

Autonomia municipal e a gestão das políticas educacionais a partir da lógica dos sistemas de ensino: perspectivas de criação e implantação no estado do Pará

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos*

Vanilson Oliveira Paz**

Resumo

Este estudo traça um panorama sobre o processo de criação e implantação dos sistemas municipais de ensino no Brasil e, particularmente, no Estado do Pará, onde são identificados desafios importantes à consolidação da gestão das políticas educacionais na perspectiva da descentralização possibilitada pela Constituição Federal de 1988 ao definir os municípios como entes federados autônomos. Para tanto, empreendeu-se uma pesquisa documental que deu a possibilidade de inferir que o processo de criação dos sistemas municipais de ensino vem se dando de forma ainda incipiente, em razão dos municípios ainda não disporem de conhecimento técnico e vontade política por parte dos gestores municipais para que seja assumida tal opção, como possibilidade de contribuir para a democratização da gestão educacional em âmbito local. Pelo menos, no plano teórico, a lógica que perpassa a criação dos sistemas de ensino é o estabelecimento de bases democráticas, nas quais a descentralização e a autonomia são elementos para se chegar ao que é possível e necessário para o avanço da educação local na sua missão de oferecer uma educação com qualidade a todos.

Palavras-chave: Autonomia Municipal. Gestão Educacional. Sistema Municipal de Ensino.

* Doutora em Educação em Administração de Sistemas Educacionais pela Universidade Metodista de Piracicaba-SP. Professora associada da Graduação e Pós-Graduação da Universidade Federal do Pará.

** Mestre em Educação na Linha de Políticas Públicas educacionais pela Universidade Federal do Pará. Professor do Curso de Pedagogia da Faculdade de Castanhal-FCAT. Professor efetivo AD4 da Secretaria Executiva de Educação do Estado do Pará/Escola Estadual de Ensino Médio Agroindustrial Juscelino K. de Oliveira.

Introdução

O estudo que ora apresentamos imprime uma discussão acerca da criação e implantação dos sistemas municipais de ensino no Brasil e, mais especificamente, no Estado do Pará a partir de pesquisa bibliográfica e documental. Nosso intento foi levantar um conjunto de fontes de dados a partir do sistema de informações disponíveis e análise da legislação educacional pertinentes, buscando contribuir para ampliação dos conhecimentos dessa temática que vem permeando a análise da gestão educacional brasileira.

No percurso histórico da organização político-administrativa do Estado brasileiro, nem sempre a constituição da autonomia municipal esteve presente. Os municípios passaram da situação de espaços geográficos constituídos sem nenhuma autonomia administrativa, financeira e legal às prerrogativas instituídas em algumas constituições brasileiras de gozar do pleno direito de governar a si próprios. Foi somente a partir da Constituição republicana de 1891 que a expressão “autonomia dos Municípios” passou de fato a constar na legislação brasileira. No entanto, presenciou-se o destacado retrocesso da Carta Constitucional de 1937 que não expressa a definição do município como ente federado, onde os seus governantes passaram a ser novamente indicados pelos governadores dos estados.

Com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 4.024/61 (BRASIL, 1961), que fora concebida pela Constituição de 1946 e discutida por 15 anos no Congresso Nacional, criaram-se os *sistemas federal e estadual de educação*, em coerência com o regime federativo e a autonomia das unidades e a busca para superar a centralização do Estado Novo. Dez anos depois foi promulgada a Lei nº 5.692/71 (BRASIL, 1971) que manteve intocadas a estrutura e as funções dos Conselhos Federal e Estadual de Educação. Essa Lei introduz a figura dos Conselhos Municipais de Educação, com funções a serem delegadas pelos Conselhos Estaduais, já que a legislação não definia a implantação de sistemas municipais de educação. (BRASIL, 1971). Com a Constituição Federal de 1988 (CF), tem-se a consagração dos sistemas municipais, dando-lhes espaços próprios na estrutura dos sistemas de ensino. (BRASIL, 1988).

Ao adquirirem o direito de constituir seu sistema de ensino, compor um órgão normativo próprio e assim emitir normas complementares para a educação municipal, a partir da observação da legislação educacional nacional,

os municípios se viram diante de tal possibilidade, que era somente prerrogativa da União, dos Estados e do Distrito Federal. Organizar o seu Sistema Municipal de Ensino (SME) proporcionou as bases para a implantação da descentralização político-administrativa e autonomia municipal que, a partir de sua realidade, pudesse guiar seus próprios rumos em colaboração com as demais esferas administrativas. Significando um “exercício autônomo e igualitário da titularidade jurídica na definição do modelo organizacional e no exercício de suas competências.” (WERLE, 2006, p. 23).

Os procedimentos metodológicos adotados para a pesquisa partiram de uma análise bibliográfica acerca da produção teórica sobre a criação e implantação de sistemas municipais de ensino no Brasil; análise de documentos oficiais e atos normativos que versam sobre federalismo, autonomia municipal e a criação de sistemas municipais de ensino no Brasil e no Estado do Pará; e análise de dados do Sistema de informações sobre Conselhos Municipais de Educação.

Federalismo e Autonomia Municipal Pós-Constituição de 1988

A atual Constituição Federal Brasileira (CF) promulgada em 1988, em seu artigo 18 (BRASIL, 1988), estabelece que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios todos autônomos, nos termos desta constituição”. Definindo o município como ente federativo, pressupõe-se que foi facultado a este a emissão de normas e o estabelecimento de políticas, viabilizando a implantação de um regime de colaboração e superação do atrelamento a um sistema hierárquico entre as três esferas de poder.

Assim, compete ao município autônomo, no Capítulo IV, art. 30 (BRASIL, 1988):

I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a Legislação Federal e a Estadual no que couber; [...] VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino Fundamental.

Com essa nova definição, os municípios passaram a ter mais liberdade político-administrativa, pois tanto a CF (BRASIL, 1988) como a nova LDB

– Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996) garantem ao município a possibilidade de criar seu próprio Sistema Municipal, expresso tanto no art. 211:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus Sistemas de Ensino e no Art. 8º da LDB: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

Após o desmonte do regime ditatorial que se caracterizava pela forte predominância da centralização do poder financeiro, político e administrativo nas mãos do governo central, um novo Estado Federativo brasileiro passou a ser articulado a partir do processo de redemocratização que o país atravessou desde a segunda metade da década de 1980. O processo de formulação de uma nova Constituição se consubstanciou com a aprovação da Carta Magna no ano de 1988, que traz no seu bojo o fruto de um processo de restauração do Estado democrático de direito e o soterramento das formas autoritárias de poder.

A sua construção teve como principais atores uma sociedade civil marcada pela marginalização de um Estado autoritário e de forte tendência ao fortalecimento dos interesses privatistas que determinavam a ordem política e econômica de um período que perdurou por duas décadas. Tais interesses continuam presentes na retomada das liberdades públicas onde se deu uma importante participação popular que reafirma o seu caráter democrático e trouxe como resultado um conjunto de princípios e normas heterogêneos que foram a expressão das classes sociais e forças políticas do Brasil naquele momento.

A CF de 1988 (BRASIL, 1988) optou pela determinação de um Estado Federativo composto por uma organização político-administrativa que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos gozando de autonomia nos termos nela estabelecidos nos art. 1º e 18. A grande novidade é o Município brasileiro que passou a integrar a Federação Brasileira e se constituiu quanto uma unidade de governo autônoma política, administrativa e financeiramente (BRASIL, 1988). Isso só foi possível pela correlação de forças do conjunto da sociedade brasileira que lutou incansavelmente por esse processo de mudanças e se posicionou contrariamente às forças centralizadoras e repressoras do período anterior.

Para Abrúcio e Costa (1999), o centro do pacto federalista é o desenho do arranjo institucional que se torna capaz de solucionar os conflitos entre as

instâncias governamentais sem, no entanto, causar danos à autonomia de cada ente federado. Ressaltam que a perspectiva não é a extinção dos conflitos e sim a estruturação de meios prefixados para sua solução. Esse arranjo, que se origina na aliança federativa, é o que chamam de pacto federativo, definido na Carta Constitucional de um Estado federal, que conglomera a forma de atuação dos centros de poder, bem como as normas de relacionamento entre eles.

O novo ordenamento político-administrativo procura, pelo menos por força da lei, contrapor-se ao Estado centralizado em que o governo federal quase que exclusivamente detém toda a direção da política e dos serviços públicos do país. Emerge, então, a perspectiva de um processo descentralizado permeado pela busca do compartilhamento de atribuições nos planos político, administrativo e financeiro em que os entes federados passem a ter capacidade técnica para deliberar sobre as políticas públicas e autonomia financeira para implementar o que foi deliberar. Da mesma forma que a flexibilidade, a transparência e o controle social passaram a serem discursos frequentes dentro dessa nova lógica, mas que na prática, segundo Arretche (1996), é impreciso afirmar que tenhamos no Brasil um processo de descentralização das estruturas administrativas e das funções do Estado.

Portanto, no Brasil se definiu as bases de um Estado federativo a partir de um modelo cooperativo de repartição de competências privativas, concorrentes e suplementares entre os entes federados. Tais competências estão expressas no texto constitucional que inovou no sentido de incluir o município como ente federado e assegurou a este quatro capacidades que, segundo Martins (2002, p. 278), são:

- a) de auto-organização, por meio de uma lei orgânica elaborada e promulgada por sua Câmara de Vereadores, sem interferência de qualquer espécie de Legislativo Estadual ou Federal;
- b) de autogoverno, exercida pelo prefeito e vereadores eleitos pelo voto direto e secreto (desapareceu, de vez, a figura do prefeito nomeado);
- c) de autolegislação sobre assuntos de interesse local (não mais sobre “assuntos de peculiar interesse”) e sobre outros, de forma suplementar e concorrente;
- e) de auto-administração, para arrecadar os tributos de sua competência, aplicar suas receitas e prestar serviços públicos à comunidade local.

A ampliação da autonomia municipal a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) demonstra a correção de uma grande falha que vinha sendo percebida em muitas cartas constitucionais, a não outorga do município à condição de ente federado, pois os municípios brasileiros sempre tiveram um grande destaque na organização política e administrativa brasileira. Esse posicionamento se dá pelo fato de acreditar que as instâncias locais podem determinar seus próprios rumos dentro de um estado democrático como o brasileiro e ser autônomo no encaminhamento de questões que melhorem sua organização e a determine a partir da percepção das pessoas e instituições que o compõem.

O art. 23 da CF (BRASIL, 1988) expressa algumas das competências comuns dos entes federados, destacando-se: zelar pela Constituição, pelas leis e pelo Estado democrático de direito; cuidar da saúde e da assistência pública; proporcionar o acesso à cultura, à educação e à ciência; a proteção ao meio ambiente; o combate à pobreza e marginalização; entre outros. No entanto, é o parágrafo único desse artigo que possibilitou uma série de discussões acerca das competências comuns estabelecidas, pois estas requerem a ação conjunta entre as três esferas de poder: União, Estados e Municípios no sentido de desenvolverem atividades que venham a atender melhor o conjunto da população em suas necessidades.

O texto constitucional preconiza que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” (BRASIL, 1988). Portanto, traz explícito a necessidade de ações conjuntas que reforçariam as bases do federalismo cooperativo em que todos os membros deveriam colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Lei Maior. Mas, ao contrário, a ausência de regulamentação sobre essa matéria e a indefinição de regras mais precisas deixam muitas das competências comuns à mercê de ações isoladas.

O art. 29 (BRASIL, 1988) consagra a competência do Município de determinar seus próprios rumos, por meio da definição de sua própria constituição municipal onde será regido:

[...] por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará,

atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado.

O sentido da autonomia municipal expresso na atual Constituição Federal está ligado ao contexto das lutas por novas relações sociais que se opunham às relações autoritárias e à uniformização dos anos duros do estado ditatorial (BRASIL, 1988). Desse processo o município surge como uma instância que poderá guiar sua forma própria de organização e gestão, sempre se considerando, num estado federativo, as determinações das leis superiores. No entanto, o município passa ter a prerrogativa de suplementar as leis federais e estaduais no que couber, sendo assim podem-se constituir em nível local determinações que sejam válidas para a população local e definidas em leis municipais.

Todos esses fatores fazem com que os municípios brasileiros concretizem de forma distinta as variadas competências estabelecidas na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). A relevância dessa questão pode se dar também quando se analisa a dependência de muitos municípios brasileiros aos recursos advindos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que evidencia ainda o grau de dependência da esfera municipal em relação às federal e estadual. Principalmente os municípios com pouco ou sem nenhum processo de industrialização e de produção de bens e serviços, que ficam à mercê dos repasses dos outros entes federados e não conseguem oferecer serviços satisfatórios às populações locais.

Os Sistemas Municipais de Ensino no Brasil Pós-Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 18 (BRASIL, 1988), estabelece que “[...] a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios todos autônomos, nos termos desta constituição”. Definindo o município como ente federativo, pressupõe-se que foi facultado a este a emissão de normas e o estabelecimento de políticas, viabilizando com isso a implantação de um regime de colaboração e não se estar mais atrelado a um sistema hierárquico entre as três esferas de poder.

Assim, compete ao município autônomo, segundo a CF (BRASIL, 1988), em seu Capítulo IV, art. 30: “I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a Legislação Federal e a Estadual no que couber; [...]

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino Fundamental”. Com essa nova definição, os municípios passaram a ter mais liberdade político-administrativa, pois tanto a CF (BRASIL, 1988) como a LDB (BRASIL, 1996) lhes garantem a possibilidade/determinação para criarem seu próprio Sistema Municipal de Ensino, expresso tanto no art. 211 da CF (BRASIL, 1988): “A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus Sistemas de Ensino” como no art. 8º da LDB (BRASIL, 1996): “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”.

Com tais respaldos jurídicos, os Municípios passaram a poder criar seu próprio sistema de ensino, porém não sendo obrigatório, mas sim sendo uma forma de ganhar mais autonomia no que se refere à educação de sua jurisdição, pois a lei também prevê que o município pode aliar-se ao Estado, para criar um sistema único ou manter-se agregado a este, dependendo da necessidade do município. A LDB, em seus artigos 8º e 11º (BRASIL, 1996), estabelece que pode haver tal união entre os Estados e Municípios para decidirem a criação de um mesmo sistema educacional.

Do conjunto de competências delegadas aos municípios, destaca-se a sua opção de criação ou não de um sistema próprio de ensino em um meio aberto a negociações, a fim de tornar esse processo democrático com participação efetiva de todos nas decisões tomadas. Saviani (1999) identifica, sinteticamente, que alguns passos são essenciais para que o SME seja implantado em um município:

- verificar a eventual necessidade de ajustes na Lei Orgânica do Município em decorrência da decisão de instituir o próprio sistema de ensino;
- elaborar um projeto de Lei do sistema de ensino do município a ser aprovado pela câmara Municipal;
- organizar ou reorganizar o Conselho Municipal de Educação (CME), de acordo com o disposto na Lei do SME;
- dar ciência dessas iniciativas à secretaria Estadual de Educação.

Com a criação do Sistema Municipal de Ensino (SME), se integrarão esforços para a melhoria da educação, podendo aliar esse poderoso instrumento de fortalecimento dos municípios. Produzir um processo de participação no qual

as decisões sejam compartilhadas por aqueles que vivenciam mais de perto os avanços e recuos da educação local. No entanto, não basta apenas ser favorável a um processo de descentralização pensado como mecanismo de democratização da educação, pois esse pode se tornar um caminho para a prefeiturização dos processos de ensino – o que reforçaria a burocracia e instalação de acordos que demandariam favorecimentos ilícitos – e o aumento do poder das autoridades locais que passariam a ter na aplicação de recursos públicos, podendo ser um meio promissor de crescimento político-partidário.

De acordo com o Ministério da educação (MEC), por meio da divulgação de pesquisas desenvolvidas pelo Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME) (BRASIL, 2008a) dos 5.563 municípios brasileiros, somente 2.840 responderam à pesquisa naquele ano, correspondendo a 51% do total. Destes, somente 1.624 (57%) possuem SME instituído por ato legal; 2.548 do total de cadastrados (90%) possuem CME criados por lei e 1.447 (51%) possuem Plano Municipal de Educação, aprovado por lei municipal. De acordo com a tabela abaixo, os dados evidenciam a região Sudeste como a que apresenta índices mais elevados de CMEs (94%) e Planos Municipais de Educação (PMEs) (66%) instituídos. Do total de municípios cadastrados, os números apresentam uma relativa preocupação quanto à institucionalização dos Sistemas Municipais, como pode-se ver a seguir:

Tabela 1 – Situação dos municípios cadastrados no SICME em 2008, quanto à existência do CME, do SME e do PME

Região	Total de Municípios	Municípios cadastrados		Ato legal que cria o CME		Ato legal que cria o SME		Ato legal que cria o PME	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Centro-Oeste	465	200	43%	170	85%	109	55%	79	40%
Nordeste	1.793	872	49%	753	86%	499	57%	432	50%
Norte	449	144	32%	108	75%	81	56%	43	30%
Sudeste	1.668	901	54%	865	96%	515	57%	595	66%
Sul	1.188	723	61%	652	90%	420	58%	298	41%
Brasil	5.563	2.840	51%	2.548	90%	1.624	57%	1.447	51%

Fonte: Brasil (2008a).

A tabela 1 mostra que, de todas as regiões brasileiras, a Região Norte registra baixos índices quanto à quantidade de municípios com SME devidamente instituídos por lei (56%), que não está longe da média nacional,

pois a maioria das regiões brasileiras possui menos de 60% dos seus municípios cadastrados nessa situação. O Norte figura com a menor quantidade de municípios com CME criados (75%). Preocupantes são os dados referentes a PME instituídos por lei (30%). Se considerarmos que somente 32% de municípios nortistas enviaram informações a esse sistema de informações do MEC, tal fator se torna ainda mais grave.

Os dados divulgados pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2008a) também apontam enormes disparidades entre os estados se for considerado, inicialmente, o próprio montante de municípios cadastrados no sistema. Assim, percebe-se que há estados com elevado índice de municípios cadastrados, destacando-se: Sergipe (100%), São Paulo (74%) e Santa Catarina (71%). Outros, situados nas diferentes regiões, onde a disparidade é menor, os índices de criação de conselhos, sistemas e planos são baixos, dentre eles, destacam-se: Amapá (o menor índice de CMEs – 20% dos municípios cadastrados); Paraná (o menor índice de SMEs – 23% dos municípios); Pará e Sergipe (menor índice de PMEs – 19% dos municípios).

As informações anteriores apontam que ainda há enormes disparidades a serem enfrentadas no Brasil como um todo para a implantação efetiva dos sistemas municipais. Analisamos que esse quadro apontado não favorece a autonomia municipal, pois grande parte dos municípios ainda não é autônoma para definir seus próprios rumos e construir identidades próprias a partir das percepções dos seus sujeitos. A criação de iniciativas que ampliem a participação direta dos vários segmentos sociais será sempre bem-vinda. Neste âmbito a descentralização administrativa favorece iniciativas de cunho mais democratizante e, considerando que a autonomia é uma reivindicação histórica dos diversos grupos sociais, a construção do SME é indispensável para favorecê-la. Dessa forma, entendemos que tal processo deveria ser olhado com mais cuidado, mas respeitando-se as tomadas de decisões locais.

Criação e Implantação dos Sistemas Municipais de Ensino no Estado do Pará

Para que a institucionalização do SME se efetive, é necessário que os dirigentes municipais da educação tenham vontade de promovê-la, pois compete ao município determinar ou não sua criação e implantação. Assim, no Estado do Pará, a Resolução nº 283, de 28/05/1998 (PARÁ, 1998a), do

Conselho Estadual de Educação (CEE), regulamenta a organização dos sistemas municipais, expressando que:

Art. 1º Os Municípios do Estado do Pará poderão organizar seu sistema de ensino próprio, conforme dispõe o Artigo 211 da Constituição Federal.

Parágrafo único – Os municípios que optarem pela criação do seu SME deverão comunicar sua decisão ao Conselho Estadual de Educação, anexando a seguinte documentação: I – Lei Municipal que institui o Sistema de Ensino (se houver); II – Lei Municipal de Educação; III – Regimento do Conselho Municipal de Educação.

A Lei Estadual nº 6.170, de 15/12/1998 (PARÁ, 1998b) regulamenta o SEE, determinando no seu art. 8º a organização da educação municipal em sistema próprio:

Os Municípios que organizarem o seu sistema deverão fazê-lo mediante a criação legal dos órgãos executivo e normativo responsáveis pelo sistema e fixação da data de início de sua vigência e funcionamento, do que se obrigam a dar ciência, em processo próprio, ao Conselho Estadual de Educação, permanecendo vinculados ao Sistema Estadual os Municípios que não adotarem tal procedimento.

No entanto, desde a criação dessa lei as informações acerca dos processos de criação e implantação de sistemas de ensino no Estado não são nada animadoras se compararmos com os dados por região do total de municípios brasileiros que institucionalizaram seus sistemas de ensino, onde a Região Norte figura com os percentuais mais baixos. No documento do MEC intitulado *O Perfil dos Conselhos Municipais de Educação* (BRASIL, 2008b), encontramos dados acerca dessa situação nos estados da federação. E, ao analisarmos os dados referentes ao Estado do Pará, a situação anteriormente descrita se torna ainda mais grave. A publicação originada a partir do SICME mostra o seguinte:

Tabela 2 – Situação do Estado do Pará quanto à existência do CME, do SME e do PME, referente aos municípios cadastrados

Estado	Total de Municípios	Municípios cadastrados		Ato legal que cria o CME		Ato legal que cria o SME		Ato legal que cria o PME	
		36	25%	24	67%	16	44%	07	19%
Pará	143	36	25%	24	67%	16	44%	07	19%

Fonte: Brasil (2008b).

A tabela 2 expõe que a quantidade de municípios paraenses (25%) cadastrados nesse sistema do MEC ainda não é significativa, bem como os dados referentes à existência de atos legais de criação de CME, SME e PME. Não há informações detalhadas de cada município do Estado do Pará no documento do MEC (BRASIL, 2008b), o que dificulta uma análise mais aprofundada da temática. As estatísticas evidenciam que os municípios ainda não buscaram concretizar alguns elementos que consideramos importantes para a melhoria das políticas educacionais locais, como a criação dos seus Conselhos e Planos Municipais de Educação, que podem conduzir a educação local a novos rumos no processo de democratização da educação.

Esse aspecto da política educacional local também reflete o não cumprimento do que está estabelecido no PNE, que é um dos importantes documentos da legislação educacional atual que demonstra preocupação com a institucionalização dos SMEs e CMEs como meta a serem cumpridas até 2011 (BRASIL, 2001). No tocante à gestão da educação, a Meta 21 (BRASIL, 2001) estabelece que se deva “estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino”. Dando a estes importantes prerrogativas como a de “editar normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares” (META 23, ver BRASIL, 2001), além da elaboração e execução de planos estaduais e municipais de educação, em consonância com o PNE.

A não execução de grande parte das metas estabelecidas no PNE (BRASIL, 2001) demonstra as dificuldades que tanto o governo federal quanto os governos estaduais e municipais têm em estabelecer um regime colaborativo para a implantação de diretrizes que favoreçam a melhoria da organização da educação.

Além disso, apontamos que a criação do SME, por ser algo novo na organização educacional brasileira, é bastante desafiadora do ponto de vista de modificar estruturas, valores e concepções. A prática de determinar suas próprias leis, que complementarão as das outras instâncias administrativas, requer o necessário conhecimento dos aspectos que compõem a legislação educacional brasileira, o âmbito jurídico nacional e local e pessoas devidamente capacitadas para lidar com toda essa novidade.

Na tentativa de sanar algumas dessas deficiências, no ano de 2007, o Governo Federal apresentou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), colocando à disposição dos entes federados a proposta de efetivação de instrumentos de avaliação e implementação de políticas para a melhoria da qualidade da educação, principalmente no que concerne à Educação Básica. Do conjunto das proposições, destacou-se o Plano de Metas “Compromisso Todos Pela Educação” (BRASIL, 2007a), instituído por meio do Decreto nº 6.094 de abril de 2007 (BRASIL, 2007b), sendo colocado pelo MEC como um *programa estratégico do PDE*. A perspectiva do MEC era de:

[...] inaugurar um novo regime de colaboração, que busca concertar atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à *melhoria dos indicadores educacionais*. [...] um compromisso fundado em 28 diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas, efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. (BRASIL, 2007a).

O Decreto que institui o “Compromisso Todos Pela Educação” é enfático em centrar as ações governamentais na melhoria dos indicadores educacionais (BRASIL, 2007b). A perspectiva de qualidade da educação passa pela melhoria dos índices de desempenho acadêmico, principalmente da Educação Básica, e todos os esforços dos entes federados deverão estar voltados para a implantação de ações que atendam aos novos ordenamentos impostos pela reforma educacional e para a emergência descentralizadora dos organismos internacionais que necessitam dessas *melhorias* para justificar os aportes de recursos investidos

e a formação mínima exigida para a criação de um mercado consumidor que atenda a lógica capitalista da economia mundial.

Assim, trouxe para análise essa ação que traduz a percepção de descentralização do governo federal, que a explicita como um instrumento de participação e autonomia por dar às localidades o poder de definir as ações que ajustarão a educação local aos direcionamentos previstos, principalmente, no PNE. Dessa forma, a partir da discussão em cada município com a participação de representantes locais e de um consultor do MEC chegou-se à construção de um documento denominado Plano de Ações Articuladas (PAR), que traz em si um diagnóstico da situação educacional do município e a definição de ações a serem executadas com apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação (BRASIL, 2007a).

Essa ação procura fomentar a institucionalização dos SMEs por intermédio da criação dos CMEs e formulação do PME como instrumento eficaz para dar organicidade às políticas locais. Portanto, para fins deste estudo, selecionamos os Indicadores 2 e 6 do Setor 1 – Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino, da Área 1 – Gestão Democrática, que dizem respeito à existência ou não do CME e do PME (BRASIL, 2007a).

Esse recorte foi feito por entendermos que os dados apresentados podem mostrar elementos para verificar a situação dos municípios paraenses, no que se refere à criação e implantação de sistemas municipais de ensino, principalmente por trazer informações referentes ao conjunto de municípios existentes no estado e que foram coletados *in loco* por meio de reuniões locais. E também porque os dados constantes na tabela anterior, em sua maioria, podem ser complementados pelas informações contidas no PAR de cada município divulgado pelo Relatório Público do PAR dos Estados e Municípios – SIMEC/MEC/2008 (BRASIL, 2008a) e que se constituem uma importante fonte de informações dos dirigentes municipais da educação e da população local que participou de sua elaboração.

Acessamos os dados disponíveis que apresentam alguns indicadores estabelecidos pela equipe do MEC – que organizou a forma de execução do PAR em cada município – e que entendemos estar diretamente relacionados à existência ou não de sistemas municipais de ensino no Pará. Na tentativa de explicitar a realidade dos SMEs no Pará, as informações contidas no SICME/MEC (BRASIL, 2008a) mostram que a maioria dos municípios paraenses não possui sequer CME constituído e PME elaborado (58,7%). Essa estatística aumenta se somarmos a isso os municípios que identificaram possuir CME,

mas não tem PME (9,8%) perfazendo mais de 68,5% do total de municípios, em termos reais são 98 municípios paraenses onde não se tem quaisquer evidências de discussões a esse respeito. Mesmo que os dados do Relatório do PAR (BRASIL, 2007a) não informem precisamente acerca da constituição do SME nas localidades, observamos que o Estado possui 29,3% de municípios que já constituíram seus Conselhos Municipais e se encontram em uma situação mais favorável à institucionalização de seus Sistemas Municipais. No entanto, se considerarmos a não criação do PME, essa quantidade cai para 10,5% do total de municípios.

Partimos do entendimento que não basta apenas que se crie uma lei estabelecendo em nível local a existência de um sistema de ensino. É necessário que o SME seja compreendido como um conjunto de instituições e órgãos que garantam organicidade, unidade e identidade ao sistema de ensino. Sendo assim, essas marcas fundamentais poderão ser expressas pela construção do CME e do PME, que entre suas finalidades estão, respectivamente, a articulação da política municipal de educação com a participação da sociedade civil e ser a expressão da proposta educacional municipal. E são dois importantes mecanismos para a existência efetiva do SME.

A criação do CME nos municípios paraenses ainda está carente de um melhor entendimento e que, as administrações locais, precisam ter mais clareza acerca da sua importância e dinâmica de constituição. Pois, entendemos que a sua existência, por si só, é fator de extrema relevância para a definição e execução da política educacional local. Suas deliberações passariam a ser tomadas coletivamente e trazendo em si a marca da responsabilidade coletiva. Até para os municípios que ainda não instituíram seus sistemas de ensino, a emergência de um Conselho de Educação é fundamental, pois o oportuno caráter legal que o determinou lhe confere atribuições e funções que só essa estrutura poderá desenvolver.

As grandes dimensões geográficas da região Norte, a falta de estrutura de transporte e de informações e a ausência de preparo dos gestores municipais ainda se apresentam como fatores que contribuem significativamente para a realidade paraense antes descrita. Alguns municípios (Alenquer, Almerim, Igarapé-Miri, entre outros) não possuem informações técnicas nem discussão ou mobilização necessárias para essa implantação. Isso também pode ser reflexo da ausência de ações mais efetivas por parte dos órgãos gestores nacional e estadual, que somente nos últimos anos têm intensificado a

presença de programas de formação profissional, principalmente voltadas para a administração municipal, que ainda requer um maior apoio técnico por parte dos outros entes federados.

Por outro lado, os municípios também refletem a ineficiência do sistema estadual no que diz respeito, por exemplo, à criação de um Plano Estadual de Educação, que somente na gestão do governo estadual de 2007/2010 se realizou, por meio de uma intensa mobilização para a sua construção de forma coletiva e encaminhamento para tramitação no CEE e, em seguida, no Legislativo Estadual.

Os fatores expostos demonstram que, mesmo depois de duas décadas da aprovação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e mais de uma década da criação da atual LDB (BRASIL, 1996) – que definem a descentralização da educação e a autonomia municipal como importantes instrumentos para a consolidação da educação municipal autônoma – ainda não se consolidaram ações efetivas e sistemáticas no Estado do Pará para a implantação de instâncias como o CME e instrumentos como o PME. No entanto, os municípios esperam que o Plano de Metas (BRASIL, 2007b) possa se firmar como uma possibilidade ímpar e não se mostre somente como mais uma estratégia governamental que não surte os efeitos desejados e se perdem na centralização e burocracia dos órgãos centrais.

Essa discussão envolve bem mais que estabelecer estatísticas educacionais que demonstrem como se encontram estabelecidas esta ou aquela iniciativa para a melhoria da educação como um todo. Entendemos que a criação do SME pode se tornar um importante instrumento de responsabilização dos governos pela construção e implementação de uma proposta educacional que esteja para além das mudanças de governos a cada quatro anos e as constantes reestruturações das Secretarias Municipais de Educação. Além disso, pode ser um meio para a superação da centralização das decisões e da burocracia que emperra, principalmente, o desenvolvimento pedagógico do trabalho educativo. Tal posição também é defendida por Werle (2008, p. 84, grifo do autor) quando afirma que:

o que caracteriza um município que assume a *responsabilidade pela educação* criando o SME é a intervenção em processos de administração da educação, que muitas vezes funcionavam pela inércia, ou nos quais

o clientelismo e o autoritarismo prevaleciam. Criar seu SME indica a intenção de assumir, com responsabilidade pedagógica, administrativa e política, a educação local. A criação do SME possibilita restringir o abuso do poder e do arbítrio de alguns poderosos e de instalar, por exemplo, processos qualificados de contratação/concurso de docentes de forma que sua designação para escolas da rede siga normas expressas no município, divulgadas e comuns a todas as escolas.

A institucionalização do SME pode ser um importante canal para que se estabeleçam e afirmem mecanismos essenciais para o funcionamento de toda a educação municipal como a elaboração dos Planos de Cargos Carreira e Salários, o provimento de cargos por meio de concursos públicos, a definição de regras claras para a gestão democrática da educação e das competências das Secretarias Municipais de Educação. A definição de fatores como estes por conta da aprovação da Lei do SME, por exemplo, não são garantias efetivas de sua concretização, mas um importante caminho e uma arma de luta para as comunidades locais que se inserem num processo de construção coletiva da educação.

Considerações finais

O estudo produziu importantes reflexões quanto à redemocratização da educação que ocorre no Brasil nos últimos anos. Esse processo é marcado pela recuperação do pacto federativo, redefinindo-se as responsabilidades dos entes federados – União, Estados, Distrito Federal e os Municípios – num contexto que acarretou grandes mudanças ao cenário das políticas públicas educacionais, principalmente na gestão educacional. O município assume um papel fundamental nessa organização, passando a ter autonomia para construção de seu sistema municipal de ensino.

A lógica que vem passando a criação e implantação desse sistema de ensino é o estabelecimento de bases democráticas, onde a descentralização e a autonomia são elementos pensados e repensados de forma conjunta para se chegar ao que é possível e necessário para o avanço da educação local na sua missão de educar a todos com qualidade. Uma organização que deverá ainda refletir melhor a articulação de suas instituições, pois há fortes evidências

de fatores que ferem algumas normas dos seus documentos oficiais como: o respeito por parte do executivo às atribuições dos órgãos do sistema; a definição de normas de credenciamento de suas instituições de ensino que ainda considera as regras definidas pelo Sistema Estadual; propor a revisão de diversos aspectos contidos na LOM; a revisão do Plano Municipal de Educação; entre outros.

Finalmente, consideramos que este estudo não procurou fazer uma extensa avaliação da criação e implantação dos sistemas municipais de ensino e, tampouco, apontar suas falhas de forma deliberada. O objetivo maior foi contribuir com a sistematização de estudos sobre essa maneira de organizar a educação municipal e o que isso representa para a condução da política educacional local e para o seu aperfeiçoamento e com a construção de outros sistemas de ensino no Estado do Pará.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. *Pesquisa*, São Paulo, n. 12, 1999.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 11, jun. 1996.
- BRASIL. [Constituição Federal de 1988]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 5 maio 2010.
- BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 abr. 2007b. p. 5. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 12 dez. 2008.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 dez. 1961. p. 11429.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 ago. 1971.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 dez. 1996. p. 27833.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 jan. 2001. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 12 dez. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de Ações Articuladas*: relatório público: apresentação. Brasília: MEC, 2007a. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>. Acesso em: 12 dez. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação. *Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2007*. Brasília: MEC, 2008b.

BRASIL. Ministério da Educação. PAR – Plano de ações Articuladas. *Sistema de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação*. Brasília: MEC, 2008a. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=sinteseapar>>. Acesso em: 12 dez. 2008.

MARTINS, A. M. Autonomia e descentralização: a (ex)tensão do tema na agenda das políticas educacionais recentes. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, Portugal, v. 15, n. 01, 2002.

PARÁ. Lei nº 6.170, de 15 de dezembro de 1998. Institui o Sistema Estadual de Ensino. *Diário Oficial do Estado do Pará*, Belém, 18 dez. 1998b.

PARÁ. Conselho Estadual de Educação. *Resolução nº 283*, de 28 de maio de 1998. Belém, 1998a. Estabelece normas que regulamentam a organização dos sistemas municipais de ensino.

SAVIANI, D. Sistema de Ensino e Planos de Educação: o âmbito dos Municípios. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 69, dez, 1999.

WERLE, F. O. C. O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 79-109, jan./abr. 2008.

WERLE, F. O. C. (Org.). *Sistema Municipal de Ensino e regime de colaboração*. Ijuí: Ed. Unijui, 2006.

Municipal autonomy and management of educational policies from the logic of education: perspectives for creation and implementation in Pará state

Abstract

This study presents an overview of the process of creation and implementation of municipal education systems in Brazil and particularly in Pará State, and identifies important challenges to the consolidation of the administration of educational policies from the perspective of the decentralization made possible by the Federal Constitution of 1988, which defined the municipalities as autonomous federal entities. To do so, documentary research was conducted that made it possible to infer that the creation of the municipal education systems took place in an incipient manner, because many municipalities did not have the technical knowledge and political will from municipal administrators to assume this option, as a possibility for contributing to the democratization of educational management on a local level. At least on a theoretical level, the logic that involves the creation of educational systems emphasizes the establishment of democratic bases on which decentralization and autonomy are elements used to attain that which is possible and necessary for the advancement of local education in its mission to offer quality education for all.

Keywords: Municipal autonomy. Educational management. Municipal education system.

Autonomia municipal y gestión de políticas educativas a partir de la lógica de los sistemas de enseñanza: perspectivas de creación e implantación en el estado de Pará

Resumen

Este estudio proporciona una visión general del proceso de creación e implementación de los sistemas municipales de enseñanza en Brasil y en particular en el Estado de Pará, donde son identificados los principales desafíos para la consolidación de la gestión de las políticas educativas, desde la perspectiva de la descentralización posibilitada por la Constitución Federal de 1988 al definir los municipios como entes federados autónomos. Con este fin, se realizó una investigación documental que permitió inferir que el proceso de creación de los sistemas municipales de enseñanza se viene dando de forma aún incipiente, ya que los municipios no disponen de conocimiento técnico y voluntad política por parte de los gestores municipales para que esa opción sea asumida como posibilidad de contribuir a la democratización de la gestión educacional en el ámbito local. Por lo menos el plano teórico, la lógica que atraviesa la creación de los sistemas de enseñanza es el establecimiento de bases democráticas, en las que la descentralización y la autonomía son elementos clave para alcanzar lo que es posible y necesario para el avance

de la educación local, en su misión de proporcionar una educación con calidad para todos.

Palabras clave: Autonomía municipal. Gestión educacional. Sistema municipal de educación.

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos

E-mail: tefam@ufpa.br

Vanilson Oliveira Paz

E-mail: vanilsonpaz@yahoo.com.br

Recebido em: 21/10/2011

Versão final recebida em: 6/12/2011

Aprovado em: 16/2/2012