

# Controle Social na Educação

## Gestão Democrática e Conselhos

Realização:

**CAO Educação e CEAf**



Conselhos Escolares

Conselhos de Educação

Conselhos de Controle e Acompanhamento do FUNDEB

Conselhos de Alimentação Escolar



Centro de Estudos e  
Aperfeiçoamento Funcional

**Ministério Público**  
do Estado do Rio de Janeiro

[www.mprj.mp.br](http://www.mprj.mp.br)





Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção  
à Educação – CAO Educação

Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - CEAF

Rio de Janeiro, RJ

Setembro de 2013



# SUMÁRIO

<b>1</b>	APRESENTAÇÃO .....	7
<b>2</b>	GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO .....	8
<b>3</b>	CONSELHOS ESCOLARES .....	13
<b>4</b>	CONSELHOS DE EDUCAÇÃO .....	16
<b>5</b>	CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB .....	21
<b>6</b>	CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR .....	27
<b>7</b>	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	36
<b>8</b>	REFERÊNCIAS .....	37
<b>9</b>	ANEXO I - MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA-1932 .....	39
<b>10</b>	ANEXO II - CONTATOS .....	65





# 1 APRESENTAÇÃO

Esta publicação integrou o material desenvolvido para os desdobramentos do Encontro Estadual Ministério Público e o Controle Social na Educação, ocorrido em 06 de setembro de 2013, no Rio de Janeiro.

Sua redação nasceu da reflexão sobre os movimentos que antecederam ao atual estágio da democracia no direito educacional em nosso país.

Para essa recordação, nada melhor que o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, transcrito na íntegra no anexo deste trabalho, em homenagem aos seus subscritores e ao rico legado que deixaram à sociedade brasileira.

Já o objetivo destas linhas foi o de facilitar o percurso daqueles que estão ampliando seu exercício de cidadania para se iniciarem nas atividades dos conselhos de controle social na educação.

Para tal finalidade, a busca foi por uma leitura simples e direta, que se apresentasse útil em momento de ambientação com a temática aqui abordada, especialmente voltada ao realce da gestão democrática do ensino por meio do fortalecimento dos conselhos atuantes na área da educação.

Se despertar o interesse para o aprofundamento dos estudos nos assuntos aqui abordados, este texto já terá alcançado o seu propósito.

Se provocar a aproximação dialógica da área jurídica com a área da educação e vice-versa, possibilitando colaborar na pavimentação do acesso da legalidade à realidade, terá provado que a *Pedagogia dos Sonhos Possíveis*, de Paulo Freire, está muito viva entre nós.



*“Só existirá uma democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública.”*

Anísio Teixeira

## 2 GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO

O longo histórico iniciado pelo movimento dos Pioneiros da Educação Nova com o manifesto de 1932 prosseguiu em vários e importantes passos que marcaram a gradativa evolução até os dias atuais.

Hoje o princípio da gestão democrática do ensino público está insculpido no art. 206, inciso VI da Constituição da República do Brasil.

O que essa previsão constitucional significa na realidade contemporânea?

Como se depreende da leitura dos objetivos também constitucionalmente definidos para a educação em nosso país<sup>1</sup>, um deles é o do preparo para o exercício da cidadania, sendo esta, por sua vez, fundamento do Estado Democrático de Direito em que se constitui a República Federativa do Brasil.<sup>2</sup>

Assim, para o efetivo aprendizado do exercício da cidadania nas escolas se faz necessário que a gestão destas seja democrática.

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

2 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

**II - a cidadania;**

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo**, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (grifamos)





Exercitar no meio escolar a escolha de representantes, a realização de assembléias, a cooperação de cada um dos que integram a comunidade, a revelação de lideranças, os conceitos de legitimidade e de mobilização social, é atividade estruturante para a formação de cidadãos.

A cidadania de cada indivíduo é o ponto de partida para que o controle social se efetive. A escola que de fato pretenda transmitir aos seus estudantes a importância da participação popular e as formas pelas quais a democracia é colocada em prática, precisa oferecer ambiência, rotinas e projeto político-pedagógico que lhes sirvam de exemplo.

Mais que o cumprimento de atos normativos, a educação escolar para a cidadania decorre de preceitos sociais de ética e valores humanos.

Gerir democraticamente significa decidir de forma coletiva e transparente sobre os rumos das unidades escolares, compreendendo a pluralidade e respeitando as diferenças.

É criar e manter espaços de diálogo e de construção conjunta nas escolas, para que se possa conferir prioridade ao que a própria comunidade escolar de fato escolheu ser prioritário.

É possibilitar e estimular que a voz dos próprios estudantes, de seus pais/mães/responsáveis, dos funcionários e dos docentes da escola possa ser manifestada, ouvida e considerada, seja na elaboração do projeto pedagógico, seja na administração dos recursos.

Conferir democracia à gestão é colocá-la a serviço da coletividade.

Veja-se que a sociedade brasileira quer aprofundar esta conquista legal. O eixo II da Conferência Nacional de Educação, que aconteceu no ano de 2010 em Brasília com a participação de diversos setores, indicou a necessidade de ampliação do princípio constitucional ora analisado, para alcançar também o setor privado de ensino. O Documento Final<sup>3</sup> da conferência (p. 41) é claro ao afirmar que ***“A gestão democrática da educação nas instituições educativas e nos sistemas é um dos princípios constitucionais do ensino público, segundo o***

---

3 Disponível em:  
[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf)



*art. 206 da Constituição Federal de 1988, que deve ser estendido ao setor privado de ensino com as necessárias alterações legais”. (grifos do original)*

Nesta clara compreensão de que, seja no âmbito público seja no privado, a educação tem a atribuição de formar cidadãos, prossegue o mencionado documento afirmando que “A fundamentação da **gestão democrática** está, portanto, na constituição de um espaço público de direito, **que deve promover condições de igualdade, liberdade, justiça e diálogo em todas as esferas**, garantir estrutura material e financeira para a oferta de educação de qualidade, **contribuir para a superação do sistema educacional seletivo e excludente** e, ao mesmo tempo, possibilitar a interrelação desse sistema com o modo de produção e distribuição de riquezas, com a organização da sociedade, com a organização política, com a definição de papéis do poder público, com as teorias de conhecimento, as ciências, as artes e as culturas.” (primeiro grifo do original)

Esclarece o texto, no entanto (p.45): “Para isso, urge definir, em lei nacional, diretrizes gerais e mecanismos institucionais, que regulamentem o artigo 206 da CF/88, concretizando o princípio de gestão democrática. Esses mecanismos devem ser válidos, guardadas as especificidades, para o sistema público e para o setor privado de educação”.

Veja-se que o projeto de lei do novo plano nacional de educação (PLC 103/2012), que está em tramitação no Congresso Nacional, destinou uma de suas vinte metas especificamente à gestão democrática:

*Meta 19: garantir, em leis específicas aprovadas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a efetivação da gestão democrática na educação básica e superior pública, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa e das universidades.*

As oito estratégias que acompanham a meta 19 bem demonstram a relevância do tema.



Para o foco do presente trabalho, destacam-se as de número 2 e 5, adiante transcritas:

*19.2) Ampliar os programas de apoio e formação aos conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, conselhos de alimentação escolar, conselhos regionais e outros; e aos representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas.*

*(...)*

*19.5) Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo.*

Fica claro com a leitura da meta 19 e de suas estratégias que para a plena realização do princípio da gestão democrática do ensino não basta assegurar que as direções das unidades sejam escolhidas pela comunidade escolar, embora este também seja um elemento muito importante.

A verdadeira força das unidades de ensino para o avanço na qualidade do serviço educacional está diretamente relacionada ao real e autônomo funcionamento dos conselhos legalmente previstos para a área da educação, especialmente os escolares.<sup>4</sup>

O Documento Final da CONAE 2010 (p. 43) também asseverou que a gestão democrática *“precisa ser assumida como fator de melhoria da qualidade da educação e de aprimoramento e continuidade das políticas educacionais, enquanto políticas de Estado articuladas com as diretrizes nacionais para todos os níveis e modalidades de educação.”* (grifos nossos).

---

4 Lei de Diretrizes e Bases da Educação:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

**II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.**  
(grifamos)



É por essas razões que a atribuição do Ministério Público no acompanhamento das atividades dos conselhos da área da educação assume proporção de extrema relevância, inclusive no cumprimento de sua missão constitucional de defesa do regime democrático<sup>5</sup>.

O presente estudo dirige o olhar para as práticas que promovam a aproximação dos órgãos de gestão e de controle institucional (interno ou externo)<sup>6</sup> às esferas de controle social na área da educação, com vistas ao fortalecimento da gestão democrática, base da qualidade do ensino.

Os conselhos são instâncias colegiadas e plurais que têm o potencial de vivificar novos paradigmas de relacionamento dos cidadãos e da sociedade com as instituições governamentais.

Daí a importância de que ultrapassem existências formais, que os limitam à posição de meros legitimadores de escolhas que se lhes apresentam prontas.

Uma vez em ação, também não devem permitir que seu papel se esvazie no isolamento ou se resuma a infundáveis debates sem resultados ou atitudes concretas.

Interagir com os demais conselhos das diversas áreas, por exemplo<sup>7</sup>, promove e consolida a coesão desses órgãos no aparelhamento do controle social.

Participar dos espaços democráticos extraescolares, como os fóruns e as conferências, incentivando que os debates sejam desenvolvidos sob as diferentes óticas dos grupos sociais, também é medida fundamental.

Passemos então à análise de cada um dos conselhos atuantes na área da educação, na medida do alcançável em um trabalho deste porte.

---

5 Constituição da República:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

6 Tribunais de Contas, Poder Legislativo, Controladorias, e órgãos de fiscalização como o Ministério Público, Federal e Estadual (arts 70, 71 e 74 da Constituição da República).

7 Conselhos de Assistência Social, de Saúde, das Pessoas com Deficiência, de Segurança Alimentar e Nutricional, Tutelares, de Direitos, entre tantos outros.



### 3 CONSELHOS ESCOLARES

O primeiro passo a ser dado para que os Conselhos Escolares possam, de fato, cumprir sua função é a ampla divulgação quanto às suas existência e atribuições nas próprias unidades de ensino.

A prática tem demonstrado que ainda é lento o processo de informação sobre o papel desse colegiado, especialmente entre os alunos e seus responsáveis.

Muitos desconhecem que em cada escola pública deve existir um Conselho Escolar, formado por integrantes dos diversos segmentos daquela própria unidade, e que há, inclusive, determinação legal nesse sentido, como visto acima.

Menos ainda é sabido quanto ao amplo poder não só fiscalizador como decisório dessas esferas coletivas de participação.

Todos têm responsabilidade na sua divulgação.

Sistemas de ensino, diretores, professores, funcionários, pais, mães, responsáveis, alunos, conselheiros em exercício e ex-conselheiros podem ser elencados como os principais agentes dessa tarefa.

Por outro lado, a alternância dos representantes no órgão, bem como dos segmentos no exercício da presidência ou direção do colegiado, também são fatores que contribuem para a consolidação desse espaço como de verdadeira gestão democrática, além de contribuir para que a difusão de seus trabalhos ocorra de maneira equânime e contínua entre os segmentos.

Os Conselhos Escolares possuem importantes funções no desenvolvimento da autonomia da escola. Seu papel deve ser de destaque, por exemplo, na elaboração do projeto político-pedagógico, do regimento ou plano de convivência escolar, na consolidação de rotinas inclusivas e humanísticas e na definição do uso dos recursos destinados à unidade.



O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares produzido pelo Ministério da Educação em parceria com diversos outros atores, qualifica as competências dos Conselhos Escolares como: deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora.

O estudo feito pelo referido programa apontou, no entanto, para uma tendência à constrição das funções dos conselhos escolares nas normas elaboradas pelos sistemas de ensino. Estes, especialmente em virtude do formato de gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE<sup>8</sup>, acabam por transformar os conselhos em entidades civis, com personalidade jurídica e estatutos próprios “com institucionalidade independente da escola”<sup>9</sup>.

Essa fórmula tem fragilizado o envolvimento e o sentimento de pertença dos membros dos conselhos em relação à escola e à comunidade, posicionando-os em situação preponderantemente burocrática e legitimadora.

A fim de bem desempenharem sua função, os conselheiros precisam ir além, sendo a ponte liga a escola ao seu entorno, inclusive buscando instrumentos que auxiliem as direções a oferecer um serviço educacional de qualidade.

Os sistemas de ensino devem garantir, além de formação continuada aos membros dos conselhos, transparência e equilíbrio na sua composição, de modo que todos os segmentos sejam representados e tenham condições efetivas de participação isonômica<sup>10</sup>.

Também é preciso que as direções colaborem com a estrutura física e administrativa para que as reuniões e demais atividades dos conselhos possam ocorrer a contento e sem embaraços.

---

8 Vide Lei 11.947/09 e Resolução CD/FNDE nº 10, de 18/04/13.

9 Publicação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. *Conselhos Escolares: Uma estratégia de Gestão Democrática da Educação Pública*. Brasília: Ministério da Educação – Secretaria de Educação Básica, 2004. p. 41. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce\\_gen.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf)

10 Lei de Diretrizes e Bases da Educação:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino. (grifamos)



Os membros eleitos, por sua vez, honram a confiança que receberam dos seus pares quando se comprometem com um trabalho ativo e claro, ouvindo seus representados antes das reuniões do conselho e prestando-lhes contas após as decisões tomadas pelo colegiado.

Além das reuniões sistemáticas, cuja periodicidade deve ser amplamente divulgada à comunidade escolar, sendo as atas afixadas nos murais das escolas, é salutar que os Conselhos Escolares realizem periodicamente sessões públicas de divulgação de suas atividades, propiciando a avaliação destas, e o encaminhamento de sugestões ou críticas para o seu aperfeiçoamento.

Pertinente consignar que a atuação desses conselhos precisa acontecer dentro e fora da escola, em razão do seu forte traço mobilizador.

Interagindo, a título de exemplo, com associações de bairro, postos de saúde, Diretorias ou Coordenadorias Regionais de Educação, Conselhos Tutelares e Promotorias de Justiça locais, os conselheiros escolares devem ser profundos conhecedores da realidade que cerca a unidade de ensino na qual atuam.

Bem ilustram o verdadeiro sentido da atuação dos Conselhos Escolares os seguintes trechos da publicação *Conselhos Escolares: Uma estratégia de Gestão Democrática da Educação Pública*<sup>11</sup>:

*O Conselho Escolar constitui a própria expressão da escola, como seu instrumento de tomada de decisão.*

*(...)*

*O Conselho será a voz e o voto dos diferentes atores da escola, internos e externos, desde os diferentes pontos de vista, deliberando sobre a construção e a gestão de seu projeto político-pedagógico.*

*(...)*

*O ato companheiro (daquele que faz parte do mesmo objetivo) de ouvir opiniões e compartilhar decisões divide responsabilidades e aumenta a possibilidade de acertos. Essa é a razão de ser, o verdadeiro significado dos Conselhos Escolares.*

---

11 Publicação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. *Conselhos Escolares: Uma estratégia de Gestão Democrática da Educação Pública*. Brasília: Ministério da Educação – Secretaria de Educação Básica, 2004. p. 33-35. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce\\_gen.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf)



## 4 CONSELHOS DE EDUCAÇÃO

Os sistemas de ensino estão assim definidos nos artigos 16 a 18 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação:

*Art. 16. O **sistema federal** de ensino compreende:*

- I - as instituições de ensino mantidas pela União;*
- II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;*
- III - os órgãos federais de educação.*

*Art. 17. Os **sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal** compreendem:*

- I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;*
  - II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;*
  - III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;*
  - IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.*
- Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.*

*Art. 18. Os **sistemas municipais** de ensino compreendem:*

- I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;*
- II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;*
- III - os órgãos municipais de educação. (grifos nossos)*





A organização desses sistemas é fundamental na autonomia dos entes federados e os Conselhos de Educação são espaços permanentes e essenciais para assegurar o diálogo entre os setores sociais e governamentais na construção da respectiva política pública educacional.

A natureza dos Conselhos de Educação foi se transformando ao longo do tempo, sendo atualmente afirmada sua identidade como órgão de Estado e não de governo.

No entanto, para aferir em cada situação os reais níveis de sua autonomia em relação aos governos, é necessário observar a forma pela qual se compõe, bem como sua atuação prática.

O Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação, em pesquisa publicada no ano de 2007<sup>12</sup>, verificou, por exemplo, que:

*O exercício da presidência pelo Executivo, por meio do próprio Secretário de Educação ou por pessoa de sua confiança, é superior a ¼ dos conselhos do Rio de Janeiro (46%), Pernambuco (36%), Minas Gerais (33%), Ceará (32%), Paraná (27%) e Espírito Santo (26%). Pará, Rondônia e Roraima não registram a presença do Executivo na presidência de conselhos municipais de educação. No Tocantins e Rio Grande do Sul não há secretários exercendo o cargo, mas há indicados pelo Executivo (respectivamente 13% e 2%).*

Essa é uma realidade que merece reflexão. A substancial preponderância do Poder Executivo no exercício da presidência dos Conselhos de Educação é fator que pode indicar sistemas de ensino ainda pautados pela verticalidade decisória, prestando o colegiado funções características de assessoramento.

A independência dos Conselhos de Educação está diretamente relacionada à representatividade que congrega e à descentralização de poder, sendo a paridade na distribuição dos assentos no colegiado elemento primordial.

---

12 Publicação do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. *Perfil dos Conselhos Municipais de Educação*. Brasília: Ministério da Educação – Secretaria de Educação Básica, 2007. p. 79. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro\\_final\\_proconselho07.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro_final_proconselho07.pdf)



Veja-se a constatação exposta na publicação acima referida, p. 52:

*A composição e a forma de escolha dos conselheiros podem ser consideradas como indicadores da concepção que os municípios têm dos conselhos como órgãos de gestão democrática dos sistemas de ensino. Quando predominam os representantes do Executivo, por vinculação a cargos ou livre nomeação, o conselho tende a expressar a voz do governo. Quanto mais a pluralidade da representação social tiver presença e peso nas decisões, mais os conselhos assumirão a natureza de órgãos de Estado.*

É do Documento Final da CONAE 2010<sup>13</sup> (p.45) o seguinte trecho:

*Para pensar a relação entre os sujeitos e as instâncias de participação, é preciso dar especial atenção aos CEE, CME e CNE. A organização dos **conselhos** necessita, pois: superar a fragmentação comumente existente nos órgãos colegiados, articulando suas diferentes funções em um conselho de educação fortalecido; equilibrar a função normativa com a de acompanhamento e avaliação da sociedade; trazer a discussão de políticas para os conselhos; instituir uma composição que reconheça a pluralidade de saberes e contribuições, de modo a refletir a diversidade dos/das agentes e sujeitos políticos do campo educacional e para além deles/delas; que os mandatos dos conselheiros e das conselheiras não sejam coincidentes com os dos gestores/as; proibir que o exercício da Presidência do Conselho seja exercido por integrantes do Poder Executivo; ampliar iniciativas comprometidas com o desenvolvimento da capacidade e o fortalecimento da função de conselheiro/a; vincular a representação da sociedade a um fórum permanente (municipal, estadual, distrital ou nacional) de educação. (grifos do original)*

Por outro lado, não basta se constituir democraticamente e receber legalmente funções viabilizadoras da articulação social.

É imprescindível que o conselho efetiva e sistematicamente se reúna e se debruce sobre as questões enfrentadas pelo correspondente sistema de ensino.

---

13 Disponível em:

[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf)



A larga periodicidade dos encontros e/ou a baixa frequência nestes afetam a qualidade das decisões, comprometem o funcionamento dos conselhos e lhes retiram o protagonismo no controle social democrático.

Daí decorre a utilidade de que a periodicidade e o quórum para a realização das reuniões sejam previamente estabelecidos nos atos normativos instituidores dos conselhos.

Reproduzindo-se nos âmbitos regional e local a forma prevista para o âmbito nacional no §1º do art. 9º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação<sup>14</sup>, os Conselhos de Educação têm funções normativas e de supervisão.

Vale lembrar que a função normativa não se sobrepõe à atividade do Poder Legislativo (arts. 21 a 30 da Constituição da República), nem pode ser exercida por conselhos de municípios que estejam integrados ao sistema estadual de ensino.

As normas estabelecidas pelos Conselhos de Educação se dirigem às especificidades não previstas na legislação, tais como os requisitos exigidos para a autorização de funcionamento das escolas públicas e privadas do respectivo sistema de ensino.

A função consultiva decorre do papel normativo e supervisor dos Conselhos. Porém, seu exercício em colegiados que ainda não alcançaram em plenitude a natureza de órgão de Estado pode acabar por assumir um caráter simplesmente referendador de programas e projetos de governo.

A incumbência dos Conselhos de Educação tem alcance reverso e mais amplo, pois são órgãos que também detêm força deliberativa (art. 7º, da Lei 9.131/95). Assim, mobilizar a sociedade a expressar sua voz aos governos integra o feixe de suas competências.

A inexistência de plano de educação ou a inexecução de suas metas são alguns dos assuntos com os quais os Conselhos de Educação precisam se envolver diuturnamente.

---

14 Art. 9º A União incumbir-se-á de:  
(...)

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.



Outro exemplo está previsto no Decreto Federal 6.094/07:

*Art. 2º - A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo **incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes:***

*(...)*

*XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;*

*XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social. (grifamos)*

Os conselhos de educação devem receber estruturação compatível com o pleno desenvolvimento da sua missão e conferir plena publicidade aos seus atos, viabilizando o acesso dos cidadãos às suas reuniões, atas e deliberações, inclusive pela *Internet*.

O porte do sistema de ensino em que o conselho atua pode direcionar sua organização em câmaras temáticas, à semelhança do que ocorre no Conselho Nacional de Educação, que possui a Câmara de Educação Básica e a de Educação Superior (Lei 9.131/95).

Por outro lado, o art. 37 da Lei 11.494/07 previu a possibilidade de que os Conselhos do FUNDEB sejam integrados aos Conselhos Municipais de Educação, nestes instituindo-se câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, desde que observado o disposto nos seus dispositivos do inciso IV do § 1º e nos §§ 2º, 3º, 4º e 5º do art. 24.



## 5 CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

A Lei 11.494/07 regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, prevendo no seu artigo 24 que:

*O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.*

Possibilitar que o cidadão acompanhe de perto o uso do dinheiro público é um dos fundamentos do controle social e na área dos recursos educacionais a expectativa é de que essa aproximação possa ocorrer principalmente por meio do usualmente denominado Conselho do FUNDEB.

Legalmente posto como importante expressão da democracia participativa, o conselho agrega entre seus membros representantes de professores, diretores, servidores, pais de alunos, estudantes, dos Conselhos de Educação assim como, em âmbito federal e estadual, representantes Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME.

Em todas as esferas há previsão legal para o assento de representantes do Poder Executivo.

Com no mínimo quatorze membros no âmbito federal, doze no nível estadual e nove no municipal, os Conselhos devem ser criados por legislação específica, possuindo seus integrantes mandato de no máximo dois anos, permitida uma recondução por igual período.

O Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação – CONSED tem assento no colegiado federal e os Conselhos locais de Educação e Tutelar no municipal.



Não há número máximo de conselheiros legalmente determinado, mas é imprescindível que nos casos em que se faça necessário o aumento do quantitativo de integrantes seja mantido o equilíbrio das representações.

A função de Conselheiro do FUNDEB não é remunerada e os impedimentos para o seu exercício estão elencados no §5º do art. 24 da Lei 11.494/07:

*§ 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o caput deste artigo:*

*I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;*

*II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais;*

*III - estudantes que não sejam emancipados;*

*IV - pais de alunos que:*

*a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou*

*b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.*

É impedido de ocupar a presidência o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 24, § 6º, da Lei 11.494/07).



A especial preocupação com a autonomia do Conselho do FUNDEB prossegue na redação do § e 7º do art. 24:

*§ 7º Os conselhos dos Fundos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros.*

Como o FUNDEB representa substancial aporte financeiro para a educação, pretendeu a legislação envolver os conselhos incumbidos do seu controle social em uma série de garantias que lhes viabilizassem o exercício do seu mister com desembaraço e fluidez.

No entanto, a prática tem demonstrado que costumam ser variadas e profundas as dificuldades daqueles que aceitam o desafio de integrar esse conselho, inclusive no âmbito da autonomia.

A começar pela carência de capacitação técnica em área tão específica quanto a do orçamento, passando pelo peso da maior disponibilidade de presença e do acesso à informação dos representantes governamentais e chegando à precária estrutura física e de recursos humanos, os Conselhos do FUNDEB muitas vezes precisam recorrer ao Ministério Público desde os menores passos em direção ao fortalecimento de sua atuação.

Ação Ministerial foi prevista no art. 29 da Lei 11.494/07 e tem sido concretizada através da instauração de inquéritos civis, nos quais são realizadas reuniões de acompanhamento, expedidas recomendações, celebrados termos de ajustamento de conduta e distribuição ações ao Poder Judiciário, tudo com o objetivo de regularizar o funcionamento dos Conselhos do FUNDEB.

A Controladoria-Geral da União e os Tribunais de Contas também têm encontrado Conselhos do FUNDEB despreparados e submersos em um sem número de problemas estruturais e de gestão, o que vem constantemente sendo notícia nos meios de comunicação.

Um ponto que atinge a eficiência dos conselhos em geral e que produz peculiar impacto no Conselho do FUNDEB é o da descontinuidade das suas atividades por falhas em sua composição.

A previsão de suplência para os conselheiros nos atos legislativos que instituem os Conselhos do FUNDEB é medida relevante.



É estreito o prazo previsto pela Lei 11.494/07 para o mandato dos conselheiros do FUNDEB. Bem menor, por exemplo, que o dos Conselheiros de Alimentação Escolar.

A alternância de conselheiros durante esse prazo ou suas ausências às reuniões dificultam sobremaneira a apropriação dos saberes necessários ao bom desempenho de suas relevantes tarefas.

Tanto é assim que a matéria foi objeto da preocupação legislativa em dois momentos: no §3º e no §8º (incisos IV e V do art. 24 da Lei 11.494/07)<sup>15</sup>.

Os dados cadastrais relativos à criação e composição dos Conselhos do FUNDEB devem ser encaminhados ao Ministério da Educação/FNDE pelo respectivo ente federativo, sendo certo que a este também incumbe a garantia da infraestrutura e das condições materiais adequadas ao funcionamento do órgão, na forma prevista no §10, do art. 24 da Lei 11.494/07.

---

15 Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

(...)

§ 3º Os membros dos conselhos previstos no caput deste artigo **serão indicados até 20 (vinte) dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores**:

I - pelos dirigentes dos órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias;

II - nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares;

III - nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria.

(...)

§ 8º A atuação dos membros dos conselhos dos Fundos:

(...)

IV - veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;

b) atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do conselho;

c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado;

V - veda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato, atribuição de falta injustificada nas atividades escolares.





Em respeito à transparência dos atos públicos, todos os dados do Conselho do FUNDEB, bem como as atas de suas reuniões, devem ser disponibilizados na *Internet* e divulgados especialmente nas escolas da respectiva rede de ensino.

Todos os entes da federação contribuem com aportes financeiros para o FUNDEB, que é posteriormente distribuído de acordo com o número de alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, assim definidos no art. 211 da Constituição da República: estados no ensino fundamental e médio; municípios no ensino fundamental e na educação infantil.

Considerando o critério acima mencionado para o cálculo de distribuição dos recursos do FUNDEB, é de especial destaque o papel do Conselho na supervisão do censo escolar tal como previsto no §9º do art. 24 da Lei 11.494/07.

As informações relativas ao censo escolar costumam ter prazo final para envio pelos gestores ao sistema Educacenso no início do segundo semestre letivo. No ano de 2013 o limite foi a data de 31 de julho (Portaria INEP/MEC 138, DOU de 05/04/13)<sup>16</sup>.

Ao controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do fundo e à supervisão do censo escolar soma-se a atribuição do Conselho do FUNDEB de acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.

Os conselheiros devem receber e analisar as prestações de contas referentes aos programas acima mencionados, formular pareceres conclusivos acerca da aplicação dos recursos e encaminhá-los ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (§13, do art. 24 da Lei 11.494/07).

Para a consecução das incumbências do Conselho do FUNDEB, a legislação lhe conferiu poderes de **convocação, requisição, visitação e inspeção**, os quais precisam ser plenamente utilizados pelos conselheiros.

---

16 Disponível em:  
[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/legislacao/2013/portaria\\_n138\\_cronograma\\_educacenso\\_2013.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/legislacao/2013/portaria_n138_cronograma_educacenso_2013.pdf)



Ademais, colocou à sua permanente disposição os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos, assim como os referentes às despesas realizadas, inclusive por meio eletrônico (art. 25, *caput* e parágrafo único e seus incisos, da Lei 11.494/07).

Desta forma, fica clara a responsabilidade dos conselheiros no exercício da sua função, sendo imprescindível que a exerçam com seriedade e dedicação.

Visitar escolas e creches (inclusive privadas, se conveniadas com o Poder Público), requisitar e analisar documentos, inspecionar o estado dos veículos que operam com o transporte escolar, verificar a oferta/qualidade da educação de jovens e adultos e, por decisão da maioria dos seus membros, convocar o Secretário de Educação a prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas do Fundo, são alguns exemplos de atividades que devem fazer parte da rotina do Conselho do FUNDEB.

É também essencial promover interlocução com os Tribunais de Contas e com as Casas Legislativas, nestas dialogando especialmente com as Comissões de Educação e de Orçamento.

Acaso encontrem dificuldades para a realização das suas diligências e não consigam alcançar a resolução da pendência perante a própria administração pública, os conselheiros podem também acionar o Ministério Público, procurando a Promotoria de Justiça da localidade.

No que se refere ao uso de verbas federais é o Ministério Público Federal que deve ser procurado, por meio da Procuradoria da República da região.

A Controladoria-Geral da União também possui escritórios em todos os estados (para o Rio de Janeiro, veja Anexo II) e publicou em meio virtual vasto material sobre o controle social, sendo um deles específico sobre o Fundeb<sup>17</sup>.

---

17 Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaOlhoVivo/Arquivos/Fundeb.pdf>



## 6 CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

É de todos conhecida a extrema importância da alimentação na vida dos alunos. Com vínculos estreitos ao aproveitamento no processo de aprendizagem, a qualidade dos alimentos consumidos pelos estudantes é determinante no rendimento escolar e, em muitos casos, na sua própria permanência na escola.

A diretriz da inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, perpassando pelo currículo escolar, foi assinalada no art. 2º, inciso II, da Lei 11.947/09.

A mesma legislação definiu em seu art. 1º como alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente das escolas durante o período letivo e previu o funcionamento de Conselhos de Alimentação Escolar-CAEs para o respectivo acompanhamento.

Tais conselhos devem ser instituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma do estabelecido pelo art. 18 da Lei 11.947/09, para mandato de quatro anos, permitida a recondução.

Possuem assento no CAE: trabalhadores da educação, discentes (maiores de dezoito anos ou emancipados), pais de alunos, entidades civis organizadas e o Poder Executivo.

O §2º do dispositivo supramencionado dispôs que cada membro titular do CAE terá um suplente do mesmo segmento representado.

O §4º do art. 34 Resolução CD/FNDE n. 26, de 17 de junho de 2013<sup>18</sup>, que detalha o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE abriu exceção para a suplência dos titulares das cadeiras de representantes dos trabalhadores da educação e dos discentes, a estes possibilitando ter como suplentes membros de qualquer uma dessas duas categorias.

---

18 Disponível em:

<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>



O regimento interno só pode ser aprovado pelo voto de, no mínimo, dois terços dos conselheiros titulares, na forma do art. 37 da Resolução CD/FNDE 26/2013.

A previsão inicial do número de conselheiros pode ser ampliada, desde que obedecida a proporcionalidade legalmente definida.

A Resolução CD/FNDE 26/2013, possibilita, no §3º do seu art. 34, que as entidades executoras<sup>19</sup> com mais de cem escolas da educação básica organizem a composição do CAE com até três vezes o número de membros.

Pelo §4º do art. 18 da Lei 11.947/09, o representante do Poder Executivo não pode exercer a presidência ou a vice-presidência dos Conselhos de Alimentação Escolar.

Já segundo o §7º, do art. 34 da Resolução CD/FNDE 26/2013, ficou vedada a indicação do Ordenador de Despesas das Entidades Executoras para compor o Conselho de Alimentação Escolar.

O exercício do mandato de Conselheiro de Alimentação Escolar, segundo o que dispõe o art. 18, §5º da Lei 11.947/09 é considerado serviço público relevante, não é remunerado.

Da mesma forma que para os demais conselhos analisados neste trabalho, é essencial que sejam conferidas ao CAE instalações físicas e de recursos humanos que viabilizem o seu pleno funcionamento, o que foi expressamente determinado no inciso VI do art. 17 da Lei 11.947/09.

---

19 Art. 5º, inciso II, da Resolução CD/FNDE 26/2013:

II - a Entidade Executora – EEx.: Estado, Município, Distrito Federal e escolas federais, como responsável pela execução do PNAE, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas por, no mínimo 800 horas/aula, distribuídas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados;



O art. 36 da Resolução CD/FNDE 26/2013 detalhou:

*Art. 36 Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem:*

*I – garantir ao CAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como:*

*a) local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho;*

*b) disponibilidade de equipamento de informática;*

*c) transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE; e*

*d) disponibilidade de recursos humanos e financeiros, previstos no Plano de Ação do CAE, necessários às atividades inerentes às suas competências e atribuições, a fim de desenvolver as atividades de forma efetiva.*

*II – fornecer ao CAE, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas, tais como: editais de licitação e/ou chamada pública, extratos bancários, cardápios, notas fiscais de compras e demais documentos necessários ao desempenho das atividades de sua competência;*

*III – realizar, em parceria com o FNDE, a formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE e temas que possuam interfaces com este Programa; e*

*IV – divulgar as atividades do CAE por meio de comunicação oficial da EEx.*

*§1º O exercício do mandato de conselheiro do CAE é considerado serviço público relevante e não será remunerado.*



*§2º Quando do exercício das atividades do CAE, previstos no art. 19 da Lei nº 11.947/2009 e art. 35 desta Resolução, recomenda-se a liberação dos servidores públicos para exercer as suas atividades no Conselho, de acordo com o Plano de Ação elaborado pelo CAE, sem prejuízo das suas funções profissionais.*

Para a execução dos seus encargos, os CAEs poderão atuar em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estadual e municipais e demais conselhos afins (como os Conselhos Regionais de Nutricionistas) e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA<sup>20</sup>.

No art. 14 a Lei 11.947/09 reservou o percentual mínimo de trinta por cento dos recursos repassados pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, com prioridade para os assentamentos da reforma agrária e comunidades tradicionais indígenas e quilombolas.

Cabe salientar que os arts. 24 a 32 da Resolução CD/FNDE 26/2013 pormenorizaram o procedimento para o cumprimento do preceito legal aludido no parágrafo anterior.

Além de acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar e o cumprimento das diretrizes estabelecidas no art. 2º da Lei 11.947/09, é incumbência dos Conselhos ora analisados zelar pela qualidade dos alimentos, inclusive quanto às condições higiênicas, bem como verificar a aceitabilidade dos cardápios oferecidos.

O art. 35 da Resolução CD/FNDE assim dispôs:

*Art. 35 São atribuições do CAE, além das competências previstas no art. 19 da Lei 11.947/2009:*

*I – monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º desta Resolução;*

*II – analisar o Relatório de Acompanhamento da Gestão do PNAE, emitido pela EEx, contido no Sistema de Gestão de Conselhos – SIGECON Online, antes da elaboração e do envio do parecer conclusivo;*

---

20 Vide Lei 11.346/06, de Segurança Alimentar e Nutricional



*III – analisar a prestação de contas do gestor, conforme os arts. 45 e 46, e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no SIGECON Online;*

*IV – comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;*

*V – fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado;*

*VI – realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares;*

*VII – elaborar o Regimento Interno, observando o disposto nesta Resolução; e*

*VIII – elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à EEx. antes do início do ano letivo.*

*§1º O Presidente é o responsável pela assinatura do Parecer Conclusivo do CAE. No seu impedimento legal, o Vice-Presidente o fará.*

*§2º O CAE poderá desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.*



Como se vê, não há como cumprir essa gama de competências sem que o CAE visite rotineiramente as unidades de ensino onde o programa é executado, para emitir relatórios e conferir prazo de adequação às unidades onde forem verificadas irregularidades.

Em alguns casos poderá se fazer necessário acionar a Vigilância Sanitária, órgão que detém o poder de autuação da entidade inspecionada.

Não sanadas as pendências, o CAE tem a possibilidade de encaminhar cópia de toda a documentação à Promotoria de Justiça da localidade para as devidas providências.

Assim como acontece em relação aos Conselhos do FUNDEB, a necessidade de transparência dos atos públicos exige que todos os dados do CAE, bem como as atas de suas reuniões, sejam disponibilizados na *Internet* e amplamente divulgados nas escolas da respectiva rede de ensino.

Há expressa responsabilidade de os Estados, Distrito Federal e Municípios informarem ao FNDE a composição dos seus Conselhos de Alimentação Escolar, tal como previsto no §6º do art. 18 da Lei 11.947/09 e no §10 do art. 34 da Resolução CD/FNDE 26/2013.

É de se observar que os arts. 11 e 12 da Lei 11.947/09 atribuíram a responsabilidade técnica pela alimentação escolar a profissional nutricionista, que deve elaborar os cardápios respeitando as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, e na alimentação saudável e adequada.

O §2º, do art. 12, da Resolução CD/FNDE 26/2013 realçou a importância de que a entidade executora do programa ofereça condições suficientes e adequadas de trabalho para o profissional e cumpra os parâmetros numéricos mínimos de referência de nutricionistas por escolares, previstos na Resolução CFN nº 465/2010<sup>21</sup>.

Proseguiu a referida norma determinando no §3º que o nutricionista responsável deve obrigatoriamente ser vinculado à entidade executora e estar cadastrado no FNDE.

---

21 Disponível em:

<http://www.cfn.org.br/novosite/arquivos/Resol-CFN-465-atribuicao-nutricionista-PAE.pdf>





O público de atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, delimitado no §5º, do art. 5º da Lei 11.947/09, foi detalhado pelo art. 4º da Resolução CD/FNDE 26/2013, a seguir transcrito:

*Art. 4º Serão atendidos pelo PNAE os alunos matriculados na educação básica das redes públicas federal, estadual, distrital e municipal, em conformidade com o Censo Escolar do exercício anterior realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação – INEP/MEC.*

*§1º Para os fins deste artigo, serão considerados como integrantes das redes estadual, municipal e distrital os alunos cadastrados no Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento e matriculados na:*

*I – educação básica das entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial e confessionais;*

*II – educação básica das entidades comunitárias, conveniadas com o poder público.*

*§2º Os alunos de que trata o inciso I do parágrafo anterior, matriculados na educação básica, serão atendidos pelo PNAE, mediante a comprovação da certificação da entidade como beneficente de assistência social da área de educação, conforme dispõe o art. 24 do Decreto nº 7.237, de 20 de julho de 2010.*

*§3º As entidades de que tratam os incisos I e II serão atendidas pelo PNAE mediante a declaração, no Censo Escolar, do interesse de oferecer a alimentação escolar gratuita.*

*§4º Serão atendidos duplamente, no âmbito do PNAE, os alunos matriculados no ensino regular público que tiverem matrícula concomitante em instituição de Atendimento Educacional Especializado – AEE, desde que em turno distinto.<sup>22</sup>*

---

22 Vide também, na mesma Resolução:

Art. 9º Os recursos financeiros destinados à alimentação escolar dos alunos matriculados em entidades filantrópicas, escolas comunitárias e escolas confessionais, na forma **prevista no**



Aqui também se verifica a importância dos dados do censo escolar, cuja supervisão, como se viu anteriormente, cabe ao Conselho do FUNDEB.

O relatório anual de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar deverá ser encaminhado ao CAE pelos Estados, Distrito Federal e Municípios em seus respectivos âmbitos de atuação, a fim de que o colegiado emita parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

A prestação de contas é feita pelos entes federados ao FNDE e seus respectivos comprovantes devem ser mantidos por cinco anos contados da aprovação, inclusive à disposição do Conselho de Alimentação Escolar.

A Lei 11.947/09 autorizou o FNDE a suspender os repasses de recursos do PNAE nas seguintes hipóteses:

*Art. 20. Fica o FNDE autorizado a suspender os repasses dos recursos do PNAE quando os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios:*

***I - não constituírem o respectivo CAE ou deixarem de efetuar os ajustes necessários, visando ao seu pleno funcionamento;***

*II - não apresentarem a prestação de contas dos recursos anteriormente recebidos para execução do PNAE, na forma e nos prazos estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE;*

*III - cometerem irregularidades na execução do PNAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.*

---

**51º do art. 4º** desta Resolução, serão transferidos para o respectivo Estado, Distrito Federal e Município, que deverão atendê-las mediante o fornecimento de gêneros alimentícios e/ou repasse dos correspondentes recursos financeiros. (grifamos)

Parágrafo único. No caso de a EEx. optar em repassar os recursos financeiros recebidos à conta do PNAE às escolas de que trata este artigo, somente poderá fazê-lo mediante formalização de termo de convênio, na forma estabelecida na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011, no prazo máximo de cinco dias úteis, a contar da efetivação do crédito realizado pelo FNDE.

Art.10 A operacionalização do Programa na forma prevista nos artigos 8º e 9º não afasta a responsabilidade da EEx. de responder pela regular aplicação dos recursos financeiros e da prestação de contas ao FNDE.



*§ 1º Sem prejuízo do previsto no caput, fica o FNDE autorizado a comunicar eventuais irregularidades na execução do PNAE ao Ministério Público e demais órgãos ou autoridades ligadas ao tema de que trata o Programa.*

*§ 2º O restabelecimento do repasse dos recursos financeiros à conta do PNAE ocorrerá na forma definida pelo Conselho Deliberativo do FNDE. (grifos nossos)*

Neste ponto é imperioso ressaltar que os recursos do PNAE têm natureza complementar e não desoneram o ente federativo, em nenhuma hipótese, quanto às suas obrigações para com a alimentação escolar dos discentes de sua rede de ensino.



## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De tudo quanto foi exposto, é de se alinhar derradeiras considerações.

A primeira delas é relativa à tomada de decisão social e política para a implementação da gestão democrática do ensino, preconizada há longa data, mas ainda incipiente na prática.

Uma vez que não há democracia sem cidadania e não há cidadania sem exercício de escolha e sem assunção das correspondentes responsabilidades, fica claro que é preciso aprender a ser cidadão.

Não há dúvidas, pois, de que para o desenvolvimento de tal competência, especialmente nas futuras gerações, é fundamental que a ambiência das escolas proporcione esse aprendizado.

Destarte, é pela via da gestão democrática do ensino que se poderá consolidar o Estado Democrático de Direito, preconizado pelo art. 1º da Carta magna.

Formados cidadãos, há condições de partida para que se constituam instâncias de mobilização coletiva, como as de controle social aqui analisadas: os conselhos atuantes na área da educação.

Tais instâncias, se estruturadas, transparentes e isonomicamente ativas, farão avançar a democracia, inserindo a sociedade diuturnamente nas decisões governamentais e no acompanhamento da execução destas.

Assim, restou patente a importância de que, ao denominado controle institucional (interno e externo) da Administração Pública na área da educação, se some o efetivo exercício do controle social, não apenas pelos cidadãos isoladamente, como por órgãos plurais e autônomos, legalmente previstos para a estruturação da democracia participativa: os conselhos.

No momento em que as esferas governamentais e as de controle social atuam com paridade de forças é elevado sobremaneira o patamar de sintonia das respostas administrativas às demandas da população.

É por todas essas razões que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, no cumprimento de suas missões constitucionais fincadas no art. 127 da Carta Magna, tem atuado incansavelmente no fortalecimento dos órgãos de democracia participativa.



## 8 REFERÊNCIAS

ABMP/Todos pela Educação (organização) *Justiça pela Qualidade na Educação*. São Paulo: Saraiva, 2013.

COLEÇÃO OLHO VIVO NO DINHEIRO PÚBLICO. "Controle Social - Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social". Controladoria- Geral da União-CGU/Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas: Brasília, 2011.

COLEÇÃO OLHO VIVO NO DINHEIRO PÚBLICO. "FUNDEB - Orientações para acompanhamento das ações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação". Controladoria- Geral da União-CGU/Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, Brasília: 2010

"CONAE 2010 - Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação - Documento Final". Brasília: Presidência da República/Ministério da Educação.

FORTUNATI, José. *Gestão da Educação Pública: caminhos e desafios*. São Paulo: Artmed, 2007.

LUIZ, Maria Cecília (Organizadora). *Conselho Escolar: algumas concepções e propostas de ação*. São Paulo: Xamã, 2010.

LIBERATI, Wilson Donizeti (Organizador). *Direito à educação: uma questão de justiça*. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. SANTANA, Wagner. (Orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

PERRENOUD, Philippe. *Escola e cidadania: o papel da escola na formação para a democracia*. Porto Alegre: Artmed, 2005.

PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. "Perfil dos Conselhos Municipais de Educação". Brasília: Ministério da Educação – Secretaria de Educação Básica, 2007.



PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. “Conselhos de Educação e Direitos Humanos: Diálogos da Contemporaneidade”. Brasília: Ministério da Educação – Secretaria de Educação Básica, 2009

PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES. “Conselhos Escolares: Uma Estratégia de Gestão Democrática da Educação Pública”. Brasília: Ministério da Educação – Secretaria de Educação Básica, 2007.

RIBEIRO, Wanderley. *Municipalização: os Conselhos Municipais de Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline (Orgs.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A. 2005.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. *Conselhos Escolares: implicações na gestão da Escola Básica*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

UNDIME/MEC/UNICEF. “Orientações ao dirigente municipal de educação: fundamentos, políticas e práticas”. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.



## 9 ANEXO I

### O MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA (1932)

#### A RECONSTRUÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL - AO POVO E AO GOVERNO

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade. No entanto, se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado. A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e freqüentemente arbitrárias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos os seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes...

Onde se tem de procurar a causa principal desse estado antes de inorganização do que de desorganização do aparelho escolar, é na falta, em quase todos os planos e iniciativas, da determinação dos fins de educação (aspecto filosófico e social) e da aplicação (aspecto técnico) dos métodos científicos aos problemas de educação. Ou, em poucas palavras, na falta de espírito filosófico e científico, na resolução dos problemas da administração escolar. Esse empirismo grosseiro, que tem presidido ao estudo dos problemas



pedagógicos, postos e discutidos numa atmosfera de horizontes estreitos, tem as suas origens na ausência total de uma cultura universitária e na formação meramente literária de nossa cultura. Nunca chegamos a possuir uma “cultura própria”, nem mesmo uma “cultura geral” que nos convencesse da “existência de um problema sobre objetivos e fins da educação”. Não se podia encontrar, por isto, unidade e continuidade de pensamento em planos de reformas, nos quais as instituições escolares, esparsas, não traziam, para atraí-las e orientá-las para uma direção, o pólo magnético de uma concepção da vida, nem se submetiam, na sua organização e no seu funcionamento, a medidas objetivas com que o tratamento científico dos problemas da administração escolar nos ajuda a descobrir, à luz dos fins estabelecidos, os processos mais eficazes para a realização da obra educacional.

Certo, um educador pode bem ser um filósofo e deve ter a sua filosofia de educação; mas, trabalhando cientificamente nesse terreno, ele deve estar tão interessado na determinação dos fins de educação, quanto também dos meios de realizá-los. O físico e o químico não terão necessidade de saber o que está e se passa além da janela do seu laboratório. Mas o educador, como o sociólogo, tem necessidade de uma cultura múltipla e bem diversa; as alturas e as profundidades da vida humana e da vida social não devem estender-se além do seu raio visual; ele deve ter o conhecimento dos homens e da sociedade em cada uma de suas fases, para perceber, além do aparente e do efêmero, “o jogo poderoso das grandes leis que dominam a evolução social”, e a posição que tem a escola, e a função que representa, na diversidade e pluralidade das forças sociais que cooperam na obra da civilização. Se têm essa cultura geral, que lhe permite organizar uma doutrina de vida e ampliar o seu horizonte mental, poderá ver o problema educacional em conjunto, de um ponto de vista mais largo, para subordinar o problema pedagógico ou dos métodos ao problema filosófico ou dos fins da educação; se tem um espírito científico, empregará os métodos comuns a todo gênero de investigação científica, podendo recorrer a técnicas mais ou menos elaboradas e dominar a situação, realizando experiências e medindo os resultados de toda e qualquer modificação nos processos e nas técnicas, que se desenvolveram sob o impulso dos trabalhos científicos na administração dos serviços escolares.





## Movimento de renovação educacional

À luz dessas verdades e sob a inspiração de novos ideais de educação, é que se gerou, no Brasil, o movimento de reconstrução educacional, com que, reagindo contra o empirismo dominante, pretendeu um grupo de educadores, nestes últimos doze anos, transferir do terreno administrativo para os planos político-sociais a solução dos problemas escolares. Não foram ataques injustos que abalaram o prestígio das instituições antigas; foram essas instituições criações artificiais ou deformadas pelo egoísmo e pela rotina, a que serviram de abrigo, que tornaram inevitáveis os ataques contra elas. De fato, porque os nossos métodos de educação haviam de continuar a ser tão prodigiosamente rotineiros, enquanto no México, no Uruguai, na Argentina e no Chile, para só falar na América espanhola, já se operavam transformações profundas no aparelho educacional, reorganizado em novas bases e em ordem a finalidades lucidamente descortinadas? Porque os nossos programas se haviam ainda de fixar nos quadros de segregação social, em que os encerrou a república, há 43 anos, enquanto nossos meios de locomoção e os processos de indústria centuplicaram de eficácia, em pouco mais de um quartel de século? Porque a escola havia de permanecer, entre nós, isolada do ambiente, como uma instituição enquistada no meio social, sem meios de influir sobre ele, quando, por toda a parte, rompendo a barreira das tradições, a ação educativa já desbordava a escola, articulando-se com as outras instituições sociais, para estender o seu raio de influência e de ação?

Embora, a princípio, sem diretrizes definidas, esse movimento francamente renovador inaugurou uma série fecunda de combates de idéias, agitando o ambiente para as primeiras reformas impelidas para uma nova direção. Multiplicaram-se as associações e iniciativas escolares, em que esses debates testemunhavam a curiosidade dos espíritos, pondo em circulação novas idéias e transmitindo aspirações novas com um caloroso entusiasmo. Já se despertava a consciência de que, para dominar a obra educacional, em toda a sua extensão, é preciso possuir, em alto grau, o hábito de se prender, sobre bases sólidas e largas, a um conjunto de idéias abstratas e de princípios gerais, com que possamos armar um ângulo de observação, para vermos mais claro e mais longe e desvendarmos, através da complexidade tremenda dos problemas sociais, horizontes mais vastos. Os trabalhos científicos no ramo da educação já nos faziam sentir, em toda a sua força reconstrutora, o axioma de que se pode ser tão científico no estudo e na resolução dos problemas



educativos, como nos da engenharia e das finanças. Não tardaram a surgir, no Distrito Federal e em três ou quatro Estados as reformas e, com elas, as realizações, com espírito científico, e inspiradas por um ideal que, modelado à imagem da vida, já lhe refletia a complexidade. Contra ou a favor, todo o mundo se agitou. Esse movimento é hoje uma idéia em marcha, apoiando-se sobre duas forças que se completam: a força das idéias e a irradiação dos fatos.

### **Diretrizes que se esclarecem**

Mas, com essa campanha, de que tivemos a iniciativa e assumimos a responsabilidade, e com a qual se incutira, por todas as formas, no magistério, o espírito novo, o gosto da crítica e do debate e a consciência da necessidade de um aperfeiçoamento constante, ainda não se podia considerar inteiramente aberto o caminho às grandes reformas educacionais. É certo que, com a efervescência intelectual que produziu no professorado, se abriu, de uma vez, a escola a esses ares, a cujo oxigênio se forma a nova geração de educadores e se vivificou o espírito nesse fecundo movimento renovador no campo da educação pública, nos últimos anos. A maioria dos espíritos, tanto da velha como da nova geração ainda se arrastam, porém, sem convicções, através de um labirinto de idéias vagas, fora de seu alcance, e certamente, acima de sua experiência; e, porque manejam palavras, com que já se familiarizaram, imaginam muitos que possuem as idéias claras, o que lhes tira o desejo de adquiri-las... Era preciso, pois, imprimir uma direção cada vez mais firme a esse movimento já agora nacional, que arrastou consigo os educadores de mais destaque, e levá-lo a seu ponto culminante com uma noção clara e definida de suas aspirações e suas responsabilidades. Aos que tomaram posição na vanguarda da campanha de renovação educacional, cabia o dever de formular, em documento público, as bases e diretrizes do movimento que souberam provocar, definindo, perante o público e o governo, a posição que conquistaram e vêm mantendo desde o início das hostilidades contra a escola tradicional.

### **Reformas e a reforma**

Se não há país “onde a opinião se divida em maior número de cores, e se não se encontra teoria que entre nós não tenha adeptos”, segundo já observou Alberto Torres, princípios e idéias não passam, entre nós, de “bandeira de discussão, ornatos de polêmica ou simples meio de êxito pessoal ou político”.



Ilustrados, as vezes, e eruditos, mas raramente cultos, não assimilamos bastante as idéias para se tornarem um núcleo de convicções ou um sistema de doutrina, capaz de nos impelir à ação em que costumam desencadear-se aqueles “que pensaram sua vida e viveram seu pensamento”. A interpenetração profunda que já se estabeleceu, em esforços constantes, entre as nossas idéias e convicções e a nossa vida de educadores, em qualquer setor ou linha de ataque em que tivemos de desenvolver a nossa atividade já denuncia, porém, a fidelidade e o vigor com que caminhamos para a obra de reconstrução educacional, sem estadear a segurança de um triunfo fácil, mas com a serena confiança na vitória definitiva de nossos ideais de educação. Em lugar dessas reformas parciais, que se sucederam, na sua quase totalidade, na estreiteza crônica de tentativas empíricas, o nosso programa concretiza uma nova política educacional, que nos preparará, por etapas, a grande reforma, em que palpitará, com o ritmo acelerado dos organismos novos, o músculo central da estrutura política e social da nação.

Em cada uma das reformas anteriores, em que impressiona vivamente a falta de uma visão global do problema educativo, a força inspiradora ou a energia estimulante mudou apenas de forma, dando soluções diferentes aos problemas particulares. Nenhuma antes desse movimento renovador penetrou o âmago da questão, alterando os caracteres gerais e os traços salientes das reformas que o precederam. Nós assistíamos à aurora de uma verdadeira renovação educacional, quando a revolução estalou. Já tínhamos chegado então, na campanha escolar, ao ponto decisivo e climatérico, ou se o quiserdes, à linha de divisão das águas. Mas, a educação que, no final de contas, se resume logicamente numa reforma social, não pode, ao menos em grande proporção, realizar-se senão pela ação extensa e intensiva da escola sobre o indivíduo e deste sobre si mesmo nem produzir-se, do ponto de vista das influências exteriores, senão por uma evolução contínua, favorecida e estimulada por todas as forças organizadas de cultura e de educação. As surpresas e os golpes de teatro são impotentes para modificarem o estado psicológico e moral de um povo. É preciso, porém, atacar essa obra, por um plano integral, para que ela não se arrisque um dia a ficar no estado fragmentário, semelhante a essas muralhas pelágicas, inacabadas, cujos blocos enormes, esparsos ao longe sobre o solo, testemunham gigantes que os levantaram, e que a morte surpreendeu antes do cortamento de seus esforços...



## Finalidades da educação

Toda a educação varia sempre em função de uma “concepção da vida”, refletindo, em cada época, a filosofia predominante que é determinada, a seu turno, pela estrutura da sociedade. É evidente que as diferentes camadas e grupos (classes) de uma sociedade dada terão respectivamente opiniões diferentes sobre a “concepção do mundo”, que convém fazer adotar ao educando e sobre o que é necessário considerar como “qualidade socialmente útil”. O fim da educação não é, como bem observou G. Davy, “desenvolver de maneira anárquica as tendências dominantes do educando; se o mestre intervém para transformar, isto implica nele a representação de um certo ideal à imagem do qual se esforça por modelar os jovens espíritos”. Esse ideal e aspiração dos adultos toma-se mesmo mais fácil de apreender exatamente quando assistimos à sua transmissão pela obra educacional, isto é, pelo trabalho a que a sociedade se entrega para educar os seus filhos. A questão primordial das finalidades da educação gira, pois, em torno de uma concepção da vida, de um ideal, a que devem conformar-se os educandos, e que uns consideram abstrato e absoluto, e outros, concreto e relativo, variável no tempo e no espaço. Mas, o exame, num longo olhar para o passado, da evolução da educação através das diferentes civilizações, nos ensina que o “conteúdo real desse ideal” variou sempre de acordo com a estrutura e as tendências sociais da época, extraindo a sua vitalidade, como a sua força inspiradora, da própria natureza da realidade social.

Ora, se a educação está intimamente vinculada à filosofia de cada época, que lhe define o caráter, rasgando sempre novas perspectivas ao pensamento pedagógico, a educação nova não pode deixar de ser uma reação categórica, intencional e sistemática contra a velha estrutura do serviço educacional, artificial e verbalista, montada para uma concepção vencida. Desprendendo-se dos interesses de classes, a que ela tem servido, a educação perde o “sentido aristológico”, para usar a expressão de Ernesto Nelson, deixa de constituir um privilégio determinado pela condição econômica e social do indivíduo, para assumir um “caráter biológico”, com que ela se organiza para a coletividade em geral, reconhecendo a todo o indivíduo o direito a ser educado até onde o permitam as suas aptidões naturais, independente de razões de ordem econômica e social. A educação nova, alargando a sua finalidade para além dos limites das classes, assume, com uma feição mais humana, a sua verdadeira função social, preparando-se para formar “a hierarquia democrática” pela



“hierarquia das capacidades”, recrutadas em todos os grupos sociais, a que se abrem as mesmas oportunidades de educação. Ela tem, por objeto, organizar e desenvolver os meios de ação durável com o fim de “dirigir o desenvolvimento natural e integral do ser humano em cada uma das etapas de seu crescimento”, de acordo com uma certa concepção do mundo.

A diversidade de conceitos da vida provém, em parte, das diferenças de classes e, em parte, da variedade de conteúdo na noção de “qualidade socialmente útil”, conforme o ângulo visual de cada uma das classes ou grupos sociais. A educação nova que, certamente pragmática, se propõe ao fim de servir não aos interesses de classes, mas aos interesses do indivíduo, e que se funda sobre o princípio da vinculação da escola com o meio social, tem o seu ideal condicionado pela vida social atual, mas profundamente humano, de solidariedade, de serviço social e cooperação. A escola tradicional, instalada para uma concepção burguesa, vinha mantendo o indivíduo na sua autonomia isolada e estéril, resultante da doutrina do individualismo libertário, que teve aliás o seu papel na formação das democracias e sem cujo assalto não se teriam quebrado os quadros rígidos da vida social. A escola socializada, reconstituída sobre a base da atividade e da produção, em que se considera o trabalho como a melhor maneira de estudar a realidade em geral (aquisição ativa da cultura) e a melhor maneira de estudar o trabalho em si mesmo, como fundamento da sociedade humana, se organizou para remontar a corrente e restabelecer, entre os homens, o espírito de disciplina, solidariedade e cooperação, por uma profunda obra social que ultrapassa largamente o quadro estreito dos interesses de classes.

### **Valores mutáveis e valores permanentes**

Mas, por menos que pareça, nessa concepção educacional, cujo embrião já se disse ter-se gerado no seio das usinas e de que se impregnam a carne e o sangue de tudo que seja objeto da ação educativa, não se rompeu nem está a pique de romper-se o equilíbrio entre os valores mutáveis e os valores permanentes da vida humana. Onde, ao contrário, se assegurará melhor esse equilíbrio é no novo sistema de educação, que, longe de se propor a fins particulares de determinados grupos sociais, às tendências ou preocupações de classes, os subordina aos fins fundamentais e gerais que assinala a natureza nas suas funções biológicas. É certo que é preciso fazer homens, antes de fazer instrumentos de produção. Mas, o trabalho que foi sempre a maior



escola de formação da personalidade moral, não é apenas o método que realiza o acréscimo da produção social, é o único método susceptível de fazer homens cultivados e úteis sob todos os aspectos. O trabalho, a solidariedade social e a cooperação, em que repousa a ampla utilidade das experiências; a consciência social que nos leva a compreender as necessidades do indivíduo através das da comunidade, e o espírito de justiça, de renúncia e de disciplina, não são, aliás, grandes “valores permanentes” que elevam a alma, enobrecem o coração e fortificam a vontade, dando expressão e valor à vida humana? Um vício das escolas espiritualistas, já o ponderou Jules Simon, é o “desdém pela multidão”. Quer-se raciocinar entre si e refletir entre si. Evita de experimentar a sorte de todas as aristocracias que se estiolam no isolamento. Se se quer servir à humanidade, é preciso estar em comunhão com ela...

Certo, a doutrina de educação, que se apoia no respeito da personalidade humana, considerada não mais como meio, mas como fim em si mesmo, não poderia ser acusada de tentar, com a escola do trabalho, fazer do homem uma máquina, um instrumento exclusivamente apropriado a ganhar o salário e a produzir um resultado material num tempo dado. “A alma tem uma potência de milhões de cavalos, que levanta mais peso do que o vapor. Se todas as verdades matemáticas se perdessem, escreveu Lamartine, defendendo a causa da educação integral, o mundo industrial, o mundo material, sofreria sem duvida um detrimento imenso e um dano irreparável; mas, se o homem perdesse uma só das suas verdades morais, seria o próprio homem, seria a humanidade inteira que pereceria”. Mas, a escola socializada não se organizou como um meio essencialmente social senão para transferir do plano da abstração ao da vida escolar em todas as suas manifestações, vivendo-as intensamente, essas virtudes e verdades morais, que contribuem para harmonizar os interesses individuais e os interesses coletivos. “Nós não somos antes homens e depois seres sociais, lembra-nos a voz insuspeita de Paul Bureau; somos seres sociais, por isto mesmo que somos homens, e a verdade está antes em que não há ato, pensamento, desejo, atitude, resolução, que tenham em nós sós seu princípio e seu termo e que realizem em nós somente a totalidade de seus efeitos”.



## O Estado em face da educação

### a) A educação, uma função essencialmente pública

Mas, do direito de cada indivíduo à sua educação integral, decorre logicamente para o Estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma função social e eminentemente pública, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais. A educação que é uma das funções de que a família se vem despojando em proveito da sociedade política, rompeu os quadros do comunismo familiar e dos grupos específicos (instituições privadas), para se incorporar definitivamente entre as funções essenciais e primordiais do Estado. Esta restrição progressiva das atribuições da família, - que também deixou de ser “um centro de produção” para ser apenas um “centro de consumo”, em face da nova concorrência dos grupos profissionais, nascidos precisamente em vista da proteção de interesses especializados”, - fazendo-a perder constantemente em extensão, não lhe tirou a “função específica”, dentro do “foco interior”, embora cada vez mais estreito, em que ela se confinou. Ela é ainda o “quadro natural que sustenta socialmente o indivíduo, como o meio moral em que se disciplinam as tendências, onde nascem, começam a desenvolver-se e continuam a entreter-se as suas aspirações para o ideal”. Por isto, o Estado, longe de prescindir da família, deve assentar o trabalho da educação no apoio que ela dá à escola e na colaboração efetiva entre pais e professores, entre os quais, nessa obra profundamente social, tem o dever de restabelecer a confiança e estreitar as relações, associando e pondo a serviço da obra comum essas duas forças sociais - a família e a escola, que operavam de todo indiferentes, senão em direções diversas e às vezes opostas.

### b) A questão da escola única

Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais. Chega-se, por esta forma, ao princípio da escola para todos, “escola comum ou única”, que,



tomado a rigor, só não ficará na contingência de sofrer quaisquer restrições, em países em que as reformas pedagógicas estão intimamente ligadas com a reconstrução fundamental das relações sociais. Em nosso regime político, o Estado não poderá, de certo, impedir que, graças à organização de escolas privadas de tipos diferentes, as classes mais privilegiadas assegurem a seus filhos uma educação de classe determinada; mas está no dever indeclinável de não admitir, dentro do sistema escolar do Estado, quaisquer classes ou escolas, a que só tenha acesso uma minoria, por um privilegio exclusivamente econômico. Afastada a idéia do monopólio da educação pelo Estado num país, em que o Estado, pela sua situação financeira não está ainda em condições de assumir a sua responsabilidade exclusiva, e em que, portanto, se torna necessário estimular, sob sua vigilância as instituições privadas idôneas, a “escola única” se entenderá, entre nós, não como “uma conscrição precoce”, arrolando, da escola infantil à universidade, todos os brasileiros, e submetendo-os durante o maior tempo possível a uma formação idêntica, para ramificações posteriores em vista de destinos diversos, mas antes como a escola oficial, única, em que todas as crianças, de 7 a 15, todas ao menos que, nessa idade, sejam confiadas pelos pais à escola pública, tenham uma educação comum, igual para todos.

### **c) A laicidade, gratuidade, obrigatoriedade e coeducação**

A laicidade, gratuidade, obrigatoriedade e coeducação são outros tantos princípios em que assenta a escola unificada e que decorrem tanto da subordinação à finalidade biológica da educação de todos os fins particulares e parciais (de classes, grupos ou crenças), como do reconhecimento do direito biológico que cada ser humano tem à educação. A laicidade, que coloca o ambiente escolar acima de crenças e disputas religiosas, alheio a todo o dogmatismo sectário, subtrai o educando, respeitando-lhe a integridade da personalidade em formação, à pressão perturbadora da escola quando utilizada como instrumento de propaganda de seitas e doutrinas. A gratuidade extensiva a todas as instituições oficiais de educação é um princípio igualitário que torna a educação, em qualquer de seus graus, acessível não a uma minoria, por um privilégio econômico, mas a todos os cidadãos que tenham vontade e estejam em condições de recebê-la. Aliás o Estado não pode tornar o ensino obrigatório, sem torná-lo gratuito. A obrigatoriedade que, por falta de escolas, ainda não passou do papel, nem em relação ao ensino primário, e se deve estender progressivamente até uma idade conciliável com o trabalho produtor, isto é, até aos 18 anos, é





mais necessária ainda “na sociedade moderna em que o industrialismo e o desejo de exploração humana sacrificam e violentam a criança e o jovem”, cuja educação é freqüentemente impedida ou mutilada pela ignorância dos pais ou responsáveis e pelas contingências econômicas. A escola unificada não permite ainda, entre alunos de um e outro sexo outras separações que não sejam as que aconselham as suas aptidões psicológicas e profissionais, estabelecendo em todas as instituições “a educação em comum” ou coeducação, que, pondo-os no mesmo pé de igualdade e envolvendo todo o processo educacional, torna mais econômica a organização da obra escolar e mais fácil a sua graduação.

## **A função educacional**

### **a) A unidade da função educacional**

A consciência desses princípios fundamentais da laicidade, gratuidade e obrigatoriedade, consagrados na legislação universal, já penetrou profundamente os espíritos, como condições essenciais à organização de um regime escolar, lançado, em harmonia com os direitos do indivíduo, sobre as bases da unificação do ensino, com todas as suas conseqüências. De fato, se a educação se propõe, antes de tudo, a desenvolver ao máximo a capacidade vital do ser humano, deve ser considerada “uma só” a função educacional, cujos diferentes graus estão destinados a servir às diferentes fases de seu crescimento, “que são partes orgânicas de um todo que biologicamente deve ser levado à sua completa formação”. Nenhum outro princípio poderia oferecer ao panorama das instituições escolares perspectivas mais largas, mais salutar e mais fecundas em conseqüências do que esse que decorre logicamente da finalidade biológica da educação. A seleção dos alunos nas suas aptidões naturais, a supressão de instituições criadoras de diferenças sobre base econômica, a incorporação dos estudos do magistério à universidade, a equiparação de mestres e professores em remuneração e trabalho, a correlação e a continuidade do ensino em todos os seus graus e a reação contra tudo que lhe quebra a coerência interna e a unidade vital, constituem o programa de uma política educacional, fundada sobre a aplicação do princípio unificador que modifica profundamente a estrutura íntima e a organização dos elementos constitutivos do ensino e dos sistemas escolares.



## **b) A autonomia da função educacional**

Mas, subordinada a educação pública a interesses transitórios, caprichos pessoais ou apetites de partidos, será impossível ao Estado realizar a imensa tarefa que se propõe da formação integral das novas gerações. Não há sistema escolar cuja unidade e eficácia não estejam constantemente ameaçadas, senão reduzidas e anuladas, quando o Estado não o soube ou não o quis acautelar contra o assalto de poderes estranhos, capazes de impor à educação fins inteiramente contrários aos fins gerais que assinala a natureza em suas funções biológicas. Toda a impotência manifesta do sistema escolar atual e a insuficiência das soluções dadas às questões de caráter educativo não provam senão o desastre irreparável que resulta, para a educação pública, de influencias e intervenções estranhas que conseguiram sujeita-la a seus ideais secundários e interesses subalternos. Dai decorre a necessidade de uma ampla autonomia técnica, administrativa e econômica, com que os técnicos e educadores, que têm a responsabilidade e devem ter, por isto, a direção e administração da função educacional, tenham assegurados os meios materiais para poderem realizá-la. Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um “fundo especial ou escolar”, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção.

## **c) A descentralização**

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em



extensão. À União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as formas as suas relações espirituais. A unidade educativa, - essa obra imensa que a União terá de realizar sob pena de perecer como nacionalidade, se manifestará então como uma força viva, um espírito comum, um estado de ânimo nacional, nesse regime livre de intercâmbio, solidariedade e cooperação que, levando os Estados a evitar todo desperdício nas suas despesas escolares a fim de produzir os maiores resultados com as menores despesas, abrirá margem a uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas.

## **O processo educativo**

### **O conceito e os fundamentos da educação nova**

O desenvolvimento das ciências lançou as bases das doutrinas da nova educação, ajustando à finalidade fundamental e aos ideais que ela deve prosseguir os processos apropriados para realizá-los. A extensão e a riqueza que atualmente alcança por toda a parte o estudo científico e experimental da educação, a libertaram do empirismo, dando-lhe um caráter e um espírito nitidamente científico e organizando, em corpo de doutrina, numa série fecunda de pesquisas e experiências, os princípios da educação nova, pressentidos e às vezes formulados em rasgos de síntese, pela intuição luminosa de seus precursores. A nova doutrina, que não considera a função educacional como uma função de superposição ou de acréscimo, segundo a qual o educando é “modelado exteriormente” (escola tradicional), mas uma função complexa de ações e reações em que o espírito cresce de “dentro para fora”, substituiu o mecanismo pela vida (atividade funcional) e transfere para a criança e para o respeito de sua personalidade o eixo da escola e o centro de gravidade do problema da educação. Considerando os processos mentais, como “funções vitais” e não como “processos em si mesmos”, ela os subordina à vida, como meio de utilizá-la e de satisfazer as suas múltiplas



necessidades materiais e espirituais. A escola, vista desse ângulo novo que nos dá o conceito funcional da educação, deve oferecer à criança um meio vivo e natural, “favorável ao intercâmbio de reações e experiências”, em que ela, vivendo a sua vida própria, generosa e bela de criança, seja levada “ao trabalho e à ação por meios naturais que a vida suscita quando o trabalho e a ação convém aos seus interesses e às suas necessidades”.

Nessa nova concepção da escola, que é uma reação contra as tendências exclusivamente passivas, intelectualistas e verbalistas da escola tradicional, a atividade que está na base de todos os seus trabalhos, é a atividade espontânea, alegre e fecunda, dirigida à satisfação das necessidades do próprio indivíduo. Na verdadeira educação funcional deve estar, pois, sempre presente, como elemento essencial e inerente à sua própria natureza, o problema não só da correspondência entre os graus do ensino e as etapas da evolução intelectual fixadas sobre a base dos interesses, como também da adaptação da atividade educativa às necessidades psicobiológicas do momento. O que distingue da escola tradicional a escola nova, não é, de fato, a predominância dos trabalhos de base manual e corporal, mas a presença, em todas as suas atividades, do fator psicobiológico do interesse, que é a primeira condição de uma atividade espontânea e o estímulo constante ao educando (criança, adolescente ou jovem) a buscar todos os recursos ao seu alcance, “graças à força de atração das necessidades profundamente sentidas”. É certo que, deslocando-se por esta forma, para a criança e para os seus interesses, móveis e transitórios, a fonte de inspiração das atividades escolares, quebra-se a ordem que apresentavam os programas tradicionais, do ponto de vista da lógica formal dos adultos, para os pôr de acordo com a “lógica psicológica”, isto é, com a lógica que se baseia na natureza e no funcionamento do espírito infantil.

Mas, para que a escola possa fornecer aos “impulsos interiores a ocasião e o meio de realizar-se”, e abrir ao educando à sua energia de observar, experimentar e criar todas as atividades capazes de satisfazê-la, é preciso que ela seja reorganizada como um “mundo natural e social embrionário”, um ambiente dinâmico em íntima conexão com a região e a comunidade. A escola que tem sido um aparelho formal e rígido, sem diferenciação regional, inteiramente desintegrado em relação ao meio social, passará a ser um organismo vivo, com uma estrutura social, organizada à maneira de uma comunidade palpitante pelas soluções de seus problemas. Mas, se a escola deve ser uma comunidade em miniatura, e se em toda a comunidade as atividades manuais, motoras ou



construtoras “constituem as funções predominantes da vida”, é natural que ela inicie os alunos nessas atividades, pondo-os em contato com o ambiente e com a vida ativa que os rodeia, para que eles possam, desta forma, possuí-la, apreciá-la e senti-la de acordo com as aptidões e possibilidades. “A vida da sociedade, observou Paulsen, se modifica em função da sua economia, e a energia individual e coletiva se manifesta pela sua produção material”. A escola nova, que tem de obedecer a esta lei, deve ser reorganizada de maneira que o trabalho seja seu elemento formador, favorecendo a expansão das energias criadoras do educando, procurando estimular-lhe o próprio esforço como o elemento mais eficiente em sua educação e preparando-o, com o trabalho em grupos e todas as atividades pedagógicas e sociais, para fazê-lo penetrar na corrente do progresso material e espiritual da sociedade de que proveio e em que vai viver e lutar.

## **Plano de reconstrução educacional**

### **a) As linhas gerais do plano**

Ora, assentada a finalidade da educação e definidos os meios de ação ou processos de que necessita o indivíduo para o seu desenvolvimento integral, ficam fixados os princípios científicos sobre os quais se pode apoiar solidamente um sistema de educação. A aplicação desses princípios importa, como se vê, numa radical transformação da educação pública em todos os seus graus, tanto à luz do novo conceito de educação, como à vista das necessidades nacionais. No plano de reconstrução educacional, de que se esboçam aqui apenas as suas grandes linhas gerais, procuramos, antes de tudo, corrigir o erro capital que apresenta o atual sistema (se é que se pode chamar sistema), caracterizado pela falta de continuidade e articulação do ensino, em seus diversos graus, como se não fossem etapas de um mesmo processo, e cada um dos quais deve ter o seu “fim particular”, próprio, dentro da “unidade do fim geral da educação” e dos princípios e métodos comuns a todos os graus e instituições educativas. De fato, o divórcio entre as entidades que mantêm o ensino primário e profissional e as que mantêm o ensino secundário e superior, vai concorrendo insensivelmente, como já observou um dos signatários deste manifesto, “para que se estabeleçam no Brasil, dois sistemas escolares paralelos, fechados em compartimentos estanques e incomunicáveis, diferentes nos seus objetivos culturais e sociais, e, por isto mesmo, instrumentos de estratificação social”.



A escola primária que se estende sobre as instituições das escolas maternas e dos jardins de infância e constitui o problema fundamental das democracias, deve, pois, articular-se rigorosamente com a educação secundária unificada, que lhe sucede, em terceiro plano, para abrir acesso às escolas ou institutos superiores de especialização profissional ou de altos estudos. Ao espírito novo que já se apoderou do ensino primário não se poderia, porém, subtrair a escola secundária, em que se apresentam, colocadas no mesmo nível, a educação chamada “profissional” (de preferência manual ou mecânica) e a educação humanística ou científica (de preponderância intelectual), sobre uma base comum de três anos. A escola secundária deixará de ser assim a velha escola de “um grupo social”, destinada a adaptar todas as inteligências a uma forma rígida de educação, para ser um aparelho flexível e vivo, organizado para ministrar a cultura geral e satisfazer às necessidades práticas de adaptação à variedade dos grupos sociais. É o mesmo princípio que faz alargar o campo educativo das Universidades, em que, ao lado das escolas destinadas ao preparo para as profissões chamadas “liberais”, se devem introduzir, no sistema, as escolas de cultura especializada, para as profissões industriais e mercantis, propulsoras de nossa riqueza econômica e industrial. Mas esse princípio, dilatando o campo das universidades, para adaptá-las à variedade e às necessidades dos grupos sociais, tão longe está de lhes restringir a função cultural que tende a elevar constantemente as escolas de formação profissional, achegando-as às suas próprias fontes de renovação e agrupando-as em torno dos grandes núcleos de criação livre, de pesquisa científica e de cultura desinteressada.

A instrução pública não tem sido, entre nós, na justa observação de Alberto Torres, senão um “sistema de canais de êxodo da mocidade do campo para as cidades e da produção para o parasitismo”. É preciso, para reagir contra esses males, já tão lucidamente apontados, pôr em via de solução o problema educacional das massas rurais e do elemento trabalhador da cidade e dos centros industriais já pela extensão da escola do trabalho educativo e da escola do trabalho profissional, baseada no exercício normal do trabalho em cooperação, já pela adaptação crescente dessas escolas (primária e secundária profissional) às necessidades regionais e às profissões e indústrias dominantes no meio. A nova política educacional rompendo, de um lado, contra a formação excessivamente literária de nossa cultura, para lhe dar um caráter científico e técnico, e contra esse espírito de desintegração da escola, em relação ao meio social, impõe reformas profundas, orientadas no sentido da produção e procura reforçar, por todos os meios, a intenção e o valor social da



escola, sem negar a arte, a literatura e os valores culturais. A arte e a literatura tem efetivamente uma significação social, profunda e múltipla; a aproximação dos homens, a sua organização em uma coletividade unânime, a difusão de tais ou quais idéias sociais, de uma maneira “imaginada”, e, portanto, eficaz, a extensão do raio visual do homem e o valor moral e educativo conferem certamente à arte uma enorme importância social. Mas, se, à medida que a riqueza do homem aumenta, o alimento ocupa um lugar cada vez mais fraco, os produtores intelectuais não passam para o primeiro plano senão quando as sociedades se organizam em sólidas bases econômicas.

### **b) O ponto nevrálgico da questão**

A estrutura do plano educacional corresponde, na hierarquia de suas instituições escolares (escola infantil ou pré-primária; primária; secundária e superior ou universitária) aos quatro grandes períodos que apresenta o desenvolvimento natural do ser humano. É uma reforma integral da organização e dos métodos de toda a educação nacional, dentro do mesmo espírito que substituiu o conceito estático do ensino por um conceito dinâmico, fazendo um apelo, dos jardins de infância à Universidade, não à receptividade mas à atividade criadora do aluno. A partir da escola infantil (4 a 6 anos) à Universidade, com escala pela educação primária (7 a 12) e pela secundária (12 a 18 anos), a “continuação ininterrupta de esforços criadores” deve levar à formação da personalidade integral do aluno e ao desenvolvimento de sua faculdade produtora e de seu poder criador, pela aplicação, na escola, para a aquisição ativa de conhecimentos, dos mesmos métodos (observação, pesquisa, e experiência), que segue o espírito maduro, nas investigações científicas. A escola secundária, unificada para se evitar o divórcio entre os trabalhadores manuais e intelectuais, terá uma sólida base comum de cultura geral (3 anos), para a posterior bifurcação (dos 15 aos 18), em seção de preponderância intelectual (com os 3 ciclos de humanidades modernas; ciências físicas e matemáticas; e ciências químicas e biológicas), e em seção de preferência manual, ramificada por sua vez, em ciclos, escolas ou cursos destinados à preparação às atividades profissionais, decorrentes da extração de matérias primas (escolas agrícolas, de mineração e de pesca) da elaboração das matérias primas (industriais e profissionais) e da distribuição dos produtos elaborados (transportes, comunicações e comércio).



Mas, montada, na sua estrutura tradicional, para a classe média (burguesia), enquanto a escola primária servia à classe popular, como se tivesse uma finalidade em si mesma, a escola secundária ou do 3º grau não forma apenas o reduto dos interesses de classe, que criaram e mantêm o dualismo dos sistemas escolares. É ainda nesse campo educativo que se levanta a controvérsia sobre o sentido de cultura geral e se põe o problema relativo à escolha do momento em que a matéria do ensino deve diversificar-se em ramos iniciais de especialização. Não admira, por isto, que a escola secundária seja, nas reformas escolares, o ponto nevrálgico da questão. Ora, a solução dada, neste plano, ao problema do ensino secundário, levantando os obstáculos opostos pela escola tradicional à interpenetração das classes sociais, se inspira na necessidade de adaptar essa educação à diversidade nascente de gostos e à variedade crescente de aptidões que a observação psicológica registra nos adolescentes e que “representam as únicas forças capazes de arrastar o espírito dos jovens à cultura superior”. A escola do passado, com seu esforço inútil de abarcar a soma geral de conhecimentos, descuroou a própria formação do espírito e a função que lhe cabia de conduzir o adolescente ao limiar das profissões e da vida. Sobre a base de uma cultura geral comum, em que importará menos a quantidade ou qualidade das matérias do que o “método de sua aquisição”, a escola moderna estabelece para isto, depois dos 15 anos, o ponto em que o ensino se diversifica, para se adaptar já à diversidade crescente de aptidões e de gostos, já à variedade de formas de atividade social.

### **c) O conceito moderno de universidade e o problema universitário no Brasil**

A educação superior que tem estado, no Brasil, exclusivamente a serviço das profissões “liberais” (engenharia, medicina e direito), não pode evidentemente erigir-se à altura de uma educação universitária, sem alargar para horizontes científicos e culturais a sua finalidade estritamente profissional e sem abrir os seus quadros rígidos à formação de todas as profissões que exijam conhecimentos científicos, elevando-as a todas a nível superior e tornando-se, pela flexibilidade de sua organização, acessível a todas. Ao lado das faculdades profissionais existentes, reorganizadas em novas bases, impõe-se a criação simultânea ou sucessiva, em cada quadro universitário, de faculdades de ciências sociais e econômicas; de ciências matemáticas, físicas e naturais, e de filosofia e letras que, atendendo à variedade de tipos mentais e das necessidades sociais, deverão abrir às universidades que se criarem ou





se reorganizarem, um campo cada vez mais vasto de investigações científicas. A educação superior ou universitária, a partir dos 18 anos, inteiramente gratuita como as demais, deve tender, de fato, não somente à formação profissional e técnica, no seu máximo desenvolvimento, como à formação de pesquisadores, em todos os ramos de conhecimentos humanos. Ela deve ser organizada de maneira que possa desempenhar a tríplice função que lhe cabe de elaboradora ou criadora de ciência (investigação), docente ou transmissora de conhecimentos (ciência feita) e de vulgarizadora ou popularizadora, pelas instituições de extensão universitária, das ciências e das artes.

No entanto, com ser a pesquisa, na expressão de Coulter, o “sistema nervoso da Universidade”, que estimula e domina qualquer outra função; com ser esse espírito de profundidade e universalidade, que imprime à educação superior um caráter universitário, pondo-a em condições de contribuir para o aperfeiçoamento constante do saber humano, a nossa educação superior nunca ultrapassou os limites e as ambições de formação profissional, a que se propõem as escolas de engenharia, de medicina e direito. Nessas instituições, organizadas antes para uma função docente, a ciência está inteiramente subordinada à arte ou à técnica da profissão a que servem, com o cuidado da aplicação imediata e próxima, de uma direção utilitária em vista de uma função pública ou de uma carreira privada. Ora, se, entre nós, vingam facilmente todas as fórmulas e frases feitas; se a nossa ilustração, mais variada e mais vasta do que no império, é hoje, na frase de Alberto Torres, “mais vaga, fluida, sem assento, incapaz de habilitar os espíritos a formar juízos e incapaz de lhes inspirar atos”, é porque a nossa geração, além de perder a base de uma educação secundária sólida, posto que exclusivamente literária, se deixou infiltrar desse espírito enciclopédico em que o pensamento ganha em extensão o que perde em profundidade; em que da observação e da experiência, em que devia exercitar-se, se deslocou o pensamento para o hedonismo intelectual e para a ciência feita, e em que, finalmente, o período criador cede o lugar à erudição, e essa mesma quase sempre, entre nós, aparente e sem substância, dissimulando sob a superfície, às vezes brilhante, a absoluta falta de solidez de conhecimentos.

Nessa superficialidade de cultura, fácil e apressada, de autodidatas, cujas opiniões se mantêm prisioneiras de sistemas ou se matizam das tonalidades das mais variadas doutrinas, se tem de buscar as causas profundas da estreiteza e da flutuação dos espíritos e da indisciplina mental, quase anárquica, que



revelamos em face de todos os problemas. Nem a primeira geração nascida com a república, no seu esforço heróico para adquirir a posse de si mesma, elevando-se acima de seu meio, conseguiu libertar-se de todos os males educativos de que se viciou a sua formação. A organização de Universidades é, pois, tanto mais necessária e urgente quanto mais pensarmos que só com essas instituições, a que cabe criar e difundir ideais políticos, sociais, morais e estéticos, é que podemos obter esse intensivo espírito comum, nas aspirações, nos ideais e nas lutas, esse “estado de ânimo nacional”, capaz de dar força, eficácia e coerência à ação dos homens, sejam quais forem as divergências que possa estabelecer entre eles a diversidade de pontos de vista na solução dos problemas brasileiros. É a universidade, no conjunto de suas instituições de alta cultura, prepostas ao estudo científico dos grandes problemas nacionais, que nos dará os meios de combater a facilidade de tudo admitir; o ceticismo de nada escolher nem julgar; a falta de crítica, por falta de espírito de síntese; a indiferença ou a neutralidade no terreno das idéias; a ignorância “da mais humana de todas as operações intelectuais, que é a de tomar partido”, e a tendência e o espírito fácil de substituir os princípios (ainda que provisórios) pelo paradoxo e pelo humor, esses recursos desesperados.

#### **d) O problema dos melhores**

De fato, a Universidade, que se encontra no ápice de todas as instituições educativas, está destinada, nas sociedades modernas a desenvolver um papel cada vez mais importante na formação das elites de pensadores, sábios, cientistas, técnicos, e educadores, de que elas precisam para o estudo e solução de suas questões científicas, morais, intelectuais, políticas e econômicas. Se o problema fundamental das democracias é a educação das massas populares, os melhores e os mais capazes, por seleção, devem formar o vértice de uma pirâmide de base imensa. Certamente, o novo conceito de educação repele as elites formadas artificialmente “por diferenciação econômica” ou sob o critério da independência econômica, que não é nem pode ser hoje elemento necessário para fazer parte delas. A primeira condição para que uma elite desempenhe a sua missão e cumpra o seu dever é de ser “inteiramente aberta” e não somente de admitir todas as capacidades novas, como também de rejeitar implacavelmente de seu seio todos os indivíduos que não desempenham a função social que lhes é atribuída no interesse da coletividade. Mas, não há sociedade alguma que possa prescindir desse órgão especial e tanto mais perfeitas serão as sociedades quanto mais pesquisada



e selecionada for a sua elite, quanto maior for a riqueza e a variedade de homens, de valor cultural substantivo, necessários para enfrentar a variedade dos problemas que põe a complexidade das sociedades modernas. Essa seleção que se deve processar não “por diferenciação econômica”, mas “pela diferenciação de todas as capacidades”, favorecida pela educação, mediante a ação biológica e funcional, não pode, não diremos completar-se, mas nem sequer realizar-se senão pela obra universitária que, elevando ao máximo o desenvolvimento dos indivíduos dentro de suas aptidões naturais e selecionando os mais capazes, lhes dá bastante força para exercer influência efetiva na sociedade e afetar, dessa forma, a consciência social.

### **A unidade de formação de professores e a unidade de espírito**

Ora, dessa elite deve fazer parte evidentemente o professorado de todos os graus, ao qual, escolhido como sendo um corpo de eleição, para uma função pública da mais alta importância, não se dá, nem nunca se deu no Brasil, a educação que uma elite pode e deve receber. A maior parte dele, entre nós, é recrutada em todas as carreiras, sem qualquer preparação profissional, como os professores do ensino secundário e os do ensino superior (engenharia, medicina, direito, etc.), entre os profissionais dessas carreiras, que receberam, uns e outros, do secundário a sua educação geral. O magistério primário, preparado em escolas especiais (escolas normais), de caráter mais propedêutico, e, as vezes misto, com seus cursos geral e de especialização profissional, não recebe, por via de regra, nesses estabelecimentos, de nível secundário, nem uma sólida preparação pedagógica, nem a educação geral em que ela deve basear-se. A preparação dos professores, como se vê, é tratada entre nós, de maneira diferente, quando não é inteiramente descuidada, como se a função educacional, de todas as funções públicas a mais importante, fosse a única para cujo exercício não houvesse necessidade de qualquer preparação profissional. Todos os professores, de todos os graus, cuja preparação geral se adquirirá nos estabelecimentos de ensino secundário, devem, no entanto, formar o seu espírito pedagógico, conjuntamente, nos cursos universitários, em faculdades ou escolas normais, elevadas ao nível superior e incorporadas às universidades. A tradição das hierarquias docentes, baseadas na diferenciação dos graus de ensino, e que a linguagem fixou em denominações diferentes (mestre, professor e catedrático), é inteiramente contrária ao princípio da unidade da função educacional, que, aplicado, às funções docentes, importa na incorporação dos estudos do magistério às universidades, e, portanto,



na libertação espiritual e econômica do professor, mediante uma formação e remuneração equivalentes que lhe permitam manter, com a eficiência no trabalho, a dignidade e o prestígio indispensáveis aos educadores.

A formação universitária dos professores não é somente uma necessidade da função educativa, mas o único meio de, elevando-lhes em verticalidade a cultura, e abrindo-lhes a vida sobre todos os horizontes, estabelecer, entre todos, para a realização da obra educacional, uma compreensão recíproca, uma vida sentimental comum e um vigoroso espírito comum nas aspirações e nos ideais. Se o estado cultural dos adultos é que dá as diretrizes à formação da mocidade, não se poderá estabelecer uma função e educação unitária da mocidade, sem que haja unidade cultural naqueles que estão incumbidos de transmiti-la. Nós não temos o feiticismo mas o princípio da unidade, que reconhecemos não ser possível senão quando se criou esse “espírito”, esse “ideal comum”, pela unificação, para todos os graus do ensino, da formação do magistério, que elevaria o valor dos estudos, em todos os graus, imprimiria mais lógica e harmonia às instituições, e corrigiria, tanto quanto humanamente possível, as injustiças da situação atual. Os professores de ensino primário e secundário, assim formados, em escolas ou cursos universitários, sobre a base de uma educação geral comum, dada em estabelecimentos de educação secundária, não fariam senão um só corpo com os do ensino superior, preparando a fusão sincera e cordial de todas as forças vivas do magistério. Entre os diversos graus do ensino, que guardariam a sua função específica, se estabeleceriam contatos estreitos que permitiriam as passagens de um ao outro nos momentos precisos, descobrindo as superioridades em gérmen, pondo-as em destaque e assegurando, de um ponto a outro dos estudos, a unidade do espírito sobre a base da unidade de formação dos professores.

### **O papel da escola na vida e a sua função social**

Mas, ao mesmo tempo que os progressos da psicologia aplicada à criança começaram a dar à educação bases científicas, os estudos sociológicos, definindo a posição da escola em face da vida, nos trouxeram uma consciência mais nítida da sua função social e da estreiteza relativa de seu círculo de ação. Compreende-se, à luz desses estudos, que a escola, campo específico de educação, não é um elemento estranho à sociedade humana, um elemento separado, mas “uma instituição social”, um órgão feliz e vivo, no conjunto das instituições necessárias à vida, o lugar onde vivem a criança, a



adolescência e a mocidade, de conformidade com os interesses e as alegrias profundas de sua natureza. A educação, porém, não se faz somente pela escola, cuja ação é favorecida ou contrariada, ampliada ou reduzida pelo jogo de forças inumeráveis que concorrem ao movimento das sociedades modernas. Numerosas e variadíssimas, são, de fato, as influências que formam o homem através da existência. “Há a herança que a escola da espécie, como já se escreveu; a família que é a escola dos pais; o ambiente social que é a escola da comunidade, e a maior de todas as escolas, a vida, com todos os seus imponderáveis e forças incalculáveis”. Compreender, então, para empregar a imagem de C. Bouglé, que, na sociedade, a “zona luminosa é singularmente mais estreita que a zona de sombra; os pequenos focos de ação consciente que são as escolas, não são senão pontos na noite, e a noite que as cerca não é vazia, mas cheia e tanto mais inquietante; não é o silêncio e a imobilidade do deserto, mas o frêmito de uma floresta povoada”.

Dessa concepção positiva da escola, como uma instituição social, limitada, na sua ação educativa, pela pluralidade e diversidade das forças que concorrem ao movimento das sociedades, resulta a necessidade de reorganizá-la, como um organismo maleável e vivo, aparelhado de um sistema de instituições susceptíveis de lhe alargar os limites e o raio de ação. As instituições periescolares e postescolares, de caráter educativo ou de assistência social, devem ser incorporadas em todos os sistemas de organização escolar para corrigirem essa insuficiência social, cada vez maior, das instituições educacionais. Essas instituições de educação e cultura, dos jardins de infância às escolas superiores, não exercem a ação intensa, larga e fecunda que são chamadas a desenvolver e não podem exercer senão por esse conjunto sistemático de medidas de projeção social da obra educativa além dos muros escolares. Cada escola, seja qual for o seu grau, dos jardins às universidades, deve, pois, reunir em tomo de si as famílias dos alunos, estimulando e aproveitando as iniciativas dos pais em favor da educação; constituindo sociedades de ex-alunos que mantenham relação constante com as escolas; utilizando, em seu proveito, os valiosos e múltiplos elementos materiais e espirituais da coletividade e despertando e desenvolvendo o poder de iniciativa e o espírito de cooperação social entre os pais, os professores, a imprensa e todas as demais instituições diretamente interessadas na obra da educação.



Pois, é impossível realizar-se em intensidade e extensão, uma sólida obra educacional, sem se rasgarem à escola aberturas no maior número possível de direções e sem se multiplicarem os pontos de apoio de que ela precisa, para se desenvolver, recorrendo a comunidade como à fonte que lhes há de proporcionar todos os elementos necessários para elevar as condições materiais e espirituais das escolas. A consciência do verdadeiro papel da escola na sociedade impõe o dever de concentrar a ofensiva educacional sobre os núcleos sociais, como a família, os agrupamentos profissionais e a imprensa, para que o esforço da escola se possa realizar em convergência, numa obra solidária, com as outras instituições da comunidade. Mas, além de atrair para a obra comum as instituições que são destinadas, no sistema social geral, a fortificar-se mutuamente, a escola deve utilizar, em seu proveito, com a maior amplitude possível, todos os recursos formidáveis, como a imprensa, o disco, o cinema e o rádio, com que a ciência, multiplicando-lhe a eficácia, acudiu à obra de educação e cultura e que assumem, em face das condições geográficas e da extensão territorial do país, uma importância capital. À escola antiga, presumida da importância do seu papel e fechada no seu exclusivismo acanhado e estéril, sem o indispensável complemento e concurso de todas as outras instituições sociais, se sucederá a escola moderna aparelhada de todos os recursos para estender e fecundar a sua ação na solidariedade com o meio social, em que então, e só então, se tornará capaz de influir, transformando-se num centro poderoso de criação, atração e irradiação de todas as forças e atividades educativas.

### **A democracia, um programa de longos deveres**

Não alimentamos, de certo, ilusões sobre as dificuldades de toda a ordem que apresenta um plano de reconstrução educacional de tão grande alcance e de tão vastas proporções. Mas temos, com a consciência profunda de uma por uma dessas dificuldades, a disposição obstinada de enfrentá-las, dispostos, como estamos, na defesa de nossos ideais educacionais, para as existências mais agitadas, mais rudes e mais fecundas em realidades, que um homem tenha vivido desde que há homens, aspirações e lutas. O próprio espírito que o informa de uma nova política educacional, com sentido unitário e de bases científicas, e que seria, em outros países, a maior fonte de seu prestígio, tornará esse plano suspeito aos olhos dos que, sob o pretexto e em nome do nacionalismo, persistem em manter a educação, no terreno de uma política empírica, à margem das correntes renovadoras de seu tempo. De mais, se



os problemas de educação devem ser resolvidos de maneira científica, e se a ciência não tem pátria, nem varia, nos seus princípios, com os climas e as latitudes, a obra de educação deve ter, em toda a parte, uma “unidade fundamental”, dentro da variedade de sistemas resultantes da adaptação a novos ambientes dessas idéias e aspirações que, sendo estruturalmente científicas e humanas, têm um caráter universal. É preciso, certamente, tempo para que as camadas mais profundas do magistério e da sociedade em geral sejam tocadas pelas doutrinas novas e seja esse contato bastante penetrante e fecundo para lhe modificar os pontos de vista e as atitudes em face do problema educacional, e para nos permitir as conquistas em globo ou por partes de todas as grandes aspirações que constituem a substância de uma nova política de educação.

Os obstáculos acumulados, porém, não nos abateram ainda nem poderão abater-nos a resolução firme de trabalhar pela reconstrução educacional no Brasil. Nós temos uma missão a cumprir: insensíveis à indiferença e à hostilidade, em luta aberta contra preconceitos e prevenções enraizadas, caminharemos progressivamente para o termo de nossa tarefa, sem abandonarmos o terreno das realidades, mas sem perdermos de vista os nossos ideais de reconstrução do Brasil, na base de uma educação inteiramente nova. A hora crítica e decisiva que vivemos, não nos permite hesitar um momento diante da tremenda tarefa que nos impõe a consciência, cada vez mais viva da necessidade de nos prepararmos para enfrentarmos com o evangelho da nova geração, a complexidade trágica dos problemas postos pelas sociedades modernas. “Não devemos submeter o nosso espírito. Devemos, antes de tudo proporcionar-nos um espírito firme e seguro; chegar a ser sérios em todas as coisas, e não continuar a viver frivolamente e como envoltos em bruma; devemos formar-nos princípios fixos e inabaláveis que sirvam para regular, de um modo firme, todos os nossos pensamentos e todas as nossas ações; vida e pensamento devem ser em nós outros de uma só peça e formar um todo penetrante e sólido. Devemos, em uma palavra, adquirir um caráter, e refletir, pelo movimento de nossas próprias idéias, sobre os grandes acontecimentos de nossos dias, sua relação conosco e o que podemos esperar deles. É preciso formar uma opinião clara e penetrante e responder a esses problemas sim ou não de um modo decidido e inabalável”.



Essas palavras tão oportunas, que agora lembramos, escreveu-as Fichte há mais de um século, apontando à Alemanha, depois da derrota de Iena, o caminho de sua salvação pela obra educacional, em um daqueles famosos “discursos à nação alemã”, pronunciados de sua cátedra, enquanto sob as janelas da Universidade, pelas ruas de Berlim, ressoavam os tambores franceses... Não são, de fato, senão as fortes convicções e a plena posse de si mesmos que fazem os grandes homens e os grandes povos. Toda a profunda renovação dos princípios que orientam a marcha dos povos precisa acompanhar-se de fundas transformações no regime educacional: as únicas revoluções fecundas são as que se fazem ou se consolidam pela educação, e é só pela educação que a doutrina democrática, utilizada como um princípio de desagregação moral e de indisciplina, poderá transformar-se numa fonte de esforço moral, de energia criadora, de solidariedade social e de espírito de cooperação. “O ideal da democracia que, - escrevia Gustave Belot em 1919, - parecia mecanismo político, torna-se princípio de vida moral e social, e o que parecia coisa feita e realizada revelou-se como um caminho a seguir e como um programa de longos deveres”. Mas, de todos os deveres que incumbem ao Estado, o que exige maior capacidade de dedicação e justifica maior soma de sacrifícios; aquele com que não é possível transigir sem a perda irreparável de algumas gerações; aquele em cujo cumprimento os erros praticados se projetam mais longe nas suas conseqüências, agravando-se à medida que recuam no tempo; o dever mais alto, mais penoso e mais grave é, de certo, o da educação que, dando ao povo a consciência de si mesmo e de seus destinos e a força para afirmar-se e realizá-los, entretém, cultiva e perpetua a identidade da consciência nacional, na sua comunhão íntima com a consciência humana.

Fernando de Azevedo  
Afranio Peixoto  
A. de Sampaio Doria  
Anísio Spinola Teixeira  
M. Bergstrom Lourenço Filho  
Roquette Pinto  
J. G. Frota Pessôa  
Julio de Mesquita Filho  
Raul Briquet  
Mario Casassanta  
C. Delgado de Carvalho  
A. Ferreira de Almeida Jr.  
J. P. Fontenelle

Roldão Lopes de Barros  
Noemy M. da Silveira  
Hermes Lima  
Attilio Vivacqua  
Francisco Venancio Filho  
Paulo Maranhão  
Cecília Meirelles  
Edgar Sussekind de Mendonça  
Armanda Alvaro Alberto  
Garcia de Rezende  
Nobrega da Cunha  
Paschoal Lemme  
Raul Gomes





## 10 ANEXO II

### **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Av. Marechal Câmara, n. 370 – Centro – Rio de Janeiro – RJ – CEP 20.020-080

Tel: (21) 2550-9050

Ouvidoria: 127

[www.mprj.mp.br](http://www.mprj.mp.br)

### **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro**

Av. Nilo Peçanha, 31, Centro - Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100.

Tel: (21) 3971-9300

[www.prrj.mpf.gov.br](http://www.prrj.mpf.gov.br)

### **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Praça da República, 70 - Centro - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20.211-351

Telefone: (21) 3231-5200

[www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br)

### **TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

Rua Santa Luzia, 732 - Centro - 20.030-042 - Rio de Janeiro - RJ

Tel: (021) 3824-3600

Ouvidoria: 0800-2820-486

[www.tcm.rj.gov.br](http://www.tcm.rj.gov.br)

### **CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – Escritório do Estado do Rio de Janeiro**

Av. Presidente Antônio Carlos, 375, 7º andar s/711, Ed. Palácio da Fazenda – Centro – Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-010

Tel: (21) 3805-3700

[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)





Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça  
de Tutela Coletiva de Proteção à Educação

**CAO Educação**

Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

**CEAF**



**Ministério Público**  
do Estado do Rio de Janeiro