

# O mapa da mina

Como se articulam as diversas figuras jurídicas a que os gestores estão submetidos

**A** Constituição Federal é a portadora dos grandes princípios pelos quais o direito e o universo jurídico do país devem se pautar. É princípio da supremacia: modificá-la é mais complexo do que criar ou modificar qualquer lei. Por isso, as demais leis lhe devem obediência e não podem negar seus princípios

Em seu Art. 59, ela determina que "o processo legislativo compreende a elaboração de: I – emendas à Constituição; II – leis complementares; III – leis ordinárias; IV – leis delegadas; V – medidas provisórias; VI – decretos legislativos; e VII – resoluções".

Hierarquicamente, a emenda constitucional está junto à Constituição, pois altera o texto desta e a ela se incorpora. Num segundo patamar estão os atos normativos primários (leis complementares e ordinárias e medidas provisórias), que passam por trâmites parecidos no Congresso Nacional.

As espécies primárias retiram seus fundamentos de validade diretamente da Constituição. O que as distingue é o processo de elaboração e o seu campo de atuação. Não é uma questão de hierarquia, e sim de área de atuação da lei – que precisa ser respeitada pelas demais de acordo com o que diz a própria Constituição.

Logo em seguida estão os atos normativos secundários: os decretos e as resoluções. Nessa categoria também se encaixam as portarias e os pareceres normativos de órgãos como o Conselho Nacional de Educação. Seu fundamento de validade não é retirado da Constituição, e sim das leis que as originaram.



## EMENDA CONSTITUCIONAL

Só altera alguns pontos da Constituição. Não pode restringir direitos fundamentais já conquistados. Exemplo: no ano passado, a idade escolar obrigatória no país passou a ser dos 4 aos 17 anos. Não poderá ser alterada para menos.

## LEI ORDINÁRIA

Aprovação mais simples que a da lei complementar. Exige maioria simples ou relativa, isto é, a maioria dos votos dos congressistas presentes à sessão (desde que haja quorum mínimo exigido). O Plano Nacional de Educação é um exemplo no âmbito federal e os Planos Estaduais de Educação em âmbito estadual.

## LEI DELEGADA

Elaboração de competência do Presidente da República, sob autorização do Congresso Nacional. Tem restrições e não pode tratar, por exemplo, de matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de orçamentos.











# Matriz de políticas públicas

Conferência Nacional, realizada em março/abril deste ano, traz diversas propostas que devem modificar o marco legal da educação brasileira

**N**o 1º semestre deste ano, a Conferência Nacional de Educação (Conae) aprovou uma série de medidas amplamente discutidas por toda a sociedade com foco no desenvolvimento da educação brasileira. “Foi a primeira vez que a Conferência aconteceu com essas características”, avalia Francisco das Chagas Fernandes, coordenador-geral da Conae e secretário-executivo adjunto do Ministério da Educação. O documento final apresenta diretrizes, metas e ações, nas perspectivas de inclusão, igualdade e diversidade.

Embora ainda não se trate de uma instância institucionalizada, isto é, a Conae não seja constituída como lei, ela tem força em função de sua ampla representatividade. Convocada pelo MEC, abrigou todos os setores da sociedade civil que se propuseram a participar de suas várias etapas. A partir de muitas das decisões da Conae deve ser formulado o Plano Nacional de Educação 2011-2020. Isso não quer dizer que tudo o que ali foi decidido será transformado em lei. Após o exame das propostas pelo MEC e pelos ministérios da área econômica (Fazenda e Planejamento), o governo deve enviar sua proposta de Plano ao Congresso Nacional.

Quando isso acontecer, algumas propostas podem até não ser aprovadas. De qualquer maneira, por ter sido um processo democrático, proposto pelo Poder Público, as deliberações servem de referência para que políticas públicas sejam postas em prática e projetos de lei ganhem força e se transformem em leis.

A secretária de Educação Leocádia Maria da Hora Neta, do município de Olinda (PE), entende que as leis ganham legitimidade quando são fruto de mobilizações sociais como essa. “Se as propostas são debatidas amplamente, as normas passam a ser respeitadas automaticamente”, diz. Como gestora, ela garante que cumpre seu papel de conhecer as leis, sejam elas sobre a administração do dinheiro público ou as que regem a educação. “Saber seu contexto, ou seja, como surgiu, o quanto caminhou e o que deixou a desejar, é tão importante quanto conhecer o texto.”

Mas há dificuldades no seu cumprimento no dia a dia. “Por não termos uma lei maior, que regule o regime de colaboração e, conseqüentemente, um Sistema Nacional de Educação, cada ente federado usa de suas prerrogativas de autonomia para legislar nos seus limites. Mas o conjunto, o arcabouço jurídico final, acaba ficando fragmentado e difícil de ser executado”, explica Flávia Nogueira, secretária extraordinária de políticas educacionais da Secretaria de Estado da Educação de Mato Grosso. Leocádia vivencia essa situação. “Sabemos, por exemplo, que todas as escolas precisam ter acessibilidade garantida, mas a gente não tem recurso para esse fim. Portanto, não se trata de não conhecer a lei, e sim de reais condições para cumprir o que está estabelecido”, pontua a secretária de Olinda.

## Ajuda ao gestor

Dificuldades como estas foram retratadas na Conae. Entre as decisões mais marcantes, está a



PAULINO MENEZES

#### **Decisões da Conae devem nortear o Plano Nacional de Educação, mas propostas precisam da aprovação do Congresso**

proposta de regulamentar o regime de cooperação e colaboração entre os entes federados. A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, diz em seu artigo 211 que “a União, os estados, o distrito federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

Como o Congresso Nacional nunca explicitou como os entes federados deveriam se relacionar, cada um tem sua rede e trabalha por ela. “Os mais prejudicados são os municípios com baixa arrecadação, que não têm base legal para exigir apoio do estado ou da União”, explica Flávia Nogueira. Como resultado, as oportunidades de acesso, qualidade e condições de permanência na escola não são iguais para todos os brasileiros.

Outra proposta bastante festejada diz respeito ao aumento de recursos para a educação. A Conae propõe atingir, no mínimo, 7% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2011 e 10% do PIB até 2014. Hoje, esse índice é de 4,7%.

Uma medida que deixou a secretária de Olinda satisfeita foi a de garantir que dirigentes da pasta educacional sejam gestores plenos dos recursos vinculados, sob o acompanhamento, controle e fiscalização de conselhos, tribunais de contas estaduais, distrital, municipais e demais órgãos fiscalizadores. “Essa foi uma das reivindicações que fiz em nome de meu mu-

nicipio durante as discussões. É a mesma realidade de tantas outras cidades no Brasil”, opina.

O que acontece é que o dinheiro destinado à educação do município é, geralmente, depositado na conta da secretaria da fazenda, que se incumbem de fazer a distribuição dos recursos federais. No fim de cada ano, há uma prestação de contas e só então o que sobra se transforma em investimento, como a compra de equipamentos ou uma reforma. “Com os recursos em uma conta específica para a nossa pasta, seria possível que nos planejássemos e administrássemos o próprio dinheiro.”

A expectativa, agora, é que a sociedade continue mobilizada para influenciar deputados e senadores para que a educação seja prioridade como o processo de desenvolvimento da nação. Em Mato Grosso, por exemplo, o Fórum Estadual de Educação foi criado por lei e, no fim de julho, a reunião entre os membros deliberou sobre a construção de um calendário de mobilização, cujo produto final deverá ser uma proposta concreta de minuta de lei capaz de estabelecer responsabilidades e definir os reais limites e compromissos dos entes federados na educação nacional. “Para isso, contamos com a história de mobilização que caracteriza os profissionais do nosso estado e todo o acúmulo de conquistas que temos aqui registrado”, finaliza Flávia.