

EIXO 1. Políticas públicas, financiamento, avaliação e gestão da educação

## **INSTITUCIONALIZAÇÃO DE SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: CONCEPÇÕES E COMPLEXIDADE**

**Rosilene Lagares**, Universidade Federal do Tocantins, PPGE  
roselagares@uft.edu.br  
Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal na UFT

Este trabalho, construído com pesquisa bibliográfica e documental, discute concepções e complexidade acerca da atuação municipal na educação, sobretudo relacionadas ao processo efetivo de institucionalização de sistemas municipais. Esta possibilidade passa a ser questão relacionada ao pacto federativo, extrapolando a política de municipalização, firmando o município sua autonomia.

**Palavras-chave:** política educacional; gestão da educação; educação municipal.

### INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo abordar concepções e aspectos da complexidade quanto à organização e a gestão da educação municipal, em especial, na opção pelo *processo de institucionalização efetiva* de Sistemas Municipais de Educação (SME).

No Brasil, é complexa a discussão quanto à concepção de sistema no âmbito da educação nacional, que desde os anos 1970 acirra-se e torna-se mais fundamentada teoricamente, envolvendo tanto a sua história e natureza quanto aspectos como nomenclatura, características, elementos constitutivos, objetivos, finalidades.

Cury (2000), no Parecer do Conselho Nacional de Educação da Câmara de Educação Básica (CNE/CEB) n.º 30/2000 (BRASIL, 2000), comenta a opção brasileira pela organização educacional de forma *plurissistêmica*, e não por um Sistema Nacional de Educação, explicitando ser tema polêmico e complexo. No sistema plural, há a descentralização e a unificação. De um lado, os sistemas de ensino federal, do Distrito Federal, estaduais e municipais, correspondendo às esferas do poder público, são autônomos entre si e responsáveis por campos específicos de atuação. De outro, a unificação deve ser garantida por meio dos princípios, fins, obrigações e articulação cooperativa dos entes federativos entre si e sob a coordenação da União. A perspectiva é, então, de uma organização da educação nacional em que estejam presentes articulação, coordenação, ausência de antinomia e unidade nos fins. A articulação é garantida com normas e finalidades gerais, através de competências privativas, concorrentes e comuns, e é desta concepção articulada que decorre a exigência de um PNE.

Segundo o Parecer CNE/CEB n<sup>o</sup> 34/2001 (BRASIL, 2001a), a legislação busca estabelecer não apenas um Sistema Nacional de Educação, mas um sistema plural e descentralizado.

Saviani (1996) argumenta que, no Brasil, foi postergada a questão da constituição do sistema de educação e que, ainda, não existe um sistema organizado em âmbito nacional. Em decorrência, o déficit foi se acumulando e neutralizando os esforços parciais que se fizeram ao longo dos últimos cem anos.

Gadotti (2000), por sua vez, afirma que no Brasil não existe propriamente um Sistema Nacional de Educação, pois os vários subsistemas funcionam, frequentemente, como estruturas justapostas, sem articulação, sendo que um sistema nacional pressupõe a articulação, e não a justaposição, nem a anulação de um sistema por outro.

Bordignon (*apud* GADOTTI, 2000, p. 163) argumenta que a falta de articulação entre os sistemas de educação “[...] alimenta as desigualdades e incentiva o ‘espírito patrimonialista’ [...] complica as relações intergovernamentais [...] não permite um planejamento articulado e coerente dos serviços educacionais, resultando em atomização e/ou duplicação das ações.”

Bordignon (2004, p. 19) comenta o uso da expressão *sistema* de formas variadas no âmbito da educação, o que tem gerado distintas concepções e, como consequência, sua complexidade.

Embora a referência ao Sistema Nacional de Educação seja usual na literatura educacional e até em documentos oficiais, apenas em 2009, com a Emenda Constitucional (EC) n<sup>o</sup> 59 (BRASIL, 2009, art. 214), é que o país passa a conviver normativamente com a disposição deste sistema.

## SISTEMAS DE EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS: CONCEPÇÕES E COMPLEXIDADE

Sarmiento (2004) argumenta que a criação do SME é questão estritamente relacionada ao pacto federativo no Brasil, que extrapola a política de municipalização acentuada nos anos 1990, firmando o município sua autonomia.

Para essa mesma autora, as questões referentes à organização dos sistemas de ensino, suas competências e responsabilidades não são assunto encerrado e acrescenta à discussão da questão federativa outros aspectos considerados permanentes no tocante a descentralização, como as disputas acerca da descentralização administrativa do sistema de educação, a ideia da

autonomia e a distribuição de competências e responsabilidades entre os entes federativos (SARMENTO, 2005).

Como a discussão sobre os sistemas no âmbito da educação municipal mostra-se complexa, sua apreensão pode dar-se de forma mais clara no movimento histórico. 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.

Em 1987, ressalta-se o posicionamento de restrição da autonomia dos sistemas municipais no âmbito da educação. Saviani (*apud* DUARTE, 2003), 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. O conceito de autonomia dos sistemas municipais é conflitante com preocupações históricas voltadas para a superação das desigualdades sociais/regionais e com a constituição de um sistema unitário de educação no país. Assim, há uma defesa de maior centralização político-administrativa pela União e de restrição a sistemas municipais autônomos. O autor restringe a municipalização do ensino pela atribuição aos governos locais de responsabilidade pela oferta do ensino infantil e educação obrigatória (DUARTE, 2003).

Educadores integrantes do Fórum em Defesa da Escola Pública são contrários a atribuir exclusivamente aos municípios a responsabilidade pelo ensino básico, com a justificativa de que, sendo os municípios heterogêneos em termos de recursos, a municipalização ampliaria a defasagem entre eles. Nesse sentido, a proposta mais aceita é a de que o município atue prioritariamente, mas não exclusivamente na educação infantil e no ensino fundamental. E que a União e os estados assumam um papel compensatório, atendendo a locais com dificuldades (DUARTE, 2003).

Nos anos 1990, em cenário político pautado pelas orientações neoliberais, acentuam-se as proposições relativas à redução da ação do estado. No que diz respeito à educação, segmentos mais à esquerda, que defenderam, anteriormente, a restrição da autonomia dos sistemas municipais, passaram a apoiar sua autonomia política, em razão da incapacidade fiscal de governos estaduais e municipais. Assim, manifestam diferentes posicionamentos quanto à autonomia dos SME, com propostas de maior ou menor intervenção da União na oferta de educação básica (DUARTE, 2003).

Sander (1993) alerta que o município deve *conquistar* a capacidade de organizar seu sistema de educação, não sendo, portanto, compulsório. Para essa conquista, precisam ser estabelecidas condições que implicam uma definição certa 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”.

Fonseca (1995) argumenta que não se pode ignorar o município, e também, a municipalização não pode ser uma medida isolada. É necessário que se faça um diagnóstico da situação da educação no município e só se implante a municipalização em bases realistas e sólidas. A municipalização poderá ser implantada, ou não, dependendo de informações e consultas à população, sob pena de transformar-se em prefeiturização ou municipalização por decreto. A prudência recomenda que se comece por municipalizar a preocupação com o problema educacional.

Em 1996, ocorreu uma síntese jurídica, com o reconhecimento *legal* da autonomia dos SME, em consequência, sobretudo da LDB/96 (BRASIL, 1996a), da EC n° 14 (BRASIL, 1996b) e da Lei n° 9.424 (BRASIL, 1996c) (DUARTE, 2003).

Ao mesmo tempo, acirraram-se disputas no campo teórico-político e as propostas da gestão da educação nacional, no período de 1995 a 2002, provocaram análises e discussões. Continuou o dissenso relativo à atuação dos municípios no campo da educação.

Para Boaventura (1996), sistema no âmbito da educação é o conjunto de instituições de ensino e de normas organizadas tanto pela União, estados, Distrito Federal quanto pelos municípios. A ideia de sistema implica relacionamento entre partes, dinamicamente estabelecidas. Assim, o sistema municipal não poderá ser uma entidade desligada do contexto estadual.

Souza e Carvalho (1999) afirmam ser indiscutível que a descentralização político-administrativa e financeira, associada à redemocratização e às disposições da CF (BRASIL, 1988), aumenta a autonomia das instâncias subnacionais de poder, favorece a ampliação dos espaços de participação e a emergência de experiências alternativas e inovadoras em programas sociais e nas próprias concepções e modelos de gestão. Apesar de todos os constrangimentos financeiros, os municípios também estão ampliando suas ações e responsabilidades na área social. Contudo, a maior parte dessas iniciativas acontece nas áreas

mais desenvolvidas do país. Assim, a descentralização das políticas sociais avança de forma diferenciada e descontínua, com características e feitos bastante heterogêneos.

Por outro lado, o governo federal tem modificado o sistema brasileiro de políticas sociais, deixando sob a responsabilidade dos estados e municípios boa parte das ações na área da habitação, saúde, saneamento básico, educação e assistência social. A heterogeneidade inter e intrarregional do país e o nível de desigualdades existentes, a descentralização fiscal e as novas disposições da CF (BRASIL, 1988), associadas à retração do governo federal, não asseguram que estados e municípios ampliem de modo espontâneo e eficiente suas responsabilidades sociais.

A heterogeneidade existente torna muitas vezes problemática a capacidade de atuação da esfera local, a quem a reforma do Estado atribui um papel privilegiado. A parcela de municípios que dispõe efetivamente de condições financeiras, institucionais, políticas e técnico-administrativas para assumir esse papel, inovando, ampliando a eficácia, a participação e a democratização das políticas públicas, é relativamente pequena. Na maioria dos casos, e notadamente nas regiões e áreas menos desenvolvidas, predominam municípios de reduzido porte, cujas economias de base agrícola são pouco diversificadas, estagnadas ou em crise e, por isso mesmo, são desprovidos de condições mínimas de sustentação e necessitando da solidariedade dos governos do estado e federal (SOUZA; CARVALHO, 1999).

Em um país de vasta dimensão territorial, marcado por profundas desigualdades inter e intrarregionais, os efeitos da descentralização e das reformas tendem a variar substancialmente. Portanto, a valorização da instância local não pode assumir um caráter absoluto nem a descentralização ser efetuada sem levar em conta a complexa combinação de fatores (econômicos, demográficos, sociais e políticos) que, em cada contexto, define as possibilidades de transformação do setor público (SOUZA; CARVALHO, 1999).

Carências de ordem financeira estão comumente associadas àquelas de capacitação técnico-administrativas, acentuadas, mais recentemente, com a desativação ou redução do apoio institucional da União e dos estados aos governos locais. Nessas condições, atribuir simplesmente a esses governos a responsabilidade por políticas e serviços básicos pode levar à sua ausência ou até a distorções (SOUZA; CARVALHO, 1999).

Souza e Carvalho (1999) apontam, ainda, uma premissa da descentralização pouco enfatizada na literatura publicada no Brasil: a da liberdade das instâncias, setores ou grupos para decidirem o que fazer com os recursos e o poder que lhes forem transferidos. A descentralização permite que as prioridades locais sejam decididas sem a participação do

centro. Assim, em um país tão heterogêneo, esperar que esse processo induza automaticamente à uniformização e à universalização do acesso da população a todos os serviços sociais que são transferidos para as esferas subnacionais não só parece irreal como contradiz as próprias premissas que integram o conceito de descentralização.

Abreu (1999, p. 31-32), citando Amaral (1994, p. 3), argumenta que uma análise dos Planos Decenais de Educação, elaborados pelos municípios, em 1994, aponta uma *cultura da dependência*. Esse modelo de relações centralizadas (MEC/estado/municípios) levou os municípios a uma atitude de expectativa em relação aos recursos e orientações do MEC e dos estados, sem espaço e vontade para trilhar caminhos próprios. Criou-se, então, uma dependência que, com o passar do tempo, cristalizou-se em uma cultura, ao firmar-se como um padrão de comportamento organizacional.

Abreu (1999) entende, também, que a existência de competências concorrentes ou comuns entre os entes federados tem gerado tensão, resultando muitas vezes em sobreposição ou omissão do poder público, em questões fundamentais para a sociedade.

Kugelmas e Sola (1999) afirmam que uma das características do modelo federativo brasileiro é o grande número de competências conjuntas dos três níveis, sem uma definição clara das respectivas esferas, e esse é um dos problemas mais ponderáveis no equacionamento da descentralização das políticas sociais.

Peixoto (1999) destaca que, nos anos 1990, a descentralização pela via da municipalização, induzida pelo governo federal, não representa uma possibilidade efetiva de democratização do ensino. Ao contrário, de modo geral, tem produzido um efeito desagregador sobre as redes municipais, afetando diretamente a sua expansão e a qualidade do ensino.

O autor ressalta, ainda, que o panorama municipal brasileiro é muito variado, com redes públicas de níveis elevados de ensino e escolas municipais unidocentes e multisseriadas no meio rural. Desse modo, a municipalização do ensino fundamental tem resultado, à exceção, talvez, do ocorrido nas capitais dos estados, em uma falsa solução. Em consequência, oferece-se às populações mais pobres um ensino de baixa qualidade.

Para Peixoto (1999), o grande desafio é o de buscar construir um sistema educacional no qual os três níveis governamentais atuem de forma integrada, ainda, o de compreender o município como parte integrante de um sistema mais amplo.

Segundo Martins (2001), para que se instaurem novos padrões de interação entre atores sociais, cujo poder de barganha é desprovido de equilíbrio – diferentes esferas de governo e sociedade civil – há que se instaurar uma nova dinâmica na sociedade que

transforme a frágil democracia política em regime de efetiva conquista democrática de direitos sociais e econômicos.

Almeida e Carneiro (2003), em uma pesquisa sobre liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil, concluem que o governo local permanece claramente subordinado ao governo federal no combate aos problemas mais sérios do município. Os resultados revelam resistências potenciais à descentralização de atribuições e competências em várias áreas importantes para as suas comunidades entre as lideranças locais. A existência de uma tendência à valorização das funções do governo municipal não garante uma aceitação ampla de responsabilidades.

Segundo Souza e Faria (2003), os resultados do processo de ênfase à atuação municipal na educação são afetados pela própria conjuntura nacional em que ele se movimenta, em especial:

a) Pela persistência e agravamento da crise econômica e da crise fiscal, assim como por um conjunto de macropolíticas federais que privilegiam a estabilidade monetária e o ajuste no qual se inclui uma reforma do Estado que reduz as suas ações e responsabilidades, incluindo a área social;

b) por conflitos de interesse entre os diversos níveis da federação e por padrões culturais e práticas políticas poderosas e arraigadas, adversas à transparência de recursos, poder e capacidade decisória implícitas em uma descentralização efetiva, assim como à democratização do aparato estatal;

c) pela enorme heterogeneidade territorial, econômica, social e política do país, com óbvios efeitos sobre a situação dos diversos estados e municípios e sobre a sua capacidade de atuação.

Para Gadotti (2000, p. 164),

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.

Oliveira e Teixeira (2001) destacam a concepção e a defesa da organização e da gestão da educação em nível municipal como uma possibilidade de democratização, como uma das perspectivas tratadas ao longo do tempo. Entretanto, não há, necessariamente, garantia de

inclusão, de participação e de democratização das oportunidades de acesso e permanência na escola, tendo em vista que pode significar a transferência de responsabilidades pela manutenção e desenvolvimento do ensino para municípios que não possuem as condições materiais e humanas para garantir ensino universal de qualidade.

Souza e Faria (2003) salientam que a questão da efetividade do processo de descentralização vem, progressivamente, contemplando três aspectos considerados fundamentais pela quase totalidade dos analistas, os de natureza financeira, institucional e organizacional.

No tocante às questões de natureza financeira, Duarte (2002, p. 315) argumenta que os municípios se diferenciam por sua capacidade de financiar a educação. A capacidade de implementação de proposta político pedagógica pelos municípios acha-se relacionada à sua “capacidade de atendimento, ou seja, de manutenção financeira”.

Sarmiento (2005, p. 10), enfocando uma pesquisa realizada no estado de São Paulo, afirma que o processo de municipalização, forjado pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) – a delimitação dos recursos e de sua aplicação coloca o município ante a opção de perder recursos ou assumir o ensino fundamental – foi percebido como “imposição e encontrou os municípios despreparados para assumirem as novas responsabilidades. A municipalização induzida ofuscou a compreensão do significado de se criar um Sistema Municipal de Ensino como opção autônoma na condução da política educacional”.

Segundo a autora, “a pesquisa mostrou que um sistema único no âmbito municipal, com escolas responsáveis por todo o ensino fundamental, democraticamente administrado, é o ideal a ser alcançado”. E, ainda, “a organização dos municípios e sua integração em entidades e associações desempenham um papel mais importante no trato da municipalização e criação de sistema próprio do que o fato de o estado ser rico ou pobre” (SARMENTO, 2005, p. 10-11).

Ao analisar o processo de desenvolvimento das políticas educacionais em três estados da Federação (Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais), conclui Sarmiento (2005, p. 11) que não só os países respondem às pressões externas pela descentralização e reorganização administrativa do mundo globalizado, conforme sua história e condições, mas também os estados numa unidade federada. A organização dos sistemas municipais de ensino, como integrantes dos sistemas estadual e federal, envolve questões relacionadas ao poder local e significado ante o processo de globalização.



Em relação à complexidade que envolve a compreensão das possibilidades abertas em relação aos sistemas de educação nos municípios, sua organização e funcionamento após a aprovação da LDB/96 (BRASIL, 1996a), Saviani (1999) assinala que o termo *sistema*, em relação à educação, é empregado com acepções diversas, o que lhe confere um caráter de certo modo equivocado. O abuso da analogia resulta responsável por boa parte das confusões e imprecisões que cercam sua noção. A atitude que tem prevalecido entre os educadores em geral e especialmente entre os legisladores é a de evitar a questão relativa ao esclarecimento preciso do conceito de sistema, considerando-o algo constantemente referido, mas cujo sentido permanece sempre implícito, supostamente compreendido, mas jamais assumido explicitamente. Com isso, os legisladores, inadvertidamente, introduziram no texto, por analogia, o conceito de sistema municipal de ensino.

Assim, a questão de sistemas de educação no âmbito dos municípios “dá margem a diferentes interpretações e alternativas, indo desde a possível negação de sua possibilidade até a sua não instalação por opção do município” (SAVIANI, 1999, p. 130).

Para Saviani (1999) a definição clara da competência dos municípios para instituir os próprios sistemas de ensino flui da LDB/96 e não da CF. Portanto, não parece procedente a posição daqueles que entendem que a LDB/96, ao tornar opcional a organização dos sistemas municipais, teria enfraquecido a norma constitucional que não dispõe que os municípios poderão organizar seus sistemas, mas afirma que *incumbir-se-ão* de fazê-lo. Para o autor, a questão deve ser entendida como uma preocupação com as condições para a efetivação de sistemas no âmbito da educação municipal. E, nesse sentido, a LDB/96 revela certa cautela ao prescrever, no parágrafo único do art. 11, que “os municípios *poderão optar, ainda*, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (Grifos nossos).

A LDB/96 (BRASIL, 1996a) introduz a possibilidade de *opção* à luz de duas evidências: a) uma do ponto de vista formal, ao considerar a ambiguidade da CF (BRASIL, 1988); b) outra do ponto de vista real, ao considerar as dificuldades técnicas e financeiras de muitos municípios para organizar a curto ou mesmo em médio prazo os seus sistemas. É de se notar que o reconhecimento dessa limitação está expresso, também, no texto constitucional, quando estabelece, no inciso VI do art. 30, a competência inequívoca dos municípios de manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, o que será feito com a cooperação técnica e financeira da União e do estado (SAVIANI, 1999).

Contudo, a despeito da cautela ao oferecer aos municípios a opção, ou não, pelo *processo de institucionalização efetiva* de SME, a LDB/96 estabelece claramente a competência dos municípios para organizar os próprios sistemas.

Ao tratar dessas dúvidas e dificuldades, Sarmiento (2005) declara que um pouco delas pode ser percebida com a análise das solicitações de esclarecimentos enviadas ao CNE e os pedidos de manifestação em questões relacionadas ao entendimento e alcance das determinações legais. Como exemplos dessas solicitações de esclarecimentos, a autora cita os Pareceres CNE/CEB n.º 30/2000 (BRASIL, 2000) e n.º 4/2001 (BRASIL, 2001b).

O Parecer n.º 30/2000, motivado por solicitação da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) e relatado pelo conselheiro Jamil Cury (2000), refere-se aos sistemas de ensino e à organização da educação nacional.

Ao tratar da questão polêmica de os municípios serem ou não sistemas, com o advento da CF, Cury (2000) no Parecer CNE/CEB n.º 30/2000, após ampla revisão legal e apoiado em autores que estudam o tema, lembra que, ao contrário de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a CF estabelece um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, com limites expressos, reconhecendo a importância e a autonomia própria de cada um, não cabendo, portanto, incompatibilidades ou invasão de competências.

O relator (CURY, 2000) considera dois momentos como estruturantes e capazes de perfazer as relações entre os sistemas de ensino do estado e os de seus municípios. O *primeiro momento* é o ponto de partida constitucional, quando os municípios, pela CF (BRASIL, 1988), são considerados sistemas de ensino, como uma consequência de seu caráter como pessoa jurídica política de direito público interno com autonomia dentro de seu campo de atuação. Assim, para o autor,

*a base dos sistemas municipais de ensino é sua existência constitucional própria, autônoma e consequente ao caráter do Município como pessoa jurídica política de direito público interno com autonomia dentro de seu campo de atuação. [...] Essa base não exclui escolhas organizacionais que promovam articulações inventivas de municípios entre si e desses com o Estado. Posta esta situação de base e, no caso de se buscar uma opção diferenciada dessa, abrem-se duas alternativas listadas na LDB (CURY, 2000, s.p.).*

Cury (2000) explicita que até a promulgação da CF os municípios não eram titulares de sistemas de educação, restritos aos estados, ao Distrito Federal e a União, e poderiam existir por meio de uma delegação autorizativa dos estados. A CF instituiu os municípios

como titulares de sistemas de ensino, ao permitir sua organização. Nas palavras do conselheiro,

os sistemas de ensino da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, desde logo, passaram a ter existência constitucional, usufruindo de existência legal. Isto quer dizer que estes entes públicos integrados à Federação podem se *organizar*, respectivamente, como sistemas de educação. Sua organização e o seu modo de funcionamento ficariam sob a esfera da autonomia dos entes federativos, evitando antinomias entre órgãos normativos e executivos, obedecendo ao princípio da colaboração recíproca e das normas gerais da lei de diretrizes e bases da educação nacional (CURY, 2000, s.p., grifos nossos).

Contudo, segundo Cury (2000), a prática dessa titularidade dos municípios aguarda a devida regulamentação prevista pela LDB/96, a qual reconhece a existência do sistema federal e dos sistemas estaduais e municipais, o que para o autor, é o *segundo momento* estruturante da organização dos SME.

Cury (2000, s.p), argumenta que como a compreensão constitucional não se deu imediatamente para o conjunto dos municípios e como muitos deles não contavam com condições gerais e específicas “para se *instituírem e se organizarem* como sistemas, na prática significou uma *continuidade administrativa* que até então vigia sob a lei n° 4.024/61 e sob a lei n° 5.692/71”.

O relator reconhece que as possibilidades dos municípios se integrarem ao SEE ou comporem com ele um sistema único de educação básica são, ainda, questões polêmicas.

Cury (2000) ressalta que estas opções são possibilidades de colaboração entre os entes federados e que a autonomia, as atribuições e as competências de cada esfera devem ser respeitadas.

Considerando essas duas outras opções organizacionais dispostas na LDB/96 (BRASIL, 1996a), o relator (CURY, 2000) defende o *processo de institucionalização efetiva* de SMEs, como forma de garantir a autonomia municipal, também, no campo da educação. Em outros termos, a autonomia do município para a organização e a gestão de suas competências educacionais só se efetiva se houver sistemas próprios de educação.

Conforme Cury (2000) nem a CF, nem a LDB/96 nem outros pareceres do CNE projetam a constituição dos sistemas para um futuro indefinido, e a “emergência dos municípios como sistemas de ensino, com base na Constituição, traz consigo a *necessidade de que eles se efetivem como tais*” (Grifos nossos).

Os SME assentam-se na CF, mas demandam de efetivação, ou melhor, da *institucionalização efetiva*, como expressa o próprio texto: “O relator vota no sentido da

*institucionalização efetiva* de sistemas municipais de ensino cujo funcionamento possa beneficiar os níveis de ensino próprios da sua autonomia e competência” (CURY, 2000, s.p., grifos nossos).

Dada a pluralidade e assimetria dos municípios, o relator do Parecer n° 30/2000 (BRASIL, 2000) reforça o regime de colaboração, “para que os municípios possam exercer na plenitude sua autonomia por meio da *instituição efetiva* dos seus próprios sistemas de ensino” (CURY, 2000, s.p., grifos nossos).

Essa abertura no campo da interpretação do texto legal é, também, uma fonte de incertezas, em virtude da complexidade da teia de relações que se estabelecem. Por isso, mesmo com a definição das competências dos entes federados, o relator reclama a regulamentação do regime de colaboração, contido no parágrafo único do art. 23 da CF:

O Congresso, até a presente data, não regulamentou ainda este aspecto nuclear do pacto federativo. Trata-se de matéria de mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. *A feitura desta lei complementar possibilitaria o aprimoramento na sistematização das competências a fim de coordená-las de modo claro na forma, cooperativo na articulação e eficaz no desenvolvimento e bem estar dos cidadãos brasileiros* (CURY, 2000, s.p., grifos nossos).

A insistência na cooperação, na divisão de atribuições, na assinalação de objetivos comuns, com normas nacionais gerais, indica que na CF a acepção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração tanto quanto de Estado democrático de direito.

Em 2001, o CNE/CEB ainda tendo como relator o conselheiro Jamil Cury (CURY, 2001), emitiu outro Parecer, o de n° 4 (BRASIL, 2001b) a propósito de consulta encaminhada pelo Conselho Municipal de Educação de São Paulo, reafirmando o entendimento de respeito à autonomia dos entes federados quanto à organização de seus órgãos normativos e executivos, resguardando-se os marcos legais.

Duarte (2003) destaca alguns aspectos que podem influenciar a opção pela forma de organização da educação pelos municípios. Na gestão do governo federal, no período de 1995 a 2002, vários programas e projetos educacionais destinados aos municípios foram desenhados com a proposta da *descentralização*, constituindo, então, a ampliação da capacidade administrativa e institucional com a transferência voluntária de recursos, a possibilidade de elaboração e implementação de propostas pedagógicas pelos municípios para captação de recursos, a atribuição de definir os aspectos da gestão democrática pelos sistemas de ensino público.

Contudo, essa proposta de descentralização veio associada a outros aspectos que

podem impedir a verdadeira democratização na organização e na gestão da educação municipal.

No tocante a aspectos de *recentralização*, o desenho de programas específicos, desenvolvidos pela União, promovem a recentralização da coordenação na formulação de políticas educativas no país. As sistemáticas de convênios, subvinculações, financiamento, sem considerar as profundas diferenças nas condições financeiras, políticas e administrativas dos municípios, contrapõem-se à autonomia na elaboração de planos de trabalho diferenciados, pois associam o repasse de recursos financeiros à realização de programas federais, independentemente das necessidades reais de cada localidade.

Em relação a aspetos de *homogeneização*, o estabelecimento de modelo único de financiamento para o país e da sistemática de transferência voluntária de recursos gera a presença dos mesmos programas nos municípios brasileiros. Ao delimitar os *temas* para a elaboração de planos de trabalho, os municípios passam a reproduzir e a conservar as propostas do governo central, apesar da diferença de fatores estruturais, como a capacidade fiscal e técnica, a dimensão da população, o número de matrículas, a formação dos trabalhadores da educação.

Quanto a aspectos de *ressignificação*, os municípios mantêm uma dinâmica de apropriação e ressignificação de programas e propostas desenvolvidos pelo governo federal como se fossem de origem local.

Por um lado, o governo federal promove a ideia e capacidades de introduzir novas ações pelos municípios. Contudo, de outro lado, não estimula ou favorece efetivamente o crescimento da capacidade de decisão pelos territórios municipais acerca das propostas oferecidas nacionalmente, ficando os princípios da autonomia e do poder de auto-organização comprometidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De um modo ou de outro, reconhecidas as dificuldades, muitas das quais historicamente presentes na realidade dos municípios do Brasil, com a tese do fim das responsabilidades municipais com a educação infantil e com o ensino fundamental ou o seu contrário, estas esferas constituem-se em importantes agentes da educação brasileira, e interpretando a nova política educacional e sua respectiva legislação, executam-nas e delas derivam novos enfoques político educacionais, voltados aos seus respectivos campos de ação e prioridades locais. Investigar, portanto, a atuação dos municípios no campo da educação significa buscar um entendimento mais profundo acerca dos rumos da educação brasileira.

Significa discutir condições e desafios, fragilidades e potencialidades que permeiam a existência dos municípios e sua atuação na educação. Significa 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.

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.

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.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. Descentralização e federalismo. *Cadernos Aslegis*. Brasília, v. 3, n. 7, p. 30-35, jan./abr. 1999.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*. Campinas, v. 9, n.1, p. 124-147, maio. 2003.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado (org.) *Políticas municipais de educação*. Salvador: Edufba; Fundação Clemente Mariani, 1996.

BORDIGNON, Genuíno. Conselhos na gestão da educação. In: BRASIL. *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública*. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica (MEC/SEB), 2004, p. 12-38.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Constituição Federal*, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 14*, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal. Brasília, 1996b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Lei nº 9.424*, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Brasília, 1996c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 59*, de 11 de novembro de 2009. Reduz o percentual da DRU incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, amplia a obrigatoriedade do ensino e de programas suplementares para a educação básica. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Parecer nº 30*, de 12 de setembro de 2000. Solicita pronunciamento, tendo em vista o Parecer CEB 04/2000. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Parecer nº 34*, de 5 de novembro de 2001. Consulta sobre autorização de funcionamento e supervisão de instituições privadas de Educação Infantil. Brasília, 2001a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Parecer nº 4*, de 30 de janeiro de 2001. Consulta sobre o entendimento e o alcance das expressões “Órgão responsável pela Educação e Órgãos responsáveis pelos Sistemas de Ensino”. Brasília, 2001b.

CURY, Carlos Roberto Jamil (relator). BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). *Parecer nº 30*, de 12 de setembro de 2000. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_ (relator). BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). *Parecer nº 4*, de 30 de janeiro de 2001. Brasília, 2001.

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. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense/Faculdade de Educação (UFF/FE), Niterói.

\_\_\_\_\_. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. *Perspectiva*. Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 3003-327, jul./dez. 2002.

FONSECA, João Pedro da. *Poder local e municipalização: em busca da utopia – um estudo no município de Jacuí (MG)*. 1995. Tese (Livre-Docência) – Universidade de São Paulo/Faculdade de Educação (USP/FE), São Paulo.

GADOTTI, Moacir. *Perspectivas atuais da educação*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000, p. 163-195.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*. São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

MARTINS, Ângela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 22, n. 77, p. 28-48, dez. 2001.

OLIVEIRA, Cleiton de; TEIXEIRA, Lúcia Helena G. Municipalização e gestão municipal. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (coord.). *O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997*. Brasília: Anpae, Campinas: Autores Associados, 2001, p. 135-150.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira (orgs.). *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 101-106.

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

SARMENTO, Diva Chaves. Autonomia municipal: sistemas municipais de ensino. *Revista Educação em Foco*. Juiz de Fora, v. 9, n. 1/2, p. 149-168, mar./ago. 2004, set./fev. 2005.

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

\_\_\_\_\_. *Educação brasileira: estrutura e sistema*. 7. ed. Campinas: Autores Associados, 1996.



SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. 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 (orgs.) *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.