



O REGIME DE COLABORAÇÃO DOS
PODERES PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO

*Relatório do Grupo de Trabalho instituído
pela Portaria nº 643, de 2 de maio de
1994, do Excelentíssimo Senhor Ministro
de Estado da Educação e do Desporto*

PH

O REGIME DE COLABORAÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO

*Relatório do Grupo de Trabalho instituído
pela Portaria nº 643, de 2 de maio de
1994, do Excelentíssimo Senhor Ministro
de Estado da Educação e do Desporto*

Grupo de Trabalho (GT)

Presidente - *Antonio José Barbosa (Secretário Executivo do MEC)*

Layrton Borges de Miranda Vieira (Conselho Federal de Educação)

Paulo Alcântara Gomes (Conselho Federal de Educação)

Relator - *Jorge Nagle (Conselho Federal de Educação)*

Iara Wortman (Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação)

Relator - *José Mário Pires Azanha (Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação)*

Ulisses de Oliveira Panisset (Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação)

José Carlos de Almeida da Silva (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras)

Roberto José Marques Pereira (Conselho de Secretários Estaduais de Educação)

Edla de Araújo Lira Soares (União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação)

Rodolfo Joaquim Pinto da Luz (Secretário de Educação Superior - MEC)

Maria Aglaê de Medeiros Machado (Secretária de Educação Fundamental - MEC)

Sumário

O regime de colaboração dos Poderes Públicos em educação	03
. Nota prévia	03
. Introdução	04
. Regime de colaboração: propostas	06
I - Cooperação entre a União e as Unidades Federadas para universalização, descentralização de gestão e melhoria do ensino fundamental público e privado	07
II - Cooperação entre a União e as Unidades Federadas para autorização de funcionamento, reconhecimento, fiscalização e supervisão de instituições de ensino superior privadas	08

Anexos:

. Proposta do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação	10
. Portaria nº 643, de 2 de maio de 1994 (MEC)	11

O REGIME DE COLABORAÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO

Art. 211 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar. (Constituição Federal - 1.988)

Nota prévia

Os estudiosos da legislação sobre educação no Brasil não têm se detido suficientemente no texto e nas implicações do Art. 211 da Constituição de 1988. Daí a importância da proposta, feita pelo Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, por ocasião de reunião conjunta com o Conselho Federal de Educação, em fevereiro de 1994.

Sobre o Art. 211, a proposta enfatizou que

este dispositivo é de essencial importância, porque se funda na idéia de que o princípio federativo em educação pressupõe a descentralização e exige o regime de colaboração das instâncias federal, estaduais e municipais na organização dos sistemas de ensino.

Com o objetivo de esclarecer o significado de regime de colaboração, o Fórum sugeriu a constituição de um Grupo de Trabalho, com representação de entidades diretamente envolvidas no assunto, ocasião em que ressaltou a importância dos estudos preconizados para as ações previstas no **Plano Decenal de Educação para Todos**.

O Ministério da Educação e do Desporto, sensível aos problemas que motivaram a apresentação da proposta, constituiu Grupo de Trabalho (Portaria Ministerial nº 643, de 2/5/94)

incumbido de analisar e propor mecanismo de aprimoramento da colaboração entre os sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, objetivando a melhoria da qualidade da educação brasileira.

Na verdade, a constituição do Grupo de Trabalho também traduziu uma das preocupações do **Plano Decenal de Educação para Todos**: a idéia de *Fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso*, um dos Objetivos Gerais do **Plano**

Decenal que, nos seus desdobramentos, aponta para a necessidade de ações integradas do Ministério, das Secretarias Estaduais e Municipais e dos Conselhos de Educação e Universidades.

Aliás, o Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, nas reuniões realizadas em 1993 e em 1994, aprovou documentos em favor de uma maior descentralização, o último dos quais foi a moção aprovada na Reunião Conjunta com o Conselho Federal de Educação; em fevereiro deste ano que encareceu a necessidade de *uma ampla redefinição das funções, competências e responsabilidades de cada nível da administração educacional*, com vistas à descentralização e à integração de esforços das várias esferas de atuação pública em educação.

Introdução

1. Nas Constituições de 1946 e de 1967 e nas conseqüentes leis de diretrizes e bases da educação nacional (Leis nºs 4.024/61, 5.540/68 e 5.692/71) a organização dos sistemas de ensino federal e estaduais foi atribuída, respectivamente, à União e aos Estados, sem outras especificações. Previram-se, também, a assistência técnica e financeira da União aos sistemas estaduais.

A novidade importante trazida pelo Art. 211 da atual Constituição está justamente na idéia de que na organização de seus respectivos sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em **regime de colaboração**. Ao dispor nesses termos, a Constituição evoluiu na maneira de compreender o princípio federativo nos assuntos educacionais. A evolução consistiu na passagem de uma compreensão estreita do papel da União como de tutela e de assistência com relação às Unidades Federadas para a compreensão ampla de que na organização dos sistemas de ensino federal, estaduais e municipais não devem prevalecer relações hierárquicas, que apenas ensejam a assistência e a tutela, mas relações entre iguais que somente admitem o **regime de colaboração**.

2. A própria idéia de colaboração num empreendimento qualquer pressupõe que os participantes agirão de forma articulada visando aos mesmos objetivos gerais. É possível até que o empreendimento, objeto da colaboração, se desenvolva em etapas e que os eventuais colaboradores atuem separadamente em distintas fases mas excluí-se, por completo, que possam agir em desarmonia ou desarticuladamente.

Visar aos mesmos objetivos gerais, sem que haja cooperação entre as diversas instâncias normativas ou administrativas, poderá ter como conseqüências a sobreposição de ações ou a omissão em pontos fundamentais. Convém mais uma vez notar que tanto o Ministério da Educação e do Desporto como o Conselho Federal de Educação são instâncias de âmbito nacional e, portanto, os seus pronunciamentos devem circunscrever-se a aspectos básicos, normas gerais, afinal, à política educacional em suas linhas mais abrangentes. Além disso, é da essência da democracia federativa que, sempre que determinadas tarefas ou funções possam ser praticadas por esferas que não sejam as centrais, estas não devem absorvê-las. No que diz respeito à tese descentralizadora, nas reuniões conjuntas do Conselho Federal

com os Conselhos Estaduais de Educação, muitas vezes, a defesa da autonomia dos sistemas estaduais de ensino chegou a ser recorrente nos pronunciamentos de Barreto Filho, de Carlos Pasquale, de Esther Figueiredo Ferraz, de Newton Sucupira e de outros, todos retomando as teses claras e lúcidas de Almeida Jr., na apresentação do anteprojeto que deveria dar origem à Lei nº 4.024/61. Dessa apresentação, vale destacar o seguinte trecho:

Através de normas suficientemente genéricas, procuramos sobretudo assegurar, dentro da unidade básica da organização escolar e do conteúdo ideológico do ensino brasileiro a autonomia dos sistemas locais e a flexibilidade das escolas(...).

3. Com relação à expressão "sistema de ensino", ela tem uma

significação carregada de ambigüidade. Muitas vezes, ela é usada para referência exclusiva ao conjunto de instituições educacionais localizadas num determinado território (país, estado, etc.); em outras, o uso refere-se principalmente ao conjunto de normas (legais, administrativas e pedagógicas) que regulam a organização e o funcionamento de uma rede de escolas e ainda, em outras vezes, o uso tem uma referência mais ampla que abrange normas, escolas e até outras instituições.

Mas, em qualquer desses significados não haverá sistema se as entidades que o compõem não estiverem articuladas e coesas sob os mesmos princípios e normas.

Nesse quadro conceitual, o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na organização dos seus sistemas de ensino, deverá ser compreendido como a busca e o estabelecimento de mecanismos eficazes para assegurar a harmonia de atuação das diferentes esferas normativas e administrativas do Poder Público com o propósito comum de desenvolvimento e melhoria da educação brasileira.

Evidentemente, às diferentes esferas do Poder Público podem caber diferentes responsabilidades mas, num regime de colaboração, o exercício dessas responsabilidades não pode ser oportunidade para eventuais atritos entre órgãos normativos e administrativos federais, estaduais e municipais disputando competências que poderiam ser repartidas mas não sobrepostas. Aliás, esse é o entendimento do Art. 214 da Constituição Federal - complementar ao Art. 211 - quando estabelece que o Plano Nacional de Educação visará à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público.

4. Na tradição da educação brasileira, desde a Lei nº 4.024/61, são inumeráveis os exemplos de articulação entre órgãos administrativos dos níveis federal, estaduais e municipais. Convênios e outros tipos de acordo têm sido firmados e executados envolvendo as esferas do Poder Público. Pode-se até discutir a eficácia desses acordos, mas não é isso o que

importa ressaltar neste momento. O que interessa agora é mostrar que esse contínuo entendimento entre órgãos administrativos federais, estaduais e municipais não tem ocorrido nas relações entre os correspondentes órgãos normativos.

Nos últimos 30 anos, Conselho Federal e Conselhos Estaduais já se reuniram, muitas vezes, com escassíssimos resultados em termos de consolidar uma prática articulada na organização de sistemas de ensino autônomos. Com a emergência, no cenário educacional, de sistemas municipais de ensino e dos correspondentes conselhos municipais, a questão da articulação entre todos esses órgãos normativos ficou ainda mais complexa, mas também abriu perspectivas para a busca de soluções mais participativas e conseqüentemente mais democráticas.

Tanto com relação à articulação administrativa como com relação à articulação normativa, o que sempre faltou foi uma política geral de educação consistente e com diretrizes claras sobre os modos pelos quais a União, os Estados e os Municípios devem congregarem-se numa ação conjunta. O Plano Decenal de Educação para Todos constitui excepcional oportunidade para que, de fato, institua-se agora o regime de colaboração nas esferas administrativas e normativas.

Regime de colaboração: propostas

O regime de colaboração, conforme preceitua o Art. 211 da Constituição Federal, pode iniciar-se por providências simples e facilmente executáveis que ensejem, na sua plenitude, um conjunto de ordenações, de diferentes níveis, que garantam a cooperação entre a União e as Unidades Federadas, tanto no que diz respeito aos órgãos administrativos como normativos, abrangendo todos os níveis de ensino.

As providências adiante arroladas pretendem, em especial, assinalar pontos prioritários que exigem um esforço imediato de colaboração entre as diferentes esferas do Poder Público. Em alguns casos, as providências dependem de ação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios; em outros, a ação envolverá apenas duas esferas do Poder Público.

Em muitos casos, a providência implica a edição de instrumentos legais adequados. Mas, de um modo geral, as providências sugeridas não implicam a proposição de novas leis ou modificação das vigentes se estas forem interpretadas nos termos do que preceitua o Art. 211, isto é, como oportunidades de instituição de um regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Cioso da tarefa que lhe foi cometida, o Grupo de Trabalho (GT) não pretendeu com as propostas aqui apresentadas esgotar a questão do regime de colaboração. O GT está consciente de que não foi alcançada a plenitude desejável num processo de mais ampla descentralização. Na realidade, o GT procurou identificar questões consideradas nevrálgicas a serem resolvidas por meio de propostas simples. Sem abdicar de suas posições doutrinárias, o GT procurou sugerir providências executáveis nos limites e possibilidades da legislação vigente.

I - Cooperação entre a União e as Unidades Federadas para universalização, descentralização de gestão e melhoria do ensino fundamental público e privado.

1. Estímulo à criação e à implantação de Conselhos Municipais de Educação, com ampla representação comunitária, com atribuições normativas, deliberativas e consultivas. A principal atribuição do Conselho Municipal será a de organização de sistema de ensino do Município. A eventual inexistência de rede de escolas municipais não deve ser impedimento à criação de conselho porque, nesse caso a instituição deverá polarizar as preocupações comunitárias com a educação e ter um indispensável papel consultivo com relação a todas as iniciativas educacionais do próprio Município e de outras esferas do Poder Público e de entidades não governamentais.
2. Os Conselhos Estaduais de Educação expedirão normas para a delegação de atribuições normativas e deliberativas aos Conselhos Municipais de Educação, atendendo às peculiaridades de cada caso.
3. Os Conselhos Estaduais de Educação estimularão ainda a criação de Conselhos Regionais de Educação que reúnam integrantes de Conselhos Municipais e de outras instituições sociais da região abrangida. A eventual inexistência de Conselhos Municipais não deve ser impedimento à criação de Conselhos Regionais. Tais Conselhos terão como finalidade principal a formulação de diretrizes para o desenvolvimento educacional integrado da região, em todos os níveis.
4. As Unidades Federadas (Estados e Municípios) proporão a criação de fundos especiais de educação (municipais e estaduais) destinados a gerir as receitas, inclusive aquelas previstas no Art. 212 da Constituição Federal, e a cobrir despesas relativas a programas, projetos e atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de educação infantil.
5. Os Municípios sem experiência na manutenção de redes próprias de escolas de ensino fundamental serão orientados, conjuntamente, pela Secretaria de Estado da Educação e pelo Conselho Estadual de Educação visando ao efetivo cumprimento das obrigações constitucionais em matéria de ensino. Assegurada a livre escolha dos municípios participantes, essa orientação visará integrar a atuação municipal, aos esforços estaduais na manutenção, gestão e supervisão da rede de escolas de ensino fundamental. Para assegurar aos Municípios a livre escolha da forma pela qual integrarão os seus esforços aos do Estado, a orientação a ser oferecida deverá incluir um quadro das várias possibilidades de atuação municipal no ensino como alternativa à simples manutenção de escolas municipais. Por isso, o elenco dessas possibilidades de atuação municipal não deverá limitar-se à participação financeira mas, também, prever a assunção de responsabilidades na gestão e melhoria do ensino fundamental.
6. O Ministério da Educação e do Desporto e os Conselhos Estaduais de Educação estimularão a realização de inovações pedagógicas no ensino fundamental sob responsabilidade direta dos Municípios. A ação ministerial deverá assumir a forma de assistência financeira e eventualmente técnica, e a ação dos Conselhos Estaduais de Educação visará à proposição de diretrizes para formulação e implantação de experiências pedagógicas na forma de projetos escolares de unidade ou abrangentes de pequeno número de escolas.

7. Criação e manutenção de órgãos municipais de natureza técnico-administrativa encarregados dos assuntos de educação de responsabilidade das Prefeituras Municipais.

8. Os Municípios, após ampla discussão comunitária, deverão indicar à União e aos Estados as suas mais prementes dificuldades no ensino fundamental ou outras que afetem a qualidade desse ensino. Essa indicação deverá ser ponto de partida para ações conjuntas da União, do Estado e do próprio Município visando à solução dos problemas e, também, para a elaboração de futuros planos de educação.

9. Criar, em cada Estado e no Distrito Federal, comissão especial, com representantes da União, do Estado, dos Municípios e da sociedade em geral, para acompanhar todas as ações educacionais que ofereçam oportunidades de colaboração entre as esferas do Poder Público e sugerir providências.

II - Cooperação entre União e as Unidades Federadas para autorização de funcionamento, reconhecimento, fiscalização e supervisão de instituições de ensino superior privadas.

1. As propostas de autorização de funcionamento de instituições de ensino superior privado serão protocoladas nos Conselhos Estaduais de Educação ou no Conselho de Educação do Distrito Federal para receber parecer sobre a oportunidade e a conveniência da iniciativa segundo critérios fixados pelos respectivos Conselhos. No caso de parecer favorável o processo será encaminhado ao Conselho Federal de Educação para prosseguimento da tramitação até decisão final. No caso de parecer desfavorável o processo será arquivado ou, se houver pedido de reconsideração que conteste explicitamente as razões do parecer que recomendou o arquivamento, o Conselho Estadual emitirá, como primeira instância, pronunciamento em 45 dias. No caso de processos que recebam parecer favorável no Conselho Federal de Educação, a Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação e do Desporto solicitará ao respectivo Conselho Estadual de Educação a indicação de membro(s) para compor(em) a Comissão Verificadora.

2. As solicitações de reconhecimento serão protocoladas no MEC e a Secretaria de Ensino Superior solicitará ao respectivo Conselho Estadual de Educação a indicação de membro(s) para compor(em) a Comissão Verificadora. Nas situações previstas no item seguinte, o processo de reconhecimento dará entrada no respectivo Conselho Estadual de Educação e a Comissão Verificadora incluirá especialistas indicados pelo Ministério.

3. O Ministério da Educação e do Desporto poderá delegar aos Conselhos Estaduais de Educação a fiscalização e a supervisão do ensino superior privado, nos casos em que os Estados reúnam condições consideradas satisfatórias tanto no que diz respeito ao ensino fundamental como também com relação às escolas superiores estaduais e às municipais já jurisdicionadas aos Conselhos Estaduais.

4. No quadro atual das divisões de jurisdição entre o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação, em relação às escolas superiores privadas, o Conselho Federal de Educação delegará competências aos Conselhos Estaduais de Educação no caso em que os Estados reúnam condições satisfatórias, tanto no que diz respeito ao ensino fundamental como também às escolas superiores estaduais e às municipais já jurisdicionadas aos Conselhos Estaduais.

5. As propostas de criação de universidades, por autorização ou reconhecimento, terão a sua tramitação, no que couber, regulada pelos itens anteriores conforme seja o caso.

PROPOSTA DO FORUM DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO

Apresentada na reunião conjunta do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação e do Conselho Federal de Educação. Aprovada por unanimidade.

O primeiro tema desta reunião se desdobra, naturalmente, sobre os demais. Contudo, uma adequada discussão deste tema somente poderá ser feita tendo como referência as atuais LEIS de DIRETRIZES e BASES da EDUCAÇÃO NACIONAL e dos projetos atualmente em exame no Congresso.

No entanto, a atual Constituição Federal, no seu artigo 211 e parágrafos, estabelece que a UNIÃO, os ESTADOS, o DISTRITO FEDERAL e os MUNICÍPIOS, organizarão os seus sistemas de ensino, em regime de colaboração. Este dispositivo é de essencial importância, porque se funda na idéia de que o princípio federativo em educação pressupõe a descentralização e exige o regime da colaboração das instâncias federal, estaduais e municipais na organização dos sistemas de ensino. Este dispositivo, pois, é que deve balizar o estabelecimento das competências e das relações entre todos os conselhos de educação.

O Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação entende, por isso, que é urgente e inadiável que a questão dos termos e das condições de cooperação entre a União, os Estados e os Municípios é absolutamente prioritária, porque só o enfrentamento dessa questão poderá definir, rapidamente, o consórcio de todos os esforços na melhoria da qualidade da educação brasileira. Com esta preocupação, o Fórum propõe que se instale de imediato um Grupo de Trabalho com objetivo específico de estabelecer diretrizes e orientações descentralizadoras visando dar consequências práticas ao regime de colaboração estabelecido no artigo 211 da Constituição Federal.

Desse Grupo de Trabalho devem participar representantes do Conselho Federal, dos Conselhos Estaduais, do Consed e da UNDIME. O Ministério da Educação e do Desporto, pela sua posição de liderança no cenário educacional do PAÍS, deve tomar as iniciativas para que a constituição do Grupo de Trabalho ocorra e prepare, em prazo definido, um documento contendo as recomendações necessárias.

Esse documento, uma vez aprovado pelos órgãos envolvidos, constituirá o ponto de referência para todas as ações conjuntas dos órgãos participantes.

Esse documento fixará os compromissos que orientarão a atuação de Municípios, Estados, Distrito Federal e União.

Nessas condições, o documento facilitará uma maior continuidade das ações educacionais, inclusive aquelas preconizadas no Plano Décenal da Educação.

Brasília, 22 de fevereiro de 1994.

O Ministro de Estado da Educação e do Desporto, no uso de suas atribuições legais e considerando o disposto no Artigo 211 da Constituição Federal, resolve:

Art. 1º Instituir Grupo de Trabalho incumbido de analisar e propor mecanismos de aprimoramento da colaboração entre os sistemas de ensino e o atendimento prioritário a escolaridade obrigatória, objetivando a melhoria da qualidade da educação brasileira.

Art. 2º O Grupo de Trabalho, sob a presidência do Secretário-Executivo do Ministério da Educação e do Desporto, Antonio José Barbosa, será integrado por Layrton Borges de Miranda Vieira, Paulo Alcântara Gomes e Jorge Nagle, do Conselho Federal de Educação; Lara Wortmann, José Mário Pires Azanha e Ulisses de Oliveira Panisset, do Fórum de Conselhos Estaduais de Educação; José Carlos de Almeida da Silva, do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras; Roberto José Marques Pereira, do Conselho de Secretários Estaduais de Educação; Edla de Araújo Lira Soares, da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação; Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, Secretário de Educação Superior/MEC e Maria Aglaê de Medeiros Machado, Secretária de Educação Fundamental/MEC.

Art. 3º O apoio técnico ao Grupo de Trabalho será prestado pelo Conselho Federal de Educação e pela Secretaria-Executiva deste Ministério.

Art. 4º O Grupo de Trabalho terá o prazo de até 60 (sessenta) dias para apresentar o relatório conclusivo.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

MURILIO DE AVELLAR HINGEL