar e monitorar a execução do PNE.

Nesses termos, o PNE pode constituir-se num promotor de profundas mudanças no processo de **planejamento educacional** no Brasil, um documento gênese de políticas públicas e de democratização não só do ensino mas da sociedade, consolidando a necessidade criação do Sistema Nacional de Educação, da Gestão Democrática e do Regime de Colaboração. A pulverização atual dos sistemas de ensino é um fator

facilitador do patrimonialismo, do nepotismo e do clientelismo para não falar da nefasta influência na qualidade da educação. A falta de articulação alimenta as desigualdades e incentiva o "espírito patrimonialista", como diz Genuíno Bordignon. Todos parecem querer atender a "sua" rede como se os sistemas ou redes não fossem coisas públicas, mas patrimônio de um governo: "a visão patrimonialista das redes públicas de ensino complica as relações intergovernamentais, hoje carregadas de críticas mútuas, e, por outro lado, não permite um planejamento articulado e coerente dos serviços educacionais, resultando atomização e/ou duplicação das ações" (BORDIGNON, 1989:7-8).

Devemos implementar, desde já, políticas e realizar práticas de colaboração entre os entes federativos, bem como de gestão democrática e participação popular, sem esperar uma solução definitiva para esse desafio, pois o federalismo é dinâmico e depende sempre de muita negociação e renegociação política. O federalismo não é uma ciência exata. É resultado de acordos políticos onde existe cooperação, negociação e conflito. E, nesse campo, podemos dizer que estamos avançando nas últimas décadas, se levarmos em contas as experiências realizadas de laços colaborativos e de gestão democrática, em diversas regiões e estados, com acordos, fóruns, consórcios e arranjos educacionais e de gestão pública por meio de conselhos.

Um exemplo de gestão pública na esfera local por meio de conselhos foi realizado, com muito êxito, na gestão Luiza Erundina (1989-1992) no Município de São Paulo quando instituiu os Conselhos Regionais de Conselhos de Escolas (Creces). Esse organismo de poder intermediário entre a escola e a Secretaria de Educação contribuía muito com a superação da fragmentação da unidade escolar (Antunes, 2002:147). Conselhos, Conferências e Fóruns são os principais instrumentos de participação popular instituídos hoje no Brasil. Uns complementam outros. As Conferências mobilizam sujeitos que, muitas vezes, não participam de movimentos organizados e, assim, podem ampliar o alcance dos próprios conselhos. A Conae, por exemplo, mobilizando cerca de 3,5 milhões de pessoas consegue criar mais legitimidade à sua decisão de criar um Fórum Nacional de Educação.

O federalismo na educação tem sido uma demanda expressa há 80 anos no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Está mais do que na hora de realizá-lo definitivamente. Regulamentar o Artigo 11 do LDB que estabelece o "sistema único de educação básica", definindo responsabilidades das três esferas de governo em relação à Educação Básica é outra condição para a implementação do Plano Nacional de Educação. Mais do que a **federalização** da educação básica (que exigirá mudanças profundas na Constituição) a Conae de 2010 indicou o "Sistema Nacional de Educação

articulado” como mecanismo mais apropriado para alcançar a desejava qualidade da educação nacional. Na Conae, a discussão sobre **federalismo** “esteve sempre articulada ao debate sobre financiamento, sistema nacional de educação, gestão democrática e regulamentação do regime de colaboração, entre outras importantes temáticas” (Luiz Fernandes Dourado. In: “Editorial”, CNTE, 2012:07). Há um entendimento equivocado Artigo 11 do LDB que o limita apenas à subordinação dos municípios que não tem sistema de educação ao sistema estadual. É o Estado disciplinando e credenciando as redes municipais de ensino.

## 6. Aprofundar a lógica colaborativa para construir o federalismo colaborativo

Ao lado do Conselho Nacional de Educação, o Fórum Nacional de Educação, com sua grande representatividade, poderá ter uma função particular na definição desse *federalismo colaborativo*, articulando a sociedade civil e as esferas de governo. Assim como a *continuidade* e a *estabilidade* são ideias inerentes à noção de Plano, a *descontinuidade* e a *instabilidade* parecem inerentes aos mandatos governamentais. Essa contradição pode ser minimizada com uma política de Estado e não de governo instituída a partir do regime de colaboração.

Mas, para isso, é preciso envolver mais a sociedade civil: pais, alunos, professores precisam ter um papel mais ativo nos organismos de elaboração e de gestão das políticas colaborativas, de um lado, e, de outro, terem mais representação (participação popular) na implementação de iniciativas de colaboração. Nisso não se pode prescindir do papel indutivo do governo federal e do Congresso Nacional.

Já se transferiu para a esfera municipal enormes responsabilidades sem uma clara definição de competências gerando sobreposição de ações. Neste momento, esse deveria ser o foco central de ação do Fórum Nacional de Educação com base em **experiências regionais e estaduais** que envolve tanto aspectos técnico-pedagógicos quanto administrativo-financeiros, bem como envolve aspectos constitucionais, num regime federativo, relativos à autonomia de Estados e Municípios. A lógica cooperativa e colaborativa pressupõe regras claras e instrumentos de execução que garantam a sua eficácia técnica, política e pedagógica.

O planejamento é um instrumento de intervenção do Estado com vistas à consecução de suas políticas públicas. Mas ele é mais do que um documento final aprovado pelo Congresso e sancionado pela presidência da República, como no caso do PNE. O planejamento é menos um plano, um documento, e mais um processo,

particularmente no planejamento educacional: o processo da Conae foi fundamental para a elaboração do documento/plano PNE.

Pensar o **planejamento em educação**, numa perspectiva de gestão democrática, implica redefinir sua função e sua forma de desenvolvimento e de organização, na perspectiva do planejamento participativo. Em contraposição aos modelos burocratizados de planejamento, baseados numa visão instrumental e técnica do planejamento, o *planejamento participativo* incentiva processos e práticas participativas, coletivas, com vistas a transformar e não a legitimar o já dito, o já feito, o já pensado.

Podemos dizer que, no caso do PNE, adotamos como método o “Planejamento participativo”, um processo que possibilita o conhecimento da realidade agindo sobre ela, refletindo coletivamente sobre ela, com vistas à sua transformação (GANDIN, 2001). Esse processo participativo de planejamento oferece também uma oportunidade de formação cidadã, de formação para a participação social e política.

Não podemos opor sistematicamente **centralização** e **descentralização**. Centralização e descentralização não se opõem: maior capacidade de decisão do poder local no planejamento e transferência de novas responsabilidades para a escola e para os municípios não se opõe à definição dos padrões e critérios nacionais de educação; o problema é como se definem esses padrões: “para que, a favor do que e a favor de quem”, diria Paulo Freire. Autonomia escolar não se opõe a padrões nacionais de qualidade.

Processos de descentralização, muitas vezes, em vez de permitirem maior equidade e participação popular, tem favorecido o clientelismo e o patrimonialismo. Políticas descentralizadoras e “municipalizadoras” em um país desigual e heterogêneo podem ser também políticas injustas, já que tratam igualmente os desiguais. Repassar responsabilidades ao governos locais sem repassar recursos tem empobrecido ainda mais a educação em sua base, gerando desigualdades, injustiças e revelando descaso em relação à educação, quando não repassando para o indivíduo a responsabilidade pela sua educação.

A descentralização – bem como a autonomia, a diferenciação ou regionalização – cumprem seus *objetivos democráticos* e dinamizam a educação local. Mas ela não pode existir sem a homogeneidade, ou melhor, uma política nacional de educação, um sistema nacional (único) e “articulado” de educação (CONAE 2010), “democrático e emancipador”, como defende a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). A questão central das reformas é que elas não tem enfrentado a questão do modelo: as ideias que orientam nossas reformas são ainda neoliberais. Quando a CNTE fala num



sistema nacional “democrático e emancipador” ela aponta para um outro modelo.

O fortalecimento da gestão pública municipal e de sua autonomia não se opõe a padrões nacionais e nem à participação popular na gestão das políticas públicas. Padrões oligárquicos de exercício do poder local podem ser anulados com mais participação popular prevista em políticas nacionais num regime de cooperação.

A Constituição Federal de 1988, reagindo ao centralismo do período autoritário, foi elaborada no contexto de forte crítica à centralização sem levar muito em conta a enorme desigualdade educacional dos entes federativos. A questão central hoje não está tanto restrita ao tema centralização/descentralização, mas ao tema da *superação das desigualdades sociais e educacionais*. O desafio é instituir parâmetros nacionais que contribuam para eliminar essas desigualdades.

A educação é um **direito humano** e como direito humano não pode ser distinta, diferente, em cada esfera de governo. Precisa ser comum e igual para todos. Nossa educação continua muito desigual. A autonomia dos entes federativos não pode contrapor-se aos direitos humanos. Unidade na diversidade não significa unidade na desigualdade.

Vivemos numa sociedade de **redes** e de **movimentos**. As redes são “estruturas abertas” (Castells, 2000:498) onde novos nós se agregam desde que “compartilhem os mesmos códigos” (Idem), o que significa: os mesmos princípios, valores, ideais. A lógica colaborativa das redes requer o diálogo, articulação de ações e gestão compartilhada. Nesse contexto, um sistema nacional de educação deve conciliar parâmetros nacionais com a diversidade e a autonomia dos sistemas de ensino dos entes federativos. É a unidade na diversidade, superando a tensão entre centralização e descentralização.

Quando pensamos em participação, em geral, vem à imaginação um conjunto de pessoas reunidas num auditório. Não exploramos ainda o suficiente o grande potencial de participação possibilitado pelas redes sociais e pelas novas tecnologias. Conferências e encontros também podem se realizar em meio virtual. A participação popular se amplia com a disseminação dos meios digitais de comunicação. Hoje, no Brasil, a participação popular, principalmente dos jovens, está mais vinculadas às **redes sociais**, regidas por grande horizontalidade, sem hierarquias, ainda não inteiramente aproveitada pelas políticas educacionais. Um exemplo dessa nossa face da participação social e popular está no fenômeno recente do surgimento dos Fóruns – como o Fórum Social Mundial – espaços diversos e plurais (Gadotti, 2007) onde as pessoas se juntam em torno de causas comuns. Construir redes e fóruns me parece uma boa estratégia para envolver cada vez mais pessoas - não apenas as “institucionalizadas” - na imprescindível reforma

educacional preconizada por Florestan Fernandes (1989).

## 7. O rumo e o prumo

A primeira Conae teve uma grande mobilização. Ela indicou o rumo que a educação brasileira deveria seguir: a construção de um **sistema nacional de educação articulado**. Não é o caso de consultá-la novamente sobre o mesmo tema se ela já se manifestou. É o caso de apresentar resultados e continuar avançando. Como resultado, pode-se apresentar o PNE, mas ele deixou enorme lacuna em relação ao regime de colaboração que deveria ser o cimento do sistema nacional. Está na hora de nos concentrar corresponsavelmente nesse único objetivo: um *sistema nacional de educação que regulamente o regime de colaboração de forma democrática*.

Sobre o sistema nacional, temos belos estudos filosóficos e acadêmicos. Há 80 anos estamos discutindo e analisando o sistema nacional, mas precisamos traduzir essa discussão no **campo normativo** para ter efeitos práticos. O conjunto de deliberações da Conae que está no seu *Documento Final*, aponta nesta direção. Está na hora do poder público dar uma resposta com um *Projeto de Lei* que contemple esse antigo anseio da sociedade que, ademais, é um mandato do regime federativo colaborativo da Constituição Federal de 1988. O Documento-Referência a ser discutido deveria ser este, um documento que oriente as discussões do processo participativo da Conae no foco que ela mesma estabeleceu. O país precisa dizer de que cooperação precisamos e quais são os mecanismos que a implementarão nessa gestão compartilhada.

A Conae 2010 em seu *Documento Final* estabelece muitas ações, medidas, encaminhamentos, implicações, recomendações etc, mas é preciso traduzir tudo isso em leis e **políticas** para que ela incida na realidade educacional brasileira. De algum ponto devemos partir, mesmo que tenhamos que dar muitas voltas. Precisamos fazer um esforço comum com o Conselho Nacional de Educação e com o Fórum Nacional de Educação, com base nos estudos acadêmicos realizados e no processo da Conae, com base na LDB e na **práxis colaborativa** que fundamenta diversas políticas de educação nacional e elaborar um **texto para discussão**, mesmo que venha de apenas algumas entidades, mas que sistematize o que é de responsabilidade comum e o que é de competência própria de cada esfera de governo e que seja submetido ao debate público como foi feito com o Plano Nacional de Educação. A academia e a sociedade precisam juntar-se ao poder legislativo e **consagrar em lei** a organização da educação nacional que queremos.

Um Sistema Nacional de Educação não será o resultado de estudos e pesquisas acadêmicas por mais significativas que sejam. Ele será resultado de uma práxis política no contexto de um projeto de sociedade em construção. Lutamos há 80 por um sistema nacional de educação. Durante mais de 8 décadas ele foi pensado e estudado pelos educadores. Por que nunca foi prioridade? Já ganhamos espaço nós últimos anos com políticas que caminham nessa direção, mas precisamos dar um salto qualitativo na correlação de forças políticas, apoiando-nos na mobilização da sociedade. A temática do sistema não pode ficar só na academia ou no seio da luta dos educadores. Precisa ir além: invadir o parlamento e as ruas, mobilizando todas as categorias de trabalhadores. A próxima Conae pode transformar-se nesse instrumento político persuasor de uma **nova hegemonia** na educação que possibilite superar o patrimonialismo e o clientelismo.

As Conferências Nacionais de Educação são organismos vivos já que são o resultado da participação popular. Mesmo assim, é preciso evitar a repetição. Qual deve ser o grande **diferencial** da segunda Conae? De certa forma o *Documento-Referência* desta nova Conae já está dando esse diferencial: ele está mais próximo da **concepção popular da educação**, mas ela precisa ser aprofundada no processo. Dependerá da participação popular. A ênfase na questão da participação popular e do controle social das políticas educacionais é um indicador desse diferencial. Esperamos que outro diferencial seja realmente a capacidade de nova Conae de desembocar num **anteprojeto de lei complementar** que regulamente o regime de colaboração e a gestão democrática do ensino público e construa o sistema nacional de educação. Como sustenta a CNTE, neste momento, é mais importante “depreender esforços” para efetivar o Sistema Nacional de Educação do que “perder um longo tempo” discutindo uma nova LDB que só depois possibilitaria a regulamentação do Sistema Nacional de Educação (CNTE, 2005:290).

Discute-se se a lei deve ser o ponto de partida ou o ponto de chegada. Lembro-me de canção de Milton Nascimento dizendo que “o trem da partida é o mesmo da chegada”. A lei é esse trem que começa e termina a jornada. Começa pela debate público e termina com a sua aprovação final. Se é **lei complementar** (determinação constitucional) ou **ordinária** (competência da União) o processo é que definirá. A proposta de lei complementar encontra respaldo no parágrafo único do Art. 23 da Constituição quando estabelece que “Leis Complementares fixarão as normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

A Conae-2010 se pronunciou a favor da discussão imediata de um anteprojeto de lei do SNE. A sociedade quer participar desde o ponto de partida e não só depois que o

trem estiver andando. E ela já vem participando. De certa forma, a própria sociedade já pôs o trem em marcha defendendo a criação do Sistema Nacional de Educação na Conae-2010. A sociedade civil, como representante da nacionalidade, já avançou muito nesse debate. Urge definir o SNE como prioridade normativa nacional. As entidades vinculadas aos sistemas de ensino tem a enorme responsabilidade de colocar esse tema na agenda política nacional.

### Referências bibliográficas

- ABICALIL, Carlos, 2010. *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- ABONG, 1996. "A participação popular nos conselhos de gestão". In: *Cadernos ABONG*, São Paulo: ABONG, n. 15, jul. 1996.
- ABONG, 2012. *Por um outro desenvolvimento*. São Paulo: AGONG.
- ABREU, Mariza, 1998. *Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDB*. Ijuí: UNIJUÍ.
- ABRUCIO, Fernando Luiz e Mozart Neves Ramos, orgs. 2012. *Regime de colaboração e associativismo territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação*. São Paulo: Moderna.
- ABU-DUHO, I., 2002. *Uma gestão mais autônoma das escolas*. Brasília: UNESCO/IIEP.
- ADRIÃO, T., 1995. *Gestão democrática nas escolas da rede municipal de São Paulo: 1989-1992*. São Paulo: FEUSP (Dissertação de Mestrado).
- ANPED, 2009. *Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado*. Rio de Janeiro: ANPED.
- ANTUNES, Ângela. *Aceita um conselho? Como organizar o colegiado escolar*. São Paulo, Cortez/IPF, 2002.
- ARROYO, Miguel Gonzalez, 2008. "Gestão Democrática: recuperar sua radicalidade política?" In: CORREA, Bianca Cristina e Teise Oliveira Garcia, orgs., 2008. *Políticas Educacionais e organização do Trabalho na escola*. São Paulo: Xamã, 2008, p. 39-56.
- AVRITZER, Leonardo, 2012. *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Brasília: IPEA (Texto para discussão).
- AZEVEDO, Fernando e outros, 2010. *Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/MEC (Coleção Educadores).

- AZEVEDO, Fernando, 1932. *A reconstrução educacional no Brasil – ao povo e ao governo. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*. São paulo: Nacional, 1932.
- AZEVEDO, Jose Clovis, 2007. *Reconversão cultural da escola: mercodscola e escola cidadã*. Porto Alegre: Sulina.
- BASTOS, João Baptista, orgs, 1999. *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A/SEPE.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, 1991. *A Cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática.
- BORDENAVE, Juan, 1994. *O que é participação*. 8ª ed. São Paulo: Braziliense.
- BORDIGNON, Genuíno e Luiz S. Macedo de Oliveira. “A escola cidadã: uma utopia municipalista”. Revista *Educação Municipal*. São Paulo, Cortez/UNDIME/Cead, no. 14, pp. 5-13, maio de 1989.
- BORDIGNON, Genuíno, 1993. “Gestão democrática do sistema municipal de educação”. In: GADOTTI, Moacir e José Eustáquio Romão, orgs., 1993. *Município e Educação*. São Paulo: Cortez/IPF, pp.135-172.
- BORDIGNON, Genuíno, 2009. *Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano*. São Paulo: Instituto Paulo Freire.
- BORDIGNON, Genuíno, 2011. *O Planejamento Educacional no Brasil*. Brasília: MEC/FNE (colaboração de Arlindo Queiroz e Lêda Gomes).
- BRASIL, Câmara dos Deputados, 2011. Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011/2020). PL no 8.035 / 2010 / organização: Márcia Abreu e Marcos Cordioli. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. 106 p. – (Série ação parlamentar ; n. 436)
- BRASIL, MEC, 2008. *Documento Final da Conferência Nacional da Educação Básica*. Brasília. Brasília: MEC
- BRASIL, Secretaria Geral da Presidência da República, 2011. *Democracia participativa: nova relação do Estado com a Sociedade – 2003-2010*. Brasília: SG/PR (2a. ed.).
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 20, de 15-12-1998. 21. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BRASIL. Lei n.º 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>.
- CASTELLS, Manuel, 2000. *A sociedade em rede - a era da informação: economia, sociedade e cultura*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CELIBERTI, Lilian, 2005. In: “Atores, práticas e discursos da participação”. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, org, 2005. *Os sentidos da democracia e da participação*. São

Paulo: Instituto Polis, pp. 51-58.

CHAUÍ, Marilena, 1983. *Cultura e democracia : o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez.

CHAUÍ, Marilena, 2005. “Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização”. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, org, 2005. *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Polis, pp. 23-30.

CNTE, 2009. *Revista Retratos da Escola*. v. 3, n. 4, jan/jun/2009. Brasília: CNTE.

CNTE, 2012. *Revista Retratos da Escola*. v. 6, n. 10, jan/jun/2012. Brasília: CNTE.

COHN, Amélia, 2011. *Participação social e conselhos de políticas públicas*. Brasília: IPEA 2011. (Textos para Discussão CEPAL).

COMPARATO, Fábio Konder, 1989. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense.

CORREA, Bianca Cristina e Teise Oliveira Garcia, orgs., 2008. *Políticas Educacionais e organização do Trabalho na escola*. São Paulo: Xamã, 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil, 1997. “O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática”. In: Oliveira, Dalila Andrade (org.) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. “Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo”. In: *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Vol. 25, nº 1, p. 13-30, jan/abr. 2009.

DAGNINO, Evelina, org., 2002. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

DALLARI, Pedro B. de Abreu, 1996. “Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros”. *Instituto Brasileiro de Administração Pública*, Caderno n. 1, p. 13-51, 1996.

DEMO, Pedro, 1999. *Participação é conquista: noções de política social e participativa*. 4ª ed. São Paulo: Cortez.

DOURADO, Luiz Fernandes, “Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009 questões estruturais e conjunturais de uma política”. *Revista Educação & Sociedade*. Campinas, Vol. 31, nº 112, p. 677-705, jul/set. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes, org. 2011. *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia: UFG, 2011.

DOURADO, Luiz Fernando, 2000. “A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil”. In: FERREIRA, N. (org). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

DULCI, Luiz, 2005: “Participação e mudança social”. In: *Folha de S. Paulo*, 18 de

dezembro de 2005, p. 3.

FÁVERO, Osmar e Giovanni Semeraro, orgs. 2002. *Democracia e construção do público no pensamento brasileiro*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

FERNANDES, Florestan, 1989. *O desafio educacional*. São Paulo: Cortez.

FERREIRA, N. org., 2000. *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 2ª ed. São Paulo: Cortez.

FORTUNATI, José, 2007. *Gestão da educação pública: caminhos e desafios*. Porto Alegre: Armed.

FRANÇA, Magna, org., 2009. *Sistema Nacional de Educação e PNE (2011-2020): diálogos e perspectivas*. Brasília: Liber/UFRN.

FRIGOTTO, Gaudêncio, 2011. "Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI". In: *Revista Brasileira de Educação*. Vol.16, no.46. Rio de Janeiro Jan./Apr. 2011.

GADOTTI, Moacir e José Eustáquio Romão, orgs., 1997. *Autonomia da escola: princípios e propostas*. São paulo: Cortez.

GADOTTI, Moacir e José Eustáquio Romão, orgs., 1993. *Município e Educação*. São Paulo: Cortez/IPF.

GADOTTI, Moacir, 1990. "Tese em defesa de uma sistema único, nacional e populara de educação pública". In: GADOTTI, Moacir, 1990. *Uma só escola para todos: caminhos da autonomia escolar*. Prefácio de Florestan Fernandes. Petrópolis: Vozes, pp. 166-183.

GADOTTI, Moacir, 2000. "Educar para e pela Cidadania". In: RATTNER, Henrique, org., 2000. *Brasil no limiar do século XXI: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável*. São Paulo: EDUSP, pp. 289-307.

GADOTTI, Moacir, 2007. *Educar para um outro mundo possível: o Fórum Social Mundial como espaço de aprendizagem de uma nova cultura política e como processo transformador da sociedade civil planetária*. São Paulo, Publisher Brasil.

GADOTTI, Moacir, 2008. *Convocados, uma vez mais: ruptura, continuidade e desafios do PDE*. São Paulo: Instituto Paulo Freire.

GANDIN, Danilo, 1994. *A prática do planejamento participativo*. Petrópolis: Vozes.

GARCIA, Walter, 2009. *Planejamento e educação no Brasil*. 7ª edição. São Paulo: Cortez.

GENTILI, Pablo e Tristan McGowan, orgs, 2003. *Reinventar a escola: política educacional para um novo Brasil*. Petrópolis: Vozes.

GHANEM, Elie, 1996. "Participação popular na gestão escolar: três casos de políticas de democratização". In: *Revista Brasileira de Educação*, Set/Out/Nov/Dez 1996 N o 3,

pp. 31-63.

- GHON, Maria da Glória, 2005. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez.
- GOHN, Maria da Gloria, 2001. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez.
- GOUVEIA, Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino de Rezende Pinto e Paulo Roberto Corbucci, orgs, 2011. *Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil*. Brasília: Ipea.
- GRACINDO, Regina Vinhaes, 2010. "O Sistema Nacional de Educação e a escola pública de qualidade para todos". In: Revista *Retratos da Escola*, vol. 4, nº 6, jan/jun. 2010, pp. 53-64. Brasília: CNTE.
- GRZYBOWSKI, Cândido, 2012. "Cidadania ativa, democratização e 'crise civilizatória'". In: ABONG, 2012. *Por um outro desenvolvimento*. São Paulo; AGONG, pp. 49-59.
- HADDAD, Fernando, 2010. *Ciclo de palestras – Educação*. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos.
- HORA, Dinair Leal da, 2010. *Gestão educacional democrática*. 2ª ed. Campinas: Alínea.
- INSTITUTO PAULO FREIRE, 1996. *Sistema único e descentralizado de educação básica (Sudeb) – versão preliminar par subsidiar a formulação do Sistema Único e Descentralizado de Educação Básica do Estado do Mato Grosso*. São Paulo: IPF (mimeografado).
- JACOBI, PEDRO, 1989. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez.
- LIMA, Licínio, 2000. *Organização escolar e democracia radical - Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. "Financiamento da Educação: gestão democrática dos recursos financeiros públicos em Educação". In *Revista Brasileira Estudos Pedagógicos*, Brasília/SP: MEC-INEP, v. 72, set./dez., 1991. p. 262-290.
- MÉSZÁROS, Istvan, 2005. *Educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo.
- NAURA Syria Carapeto e Márcia Ângela de Aguiar, orgs, 2000. *Gestão da Educação: impasses, perspectiva e compromissos*. São Paulo: Cortez.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio, 2004. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez.
- OLIVEIRA, Clailton de. (org.), 1999. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.), 1997. *Gestão democrática da educação: desafios*



*contemporâneos*. Petrópolis: Vozes.

OLIVEIRA, Inês Barbosa de, 1999. *A democracia no cotidiano da escola*. Rio de Janeiro: DP&A/SEPE.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de e Wagner Santana, orgs., 2010. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO.

PADILHA, Paulo Roberto, 1998. "Diretores escolares e gestão democrática da escola". In: *Salto para o Futuro: construindo a escola cidadã: projeto-político-pedagógico*. Brasília, MEC/SEED, p. 67-78.

PADILHA, Paulo Roberto, 2012. *Educar em todos os cantos: por uma educação Intertranscultural*. São Paulo: Instituto Paulo Freire.

PARO, Vitor Henrique, 1996. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas: Papirus.

PINTO, José Marcelino de Rezende, 2012. "Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades". In: CNTE, 2012. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, n. 10, jan./jun. 2012, pp. 155-172.

PNUD, 2004. *La democracia em América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. In: [www.democracia.uddp.org](http://www.democracia.uddp.org).

PONTUAL, Pedro, 1995. "Construindo uma pedagogia democrática de poder". *Revista Polis*, São Paulo, n. 15, p. 25-35, 1995.

QUEIROZ, Arlindo Cavalcanti de e Lêda Gomes, orgs., 2009. *Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010 – Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação o Plano Nacional de Educação*. Brasília: MEC/INEP.

RATTNER, Henrique, org., 2000. *Brasil no limiar do século XXI: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável*. São Paulo: EDUSP.

ROCHA, José Cláudio. "A participação popular na gestão pública no Brasil", 2011. *Revista Jus Navigandi*, ano 16, no. 2886, 27 maio de 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/19205>. Acesso em: 17 nov. 2012.

ROCHA, José Cláudio. *A participação popular nos conselhos municipais de educação da Bahia*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2001.

ROMÃO, José Eustáquio & Paulo Roberto Padilha, 1997. "Planejamento Socializado Ascendente na escola". In: GADOTTI, Moacir e José Eustáquio Romão, orgs., 1997. *Autonomia da escola: princípios e propostas*. São paulo: Cortez, pp. 75-89.

ROMÃO, José Eustáquio, 1992. *Poder Local e Educação*. São Paulo: Cortez.

ROMÃO, José Eustáquio, 2000. *Dialética da diferença: o projeto da escola cidadã frente*

*ao projeto pedagógico neoliberal*. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire.

ROMÃO, José Eustáquio, 2010. *Sistemas municipais de educação: a LDB e a educação no município*. São Paulo: Instituto Paulo Freire.

SANDER, Benno, 1985. *Sistemas na educação brasileira: solução ou falácia?* São Paulo: Saraiva.

SANTOS, Boaventura de Sousa, 2003. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento.

SAUER, Adeum Hilario, Francisco Aparecido Cordão, Maria Beatriz Luce, Maria Izabel Noronha e Paulo Speller, 2012. *Regime de colaboração entre os sistemas de ensino*. Brasília: CNE.

SAVIANI, Dermeval, 2008. *Educação brasileira: estrutura e sistema*. 10. ed. – Campinas, SP: Autores Associados.

SOUSA, Sandra Zaquia, 1009. “Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação”. *Revista Eletrônica Pesquiseduca*, v. 1, n. 2, jul./dez. 2009.

TAMARIT, José, 1996. *Educar o soberano: crítica ao iluminismo pedagógico de ontem e de hoje*. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, org, 2005. *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Polis.

TEIXEIRA, Anísio Spinola, 1930. Porque “Escola Nova”? In: *Boletim da Associação Bahiana de Educação*. Salvador, n.1, 1930. p. 2-30.

TEIXEIRA, Anísio, 1956. “Educação não é Privilégio”. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 26, n. 63, p. 3-31, jul.-set. 1956. Rio de Janeiro: MEC/INEP.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso, 1996. “Movimentos sociais e conselhos”. In: ABONG, A participação popular nos conselhos de gestão. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 15, jul. 1996.

UNESCO, 2010. *Educação: um tesouro a descobrir – destaques*. Brasília: Unesco.

UNESCO, 2010a. *Monitoramento dos objetivos da Educação para Todos 2010*. Brasília: Unesco

WEFFORT, Francisco, 1992. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras.

WEFFORT, Francisco, 2012. *Espada, cobiça e fé: as origens do Brasil*. São Paulo: Civilização Brasileira.

WERLE, Flávia Obino Corrêa, 2003. *Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica*. Rio de Janeiro: DP&A.

WERLE, Flávia Obino Corrêa, org., 2006. *Sistema municipal de ensino e regime de colaboração*. Ijuí: Unijuí.