

## SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: IDÉIAS QUANTO A ELEMENTOS CONSTITUTIVOS PARA A SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Rosilene Lagares – UFT

Este trabalho tem como objetivos apreender e interpretar idéias quanto a um conjunto de elementos apontados como constitutivos à efetiva institucionalização de Sistemas Municipais de Educação, bem como discutir a importância e o papel de cada um desses elementos. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental são identificados elementos que, além de serem recorrentes no tempo, também o são do ponto de vista de pesquisadores, permitindo, de certa forma, quase um diálogo entre textos. Como conclusão, o estudo mostra que um Sistema Municipal de Educação implica um conjunto básico de elementos constitutivos, estando alguns expressamente mencionados nas normas da educação e outros decorrendo de sua interpretação. Mostra também que a existência formal desses elementos não é a garantia de um sistema, ou seja, mesmo que instituídos e funcionando de acordo com seus respectivos papéis, mas de forma isolada, não configuram um sistema de educação efetivo.

Palavras-chave: sistema municipal de educação; idéias de elementos constitutivos do sistema municipal de educação; institucionalização do sistema municipal de educação.

### Introdução

Este ensaio traz resultados de pesquisa bibliográfica e documental, cujos objetivos são apreender e interpretar idéias quanto a um conjunto de elementos apontados como constitutivos à *efetiva institucionalização* de Sistemas Municipais de Educação (Smeds), bem como discutir a importância e o papel de cada um desses elementos, com vistas a uma compreensão mais aprofundada quanto a organização de um sistema no campo da educação. São identificados elementos recorrentes no tempo e do ponto de vista de pesquisadores.

Utilizando como fontes de informações documentais a Constituição Federal de 1988 (CF de 1988) (BRASIL, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º 9.394/96 (LDB/96) (BRASIL, 1996), o Plano Nacional de Educação (PNE) Lei n.º 10.172/01 e o Parecer n.º 30/00, do Conselho Nacional de Educação (CNE)/Câmara de Educação Básica (CEB), o texto traz indicações preliminares do movimento de *efetiva institucionalização* do Sistema Municipal de Educação (Smed), ou seja, de sua construção ou reconstrução.

Ainda, o trabalho apresenta e discute idéias de pesquisadores da área da educação quanto a elementos constitutivos do *processo efetivo de institucionalização* de um Smed, bem como discute a importância e o papel de cada um desses elementos.

### O movimento de efetiva institucionalização: indicações preliminares

Para Cury (2000), com a base legal a partir da CF de 1988, os Municípios podem *efetivar* seus SMedS, bem como cumprir suas atribuições com o ensino fundamental e a educação infantil.

Por sua vez, Bordignon (2004, p. 19) afirma que,

*...a institucionalização nos remete ao processo social pelo qual se estabelecem normas e valores formalizados e legitimados [...] O processo de institucionalização da educação brasileira responde às 'significações' que temos do ser brasileiro, da cidadania que queremos. E porque se trata de um processo, situamos como provisório o já instituído, o já estabelecido pela norma e pelo costume, para trabalharmos no instituinte, ou seja: no processo de autocriação da educação que queremos para a cidadania que sonhamos. (Grifos da autora).*

Há distintas formas para designar o *processo efetivo de institucionalização* de SMEs, como organização, criação, instituição, implantação, institucionalização. Para este estudo, por mais que possa parecer uma utopia, considera-se que a opção do Município por outra alternativa de organização das suas responsabilidades educacionais, que não as redes de ensino e o sistema único com o Estado, é melhor designada como opção pelo *processo efetivo de institucionalização* do SMEd, porque ele é construído e reconstruído permanentemente, e não se restringe à sua instituição legal. Ele implica outras ações necessárias ao seu desenvolvimento, como a organização de um conjunto de elementos constitutivos, incluindo, também, sua gestão (planejamento, organização ou reorganização, administração, manutenção, acompanhamento, fiscalização, avaliação de forma democrática e participativa e em regime de colaboração, tendo em vista sua efetividade) e a relação permanente entre seus elementos constitutivos. Concretiza-se com o funcionamento com qualidade desse sistema, ou seja, com a garantia de uma aprendizagem significativa e essa qualidade exige a garantia do direito de acesso, permanência, aprendizagem e desenvolvimento, sobretudo a educação infantil, ensino fundamental regular e modalidades, competências dos Municípios. Trata-se, portanto, de *sistema de educação*, e não sistema de ensino.

Não se deve desconsiderar a complexidade que envolve a temática do sistema no âmbito da educação municipal, sobretudo quanto aos instrumentos formais que tornam os Municípios titulares de sistemas e, ainda, a constitucionalidade ou não das outras opções dos Municípios dispostas pela LDB/96 (BRASIL, 1996). No entanto, é importante precisar as diferenças das expressões sistema escolar, sistema de ensino ou sistema de educação.

Mesmo parecendo não haver a obrigatoriedade da constituição de SMEs, uma vez que a LDB/96 apresenta, também, outras alternativas de organização e de gestão da educação aos Municípios, há a determinação constitucional, legal e institucional de efetivar-se o processo de *institucionalização* do SMEd. Da LDB/96 emanam as principais diretrizes que orientam a implementação desse processo ao definir seus elementos constitutivos, suas competências e responsabilidades, bem como dos demais entes federados.

Independentemente da existência de sistemas próprios ou da continuidade das redes municipais de ensino, a legislação não exige os Municípios de competências fundamentais (exclusivas e comuns com os outros entes federados) na gestão da educação em seu âmbito territorial, conforme estabelecem a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), a LDB/96 (BRASIL, 1996) e o ordenamento jurídico do legislativo e do executivo que a vêm regulamentando.

As competências educacionais dos Municípios não se referem apenas ao âmbito do ensino, mas à educação escolar, e, para cumpri-las devem estabelecer uma estrutura organizacional em seu âmbito, além de definir políticas públicas e legislação complementar.

Se o Município tiver as condições necessárias, a melhor opção é *institucionalizar efetivamente* seu sistema próprio e autônomo de educação, a fim de assumir suas incumbências com autonomia, também, na educação (CURY, 2000).

Neste trabalho, a problematização e a análise centram-se no aspecto da organização do conjunto dos elementos considerados constitutivos de SMEs, sem o aprofundamento nos demais aspectos das gestões. Ademais, para conhecer, compreender e problematizar o *processo efetivo de institucionalização* do SME no Brasil é necessário considerar a autonomia das unidades federadas e a descentralização das funções do Estado.

O sistema federativo brasileiro, desde a promulgação da CF de 1988, com os princípios indissociáveis da autonomia dos entes federados e do regime de colaboração, reconhece o Brasil como uma República Federativa por cooperação, retirando os Municípios da histórica condição de subsistema do Estado.

Para Silva (2004, p. 4), “há muito tempo, os Municípios precisavam desse arcabouço jurídico que lhes dessem plena segurança na prestação de seus serviços públicos”. Nesse sentido, os objetivos do Estado brasileiro estão presentes em cada Município, que deve assumir a responsabilidade pelas ações que digam respeito aos *assuntos de interesse local*. É evidente que os SMEs constituem, no Direito Educacional brasileiro, instituições jurídicas de direito público interno, desde que devidamente organizados e em funcionamento na forma de suas respectivas leis municipais *em regime de colaboração com os demais sistemas* (União e Estados), como tem frisado o CNE, em vários atos normativos.

Fundamentados no regime federativo, os sistemas de educação caracterizam-se por competências próprias na sua esfera de poder e autonomia. A relação entre os sistemas deve ser de cooperação, assim como não mais existe, constitucionalmente, hierarquia entre as unidades federadas.

Entretanto, para Abreu (1998), a União parece situar-se em uma posição hierarquicamente superior, ao exercer um duplo papel na organização da educação nacional: respondendo por competências restritas ao seu sistema de educação, o federal, sem hierarquia em relação aos demais sistemas; e exercendo competências de coordenação, articulação, normatização, bem como desempenhando funções redistributivas e supletivas em relação às demais instâncias, centralizando a responsabilidade de responder pela unidade nacional dos sistemas de educação.

No que tange aos Municípios, inicia-se um processo mais sistemático na organização da educação, possibilitando o estabelecimento de normas, diretrizes e políticas educacionais próprias, até o *processo efetivo de institucionalização* de seus SMEs. Processo esse que implica a organização de alguns elementos básicos destacados por pesquisas acadêmicas e por entidades de classes.

No entanto, esse *processo* apresenta dissensos, que podem ser compreendidos mediante a explanação de Bordignon (2005, p. 45):

A criação dos sistemas de ensino se insere profundamente no processo político da construção da democracia e consolidação do regime federativo, pela gradativa afirmação da autonomia [...] das unidades federadas. Esse processo vem carregado de tensões e movimentos entre centralização e descentralização, questões que afetam diretamente a estrutura e a gestão dos sistemas de ensino [...].

Segundo Duarte (2002), a compreensão da relação educação-Estado-sociedade, bem como das políticas públicas e da gestão da prática social da educação no âmbito dos Municípios indica uma possibilidade de democratização da educação e de sua gestão. Democratizar a educação e sua gestão requer, fundamentalmente, que a sociedade possa participar do processo de formulação da política pública de educação, do controle e fiscalização de sua execução, da avaliação de seus resultados, por meio de mecanismos institucionais e permanentes, cujos elementos se constituem como prerrogativas de autonomia dos sistemas de ensino.

Nesse sentido, o *processo efetivo de institucionalização* do SMEd representa um desafio que os Municípios devem enfrentar, a despeito de ser uma discussão que perpassa a educação brasileira desde as primeiras décadas do século XX.

**Idéias quanto a elementos constitutivos do processo efetivo de institucionalização de um sistema municipal de educação**

Considerando os impasses decorrentes de distintas interpretações constitucionais, legais e teórico-conceituais, com a promulgação da CF de 1988 (BRASIL, 1988), vários pesquisadores e entidades de classes têm contribuído, por meio de estudos e pesquisas, para a instituição de sistemas de educação que intervenham no conjunto das questões educacionais, de forma permanente e sistemática, em contraposição a ações excessivamente centralizadas, isoladas e parciais.

A literatura produzida por pesquisadores e entidades de classes aponta alguns aspectos necessários ao *processo efetivo de institucionalização* dos SMEs, os quais podem ser assim sintetizados:

- a) garantia da nacionalidade na organização e na gestão da educação;
- b) regime de colaboração, com negociação entre as esferas;
- c) ordenamento legal específico, com eventual necessidade de ajustes nas leis municipais já existentes;
- d) conjunto de instituições de educação básica, com maior autonomia;
- e) órgãos municipais de educação, executivos e normativos, com uma estrutura de sustentação e um sistema de informações;
- f) planejamento educacional local, em regime de colaboração e elaborado com base em diagnóstico histórico-geográfico global do Município, com objetivos e fundamentação teórica (uma concepção de educação), com a definição de subsídios técnicos e político-pedagógicos e previsão de acompanhamento e avaliação, traduzidos em instrumentos como o PME e os Projetos Político-Pedagógicos das escolas (PPPs);
- g) definição de políticas públicas, com prioridades, objetivos e estratégias;
- h) necessidade de mudanças culturais;
- i) recursos financeiros suficientes;
- j) avaliação e controle interno e social, sobretudo da aplicação dos recursos públicos;
- k) gestão democrática da educação, com a organização ou reorganização do Conselho Municipal de Educação (CME);
- l) qualificação técnica e a capacidade política no exercício da gestão, com a inserção em processos de formação continuada.

Estes aspectos, além de serem recorrentes no tempo, também o são do ponto de vista de pesquisadores, permitindo, de certa forma, quase um diálogo entre textos.

Verza (1993) trata do planejamento da educação municipal, destacando a necessidade do Plano Municipal de Educação (PME), distinguindo-o de política pública de educação, embora sejam correlacionados.

Fonseca (1995) relembra as idéias municipalistas de Anísio Teixeira, sobretudo que a escola primária seja administrada em nível local, com a participação do CME na gestão da educação, até mesmo na gestão dos recursos financeiros, além da necessidade da constituição de um fundo municipal de educação.

Para Boaventura (1996), com a promulgação da CF de 1988 (BRASIL, 1988), o Brasil passou a contar com uma organização educacional que acompanha os entes políticos e constitucionais, uma vez que cada entidade política e administrativa possui um conjunto de instituições educacionais e de normas que regulam a organização e o funcionamento de redes de escolas. Cada sistema de educação tem os seus componentes com atribuições e competências diferenciadas que decorrem do federalismo e da política municipalista.

Dias (1998) enfoca as dificuldades de justificar o sistema escolar brasileiro como um conjunto de elementos que formam um todo organizado, uma vez que há vários problemas que dificultam essa organicidade, como a falta de articulação entre os vários graus de ensino e de equivalência entre as várias modalidades de ensino e educação, a multiplicidade de entidades mantenedoras e a conseqüente diversidade de orientações. Por outro lado, existem alguns fatores que contribuem para a unificação do sistema escolar brasileiro: os limites do território nacional, o sistema escolar estar a serviço da cultura brasileira, o ensino ser ministrado em língua nacional, as escolas estarem sujeitas a uma legislação comum, a existência de disposições legais que determinam (pelos menos formalmente) a articulação entre os graus e a equivalência entre as modalidades de ensino e educação.

Dias (1998) ressalta, também, que a estrutura do sistema escolar é composta por um conjunto de instituições educacionais/uma rede de escolas e por uma estrutura de sustentação.

Para o autor, uma rede de escolas em um sistema escolar constitui seu subsistema de produção, ou seja, que se dedica à atividade-fim do sistema. A rede de escolas distribui-se em uma estrutura didática, que tem duas dimensões: a vertical (graus de ensino para acompanhar o crescimento biológico e psicológico dos alunos) e a horizontal (modalidades de ensino para atender a aspectos psicológicos dos alunos – interesse, vocação, habilidade – e as necessidades sociais).

A estrutura de sustentação de um sistema escolar corresponde à sua estrutura administrativa. Fazem parte da estrutura de sustentação: a) elementos não-materiais, constituídos pelas normas e pelas metodologias e conteúdos do ensino; b) entidades

mantenedoras, constituídas pelo poder público e pelas entidades privadas e mistas; e c) administração, que compreende os órgãos em níveis federal, estadual e municipal, os quais têm por finalidade a gestão do sistema escolar.

O autor destaca a possibilidade de o sistema escolar funcionar em sua plenitude, desde que apresente algumas características, no tocante a: a) entradas para o sistema (*inputs*) – de recursos financeiros em quantidade suficiente; de pessoal em número e qualidade adequados para os diferentes cargos e funções; de alunos de maneira que não haja falta, nem excesso de vagas, com atendimento universal e na idade certa; b) processo – currículos e programas constantemente atualizados, em razão das necessidades individuais e sociais; pessoal, em especial docentes, com qualificação adequada às suas atribuições; índices satisfatórios de desempenho dos estudantes; ausências de evasão e repetência; e c) saídas do sistema (*outputs*) – formação de profissionais dos vários níveis em quantidade adequada às necessidades sociais; desenvolvimento cultural da população; suficiente orientação individual para a busca de uma vida plena (DIAS, 1998).

Abreu (1998), por sua vez, argumenta que o *processo efetivo de institucionalização* dos SMEs exige *reflexão, providências e encaminhamentos*. Assim, destaca alguns aspectos desse processo, como o conhecimento e a análise diagnóstica da situação histórica, demográfica, administrativa, educacional e econômico-financeira do Município; a contextualização da situação municipal em relação à dos Municípios da mesma região e do Estado; a busca de subsídios técnicos e político-pedagógicos para institucionalizar o processo de planejamento e a participação popular; a definição de prioridades envolvendo diferentes segmentos sociais e o estabelecimento de objetivos e de estratégias de intervenção na realidade. Salienta, também, como providências a provisão do necessário ordenamento legal à criação do sistema, a definição dos órgãos de educação com normas de organização e funcionamento próprias, respeitando os PPPs.

Para Saviani (1999) e Valnir Chagas (*apud* BOAVENTURA, 1996), um sistema no âmbito da educação municipal integra as escolas e os estabelecimentos congêneres, existentes na área geográfica do Município, com normas próprias, que lhe confere um elevado grau de autonomia, e comuns, obrigatórias para os seus integrantes, que lhe assegura a necessária unidade.

Saviani (1999) também reforça a necessidade de algumas condições formais para o *processo efetivo de institucionalização* de um sistema próprio: a verificação da eventual necessidade de ajustes na Lei Orgânica do Município, em decorrência da decisão de instituir o próprio sistema de ensino; a elaboração de um projeto de lei do sistema municipal a ser

aprovado pela Câmara Municipal; a organização ou, se já existe, reorganização do CME, de acordo com o disposto na lei do SMEd; a comunicação de sua opção ao SEEd.

O *processo efetivo de institucionalização* do SMEd requer, como importante elemento constitutivo, um órgão responsável pelas funções normativa e fiscalizadora, a ser definido em legislação que registre a opção do Município em organizar sistema próprio. Embora a LDB/96 (BRASIL, 1996) não o defina, tradicionalmente esse órgão é representado pelos CMEs. Para o autor (SAVIANI, 1999), sua existência é desejável e necessária, uma vez que um colegiado pode ser extremamente útil na fixação das políticas públicas educacionais, bem como na tomada de grandes decisões de interesse da coletividade.

Saviani (1999) aponta que há uma estreita relação entre sistema de educação e plano de educação, uma vez que o sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante. Aliás, o plano é elemento essencial à educação. No âmbito da educação municipal, independentemente de um sistema próprio, é essencial que haja o PME, no qual deve estar prevista a opção adotada pelo Município, quanto à organização e a gestão da educação em seu âmbito territorial.

Saviani (1999) mostra que efetivamente nem a CF de 1988 (BRASIL, 1988) nem a LDB/96 prevêem a formulação de PME. Também não o proíbe. A Constituição refere à elaboração do plano plurianual (art. 165) por leis de iniciativa do poder executivo. No que tange à educação, a Constituição (art. 214) assinala o PNE a ser estabelecido por lei. A LDB/96 (art. 9º, inciso I) estabelece como incumbência da União elaborar o PNE, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Em se tratando dos Estados, estabelece como sua incumbência elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios (art. 10, inciso III). Em relação aos Municípios, estabelece que cabe a eles organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de educação, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados (art. 11, inciso I).

Para Sari (1999), com a LDB/96 (BRASIL, 1996) não é difícil indicar os elementos básicos do *processo efetivo de institucionalização* do SMEd, quais sejam: a) instituições de ensino – municipais, de educação básica, e privadas, de educação infantil (art. 18, incisos I e II); b) órgãos municipais de educação (art. 18, inciso III) – a LDB/96 não dispõe sobre a estrutura e as funções desses órgãos, fazendo menção apenas ao órgão normativo (arts. 60 e 90); c) conjunto de normas complementares; d) plano municipal de educação (PME); e) procedimentos para o *processo efetivo de institucionalização* (decisão de sua instituição com



a ampla discussão local, análise da Lei Orgânica do Município, definição de uma lei do SMEd, organização ou reorganização dos órgãos municipais de educação, comunicação da decisão ao SEEd); f) regime de colaboração; e g) conselho regional de educação.

Para Verza (2000), a competência do Município para produzir normas referentes à construção e à reorganização administrativa/gerencial de seu respectivo sistema de educação implica: conhecer a natureza do SMEd; definir sua dimensão à luz do fato educacional; construir/reconstruir a secretaria municipal de educação e/ou órgão correspondente, criando espaços à participação e discussão dos munícipes acerca do sistema; assegurar o processo de ensino e de aprendizagem com equidade e qualidade.

Em síntese, o autor explicita três elementos constitutivos do SMEd: a) o fato educacional, que exige uma rede de instituições de ensino de um ou mais níveis; b) a norma jurídica, emanada dos poderes competentes em âmbito nacional, estadual e municipal (legislativo e executivo), para definir competências, atribuições e abrangência das instituições e dos órgãos que compõem o SMEd, de forma a configurá-lo como um todo estruturado; e c) a estrutura administrativa, com a definição e criação dos serviços básicos ao funcionamento qualitativo do SMEd, e que compreende o conjunto de instâncias hierarquicamente vinculados e integrantes do organismo municipal de educação, responsáveis pelas atividades-fim e atividades-meio.

Por fim, segundo Verza (2000), os elementos constitutivos do SMEd interpenetram-se e se complementam, portanto, necessitam atuar em perspectiva cooperativa, democrática e solidária entre si, superando intrigas e disputas do poder pelo poder.

Para Gadotti (2000), ao constituir-se um SMEd, deve-se ter presente o objetivo, uma concepção da educação que dê unidade e coerência ao sistema. Caso contrário será desarmônico, com um amontoado de elementos, e não um sistema. Para a organização de um novo sistema educacional ou de seu desenvolvimento, o autor aponta duas condições básicas: o conhecimento dos problemas educacionais de uma dada realidade histórico-geográfica e uma teoria da educação.

Gadotti (2000, p. 163-173) alerta que o SMEd “é um todo complexo, cuja concepção incide sobre as estruturas da secretaria municipal e implica um plano estratégico de participação”, ou seja, o *processo efetivo de institucionalização* não é uma questão meramente técnica.

Para o autor, a escola é o centro do qual irradiam as questões para a *institucionalização* do sistema, não o próprio sistema. O princípio orientador é, portanto, a escola cidadã. Nesse sentido, Gadotti (2000) indica algumas estratégias para a efetivação do

*processo de institucionalização* do sistema: elaboração de plano estratégico de participação; criação de um fundo municipal de desenvolvimento da educação; instituição do CME, de um estatuto da educação municipal, do PME, do regime de colaboração, dos conselhos ou colegiados escolares, dos grêmios estudantis.

Gadotti (2000) também trata especificamente dos CMEs. Em relação às suas funções, argumenta que, sem esvaziar as atribuições do executivo, o conselho deve participar ativamente de tudo o que diz respeito ao ensino na sua área jurisdicional. Com a promulgação da CF de 1988 (BRASIL, 1988), o CME passou a ter as funções consultiva, de assessoramento, deliberativa, propositiva, mobilizadora, de acompanhamento e controle social e normativa e fiscalizadora, se forem conselhos de Município em *processo efetivo de institucionalização* de SMEds. Com os CMEs há uma maior participação social na tomada de decisões, na definição das políticas educacionais e no acompanhamento da sua execução.

Bordignon e Gracindo (2000) tratam da gestão democrática do SMEd. Do conjunto de suas idéias, destaca-se a defesa da maior autonomia das instituições de educação e da importância do planejamento na educação, sendo a gestão do sistema de educação um processo de articulação para o desenvolvimento dos PPPs das escolas municipais.

Nesse sentido, a gestão do sistema de educação e das escolas, essencialmente, deve administrar, em níveis diferentes, a proposta educacional, presente tanto no PME, como nos PPPs das escolas municipais. A gestão da educação tem como principal objetivo coordenar a construção, acompanhar e avaliar o PME e os PPPs, de acordo com sua finalidade, superando o modelo burocrático que situa o dirigente de educação ou a direção da escola apenas como gerenciadores de rotinas e recursos. Devem-se enfatizar os processos democráticos e participativos, situados no cotidiano da escola. Trata-se de um processo de planejamento, que envolve ações que se complementam e que são interligadas – elaboração, acompanhamento, avaliação e (re)planejamento.

Bordignon e Gracindo (2000) definem o planejamento da educação como um dos elementos essenciais da gestão da educação municipal. A proposta educacional do Município estabelece a finalidade do sistema, caracteriza a especificidade da organização escolar, indica a qualidade da educação que se deseja. Assim, essa especificidade precisa ser identificada com base na leitura das demandas da sociedade e dos espaços abertos na legislação. Os PPPs e o PME constituem-se, então, em direcionadores das ações do sistema.

No exercício da função de gestão da educação municipal, Bordignon e Gracindo (2000) destacam duas dimensões essenciais. A primeira é a qualificação técnica, ou seja, o domínio dos fundamentos da educação e da pedagogia – com sua indispensável base docente

–, além do conhecimento dos processos de gestão de uma organização, tanto em nível macro (o Município) quanto micro (a escola). A outra é a capacidade política para perceber e se antecipar aos movimentos da realidade, ou seja, a capacidade dialética de negociação de conflitos nas relações interpessoais, sem negar as diferenças e coordenando as forças institucionais na direção de sua finalidade.

Um outro elemento destacado na literatura é o regime de colaboração. Em vez de um federalismo hierárquico ou dualista, em que os entes federados se superpõem uns aos outros, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) adota a concepção de federalismo como colaboração recíproca. Respeitadas as esferas de competências de cada ente federado, supõe relações entre pares de igual importância colaborando entre si. A colaboração recíproca pode ser um meio de estabelecer como metas principais dos governos municipais, estaduais, distrital e federal as grandes finalidades da política em geral e da educacional em particular, articulando entre si o conjunto das iniciativas e distribuindo também o peso financeiro proporcionalmente entre os entes federados. A colaboração recíproca foi também o meio que a CF de 1988 e a LDB/96 (BRASIL, 1996) encontraram para questionar a hegemonia de formas de subordinação presentes no âmbito do executivo federal e, pode-se dizer, a descontinuidade administrativa que marca a grande rotatividade de responsáveis pela educação escolar, até mesmo no interior de um mesmo governo (CURY, 2000).

Azevedo (2001, p.143) enfatiza a competência técnica e política do dirigente municipal de educação, ressaltando a necessidade de “um perfil diferenciado dos dirigentes municipais de educação, que inclui formação técnica e, ao mesmo tempo, capacidade de formulação e gestão das políticas públicas educacionais”. Desse modo, a escolha do dirigente municipal de educação com base em critérios técnicos, bem como a sua inserção em processos de formação continuada torna-se uma exigência.

Duarte (2002) defende que o fortalecimento de marcos democráticos mais substantivos de descentralização em nível local é condicionado pelos seguintes aspectos: grau de congruência entre capacidade real de decisão e capacidade de implementação do poder público local; relações entre os Municípios e os cidadãos, potenciando formas de controle público sobre as ações desenvolvidas; redução da dependência dos Municípios em relação à adoção de programas e projetos elaborados pelo governo central, mediante capacitação técnico-administrativa; diversificação de formas de atendimento e operação dos serviços educacionais.

A efetivação dessas condições, para a grande maioria dos Municípios brasileiros, envolve: investimentos significativos nos procedimentos de gestão político-administrativa;

mudanças culturais expressivas; capacidade técnica e política de negociar convênios e parcerias e de formular diretrizes políticas atentas à realidade local com maior autonomia em contraposição à mera implementação de programas formulados centralmente; negociação de projetos com autonomia, o que, por sua vez, demanda relações entre agentes políticos e os cidadãos potenciando formas mais efetivas de controle público das ações desenvolvidas (DUARTE, 2002).

Duarte (2003, p. 37) reforça o regime de colaboração. Para a autora, as possibilidades de autonomia dos SMEs têm expressão na “formulação de um projeto político-educacional local em colaboração com as demais instâncias da federação”.

O sistema municipal não pode ser uma entidade desligada do contexto estadual, assim, “[...] qualquer medida com vista à educação municipal [...] há de ser compreendida na dinâmica da competência concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios” (BOAVENTURA, 1996, p. 124).

Souza e Faria (2004) destacam a avaliação e o controle interno e social da aplicação dos recursos públicos, alertando para a necessidade da implantação e aperfeiçoamento de mecanismos apropriados, a fim de evitar que a descentralização se transforme em um perigoso processo. Como um dos mecanismos, os autores reforçam a importância da organização da sociedade no intuito de garantir seus direitos, mediante uma atuação efetiva, competente tecnicamente e isenta de pressões políticas, de interesses de grupos governamentais.

Para Souza e Faria (2004), os CMEs não são instâncias recém-concebidas ou implantadas, ou fruto exclusivo do processo de descentralização da educação contemporânea, embora sejam espaços fundamentais para que os SMEs se consolidem. Salientam, também, os limites e as possibilidades desses conselhos, ou seja, de um lado eles se fazem institucionalmente presentes nos Municípios sem, contudo, cumprir com suas funções e, de outro, atuam como órgãos normativos e deliberativos e como instâncias de consolidação de um processo de municipalização assentado em bases democráticas de gestão, seja em virtude das oportunidades de participação local, seja em decorrência da garantia de transparência e fundamentação das decisões do executivo municipal.

Bordignon (2005), também, trata dos CMEs, lembrando que, a despeito de experiências de CMEs em alguns Municípios do país, somente após a definição do SME, pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), a criação dos CMEs passou a ser discutida em âmbito nacional.

Destaca o autor que não se pode confundir ou equiparar sistema com conselho. Sistema diz respeito à organização do ensino nas respectivas esferas de governo e suas competências educacionais. Conselho é parte da estrutura administrativa do sistema.

Na gestão do SMEd, o CME é a instância de natureza normativa e consultiva e a secretaria de educação, a instância de natureza administrativa e executiva. O conselho, por sua natureza normativa e consultiva, têm como função precípua, acima e além da transitoriedade dos governos e de suas preferências e tendências filosófico-políticas, a definição e a garantia de continuidade das políticas educacionais. Os setores administrativos têm seu foco de atuação na gestão dessas políticas, em regime de cooperação (BORDIGNON, 2005).

Para Bordignon (2005) os conselhos de educação, na estrutura organizacional do ministério e das secretarias de educação, são essenciais à democratização da gestão da educação brasileira. Para tanto, os conselhos possuem características muito próprias, sendo órgãos de Estado; constituindo-se em um fórum representativo da vontade plural e de deliberação democrática; representando a estratégia da continuidade das políticas públicas; situando-se na esfera do poder executivo, não se confundindo, nem conflitando, com as funções do legislativo e do judiciário; gozando de autonomia na esfera de suas funções e competências; possuindo um vínculo de mútua dependência com o titular do órgão executivo da educação, uma vez que as deliberações do conselho só adquirem validade com a homologação do pasta, o qual, no entanto, não pode deliberar em assuntos de competência do conselho sem ouvi-lo, nem atuar contrariamente à sua manifestação.

Do exposto, é possível concluir que a natureza do CME o caracteriza como órgão instituído para romper com a concepção de que tudo gira em torno do poder público, sobretudo do executivo. Em outros termos, ele surge para construir/reforçar a concepção de que o Estado é composto tanto pela sociedade política quanto pela sociedade civil, constituindo-se em uma estratégia para a continuidade das políticas públicas, evitando-se o descompasso da transitoriedade dos mandatos executivos e legislativos (BORDIGNON, 2005). Para tanto, e como parte de sua essência, ou seja, como condição indispensável para o exercício de suas funções e para a efetivação de suas finalidades, o conselho deve ser autônomo, contrapondo-se a qualquer forma de tutela. No caso da educação, deve ser autônomo pedagogicamente, administrativamente, politicamente e financeiramente, condição que deve ser garantida por meio de um instrumento legal.

### **Considerações finais**

Em síntese, é possível dizer que um SMEd em *processo efetivo de institucionalização* implica um conjunto básico de elementos. Alguns desses elementos constitutivos estão expressamente mencionados na legislação da educação e outros decorrem de sua interpretação.

Gadotti (2000) afirma que os elementos constitutivos do sistema de educação não perdem a sua especificidade, a sua individualidade, a sua autonomia. Eles apenas se integram em um conjunto, em uma relação de partes e todo. Embora não percam sua individualidade, as partes de um sistema acabam assumindo novos significados em virtude de seu lugar no conjunto. Por outro lado, o conjunto (o sistema) não é apenas a soma de suas partes. O todo e as partes de um sistema interagem de tal forma que é impossível conhecer as partes sem conhecer o todo nem conhecer o todo sem conhecer suas partes.

A existência formal desses elementos não é a garantia de um SMEd, ou seja, mesmo que instituídos e funcionando de acordo com seus respectivos papéis, mas de forma isolada, não configuram um sistema de educação *efetivo*.

## Referências

ABREU, Mariza. Os sistemas municipais de educação e a nova LDB: limites e possibilidades. In: RODRIGUES, Maristela Marque; BRAGA, Ana Catarina (orgs.). *Caderno de atualização do guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – Prasem*. Brasília: Ministério da Educação. Projeto Nordeste, 1998. p. 35-116.

AZEVÊDO, Noroaldo Pontes de. A Undime e os desafios da educação municipal. *Estudos Avançados*. São Paulo, 15 (42), 2001. p. 141-152.

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

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

\_\_\_\_\_. 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.

BORDIGNON, Genuíno. Natureza dos Conselhos de Educação. In: BRASIL. *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho*: guia de consulta. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica (MEC/SEB), 2005, p. 39-60.

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

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Lei n.º 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Lei n.º 10.172*, de 9 de janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, 2001.

CURY, Carlos Roberto Jamil (relator). BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). *Parecer n.º 30*, de 12 de setembro de 2000. Brasília, 2000.

DIAS, José Augusto. Sistema escolar brasileiro. In: MENESES, João Gualberto de Carvalho *et al.*. *Estrutura e funcionamento da educação básica – leituras*. São Paulo: Pioneiras, 1998.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. 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.

\_\_\_\_\_. 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.

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.

SARI, Marisa Timm. Organização da educação municipal: da administração da rede ao sistema municipal de ensino. In: RODRIGUES, Maristela Marques; BRAGA, Ana Catarina (orgs.). *Guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PraseM II*. 2. ed. Brasília: Ministério da Educação (MEC)/Fundescola, 1999. p. 13-75.

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

SILVA, Pedro Sancho da. Sistemas municipais de ensino no Direito Educacional brasileiro. In: *VII Reunião Conjunta do Conselho Estadual de Educação e Conselhos Municipais de Educação* – Porto Seguro: Bahia – 01 a 03 de agosto de 2004. p.1-8.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.* Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

VERZA, Severino Batista. O município e a gestão democrática da educação. *Espaços da escola*. Ijuí, ano 3, n. 9, 5-17, jul./set. 1993.

\_\_\_\_\_. *As políticas públicas de educação no município*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2000.