

MARCOS LEGAIS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: FRAGMENTOS HISTÓRICOS

LEGAL FRAMEWORKS FOR THE INSTITUTIONALIZATION OF MUNICIPAL EDUCATION SYSTEMS: HISTORICAL FRAGMENTS

Robson Vila Nova Lopes 1
Adriana Almeida Sales de Melo 2
Paulo de Sá Filho 3
Remi Castioni 4

Doutorando em Educação pela Universidade de Brasília (UnB). 1
Professor da Educação Básica junto à Secretaria de Estado da Educação,
Juventude e Esportes (Seduc-TO). Membro do 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@educ.to.gov.br

Pós-doutor em Educação pelo Centro de Estudos Interdisciplinares 2
em Educação e Desenvolvimento da Universidade Lusófona-Lisboa. Professora
Associada da Universidade de Brasília (UnB). Professora-pesquisadora do
Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE- FE/UnB). 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

Doutorando em Educação pela Universidade de Brasília (UnB). 3
Coordenador Técnico de Cursos no Núcleo Integrado de Educação a Distância
do SESI/SENAI de Goiás. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1032259397825017>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3070-3973>.
E-mail: prof.paulo@hotmail.com.br

Pós-doutor pela Universitat de Barcelona, junto ao Institut de Recerca 4
en Educació. Professor-pesquisador da Universidade de Brasília (UnB). Membro
da diretoria da Sociedade Brasileira de Educação Comparada (SBEC).
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9042288666288034>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5459-3492>.
E-mail: remi@unb.br

Resumo: Neste artigo, delimitado a partir de revisão bibliográfica e documental, apresenta fragmentos do processo histórico destacando os marcos legais da institucionalização dos Sistemas Municipais de Educação. Tem-se por objetivo apresentar análise crítico-descritiva de aspectos históricos, políticos, conceituais e normativos que circundam a discussão a respeito da concepção 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 permeada por dissenso.

Palavras-chave: Educação Municipal. Políticas e Gestão da Educação. Sistemas Municipais de Ensino. Tocantins.

Abstract: In this article, outlined from a bibliographic and documentary review, it presents fragments of the historical process highlighting the legal frameworks of the institutionalization of Municipal Education Systems. The objective is to present a critical-descriptive analysis of historical, political, conceptual and normative aspects that surround the discussion regarding the design of municipal education systems and their implications for educational policies in the context of the decentralization of responsibilities and obligations constitutionally attributed to municipalities. The research, in general, indicates that the constituent elements of educational policies cannot be understood by themselves, unrelated to the social materiality that concerns their significance. Therefore, the discussion about the autonomy of municipalities in the field of education is permeated by dissent.

Keywords: Municipal Education. Education Policies and Management. Municipal Education Systems. Tocantins.

Introdução

Segundo Lagares (2015) no Brasil, desde os anos 1970 se acirra e se torna mais fundamentada a discussão quanto à concepção de sistema no âmbito da educação nacional, que envolve tanto a sua história e natureza quanto aspectos relacionados a nomenclatura, características, elementos constitutivos, objetivos e finalidades.

Neste sentido, partimos do pressuposto de que as políticas educacionais, que integram o conjunto das políticas públicas, têm no discurso da qualidade um dos seus principais instrumentos para execução. Contudo, esses instrumentos, constituídos por mecanismos definidos ou operados pelo Estado, são produtos da ordem econômica vigente, como observa Cunha (1981, p. 60): “o Estado que regulamenta, dirige e empreende a educação é o mesmo Estado que regulamenta, dirige e empreende a ordem econômica”.

O estudo qualitativo que se apresenta foi elaborado a partir de pesquisa bibliográfica, análise documental, destacando autores importantes nas discussões, configurando em novos olhares no campo das políticas públicas, e tem por objetivo apresentar fragmentos do processo histórico destacando os marcos legais da institucionalização dos sistemas municipais de educação.

Do exposto, temos por objetivo apresentar análise crítico-descritiva de aspectos históricos, políticos, conceituais e normativos que circundam a discussão a respeito da institucionalização dos sistemas municipais de educação 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.

Com tal propósito, organizamos nossa exposição em duas seções principais, inicialmente, trabalhando os fragmentos do movimento histórico-político-conceitual relacionado ao território municipal; para, em seguida, contextualizar a institucionalização dos Sistemas Municipais e suas implicações nas políticas educacionais.

Fragmentos do movimento histórico-político-conceitual relacionado ao território municipal

Como afirma Castro (1992, p. 18), “os agrupamentos humanos, as aldeias, as famílias e as tribos existentes nesses tempos antigos representavam apenas vestígios do que viria a ser o município bem tardiamente”.

Neste cenário, a genealogia do *município* surge no sinônimo de agrupamentos humanos, tanto como no estabelecido na civilização grega com a *phratría* para o surgimento das tribos, quanto na civilização romana ao se referir à *cúria*, no surgimento das cidades. É importante mencionar que, em ambas as civilizações, o principal motivo das referidas aglomerações se dava por questões relacionadas à religião, que exerce naturalmente forte influência em sociedades politeístas (RIBEIRO, 2004).

Destacamos, ainda, que o surgimento das primeiras cidades tem forte relação com a divisão do trabalho e a chamada revolução agrícola (desenvolvimento de tecnologia e geração de excedentes na agricultura), considerando que, devido à necessidade de se produzir alimento, o homem é forçado a produzir técnicas agrícolas e deixa de ser nômade, originando-se os aglomerados urbanos. Segundo Carlos (2003, p. 27), “pode-se dizer, [...] que a cidade nasce da necessidade de se organizar num dado espaço, no sentido de integrá-lo e aumentar sua independência, visando a um determinado fim”.

Embora a história das cidades tenha fortes relações com o início das civilizações, o município surge de forma legítima em Roma, “através de uma concessão do Império Romano, aos povos vencidos em combate, de escolher seus representantes, continuar a praticar o comércio, dentre outras atividades de sua vida e funções civis, desde que obedecessem às leis romanas” (RIBEIRO, 2004, p. 25).

O município romano ganha importância ao longo do esplendor do seu Império, enfatizando sua autonomia por meio da *Lex Julia Municipalis*¹, em 40 a.C, até sua derrocada, propi-

1 Lei criada por Júlio César que, no ano de 79, propagou o Regime Municipal por toda a Itália.

ciada pela centralização defendida pelo imperador Constantino e com a queda de Roma e de sua colônias.

É importante considerar, ainda, para a tentativa de conceituação do termo *município*, que o mesmo possui um conceito etimológico de formação erudita, originariamente latina, onde *municipium* surge das palavras: *munus* (encargo, obrigação), *eris* (privilégios) e *capere* (receber). Desta forma, identifica-se a existência de um pacto entre o poder-central e o grupo periférico.

A queda do Império Romano e a invasão visigótica (por volta de 476 d.C), marcam o início da Idade Média. É importante destacar que, apesar da nova configuração, as instituições romanas permaneceram. Tanto assim que o município, segundo Castro (1992, p. 21) continua a ter importância, reconhecendo-se, nesse período, duas fases: *a feudal*, onde havia uma grande centralização, devido à vontade absoluta do senhor; e *a comunal*, em que se nota a organização administrativa, denominando “*alcaldes*”, “*almotacéis*” e “*alvazis*” os administradores e juizes (RIBEIRO, 2004, p. 27).

O impulso à municipalidade ocorre no período estabelecido entre os séculos XI e XII. Castro (1992, p. 22) esclarece que tal manifestação acontece em resposta à centralização feudal, sendo que em vários países vinha sendo crescente o número de municípios emancipados com menos de 2 mil habitantes².

Anteriormente às Navegações e à colonização do Brasil, em Portugal, o município denominava-se “*conselho*”, entendendo-se como tal o órgão local de governo, cuja composição esteve constituída por seis figuras representativas, sendo elas³: *alcaide*, *juizes*, *homens bons*, *almotacéis*, *almoçaria* e *procuradores*, os quais exerciam poder local de governo no âmbito do conselho (município).

Entretanto, Ribeiro (2004, p. 27) esclarece que, com o final da Idade Média, “[...] o poder central volta a se fortalecer, diminuindo, portanto a importância do município.” Neste contexto é perceptível a subserviência à condição e configuração do município como estrutura de poder local, como se observa no surgimento da figura do juiz de fora (representante da Coroa portuguesa nos conselhos). Neste contexto, trazendo à tona alguns elementos que cerceiam a configuração do município, passamos ao recorte do Brasil no que se refere à compreensão do fenômeno municipalista, dividindo os estudos em três momentos que se confundem e se completam, sendo identificados como os períodos históricos *Colônia*, *Império* e *República*.

Em relação aos tempos da Colônia, Meirelles (2003, p. 27-28) afirma que “o município português foi transplantado para o Brasil-Colônia com as mesmas organizações e atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhavam no Reino”, não fugindo assim do paradigma adotado em Portugal.

Constata-se ainda que, embora passado pelas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, as municipalidade brasileiras, conforme Meirelles (2003, p. 36) “foram constituídas uniformemente por um presidente, três vereadores, dois almotacéis e um escrivão. Além desses encarregados administrativos, serviam junto à Câmara um juiz de fora vitalício e dois juizes comuns, eleitos com os vereadores”.

Em 1621, ocorre a divisão da colônia em províncias que, por sua vez, são divididas em Capitania Hereditárias. Neste contexto, conforme Silva: Castro (1992, p. 24) aponta para o fato de, no Brasil, o município preceder ao Estado, sendo o fundamento da nação brasileira. É importante, ainda, referenciar que São Vicente, localizada no litoral paulista, fundada por Martim Afonso de Souza em 1532, é considerado o primeiro município brasileiro, instalando-se, ao mesmo tempo, a primeira República Municipal Brasileira.

² Ribeiro (2004, p. 27) apresenta como exemplo a França que, na década de 1980, possuía 36.034 municípios sendo que, destes, mais de 32.405 tinha menos de 2 mil habitantes.

³ Segundo Castro (1992, p. 22), o “conselho” como órgão local de governo seguia a seguinte composição: a) um alcaide, com funções administrativas e judiciais, representante do poder central; b) juizes, escolhidos entre os homens bons (“experientes, idôneos, sérios”), que ajudavam o alcaide na deliberação do julgamento; c) os homens bons, “experientes, idôneos, sérios”, constituindo órgão consultivo do conselho; d) os almotacéis, do árabe *almuhtasib* (mestre de aferição), com funções de policiamento, pesos, medidas, conservação das estradas, edificações e tributos; e) a almoçaria (tribunal local, resultante da reunião de almotacéis para dirimir dúvidas fiscais); e f) procuradores (representantes) – dois homens bons – do conselho junto à Corte.

Com a proclamação da Independência do Brasil, reconhecida pela Coroa Portuguesa três anos após o marco de seu início, no período do Império (1822-1882), surge a primeira Constituição brasileira, conhecida como Constituição Imperial. A *Constituição Política do Império do Brasil* foi sancionada em 25 de março de 1824⁴, na modalidade de Carta de Lei, sendo que, em seu preâmbulo, ratifica-se que a mesma fora “oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador” (BRASIL, 1824).

Vale destacar, que a Carta (1824) foi a primeira Constituição do país, cujas leis estiveram em vigor durante todo o período Imperial. Neste aspecto, a Constituição estabeleceu, dentre outras questões: a Monarquia Constitucional, com governo centralizado; o sistema representativo com Senado e Câmara dos Deputados; os poderes políticos divididos em quatro, sendo: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador, este último exercido pelo Imperador.

Em relação à configuração do conceito e organização do município, é possível identificar alterações do que até então vigorou no período colonial, como a subserviência político-administrativa dos presidentes das Províncias (MEIRELLES, 2003, p. 39), que eram de livre nomeação e remoção pelo Imperador ao seu interesse e justificativa ao “bom serviço do Estado” (BRASIL, 1824).

Neste sentido, nota-se maior autoridade e autonomia ao poder local no período do Brasil-colônia do que no Império, como afirma Marco (2002, p. 81) “quando suas prerrogativas legais eram mais consentâneas com suas finalidades institucionais, (...) podendo, com isso, suprir melhor as necessidades da comunidade”.

Em relação às câmaras municipais, a Constituição (1824), dedica os artigos 167, 168 e 169 presentes no “Título 7º - Da Administração e Economia das Províncias; Capítulo II – Das Camaras”,

Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.

Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, **e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente.**

Art. 169. O exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas **por uma Lei regulamentar.** (BRASIL, 1824, grifo nosso).

Vale mencionar, que o direito de escolher e ser escolhido como representante através do voto, estivera vinculado à posição social e ao patrimônio financeiro do indivíduo, o que eliminava a maior parte da população brasileira (SILVA, 2001, p. 75).

Em 1º de outubro de 1828, surge a Lei regulamentar descrita no artigo 169. A referida norma ficou conhecida como Lei 28, que, conforme Meirelles (2003, p. 29-31) e Castro (1992, p. 26-28), apresentou significativos retrocessos ao municipalismo, por caracterizar sua submissão ao centralismo imperial. Cumpre referenciar que o governo central, no período Imperial, era monárquico hereditário, constitucional e representativo, com eleições do tipo indireta e censitária.

Meirelles ratifica a posição de subordinação ao destacar o fragmento:

⁴ A Constituição Política do Império do Brasil (BRASIL, 1824), esteve em vigor durante todo o período do Império até o início da República com a promulgação da Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, sancionada em 24 de fevereiro de 1891.

Na vigência da Lei regulamentar de 1828, que perdurou até a República, as Municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses, ante a expressa declaração daquele diploma legal de que as Câmaras eram “corporações meramente administrativas”. (MEIRELLES, 2003, p. 30).

Neste sentido, é possível caracterizar a posição do município durante o referido período, arguindo sua configuração à mera divisão territorial, o que gerou descontentamento em relação à ausência de influência política e autonomia na gestão de interesses por parte do poder local, que se materializam em sua reconfiguração com a promulgação do Ato Adicional de 1834, Lei 16, de 12 de agosto, dentre outras alterações vindas do descontentamento ao que até então vigorara (RIBEIRO, 2004, p. 30).

É importante destacar que, em meio às modificações que compunham a reconfiguração na concepção municipalista, o Ato Adicional (1834) especificamente em seu artigo 10, subordinava o município às Assembleias Legislativas provinciais justificando o “exclusivo interesse local”. A esse respeito, Castro corrobora: “É que, aqui como alhures, o prestigiar-se os Municípios significaria desfazer-se do poder das Províncias, cuja autonomia era desconsolo das Câmaras Municipais” (CASTRO, 1992, p. 27). Consequente a estas e inúmeras outras características, que vigoram até o final da década de 1880, ocorrem reconfigurações.

Somente em 24 de fevereiro de 1891, foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 1891), a segunda constituição brasileira, decretada e promulgada pelo Congresso Constituinte como apresentada em seu preâmbulo.

Essa Constituição define, em seu artigo 1º, a alteração significativa da configuração administrativa e representativa no Brasil e delinea a forma de Governo, estabelecendo o regime representativo, reconhecendo a República como organização federativa (União, Estados e Municípios) e atribuindo sua união perpétua e indissolúvel (em vigor até hoje, conhecida como cláusula pétrea).

No que refere especificamente aos municípios, a Carta estabelece, no “Título III – Do Município”, composto por somente um item (artigo 68), o seguinte: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”

Observa-se o estabelecimento, em Lei, do princípio da autonomia aos municípios, cuja materialização não ocorreu. Para Ribeiro (2004, p. 30-31), tal fato pode ser explicado ao reportar-se à ambiguidade na aplicação do termo *autonomia* e sua materialização no âmbito dos Estados e Municípios. O autor rememora, ainda, que com o Decreto 1, de 15 de novembro de 1889, anterior à Constituição, surgiu o termo *soberania* aplicado aos estados como sinônimo de autonomia, o que evidentemente não se confirma⁵.

Como já explicitado, embora a Constituição Republicana e Federalista de 1891, preveja a garantia constitucional de autonomia municipal, sua consolidação não se dá, uma vez que “apesar da previsão constitucional sobre autonomia municipal, esta, na verdade, foi simbólica” (MARCO, 2002, p. 83).

Outro aspecto identificado como impeditivo à autonomia e democracia no município, se configurara pelo coronelismo, clientelismo e personalismo, os quais perpetuaram práticas patrimonialistas por longos anos na história brasileira (MEIRELLES, 2003).

Em 16 de julho de 1934 também nomeada Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, foi decretada e promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte, segundo o seu próprio preâmbulo, “para organizar um regime democrático, que assegure à Nação, a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico” (BRASIL, 1934).

5 Conforme Celso Bastos (1987 apud FERRARI, 1993, p. 64), autonomia “significa a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios dentro de um círculo prefixado pelo ordenamento jurídico que a embasa” enquanto soberania é “o atributo que se confere ao poder do Estado, em virtude de ser juridicamente ilimitada. Isto o coloca, pois, numa posição de coordenação com os demais integrantes da cena internacional e de superioridade dentro do seu próprio território, daí ser possível dizer da soberania que é um poder que não encontra nenhum outro acima na arena internacional e nenhum outro que lhe esteja nem mesmo em igual nível na ordem interna”.

A Constituição de 1934 demonstrou, em seu texto, maior preocupação com as questões que cerceiam o regime democrático e a garantia da autonomia aos municípios, conforme Ribeiro:

se a Constituição de 1891 garantia a autonomia municipal, mas não sua prática, a Constituição de 1934 encarregar-se-ia de fazê-lo, ao garantir, em seu art. 13, incisos e parágrafos, não apenas à autonomia municipal, mas também quanto à eleição de prefeito e vereadores, além de seus impostos e da organização de seus serviços. (RIBEIRO, 2004, p. 31).

Confirma-se o que apresenta o autor, ao analisar a Constituição (BRASIL, 1934), no que está descrito no “Título I – Da Organização Federal; Capítulo I – Disposições Preliminares”, especificamente ao que apresenta o artigo 13:

Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência. (BRASIL, 1934, grifo nosso).

Desse modo, Meirelles (2003, p. 32) afirma que “pela primeira vez um Constituição des- cia a tais minúcias, para resguardar um princípio tão decantado na teoria quanto esquecido na prática dos governos anteriores”, ao referir-se à autonomia e democracia representativa no âmbito dos municípios.

Destaque-se ainda que, embora a Constituição (BRASIL, 1934), traga em seu texto maior teor democrático, foi a que menos vigorou em toda a história brasileira, permanecendo sancionada por aproximadamente três anos, vigorando oficialmente apenas por um ano, quando suspensa em virtude do Golpe Militar da Era Vargas.

Em 10 de novembro de 1937, o presidente Getúlio Vargas, outorga a quarta Constituição Brasileira, sendo a terceira da república, definida como uma carta política mantenedora das condições de poder ao presidente. Foi apelidada de “Polaca” por inspirar-se no modelo polonês, em elevado grau autoritário, concedendo ao presidente poderes e autonomia quase ilimitadas.

A Constituição de 1937 foi redigida pelo jurista Francisco Campos, na época ministro da Justiça, sendo aprovada pelo presidente Getúlio Vargas e pelo ministro da Guerra, general Eurico Gaspar Dutra. Representou significativamente o que se chamou de “Estado Novo”. No que se refere ao municipalismo, Meirelles (2003, p. 33) chama a atenção que a Constituição (BRASIL, 1937) “feriu fundo a autonomia municipal, cassando a eletividade dos prefeitos, para só conceder aos vereadores (arts. 26 e 27)”.

Essa Constituição conservou o sistema de discriminação de rendas municipais e a “organização dos serviços públicos de caráter local” (BRASIL, 1937). No entanto, afetou gravemente a autonomia municipal durante todo o período. A esse respeito, Ribeiro esclarece:

Isto se deu porque: 1) os prefeitos eram nomeados pelos governadores dos estados; 2) estados e municípios estavam sujeitos a um regime interventorial; 3) o interventor era um preposto do ditador; e os prefeitos, prepostos dos interventores; 4) todas as funções municipais estavam, como logicamente deveriam, concentrada nas mãos dos prefeitos, entretanto, acima deles estava o Conselho Administrativo Estadual, que se constituía em obstáculo ao poder local (RIBEIRO, 2004, p. 31-32).

Com relação à reconfiguração do cenário político-administrativo brasileiro, e à inexistência de autonomia conferida aos municípios, Meirelles compara a atuação municipalista à configuração no período do Império, apresentando claramente os retrocessos experimentados:

Com o fim do Estado Novo, em 18 de setembro de 1946, é promulgada uma nova Constituição, representando o anseio e a necessidade de uma nova ordem político-administrativa, a Constituição de 1946, apresentando em seu contexto geral significativos avanços. Dentre eles, Meirelles (2003, p. 40), afirma que é estabelecida então uma espécie de simetria entre o governo municipal e as demais esferas de poder, estabelecendo então o desenvolvimento de um novo sistema político municipal, que integra o município no sistema eleitoral brasileiro e dispõe os poderes executivo e legislativo como seus órgãos.

Na Constituição (BRASIL, 1946), o município é citado quarenta e cinco vezes. Até então é a Carta Magna que mais traz referências, à condição do município enquanto ente federado conforme a simetria aos demais poderes, e reconhece ainda sua autonomia como esfera político-administrativa constitucionalmente, isto ao prescrever, no “Título I – Da Organização Federal; Capítulo I – Disposições Preliminares”, no artigo 28:

Art 28 – A **autonomia** dos Municípios será assegurada:

I – pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II – pela administração própria, **no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,**

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais. (BRASIL, 1946, grifo nosso).

Entretanto, conforme Marco (2002, p. 93) infelizmente, com a sucessão de acontecimentos até 1967, “todas as conquistas até então alcançadas pelos Municípios estavam sucumbindo”, em sucessivas perdas de autonomia até então conquistadas em especial ao que se relacionam aos aspectos administrativo, financeiro e político.

Em 24 de janeiro de 1967, sob forte influência do regime militar, o Congresso Nacional, transformado em Assembleia Nacional Constituinte decreta e promulga a “nova” Constituição de República Federativa do Brasil (BRASIL, 1967), com características centralizadoras, reforçando os poderes do Executivo, ao atribuir poder constituinte originário (“ilimitado e soberano”), configurando-se um marco na institucionalização do regime militar ascendente ao Golpe de 1964 (RIBEIRO, 2004, p. 32).

Atente-se ainda, ao fato de que, em 17 de outubro de 1969, a Emenda Constitucional (EC) nº. 1, decretada pelos Ministros Militares no exercício da Presidência, conforme estabelecido em seu preâmbulo “edita o novo texto da Constituição Federal, 24 de janeiro de 1967”

(BRASIL, 1969). Essa EC alterou substancialmente a Constituição (BRASIL, 1967), intensificando a concentração de poder no executivo, comandado pelas Forças Armadas.

Em relação aos municípios, Meirelles (2003 apud RIBEIRO, 2004, p. 32), explicita que as emendas constitucionais e os atos adicionais “limitaram as franquias municipais no triplice plano político, administrativo e financeiro”. Reforça, ainda, que, embora seja garantida constitucionalmente a autonomia municipalista, “a eleição direta de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, as capitais, assim como as estâncias hidrominerais e os municípios declarados de interesse da segurança nacional, teriam prefeitos obrigatoriamente nomeados” (RIBEIRO, 2004, p. 33).

A característica centralizadora aos poderes do Executivo, trouxe inúmeros retrocessos ao que se havia configurado. Vale reforçar, ainda, o que estabeleceu a Lei de Segurança Nacional (que restringia severamente as liberdades civis e os direitos políticos) e Lei de Imprensa (que se instituiu como a Censura Federal), tornando mais enfático, no País, o que já se conhecia como o difícil período conhecido como “Ditadura Militar”, que perduraria até o governo José Sarney.

Em 22 de setembro de 1988, aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte e promulgada em 5 de outubro do mesmo ano, a Constituição da República Federativa do Brasil, também conhecida como *Constituição Cidadã*, trouxe em seu bojo aspectos inovadores, no que se refere aos aspectos, sociais, políticos e administrativos, dentre outros de igual natureza (RIBEIRO, 2004, p. 33).

A Constituição (BRASIL, 1988), em vigor até hoje, estabelece, assim, uma série de princípios que norteiam e fundamentam garantias constitucionais, apresentados ao longo de seu texto e alterações.

Afirma-se que, a partir de 1988, conferiu-se ao municipalismo um maior respeito a sua identidade, garantindo-se autonomia administrativa, política e financeira, fazendo do município parte integrante da Federação, o que não ocorre nos demais Estados Federados.

Como é possível perceber, na atribuição de competências aos entes federativos, a CF/1988, define competências da União e Estado, prescrevendo em seu artigo 30, inciso I, que caberá ao Município legislar sobre matéria de interesse local. É importante depreender ainda, que o princípio das competências federativas é o da “predominância de interesse”. Caberá, então: à União, as matérias e questões de interesse geral da nação; aos Estados-membros, os assuntos de abrangência e interesses no âmbito regional; e aos Municípios, as questões relacionadas ao interesse local (SILVA, 2001, p. 476).

Vale relembrar que o federalismo, no Brasil, é adotado desde 1889, sendo resultado da demarcação de uma estratégia para a sustentação territorial.

Afirma Cury:

A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado, no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com o modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. [...] A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que nesta Constituição, a aceção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração, tanto quanto de Estado Democrático de Direito. (CURY, 2007, p. 121).

A Constituição Federal exerce um importante papel simbólico no federalismo brasileiro (CARVALHO, 2017). Cumpre destacar que, ao longo da história, o Brasil já passou por diferentes modelos de federalismo⁶. Tais paradigmas traduzem a relação estabelecida entre os entes fe-

6 Definidos por Cury (2007, p. 115) e Carvalho (2017) como: federalismo centrípeto, (que se dirige para o centro) com forte relação ao fortalecimento do poder da União, intensa concentração/difusão do poder, prevalecendo as relações de subordinação dentro do Estado Federal (Período Getúlio Vargas [1930-1945]; Regime Militar [1946-1987]); federalismo centrífugo, (que se afasta do centro) com o fortalecimento do poder do Estado-membro sobre

derados, o Estado e a sociedade civil, sendo que sua revisão na CF/88 apresenta, dentre outras características do novo pacto federativo, o reconhecimento e a autonomia⁷ aos municípios enquanto entes federados e a busca pela redução das desigualdades através da equalização nas condições de acesso a serviços públicos⁸.

Pode-se destacar ainda, que a *união perpétua e indissolúvel, do regime representativo e a República Federativa*, organizada entre os poderes executivo, legislativo e judiciário estão dispostos na legislação brasileira, desde a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil⁹, promulgada em 1934 e inalterada nas demais.

Lagares (2016, p. 16), afirma que, “a Constituição Federal de 1988 rompe com uma longa tradição, que remonta ao período colonial, e define o Município como ente autônomo [...]”. Até a Constituição de 1988, houve, por diversas vezes, (re)configurações à concessão, redução e até mesmo extinção da condição de autonomia e autogovernabilidade aos municípios. Tais questões se materializam em ocorrência aos diversos fatores de cunho político, histórico e governamental, como defendido por Meirelles (2003).

Conforme Pena (2017), por município entende-se o espaço territorial político dentro de um estado ou unidade federativa. É o espaço administrado por uma prefeitura. O município possui a sua zona rural e a zona urbanizada. Um mesmo município pode ter várias *idades*, também chamadas de distritos, de forma que o nome do município será o mesmo da cidade principal ou do distrito-sede, e é nesse distrito que se encontra a administração ou prefeitura.

Sobre a concepção e autonomia político-administrativa do município, a que este trabalho se dedica até então, vale reforçar que buscou-se percorrer esta trajetória a fim de se perceber a capacidade conferida às municipalidades na gestão de seus interesses e a independência relativamente conferida na constituição do conceito por ora adotado. Comungando com Ribeiro (2004, p. 37), a “CF atual, dispõe de atribuições e responsabilidades de grande relevância, sendo agente ativo na política da descentralização dos poderes”.

A institucionalização dos Sistemas Municipais e suas implicações nas políticas educacionais

A CF/1988, (re) configurou o papel institucional, instaurando um novo pacto federativo entre os diferentes níveis e esferas de poder, com o que os municípios tiveram 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; CARVALHO, 2013).

Lagares (2008, p. 38), ao apresentar a educação municipal no Brasil [...] 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 n° 14/96 (BRASIL, 1996b), pela LDB/96 (BRASIL, 1996a), pela Lei n° 9.424/96 (BRASIL, 1996c), pelo PNE (BRASIL, 2001a) e por atos normativos do CNE.

Segundo a autora, do ponto de vista legal/constitucional, entre 1970-1984, ainda sob as disposições da EC n° 1/69 (BRASIL, 1969), os Municípios continuam dependentes da tecnocracia dos gabinetes da União. E Pires (1999), ratifica que entre os anos de 1984-1988 abriram-se

a União, prevalecendo as relações de autonomia dos Estados-membros (Período da Velha República [1889-1930]; Período Democrático [?]); federalismo de cooperação, estabelece um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, traduzidos em laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si com fins em comum (Marco Jurídico na Constituição Federal de 1988).
7 Entende-se como autonomia garantida aos municípios brasileiros pela Constituição Federal de 1988: autonomia administrativa (competência para a autoorganização de seus órgãos e serviços), legislativa (competência para editar leis, inclusive sua Lei Orgânica) e política (competência para eleger os integrantes do Executivo e Legislativo) (CARVALHO, 2017).

8 Para Cruz (2011, p. 79), pode-se apontar que a caracterização do regime federado remete à compreensão de tratar como um dos pontos centrais de sua preocupação a necessidade de instituir um padrão mínimo de equalização nas condições de acesso a serviços públicos pela população sob sua respectiva responsabilidade. Tal descentralização age como um dos elementos primordiais para a sobrevivência do pacto federativo, atuando prioritariamente no esforço pela redução das desigualdades político-sociais (governo perto do povo).

9 Substitutiva da CF/1891, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – CF/34, sancionada em 16 de julho de 1934, esteve em vigor até 10 de novembro de 1937.

novas perspectivas para a autonomia municipal, tendo em vista as campanhas municipalistas¹⁰.

Ainda, em um contexto marcado por enfáticas reações ao centralismo do regime autoritário e pela defesa da capacidade da instância local, a CF de 1988 (BRASIL, 1988) muda profundamente o pacto federalista brasileiro. A nova Carta Magna “prescreve um tratamento privilegiado à entidade local, integra-a formalmente à federação e agrega, ainda, ao poder local a competência para elaboração de sua lei orgânica, consolidando de modo expressivo, o conteúdo da autonomia municipal, sob o pilar do interesse local” (PIRES, 1999, p. 149).

Miranda (2012, p. 16), reforça que, a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, os municípios brasileiros passaram a ser considerados entes federados com relativa autonomia política e administrativa. Foi por esta mesma Constituição e a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9.394/96 que estes entes se tornaram legalmente responsáveis pela oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, este último em regime de colaboração com os governos estaduais.

Vale mencionar, ainda, que com a Emenda Constitucional nº. 059/2009, bem como com a Meta 1 do PNE (BRASIL, 2014), torna-se obrigatória a universalização do atendimento a crianças de 04 (quatro) e 05 (cinco) anos na Educação Infantil, um difícil contexto devido às acentuadas desigualdades socioeconômicas regionais. Grande parte dos municípios brasileiros tem encontrado limitações financeiras e técnicas para assegurar o cumprimento dessa determinação constitucional.

Ainda conforme Miranda (2012, p. 35), para diminuir as disparidades de financiamento da educação entre os municípios com baixa capacidade de atendimento educacional neste novo ordenamento da política nacional, a mesma legislação estabeleceu o Pacto Federativo entre as instâncias de governo por meio dos chamados regime de colaboração e regime de cooperação mencionados nos artigos 211¹¹ e 23¹² da Constituição Federal, respectivamente em que a União passa a ter atribuições de prestar assistência técnica e financeira aos entes federados que não apresentam as condições necessárias para assegurar as suas obrigações, em termos de oferta de ensino.

O relator Jamil Cury (2000), retrata, 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 prevê o parágrafo único do artigo 23 da CF/1988, definidor, por sua vez, das competências de cada ente, constitui-se, hoje, um fator dificultador para a cooperação recíproca entre os mesmos entes e, conseqüentemente, para a existência de um sistema nacional federativo de educação.

Neste sentido, Souza e Carvalho (1999), argumentam que a autonomia municipal, no Brasil é, na realidade, relativa [...] apesar de sua importância como instituição política e sua relativa autonomia, nem todos os Municípios brasileiros possuem condições econômicas capazes de prover, minimamente, as condições de sobrevivência de suas populações, necessitando, assim, de ajuda financeira externa, o que obviamente, limita a autonomia política propriamente dita.

Contudo, Duarte (2003) alerta que, a despeito de a CF de 1988 ter ampliado a autonomia de gestão nos governos dos Municípios, ela vem sendo 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.

Diante do exposto, Lagares (2008), descreve acerca da educação municipal a partir dos **anos 1990**: ênfase, orientação e apoio técnico ao processo efetivo de institucionalização de sistemas municipais de educação. Veja-se o que pensam os autores, a respeito. Pires afirma que:

10 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.

11 Ver: (BRASIL, 1988).

12 Ver: (BRASIL, 1988).

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), por sua vez, afirma 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, vivencia-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 (BRASIL, 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.

Para a autora, no que se refere à Conferência Mundial sobre Educação para Todos e seus desdobramentos para a educação municipal, conforme o Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993), o Município também é responsável pelo compromisso com a educação para todos, assumido na Conferência Mundial sobre o tema, o que implica a necessidade de elaboração de seu plano municipal de educação (PME).

Shiroma (2000 apud LAGARES, 2008) destaca 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.

E esta reforma anunciada ganhou concretude, porque os novos marcos legais, propostos pela CF de 1988, colocam a questão no centro das atenções, ao mesmo tempo em que são 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, onde Peixoto (1999 apud LAGARES, 2008) apontam como avanços:

Tabela 01. Avanços da municipalização

A EC n° 14/96 (BRASIL, 1996b) e a Lei n° 9.424/96 (BRASIL, 1996c) que a regulamentou, constituíram-se em mecanismos definidores da expansão de sistemas e redes municipais de educação no País, ao subvincular um percentual dos recursos tributários dos Municípios, destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino como um todo, ao ensino fundamental. E, ainda, reorganizaram-se as competências dos entes federados, atribuindo aos Municípios, além da obrigação com o ensino fundamental (em colaboração com o Estado), a responsabilidade pela educação infantil, e não apenas com o ensino pré-escolar.

Outro mecanismo que incentiva a organização e a gestão da educação pelos Municípios, com aspectos de descentralização financeira e de (re)centralização, é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), sob a coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que repassa recurso diretamente às escolas de todos os Municípios do país, desde que tenham unidades executoras¹³ devidamente legalizadas.

Ainda em 1996, foi aprovada a nova LDB/96, Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996a) que, também, reforça o discurso da descentralização na educação ao destacar o regime de colaboração, a gestão democrática do ensino público¹⁴, a organização de SMEn e as competências dos estabelecimentos de ensino e dos docentes¹⁵.

Fonte: Peixoto (1999 apud LAGARES, 2008), criada pelo autor (2020).

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 regulamenta o processo efetivo de institucionalização de Smeds¹⁶ basicamente nos arts. 8º, 11, 18 e 89. O art. 8º reitera o disposto na CF de 1988 (BRASIL, 1988) quanto à possibilidade da organização de sistemas de educação pelos Municípios.

Neste contexto, como processo de articulação dos elementos atribuídos ao “Processo efetivo de institucionalização do sistema municipal de educação” realizar-se-à um recorte das referências básicas que sustentam a tese da “institucionalização do sistema”, conforme defendido por Lagares (2008, p. 123), a que nos dedicamos a seguir.

Considerando o que estabelece o art. 11¹⁷ da LDB/96, é possível depreender que são apresentadas três possíveis 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;¹⁸ e c) pela composição de um sistema único de educação básica que integre as responsabilidades educacionais do Estado e do Município (LAGARES, 2008).

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), destaca que em 1987, ressalta-se o posicionamento de restrição da autonomia dos sistemas municipais no âmbito da educação. 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.

13 As unidades executoras constituem-se em associações organizadas, em especial, para a gestão dos recursos financeiros enviados as escolas.

14 Em se tratando da gestão democrática do ensino, a LDB/96 vincula apenas o ensino público, transferindo aos sistemas de ensino a definição de suas normas, respeitados alguns princípios (arts. 3º e 14).

15 A LDB/96 explicita as competências dos estabelecimentos de ensino e dos docentes, deixando clara a participação de ambos na gestão escolar (arts. 12 e 13).

16 SMed – Sistema Municipal de Educação.

17 A interpretação do art. 11 da LDB/96 apresenta dissenso tanto no meio jurídico quanto no meio político e acadêmico, questão que será abordada nos capítulos seguintes.

18 SEEd – Sistema Estadual de Educação.

Gadotti reforça a necessidade dos SMEs, 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. (GADOTTI, 2000, p. 164).

Sander (1993) 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, (SANDER, 1993, p. 357), 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 do Município no campo da educação, com a possibilidade de democratização da gestão, através: da criação dos SMEs; do alerta quanto à não compulsoriedade do Município na institucionalização de SMEs 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 e 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 gestão¹⁹, 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 constatação, a autora afirma que o sistema municipal de educação (SME) 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

¹⁹ 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).

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).

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 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.

Neste sentido e à luz do exposto, pode-se verificar que o empenho em organizar os sistemas de ensino 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” irá lançar 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).

Entre 1946 e 1964 a tentativa de operar transformações sociais pela ação do Estado sob a égide da ideologia do nacionalismo desenvolvimentista conduz à tensão entre a ideia de plano de educação como instrumento da ação do Estado a serviço do desenvolvimento econômico-social do país e a ideia de plano de educação como mero instrumento de uma política educacional que se limita a distribuir recursos na suposição de estar, dessa forma, preservando a liberdade de iniciativa no campo educacional (SAVIANI, 1999).

Uma proposta alternativa de “Plano de Educação” manterá, 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).

Nesta perspectiva, acredita-se 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).

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).

Torna-se um importante elemento para (re)conhecer o campo de estudo, caracterizando as questões que se apresentam e constituem a municipalidade como ente federado e sua materialização no âmbito educacional. É de suma importância que para a construção de um sistema de educação, seja ele, municipal, estadual ou nacional, que respeitando as especificidades ocorra debates, estudos e articulação entre os entes.

Considerações Finais

O estudo apresentado trouxe o objetivo de apresentar a análise crítico-descritiva de aspectos históricos, políticos, conceituais e normativos que circundam a discussão a respeito da institucionalização dos sistemas municipais de educação no contexto da descentralização das responsabilidades e obrigações atribuídas constitucionalmente aos municípios. Os dois subitens do estudo respondeu ao objetivo geral proposto, podendo levar os leitores a reflexão em torno de um pequeno levante histórico sobre a institucionalização da municipalidade, retratando o período da antiguidade até a atualidade, fragmentos, pois não destaca a história em sua complexa e plena descrição, no entanto, traz de forma interessante o processo histórico. Pode nesta conclusão acordar com as colocações de Lagares 2008 que descreve que a efetiva institucionalização não se restringe à sua organização legal. Começa com o aspecto legal, e desencadeia em ações necessárias ao seu desenvolvimento, como a organização de um conjunto de elementos constitutivos, incluindo a gestão e a 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. Além de destacar que a atuação dos municípios no campo da educação significa ir buscar um entendimento mais profundo acerca dos rumos da educação brasileira.

Referências

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. Ministério da Educação. **Plano decenal de Educação para todos**. Brasília, DF, 1993.

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

BRASIL. Constituição (1824). Constituição política do imperio do Brazil, de 25 de março de 1824. **Coleção de Leis do Império do Brasil**, Rio de Janeiro, 25 mar. 1824. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 5 dez. 2016.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da república dos estados unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://>

www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da república dos estados unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 15 dez. 2016.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos estados unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos estados unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 19 dez. 2016.

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 dez. 2016.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da república federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 24 dez. 2016.

BRASIL. **Relatório do programa nacional de capacitação de conselheiros municipais de Educação: 2003-2004**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2004a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Procons/relat03_04.pdf. Acesso em: 4 jan. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 nov. 2009.

BRASIL. **Pradime**: programa de apoio aos dirigentes municipais de Educação. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader_tex_1.pdf. Acesso em: 03 jan. 2017.

BRASIL. **Orientações gerais**: curso técnico de formação para os funcionários da Educação. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2006d. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/orient_08.pdf. Acesso em: 5 jan. 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007a.

BRASIL. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**: razões, princípios e programas. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2007c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2017.

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

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

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília, DF: 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de metas compromisso todos pela Educação**. Brasília, DF, 2007b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano nacional de Educação**. Brasília, DF, 2001a.

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

BRASIL. Parecer nº 34, de 05 de novembro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 nov. 2001b.

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: 27 dez. 2016.

CARLOS. Ana Fani. **A cidade: o homem e a cidade. a cidade e o cidadão, de quem é o solo urbano?**. São Paulo: Contexto, 2003.

CARVALHO, Mark Clark Assen de. Sistema de Ensino, Política Educacional e Gestão da Escola. **Revista Exitus**, Vol. 03, nº 02, jul/dez.2013.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **Financiamento da Educação brasileira: perspectiva histórica e desafios futuros**. [S.l.: s.n.], 2017. Mimeografado.

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

CUNHA, Luís Antônio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 14. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1981.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Políticas públicas e gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília, DF: Liber, 2007. p. 113-129.

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.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de direito municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

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

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. 2017.

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.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARCO, Cristhian Magnus de. Evolução constitucional do município brasileiro. **Revista Jurídica**, Joaçaba, v. 3, n. 3, p. 69-102, jan./dez. 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Diogo Lordello de. **A moderna administração municipal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

MIRANDA, Maura da Silva. **A gestão da educação municipal frente às políticas em regime de colaboração do plano de desenvolvimento da educação**: um estudo de caso em um município do território do SISAL-Bahia. 2012. 135 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Educação, Salvador, 2012.

PENA, Rodolfo Alves. **Cidade e município**: qual é a diferença?. [S.l.]: Brasil Escola, [2017?]. Disponível em: <http://brasilecola.uol.com.br/geografia/cidade-municipio-qual-diferenca.htm>. Acesso em: 19 abr. 2017.

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

RIBEIRO, Wanderley. **Municipalização**: os conselhos municipais de educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

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

SANDER, B. 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, M. T. 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.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

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.