

EDUCAÇÃO MUNICIPAL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS SISTEMAS, SEUS DELINEAMENTOS E SUAS IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

MUNICIPAL EDUCATION: THE INSTITUTIONALIZATION OF SYSTEMS, THEIR DRAFTINGS AND THEIR IMPLICATIONS IN EDUCATIONAL POLICIES

Robson Vila Nova Lopes 1
Adriana Almeida Sales de Melo 2

Resumo: Neste artigo, delineado a partir de revisão bibliográfica e documental, apresenta-se resultado de pesquisa desenvolvida no Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal e no Observatório de Sistemas e Planos de Educação no Tocantins da Universidade Federal do Tocantins. Trabalha-se com o tema processo efetivo de institucionalização da educação municipal. Tem-se por objetivo apresentar análise crítico-descritiva de aspectos históricos, políticos, conceituais e normativos que circundam a discussão a respeito do efetivo processo de institucionalização dos sistemas municipais de educação e suas implicações nas políticas educacionais no contexto da descentralização das responsabilidades e obrigações atribuídas constitucionalmente aos municípios. A pesquisa, em linhas gerais, indica que os elementos constitutivos das políticas educacionais não podem ser entendidos por si mesmos, desvinculados da materialidade social que lhes concerne significação. Por isso, a discussão a respeito da autonomia dos municípios no campo da educação é perpassada por dissenso.

Palavras-chave: Política Educacional. Gestão da Educação. Sistemas Municipais de Ensino. Tocantins. Educação e Contradição.

Abstract: In this article, outlined from a bibliographic and documentary review, the results of research developed in the Study Group, Research and Extension in Municipal Education and in the Observatory of Systems and Education Plans in Tocantins of the Federal University of Tocantins are presented. The theme is the effective process of institutionalizing municipal education. The objective is to present a critical-descriptive analysis of historical, political, conceptual and normative aspects that surround the discussion regarding the effective institutionalization process of municipal education systems and its implications for educational policies in the context of the decentralization of the responsibilities and obligations attributed constitutionally to the municipalities. The research, in general, indicates that the constituent elements of educational policies cannot be understood by themselves, disconnected from the social materiality that concerns their significance. Therefore, the discussion regarding the autonomy of municipalities in the field of education is permeated by dissent.

Keywords: Educational Politics. Education Management. Municipal Education Systems. Tocantins. Education and Contradiction.

Mestre em Educação (2017) pela Universidade de Brasília (UnB).¹ Especialista em Gestão da Educação Municipal (2015) pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professor da Educação Básica, junto à Secretaria de Estado da Educação, Juventude e Esportes (Seduc - TO). É membro: do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Mundialização da Educação (GEP-Mundi CNPq/UnB); do Grupo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Educação Municipal (GepeEM CNPq/UFT); Filiado à Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd). Preside o Conselho Estadual de Educação no Tocantins (CEE-TO). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5420379524388907>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5553-1237>. E-mail: robson@seduc.to.gov.br

Pós-Doutorado em Educação (2018) pelo Centro de Estudos² Interdisciplinares em Educação e Desenvolvimento da Universidade Lusófona-Lisboa. Doutora em Educação (2003) pela Universidade de Campinas (Unicamp). Professora Associada da Universidade de Brasília (UnB), Faculdade de Educação, Departamento de Planejamento e Administração da Educação; Professora-pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) - FE/UnB. Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Mundialização da Educação (GEP-Mundi CNPq/UnB); Vice-Diretora da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE-DF); Editora da Revista Com Censo (SEEDF). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7571440852975071>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6749-4725> E-mail: adriana@fe.unb.br

Introdução

Neste artigo, delineado a partir de revisão bibliográfica (LIMA; MIOTO, 2007) e documental (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009), apresentamos resultado de pesquisa desenvolvida no Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal (GepeEM) e no Observatório de Sistemas e Planos de Educação no Tocantins (ObsPE) da Universidade Federal do Tocantins.

Trabalhamos com o tema 'processo efetivo de institucionalização da educação municipal', delimitando-o ao cenário educacional brasileiro e mapeando as bases de naturezas normativas e conceituais quanto aos elementos, ou seja, os aspectos necessários aos Municípios na organização e na gestão da educação, no âmbito da descentralização das responsabilidades advindas a partir da Constituição de 1988.

Lagares (2008) reiterou que existiam diversas pesquisas que buscavam compreender a organização dos sistemas municipais de ensino, cuja expressão sistema era abordada mediante diferentes termos e significações. Neste artigo, assim como a autora, compreendemos que os municípios devem promover o processo efetivo da institucionalização dos sistemas municipais de educação. Isto é, de um modo geral, a institucionalização, propriamente dita, apoia-se na perspectiva de que um sistema de educação efetivo é obtido com a construção e a materialização de ações permanentes no campo da educação, não apenas do ensino, buscando cotidianamente a garantia do direito à educação e a aprendizagem, a qualidade, a autonomia, o regime de colaboração, a gestão democrática.

Conforme disposto na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (BRASIL, 1988, art. 211), os municípios adquiriram a autonomia para organizarem seus sistemas de ensino e atuarem de maneira direta na elaboração de políticas educacionais para a educação infantil e o ensino fundamental, assim como estimular e apoiar os demais níveis e etapas. Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96 (BRASIL, 1996, art. 11, 15, 18), a ação redistributiva dos municípios se tornou mais evidente em razão da concepção de gestão democrática recepcionada no texto. Por outro lado, observamos que os municípios precisaram lidar com crescentes desafios que a municipalização impôs na área educacional, visto que as propostas muitas vezes não consideram as variáveis financeiras, políticas, culturais, administrativas, demográficas, o que, por vezes, passa a impressão de ineficiência do sistema (SOUZA; FARIA, 2005). Esse cenário é perpassado, então, pelo dissenso em relação ao grau de autonomia dos municípios no campo da educação, considerando que suas capacidades dependem das distintas realidades locais, as quais devem ser consideradas e avaliadas no momento da elaboração de suas políticas educacionais.

Do exposto, temos por objetivo apresentar análise crítico-descritiva de aspectos históricos, políticos, conceituais e normativos que circundam a discussão a respeito do efetivo processo de institucionalização dos sistemas municipais de educação e suas implicações nas políticas educacionais no contexto da descentralização das responsabilidades e obrigações atribuídas constitucionalmente aos municípios. Isto, por considerarmos que os elementos constitutivos da política educacional não podem ser entendidos por si mesmos, desvinculados da materialidade social que lhe concerne significação.

A discussão efetuada no texto justifica-se pela própria necessidade da análise a respeito da educação municipal em todos os seus aspectos, assentada na gestão democrática da educação e da escola.

Com tal propósito, organizamos nossa exposição em três seções principais, inicialmente, trabalhando contradições do movimento histórico-político-conceitual-normativo dos Sistemas Municipais de Educação; para, em seguida, contextualizar o processo efetivo de institucionalização desses sistemas no apontamento de referências básicas; e, por último; identificarmos implicações e delineamentos nas políticas educacionais brasileira.

Contradições do movimento histórico-político-conceitual-normativo relacionado aos Sistemas Municipais de Educação

A CF/1988 (re)configurou o papel institucional dos entes federativos, instaurando um novo pacto entre os diferentes níveis e esferas de poder, fazendo com o que os municípios

tivessem sua ação ampliada, obtendo um grau de autonomia até então inédito na história do Brasil e na comparação com outros países federados (SOUZA; FARIA, 2005, p. 29-31).

No campo da educação municipal, Lagares (2008, p. 38) “[...] mapeou as várias mudanças quanto à atuação dos municípios na organização e na gestão da educação, forjadas a partir dos anos 1980, em especial, pelo contexto de abertura política, pela CF (BRASIL, 1988), pelos planos, programas, projetos e ações de governos federais voltados à maior atuação educacional dos municípios, pela EC nº 14/96 (BRASIL, 1996b), pela LDB/96 (BRASIL, 1996a), pela Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996c), pelo PNE (BRASIL, 2014) e por atos normativos do CNE”. Segundo a autora, do ponto de vista legal/constitucional, entre 1970-1984, ainda sob as disposições da EC nº 1/69 (BRASIL, 1969), os Municípios continuam dependentes da tecnocracia dos gabinetes da União.

Pires (1999) ratifica que entre os anos de 1984-1988 abriam-se novas perspectivas para a autonomia municipal, tendo em vista as campanhas municipalistas¹. Alterações marcadas por um contexto perpassado por enfáticas reações ao centralismo do regime autoritário e pela defesa da capacidade da instância local, a CF/1988 muda profundamente o pacto federalista brasileiro.

Os municípios brasileiros passaram, assim, a entes federados com autonomia política e administrativa e legalmente responsáveis pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental, este último em regime de colaboração com os governos estaduais, atribuições reiteradas pela Emenda Constitucional nº 059/2009 e pela Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014).

Conforme Miranda (2012, p. 35), para diminuir as disparidades de financiamento da educação entre os municípios com baixa capacidade de atendimento educacional neste ordenamento da política nacional, a CF/1988 estabeleceu o Pacto Federativo entre as instâncias de governo por meio dos chamados regime de colaboração e regime de cooperação mencionados nos artigos 23 e 211, nos quais a União passou a ter atribuições de prestar assistência técnica e financeira aos entes federados que não apresentassem as condições necessárias para assegurar as suas obrigações, em termos de oferta de ensino.

O relator do Conselho Nacional de Educação (CNE), Jamil Cury (2000), retratou, todavia, que a falta da normatização para a operacionalização do regime de colaboração e do regime de cooperação entre os entes federados, mediante legislação complementar como dispunha o parágrafo único do artigo 23 da CF/1988, definidor, por sua vez, das competências de cada ente, constituiu-se um fator dificultador para a cooperação recíproca entre os mesmos entes e, conseqüentemente, para a existência de um sistema nacional federativo de educação.

Sobre a trajetória da educação municipal no Brasil nos anos 1980, destacamos as contribuições de Pires (*apud* LAGARES, 2008, p. 44):

Que a descentralização do poder apresenta-se como traço marcante na CF de 1988, reafirmando o princípio federativo e redistribuindo as competências e responsabilidades até então concentradas na União e nos Estados, estendendo-as aos Municípios. Adota a tripartição de competências e acena para soluções mediante cooperação entre as três esferas estatais. Além da reconstrução formal e material do federalismo brasileiro, com ênfase ao ente local, a concepção democrática de Estado é fator de fortalecimento da esfera municipal de governo. Estabelece-se uma nova configuração aos Municípios brasileiros, integrando-os à federação como entidade político-administrativa dotada de autonomia² com efetivos poderes, pelo menos no plano normativo, e importante papel como agente de políticas públicas.

1 Mello (2001) lembra que, há alguns anos, o movimento municipalista vem exigindo do governo federal a revisão do pacto federativo e seu efeito na receita municipal, bem como uma definição mais clara das funções próprias dos Municípios.

2 Segundo Castro (1992, p. 179), a autonomia não é poder originário, é prerrogativa política concedida e limitada pela CF. Em conseqüência, há limites para o exercício da autonomia municipal, como o há para os Estados-membros.

A CF de 1988 (BRASIL, 1988), concedeu aos Municípios maior autonomia governamental, aliada a um incremento em sua parcela da arrecadação tributária³, porém, lhes são, também, atribuídas responsabilidades legais adicionais⁴.

Na vigência da CF de 1988 os Municípios recebem um novo desenho do Estado nacional em seu âmbito, passando a serem vistos de forma diversa pelas outras esferas do poder público, bem como pela sociedade.

[...] os comandos expressos no 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 no art. 18 “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” erigem-se como pilares estruturantes da federação brasileira.

A Constituição introduz significativas alterações na fisionomia do Estado brasileiro. Com a nova ordem, acentua-se, portanto, a distinção de tratamento dado ao ente local quer na estrutura do federalismo, quer na partilha de competências, embora seja possível verificar-se, ainda, a persistência de competências centralizadas em relação a uma gama considerável de matérias. Reconhece-se, ainda, o papel do Município como importante agente de políticas públicas, os comandos básicos e pré-ordenamentos da Lei Orgânica Municipal.

A autonomia dos governos municipais é estabelecida, dentre outros, nos arts. 1º, 18, 29, 30, 35, 39, 145, 149, 150, 158, 182, 211 da CF de 1988 (BRASIL, 1988), apresentados e nos seguintes planos: autonomia política e administrativa, autonomia jurídico normativa/auto-legislação e autonomia financeira/tributária.

A promulgação da CF de 1988 deu lugar a um crescimento das rendas do Município, com o aumento de sua participação na divisão dos tributos estaduais e federais arrecadados em seu território, e, também, mais atribuições. Entretanto, Municípios pequenos, de base econômica pobre, continuam dependendo quase que totalmente das transferências automáticas, (ou constitucionais), particularmente, das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Conforme apresentado, é possível ratificar, que a CF/1988 marca sobremaneira uma nova ordem, por sua vez, imputa importantes e significativas alterações na organização do Estado brasileiro, configurando-se de forma acentuada os mecanismos de atuação e o processo de acepção da autonomia municipal.

Souza e Carvalho (1999) argumentam que a autonomia municipal, no Brasil, embora importante, é, na realidade, relativa, considerando que nem todos os municípios brasileiros possuem condições econômicas capazes de prover, minimamente, as condições de sobrevi-

3 Ver arts. 145 e 153 a 159 (BRASIL, 1988).

4 De acordo com a CF/1988, à exceção do Plano Diretor, há vários instrumentos legais obrigatórios às municipalidades, destacando-se a Lei Orgânica do Município, o Plano Plurianual de Investimentos (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei de Orçamento Anual (LOA).

vência de suas populações, necessitando, assim, de ajuda financeira externa, limitando a autonomia política.

Duarte (2003) explica tal situação, mostrando que, embora a CF/1988 tenha ampliado a autonomia de gestão nos governos dos municípios, ela foi construída sobre a herança político-administrativa do ciclo autoritário-desenvolvimentista, com um alto grau de desigualdade material e institucional existente entre os sistemas de ensino.

Nos anos 1990, aparentemente, os municípios viveram um paradoxo, pois continuaram enfrentando enormes dificuldades políticas e econômicas, mas foram estimulados e orientados tecnicamente para a organização dos sistemas municipais de ensino (LAGARES, 2008):

Ao longo da história brasileira, o conteúdo da autonomia municipal não se mantém uniforme, nem contrário aos interesses da Coroa e às vicissitudes dos regimes, nem aos caprichos dos ditadores ou tecnocratas. [...] a partir dos anos 1990, o Município foi sensivelmente afetado pelo marcante fenômeno de complexificação social, que impôs a densificação de demandas e relações em âmbito local e pela tendência globalizante da economia e da cultura (PIRES, 1999, p. 149).

Souza (2004), também, escreve que novas políticas voltadas para a atuação municipal foram adotadas, embora suas motivações fossem diversas das que prevaleceram no processo constituinte, que se aproximava mais da defesa da democratização da gestão e da ampliação do controle social.

Lagares (2008, p. 45) afirma que “em se tratando da educação sob a responsabilidade dos municípios, vivenciava-se um período de transição entre uma cultura integrada, ou de subsistema, ou de delegação para uma cultura de autonomia e de colaboração, pelo menos formalmente”. Após a promulgação da Constituição de 1988, a maior atuação municipal passou a ser defendida em enfoques diferentes e sobre bases ideológicas distintas, ou como princípio democrático ou como princípio de engenharia administrativa, objetivando a construção da eficiência na prestação do setor público.

Shiroma (2000 *apud* LAGARES, 2008) destacou que desde o final dos anos 1980 e, marcadamente, no governo Fernando Collor de Mello e a partir de 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, em um processo de reformas em todos os setores da educação, a descentralização das políticas educacionais foi defendida como uma das estratégias mais importantes para a eficiência do sistema de ensino.

Essas reformas anunciadas ganharam concretude, porque os novos marcos legais colocaram a questão no centro das atenções, ao mesmo tempo em que foram introduzidas alterações significativas no quadro de distribuição de poderes, responsabilidades e recursos entre as esferas governamentais.

Dessa forma, a descentralização passou a ser apontada, também, como saída para o impasse político-institucional do Estado brasileiro, acusado de ser excessivamente centralizador e, por isso, incapaz para responder às mais prementes e agudas demandas de boa parte da população, sobretudo em relação ao atendimento de suas necessidades básicas.

Na conjuntura de implantação, a LDB/96 colocou, pela primeira vez de forma efetiva no país, a questão relativa aos sistemas de educação no âmbito dos municípios (art. 8º). A LDB/96 regulamentou o processo efetivo de institucionalização dos Sistemas. O art. 8º reitera o disposto na CF de 1988 (BRASIL, 1988) quanto à possibilidade da organização de sistemas de educação pelos municípios.

Processo efetivo de institucionalização do Sistema Municipal de Educação: referências básicas

Embora a interpretação do art. 11 da LDB/96 apresente dissenso tanto no meio jurídico quanto no meio político e acadêmico, considerando o que estabelece depreendemos que são

apresentadas três opções aos municípios para organizarem a educação sob sua responsabilidade: a) pelo processo efetivo de institucionalização de sistemas próprios de educação; b) pela conservação das redes municipais de ensino integradas ao SEEd;⁵ e c) pela composição de um sistema único de educação básica que integre as responsabilidades educacionais do Estado e do Município (LAGARES, 2008).

Conforme relata Andrade (2011), as décadas de 70 e 80 estiveram marcadas por movimentos que lutavam pela inserção da democracia nas decisões governamentais, permitindo a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas mais efetivas. A partir da década de 90, observou-se a transferência de determinadas responsabilidades do poder federal para a administração municipal e estadual, ficando a cargo dos programas federais o repasse de recursos financeiros para as instituições educativas, descentralizando a gestão.

Segundo Saviani (1999), a LDB/96 considerou os desafios técnicos e financeiros que muitas cidades teriam para elaborar os sistemas de ensino em um curto e médio prazo. Esse fato também pode ser observado na Constituição de 1988, que acrescenta a necessidade de que os programas sejam desenvolvidos a partir da cooperação da União e dos estados. Assim, tendo em mente os preceitos da LDB, existem três possibilidades para que cada município possa escolher dentre eles: instituir seu próprio sistema de ensino; adotar a integração do sistema municipal com o estadual; formar um sistema único de educação básica em seu próprio território com o Estado.

Bordignon (2009) afirma que a organização dos sistemas é fundamental no estatuto do regime federativo, conferindo a cada sujeito a autonomia e competências para que se tornem ativos nos processos aferidos. O quadro a seguir apresenta uma síntese desses fundamentos considerando as normativas previstas na LDB.

Quadro 1. Fundamentos da organização da educação nacional

a) cabe à União “a coordenação da política nacional de educação” (art. 8º, § 1º da LDB);
b) os sistemas de ensino têm liberdade de organização, respeitadas as normas federais;
c) cada qual tem competência para definir normas próprias de seu sistema de ensino, complementares às normas nacionais;
d) os municípios que não desejarem instituir sistema próprio podem “optar por integrar-se ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”;
e) os sistemas de ensino se articulam pelo regime de colaboração, não havendo, entre eles, relações de subordinação.

Fonte: Bordignon (2009, p. 33-34).

Com base nos fundamentos apresentados no quadro, entende-se que as competências dos sistemas dependem do regime de colaboração estabelecido entre municípios e Estados, onde é praticada a cooperação e não a subordinação. Portanto, “uma vez instituído formalmente o Sistema Municipal, o município se subordina tão somente às leis e diretrizes nacionais e passa a atuar em regime de colaboração, não mais de subordinação, com o estado” (BORDIGNON, 2009, p. 35).

Para Bordignon (2009), ao se ater aos efeitos da LDB, o sistema municipal se apoia em normatizações próprias, se adequando aos limites de autonomia determinados pelos entes federados. Dessa maneira, a construção desses sistemas acontece no processo de diálogo entre pessoas e instituições, permeado por informações e reflexões coerentes e relevantes sobre o processo educativo e suas respectivas prioridades, que envolvem a análise da concepção da educação; a dimensão de nacionalidade observada nas políticas de cidadania; no contexto regional; na realidade local; na experiência acumulada pelo município; e no nível de autonomia do sistema municipal.

Ao voltar sua atenção para o entendimento dos impactos da redemocratização no contexto educacional, Andrade (2011, p. 166) considera:

⁵ Sistema Estadual de Educação.

[...] o construto disposto no novo marco legal como um fundamento do processo de democratização do país para a construção de um novo paradigma de gestão educacional, no qual a perspectiva de fortalecimento da autonomia da escola constitui o principal viés que deve orientar as relações no interior do sistema de ensino. A importância do novo marco legal reside, sobretudo, no reconhecimento de que um regime democrático precisa amparar-se em condições objetivas claras e válidas para todos os partícipes das relações que serão estabelecidas.

Para o autor, o município possui a missão de interferir na realidade social de modo que adote meios para proporcionar mudanças significativas no cenário educativo. Assim, conforme estabelecido no Art.º 15 da LDB (BRASIL, 1996), “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”.

Saviani (1999) revela ainda que as diretrizes constitucionais podem ser interpretadas de modo diferente, mas torna-se óbvio que os municípios devem traçar planos educativos mediante diagnóstico das necessidades dos educandos, disponibilidade de recursos e metas para serem atingidas, fomentando um sistema educativo capaz de formar cidadãos conscientes, reflexivos e críticos de seu papel ativo na sociedade.

A institucionalização do Sistema Municipal de Educação relaciona-se com as iniciativas de descentralização na gestão buscando, sobretudo compartilhar as decisões e espaços públicos, pautada ainda na pluralidade das concepções que defendem a integração dos vários sujeitos sociais.

[...] opção do Município por instituir seu sistema próprio de ensino, quando associada à possibilidade do poder local assumir sua autonomia em relação à política educacional, pressupõe uma rearticulação entre as instâncias sociais que compartilham dos processos educativos no Município (secretaria de educação, sindicatos, conselhos escolares, associação de moradores, universidades, entre outras), na perspectiva de que os mecanismos de interlocução da participação social, nessa esfera de poder federado, possam constituir-se legitimamente como espaço de mediação discursiva, em face da mobilização de interesses particulares e/ou projetos sociais, tanto pelos representantes institucionais quanto pelos diferentes grupos que disputam o exercício do poder no campo educacional (ANDRADE, 2011, p. 173).

Ainda segundo Andrade (2013, p. 03), “o significado da criação do sistema municipal de educação é de que ele passa a definir a organização formal/legal do conjunto das ações educacionais no âmbito do poder local”. Essa definição adquire reconhecimento legal por meio de lei municipal, que deve explicitar os limites da autonomia e as responsabilidades educacionais próprias.

É neste aspecto que o Conselho Municipal de Educação (CME) trabalha para exercer a autonomia necessária do ente federado, definindo as diretrizes educacionais que serão seguidas, assumindo uma função mobilizadora, visando acompanhar e monitorar os serviços educacionais, incentivando as devidas articulações para que o sistema educativo alcance os resultados desejados.

A gestão voltada para a cidade é efetiva quando o plano educacional é desenvolvido no âmbito do poder local, não ficando sob responsabilidade de entes federados que não compreendem a realidade local e todos os aspectos necessários.

A otimização de recursos destinados às propostas voltadas para a melhoria dos Sistemas

parte da necessidade de ampliar as oportunidades para que a educação seja praticada com maior eficiência, agilidade e transparência, onde os serviços públicos locais são capazes de atender as demandas ao mesmo tempo em que exerce o controle dos gastos e cumprem as metas estabelecidas (SOUZA; FARIA, 2004).

A educação democrática não pode ser definida a partir de pensamentos fechados, pois a mesma é construída mediante ações coletivas, colaborativas e gradativas que visam a melhoria das propostas pedagógicas que possam ampliar o potencial de aprendizado dos alunos, não visando meramente incluir o aluno em sala de aula, mas, sobretudo, possibilitar transformações na mentalidade de todos os envolvidos no processo educativo (HORA, 2007).

Para Gracindo (2007, p. 32),

A luta pela democratização da educação, de forma geral, e da educação básica, em particular, tem sido uma bandeira dos movimentos sociais no Brasil, de longa data. Pode-se identificar em nossa história inúmeros movimentos, gerados na sociedade civil, que exigiam (e exigem) a ampliação do atendimento educacional a parcelas cada vez mais amplas da sociedade. O Estado, de sua parte, vem atendendo a essas reivindicações de forma muito tímida, longe da universalização esperada.

Para minimizar a dissonância entre teoria e prática direcionada para a educação inclusiva e democrática e, conseqüentemente, assegurar o respeito à diversidade do ambiente escolar, torna-se imprescindível modificar as propostas curriculares. Tal mudança visa a possibilitar a inserção gradativa, contínua e consciente das novas estratégias de ensino, que busquem a qualificação frequente dos processos pedagógicos, aprimorando as oportunidades de aprendizagem de todos os alunos, bem como a formação dos profissionais educadores, no sentido de considerar as diversas diferenças existentes dentro da sala de aula (GRACINDO, 2007).

Em referência aos sistemas de educação no âmbito dos Municípios, Duarte (2003), em um resgate histórico, destaca dissensos entre os setores considerados mais à esquerda, desde a discussão dos projetos de LDB no final dos anos 1980, quanto à proposta da descentralização da educação em sistemas municipais autônomos, além das ressignificações desse tema a partir dos anos 1990.

Saviani (1999 apud DUARTE, 2003) posiciona-se sobre a restrição da autonomia dos sistemas municipais no âmbito da educação, em 1987. Expressando, também, algumas das posições dos educadores brasileiros reunidos no Fórum em Defesa da Escola Pública (1987), no esboço de sua proposta de texto para a nova LDB, evita utilizar a expressão *sistemas de ensino* para resguardar o caráter de unidade, que entende ser a marca distintiva da noção de sistema.

Sari (1999) ressalta que a instituição do sistema municipal corresponde à efetiva concretização da autonomia municipal na área da educação, com as correspondentes liberdades e responsabilidades. Por outro lado, Gadotti (2000, p. 164) reforça a necessidade dos Sistemas, devido às complexidades da sociedade atual:

Os sistemas educacionais municipais constituem-se hoje numa exigência da complexificação da sociedade, da explosão descentralizadora atual e do pluralismo político. De fato, os últimos anos mostraram duas tendências universais complementares: de um lado, a globalização da economia e dos meios de comunicação [a interdependência global] e, de outro, o fortalecimento do poder local. [...] [Em um] contexto desalentador [na educação] desponta uma instância educativa com uma força inédita: o poder local. A tendência ao fortalecimento do poder local é menos o fortalecimento das políticas locais e mais o das estruturas de poder que possibilitem aos cidadãos exercerem diretamente o seu poder.

Sander (1993, p. 357) alerta que o Município deve conquistar a capacidade de organizar seu sistema de educação, não sendo, portanto, compulsório. Para essa conquista, há que se estabelecer condições que implicam uma definição precisa dos encargos a serem atribuídos a cada um dos níveis de governo e uma radical reforma tributária, para possibilitar aos Municípios condições de auto-sustentação. Nas palavras do autor, sem essas condições “em vez de promover sistemas municipais de ensino, a sociedade brasileira correrá o risco histórico de criar sistemas abandonados de ensino nos numerosos Municípios do interior do país”.

Neste contexto, conforme Lagares (2008), na discussão/debate entre os autores é possível perceber vários aspectos distintos, podendo-se citar a ênfase à autonomia dos municípios no campo da educação, com a possibilidade de democratização da gestão, por meio da criação dos Sistemas; do alerta quanto à não compulsoriedade do município na institucionalização de Sistemas e do não isolacionismo frente às demais esferas públicas na organização de suas atribuições educacionais; do alerta quanto à heterogeneidade no País, influenciando na capacidade de atuação dos Municípios; da observação da necessidade de definição de competências claras das esferas públicas.

Para Lagares (2008), na história do País e da organização da gestão de sua educação escolar, as ideias, as práticas e o processo efetivo de institucionalização da educação em âmbito municipal são questões que oscilam historicamente, em decorrência das questões acerca de centralização e de descentralização político-administrativa. Desse modo, Lagares (2008) pergunta “então, o que efetivamente constitui um *sistema municipal de educação*”? E traz como resposta:

A efetiva institucionalização não se restringe à sua organização legal. Inicia-se com o aspecto legal, mas vai além dele, implicando outras ações necessárias ao seu desenvolvimento, como a organização de um conjunto de elementos constitutivos, incluindo, também, sua gestão⁶, além da relação permanente entre seus elementos constitutivos. O processo concretiza-se com o efetivo funcionamento desse sistema, ou seja, com a garantia de acesso, permanência e aprendizagem significativa no âmbito das escolas (LAGARES, 2008, p. 22).

Diante da afirmação, a autora escreve que o sistema municipal de educação expressa-se como *princípio* e como *processo*, ou seja: de um lado, a CF de 1988 (e as normas posteriores) afirmam aquilo que entendem como o ideal e, de outro, requerem formas de manifestação que o concretizem, o materializem. Um Município não tem, *efetivamente*, um sistema de educação unicamente pela afirmação de um princípio constitucional (e legal), mas, também e, sobretudo, *pela construção e prática cotidiana desse princípio*, pelos processos que eles estabelecem e reafirmam cotidianamente. Em síntese, é preciso que o sistema exista realmente e que seja permanente (LAGARES, 2008, p. 22).

Dessa forma, a autora complementa essa discussão afirmando que a descentralização de decisões administrativas e financeiras aliadas às estratégias de redemocratização ampliam a colaboração e integração das esferas de poder que constituem o poder público, permitindo que os municípios se tornem participantes ativos de programas sociais e educativos. No entanto, quando a municipalização dos serviços não é capaz de manter um avanço continuado, os efeitos dos programas são heterogêneos e fomentadores da exclusão (LAGARES, 2008).

Contudo, a autora chama atenção, também, para a expressão *sistemas de educação*, e não sistemas de ensino, por entender que um sistema não está restrito a questões do ensino

⁶ A gestão da educação pode ser caracterizada como o processo político-administrativo contextualizado, por meio do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada (BORDIGNON; GRACINDO, 2000). Nesse sentido, uma gestão democrática, ética e de qualidade da educação exige planejamento, organização, administração, manutenção, acompanhamento, fiscalização, avaliação de forma coletiva e cooperada – envolvendo poder público e sociedade – e (re)planejamento (LAGARES, 2008, p. 22).

em si. Ao contrário, um sistema de educação envolve questões que extrapolam o âmbito da escola. E, ainda, como dispõe a própria LDB/96 (BRASIL, 1996a), a estrutura da educação brasileira envolve níveis e modalidades de educação e ensino (LAGARES, 2008, p. 22).

Considerando o ponto de vista de Lagares, pode-se afirmar que a opção pela organização e pela gestão da educação pelos Municípios é marcada pela relação política de disputa de poder entre os entes federativos, por questões de repartição de rendas e de competências, bem como pelas profundas desigualdades entre regiões, estados e municípios.

Sobre implicações do processo efetivo de institucionalização da educação municipal e seus delineamentos na política educacional brasileira: notas finais

Conforme referenciado no texto, a tese do processo efetivo de institucionalização da educação municipal, defendida por Lagares (2008), delimita o cenário educacional brasileiro, mapeando as bases de natureza normativas e conceituais quanto à atuação dos municípios na organização e na gestão da educação, no âmbito da descentralização das responsabilidades pós-CF/1988, e seus principais antecedentes para as políticas educacionais.

Para tanto, reforçamos a tese de que o sistema municipal de educação, expressa-se como princípio e como processo, ou seja, de um lado, a norma afirma aquilo que se entende como ideal, o desejável, e de outro, requerem formas de manifestação que o concretize, materialize.

À luz do exposto, verificamos que o empenho em organizar os sistemas no campo da educação em nosso país tem origem nas mesmas condições em que se introduz a ideia de planos de educação. E isso ocorreu após a Revolução de 1930, quando foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, cujo titular, Francisco Campos, fez aprovar, em 1931, uma Reforma Educacional através da qual se procurava organizar a educação nacional com caráter de sistema. E em 1932, o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” lança a ideia de plano de educação como um instrumento de introdução da racionalidade na educação visando dar-lhe organicidade, isto é, organizando-a na forma de sistema (SAVIANI, 1999, p. 133).

Uma proposta alternativa de “Plano de Educação” manteria, por certo, a ideia de plano como um instrumento de política educacional. Tratar-se-á, no entanto, de uma política que, visando atender efetivamente às necessidades educacionais da população como um todo, buscará introduzir a racionalidade social, isto é, o uso adequado dos recursos de modo a realizar o valor social da educação (SAVIANI, 1999, p. 134).

Nesta perspectiva, acreditamos que, no processo de efetiva institucionalização dos sistemas de ensino, pactuados na elaboração e implementação dos planos municipais de educação, as administrações locais, em sintonia com as populações das quais receberam o mandato para governar, adotem a via alternativa acima indicada, já que este parece ser o único caminho que se pode trilhar, tendo em vista o objetivo de resgatar a qualidade da educação pública de modo a garantir um ensino que corresponda efetivamente às aspirações e necessidades das pessoas que habitam cada um dos municípios que formam o nosso país (SAVIANI, 1999, p. 134).

Investigar, portanto, a atuação dos municípios no campo da educação significa buscar um entendimento mais profundo acerca dos rumos da educação brasileira; discutir condições e desafios, fragilidades e potencialidades que permeiam a existência dos municípios e sua atuação na educação; discutir as condições internas e externas específicas aos municípios, como tradição histórica e cultural, organização política, aspectos ideológicos, geográficos, demográficos, financeiros, socioprofissionais, de planejamento e de gestão, e que perpassam esse processo (LAGARES, 2015, p. 165).

Ainda na visão da autora, existem discussões convergindo para a identificação de condições favoráveis à opção dos municípios pela institucionalização dos sistemas próprios de educação, sempre em articulação com as políticas estaduais e nacionais. Isto

significa estimular a discussão acerca do Sistema Municipal de Educação para além da academia e dos gabinetes, inclusive abordando os elementos considerados necessários para a opção do município pelo *processo de institucionalização efetiva* de seu SME e visando a uma ação pública mais responsável e relevante socialmente.

Significa discutir como construir um Sistema Nacional de Educação respeitando as localidades e articulando-as.

Por fim, significa discutir acerca das raízes patrimonialistas e das relações patriarcais, personalistas e clientelistas, características presentes no Estado brasileiro, com vistas à superação dessa cultura política (LAGARES, 2015, p. 165).

Na esfera institucional e organizacional dos municípios, a criação de sistemas educativos autônomos exige o atendimento de requisitos que impactam no nível de efetividade e alcance das propostas, como a normatização e o estabelecimento do regime de colaboração entre as três esferas públicas de poder, para superar os crescentes desafios da desigualdade e exclusão vastamente observados na população.

Além disso, torna-se essencial que a divisão de atribuições não seja efetuada apenas no campo administrativo, pois isso distancia as decisões das demais políticas estaduais e federais, não considerando as prioridades e especificidades locais; bem como que ocorra a articulação entre as políticas, a fim de propiciar o enfrentamento das ações excludentes, permitindo que os municípios atuem com maior autonomia no âmbito de suas responsabilidades.

Em síntese, como ratifica Lagares (2008), é preciso que o sistema exista realmente e que seja permanente, atuando de forma significativa como um instrumento de resistência contra as desigualdades (im)postas aos seus distintos contextos, fortalecendo os espaços e mecanismos de participação e desenvolvendo estratégias democráticas para sua efetiva e permanente institucionalização. Sem dúvidas, essas e outras questões configuram-se como frentes fundamentais de análise sobre a temática e oportunizam outras investigações.

Referências

ANDRADE, Edson Francisco de. **Autonomia do poder local com o advento do sistema de educação**: concepção e prática. In: 36ª Reunião Nacional da ANPED – 29 de setembro a 02 de outubro de 2013, Goiânia – GO. Disponível (segundo a Revista) em: <http://www.anped.org.br/biblioteca/item/autonomia-do-poder-local-com-o-advento-do-sistema-de-educacao-concepcao-e-pratica>. Acesso em: 11 abr. 2020

ANDRADE, Edson Francisco de. Impactos do novo marco legal brasileiro na gestão da educação municipal. **Est. Aval. Educ., São Paulo**, v. 22, n. 48, p. 159-182, jan./abr. 2011.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 out. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário

Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mai. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 1996a.

BRASIL. (Constituição 1988). **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1996b.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 1996c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação: 2014-2014**. Brasília, DF, 2014.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal positivo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Parecer n. 30, de 12 de setembro de 2000**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 out. 2000. Seção 1, p. 25.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. **Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino**. 2003. 208 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, Niterói, 2003.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão democrática nos sistemas e na escola**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

HORA, Dinair Leal da. **Educação e gestão educacional na sociedade brasileira contemporânea: algumas reflexões** (2007). Disponível em: <http://www.periodicos.udesc.br/index.php/linhas/article/viewFile/1212/1026>. Acesso em: 11 abr. 2020.

LAGARES, Rosilene. **Organização da educação municipal no Tocantins: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas**. 2008. 174 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de educação, Goiânia, 2008.

LAGARES, Rosilene. **Institucionalização de sistemas municipais de educação**. Roteiro, Joaçaba, v. 40, n. 1, p. 149-168, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/view/4268/3879>. Acesso em: 19 abr. 2020.

LAGARES, Rosilene. **Organização da educação municipal no Tocantins: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas**. 2008. 174 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de educação, Goiânia, 2008.

LAGARES, Rosilene. Prefácio. In: LOPES, Robson V. N.; MELO, Adriana A. S. **Políticas e gestão da Educação municipal: práticas pedagógicas, formações e informações educacionais**. Goiânia: PUC Goiás, 2016. p. 15-18.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katalysis**, v. 10, p. 35-45, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/>. Acesso em: 15 jan. 2020.

MELLO, Diogo Lordello de. **A moderna administração municipal**. Rio de Janeiro: Fundação

Getúlio Vargas, 2001.

MIRANDA, Ricardo Ferreira. **Miracema do Tocantins: uma cidade em (des)construção**. 2015. 212 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Porto Nacional, 2015. Disponível em: <http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/262>. Acesso em: 7 abr. 2020.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Autonomia municipal no Estado brasileiro**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, v. 36, n. 142, p. 143-165, abr./jun. 1999.

SANDER, Benno. **Sistemas e anti-sistemas na educação brasileira**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, DF, v. 74, n. 177, p. 335-370, maio/ago. 1993.

SARI, Marisa Timm. **Organização da educação municipal: da administração da rede ao sistema municipal de ensino**. In: BRASIL. Ministério da Educação. Guia de consulta para o programa de apoio aos secretários municipais de educação. Brasília, DF, 1999. p. 32-60.

SÁ-SILVA; Jackson Ronie; ALMEIDA; Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe; Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**. Ano I - Número I - Julho de 2009. Disponível em: <https://www.rbhcs.com>. Acesso em: 16 jan. 2020.

SAVIANI, Dermeval. **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios**. Educação e Sociedade, ano XX, nº 69, p. 119-136, dez. 1999.

SHIROMA, Eneida Otto et al. (Org.). **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. **Reforma do Estado, descentralização e desigualdades**. Lua Nova, São Paulo, n. 48, p. 187-212, 1999.

SOUZA, Donaldo Bello de.; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil: bibliografia analítica (1996 – 2002)**. São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto, 2005.

SOUZA, João Francisco de. **E a educação: quê?: a educação da sociedade e/ou a sociedade da educação**. Recife: Bagaço, 2004.

Recebido em: 14 de agosto de 2020.

Aceito em: 28 de outubro de 2020.