


Legislação municipal de educação: um estudo da lei orgânica de Belo Horizonte, Minas Gerais

Marisa Ribeiro Teixeira Duarte
Tailara Maria Bernades Teles

Marisa Ribeiro Teixeira Duarte

Universidade Federal de Minas Gerais,
UFMG


Email: mmduarte@ufmg.br

 <https://orcid.org/0000-0002-1154-3006>

Tailara Maria Bernades Teles

Universidade Federal de Minas Gerais,
UFMG

Email: tailarateles@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/7619593247534182>

Resumo

O programa de estudos do Laboratório de Pesquisa de Política e Administração de Sistemas Educacionais da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) tem por objetivo geral analisar a gestão municipal da educação escolar no Brasil. Este artigo decorre de pesquisa que analisou o conteúdo e comparou dispositivos da Lei Orgânica do município de Belo Horizonte (LO-BH), aprovada em 1990. O método utilizado agrupou os dispositivos municipais por categorias de aproximação, maior ou menor, com os da Constituição Federal de 1988, das Leis de Diretrizes e Bases – LDBEN (Leis nº 4.024/1961 e nº 9.394/1996) – e da Lei nº 5.692/1971. A pesquisa identificou como efetivamente ocorreu o exercício da autonomia legislativa do município na formulação de normas complementares em matéria educacional. Entre os achados de pesquisa, encontram-se as inovações postas nos dispositivos da LO-BH/1990, que prescrevem procedimentos para o poder público municipal na efetivação do direito à educação, e as aproximações do texto da Lei Orgânica de Belo Horizonte, aprovada em 1990, com o texto da LDBEN, aprovada seis anos depois. A pesquisa conclui que a legislação educacional da cidade de Belo Horizonte expressa um caso relevante de exercício da autonomia legislativa e antecipa dispositivos convergentes com a atual legislação nacional.

Palavras-chave: Sistema municipal de ensino. Legislação municipal do ensino. Lei orgânica municipal.

Recebido em: 18/07/2016

Aprovado em: 28/02/2018



<http://www.perspectiva.ufsc.br>

 <http://dx.doi.org/10.5007/2175-795X.2018v36n2p580>

Abstract**Keywords:**

Political and administrative autonomy. Municipal education systems. Legislative powers.

Municipal law of education: Belo Horizonte's complementary education laws, Minas Gerais

The studies program about Local Management of education of the Laboratory of Policy and Administration Educational Systems/UFMG has the objective to analyze the Education municipal management in the country. This paper compares Belo Horizonte's, MG educational laws and analyze their legislation in education from a comparative perspective to the Federal Constitution (BRAZIL, 1988), Law nº4.024/1961, Law nº5692/197 and Law nº9.394/1996, in order to understand how the autonomy legislative exercise effectively occurred. Among the research findings the following are included: innovations in the devices of LO-BH / 1990, which prescribe procedures for the municipal government in the right realization to education; the approaches of Belo Horizonte Organic Law, approved in 1990, with the text of the current Ldben (LDBEN) adopted six years later. The research concludes that the educational legislation of the city of Belo Horizonte expressed a relevant case of exercise of legislative autonomy and anticipates converged devices with current national legislation.

Resumé**Mots-clés:**

Systèmes scolaires. Lois sur l'éducation municipale. Produire législatifs locaux.

Loi municipale d'éducation: le cas de la ville de Belo Horizonte, Minas Gerais

Le programme d'études du laboratoire de recherche en politique et administration de systèmes éducatifs/UFMG a pour objectif d'analyser la gestion municipale de l'éducation du Brésil. Dans cet article, nous sélectionnons, pour l'analyse du contenu, la loi organique adoptée en 1990 (LO-BH) par la ville de Belo Horizonte. La méthode a comparé les dispositifs normatifs locaux avec la Constitution fédérale de 1988 et des lois nationales (n 4.024 du 1961, le n° 9.394 de 1996 et la loi de 1971, le numéro 5.692). L'étude a examiné comment il y a mis en œuvre de l'autonomie législative locale dans la formulation de normes complémentaires en matière d'éducation. Les résultats de recherche comprennent : dispositifs innovations mis les dispositifs de LO-BH / 1990, qui prescrivent des procédures pour le gouvernement municipal dans la réalisation du droit à l'éducation et les contenus de la loi organique de Belo Horizonte, approuvé en 1991, qui anticipent le texte de la loi en vigueur des directives et bases de l'éducation Nationale (LDBEN) adopté six ans plus tard. La recherche a conclu que la législation sur l'éducation de la ville de Belo Horizonte a exprimé un cas de l'exercice de l'autonomie législative et anticipe dispositifs normatifs convergents avec la législation nationale actuelle.

Introdução

“A legislação não nasce do nada, como inspiração ou insight momentâneo, por desejo deste ou daquele; é resultante de um processo histórico em que ações se desenvolvem e criam impasses e questionamentos pela forma como são praticadas, o que pode gerar movimentos de vários segmentos sociais, movimentos que são levados aos órgãos reguladores, que se podem mostrar mais ou menos atentos ou interessados nas questões levantadas, e que, em situação de negociação em contexto político, procuram criar balizas onde elas não existiam ou reformular orientações quando estas parecem não mais atender às condições de qualidade pensadas para as atividades desenvolvidas.” (GATTI, 2008, p. 68).

A organização federativa estabelecida pela Constituição Federal Brasileira (CF) (BRASIL, 1988a) atribuiu aos Municípios autonomia¹ política, administrativa e financeira como entes da federação. Por essa razão, eles podem organizar sistemas próprios de ensino e dispõem de capacidade decisória e legislativa no âmbito de suas competências. Possuem autonomia para, entre outras atribuições, elaborar leis próprias, como a Lei Orgânica (LO), que organiza as instituições e órgãos locais, para definir a aplicação de seus recursos tributários, para regulamentar os assuntos de interesse local em áreas diversas, tais como saúde, educação e cultura, desde que atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado (FERRARI, 1993).

A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, acrescenta como incumbência dos Municípios em matéria educacional a formulação de normas de gestão democrática, de autorização e de funcionamento dos estabelecimentos de educação infantil e ensino fundamental, de organização e desenvolvimento dos órgãos e instituições oficiais do seu sistema, assim como lhes dá competência para elaborar normas complementares no âmbito de seu sistema de ensino (BRASIL, art. 11, 1996). Portanto, os municípios brasileiros podem legislar sobre temas educacionais de modo complementar à legislação federal, desde que observada suas competências institucionais de oferta das diferentes etapas da educação básica.

A partir das atribuições em matéria educacional dos municípios brasileiros, este artigo analisou o conteúdo da seção de Educação da Lei Orgânica do Município² de Belo Horizonte (LO-BH), aprovada pelo legislativo municipal dois anos após a sanção do texto constitucional. O estudo buscou comparar tanto a adequação da norma local às normas nacionais de educação do período de sua aprovação, como disposições passíveis de serem consideradas como singulares (inovadoras) ou divergentes.

Inicialmente, foi realizado levantamento bibliográfico da literatura em política educacional relativa às funções normativas historicamente atribuídas aos municípios brasileiros. O primeiro tópico do artigo abordou os debates travados ao longo do processo de tramitação da atual LDBEN (BRASIL, 1996), relacionados com as competências legislativas dos municípios brasileiros. Em seguida, o estudo focou na literatura sobre a atuação política do poder público local. Um terceiro tópico deste texto compara o

conteúdo das disposições constantes na LO-BH/1990. A análise de conteúdo efetuada para este fim observou a LO-BH/1990 a partir de duas categorias: dispositivos considerados inovadores (singulares), porque ausentes na legislação nacional do período (BRASIL, 1961, 1971, 1988a), e divergências entre os dispositivos locais e os presentes nas normas nacionais. Ao final, o artigo demonstra em quais temas da referida Lei ocorreram inovações normativas e os pontos de convergência e de divergência que apresenta em relação às normas nacionais de educação.

Competências político-administrativas dos municípios brasileiros, após 1988

O texto do primeiro Projeto de Lei (PL) de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1988b)³, apresentado ao Congresso Nacional logo após a aprovação da Constituição Federal de 1988, dispunha sobre a organização de um Sistema Nacional de Educação (SNE) que articularia as “redes federais, estaduais, municipais e particulares nos diferentes graus, modalidades e tipos de educação” (BRASIL, 1988b, art. 6º). Este dispositivo, de acordo com Saviani (1997), traduzia um real avanço na legislação educacional brasileira, pois revelava a aspiração de organizar, ao longo do território nacional, a educação escolar pública. Esse primeiro projeto instituiu, ainda, o regime de colaboração entre os entes federados como modo de organização da educação pública e responsabilizava os Municípios, sob supervisão dos Estados, para com “o desenvolvimento da educação anterior à do 1º grau” (BRASIL, 1988b, art. 7º, § 2º). Essa primeira versão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação restringia aos planos federal e estadual a produção normativa na área educacional (BRASIL, 1988b, art. 12), apesar do reconhecimento da autonomia dos municípios para organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração (BRASIL, 1988a, art. 211).

Em junho de 1990, foi aprovada na Comissão de Educação da Câmara (BRASIL, 1990)⁴ substitutivo ao PL nº 1.258/88, de autoria do relator Jorge Hage, nome pelo qual passou a ser conhecido (SAVIANI, 1997, p. 58). O texto de 1990 instituiu no país um “Sistema Nacional de Educação”, composto pelos “sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como outras instituições, públicas ou privadas, prestadoras de serviços de natureza educacional” (BRASIL, 1990, art. 8º). O substitutivo reconhecia o direito dos Municípios de instituir sistemas próprios de ensino, mediante solicitação ao órgão normativo estadual (BRASIL, 1990, art. 14, § 1º) e permitia a elaboração de diretrizes normativas municipais complementares, para autorização e supervisão das respectivas instituições educacionais (BRASIL, 1990, art. 11, § 2º). O substitutivo Jorge Hage definia também que o sistema de ensino municipal compreendia “órgãos de caráter normativo, administrativo e de apoio técnico” (BRASIL, 1990, art.14, inc. III).

Esta proposição substitutiva revelava o reconhecimento da competência legislativa complementar municipal, desde que suas disposições estivessem em concordância ou complementassem o disposto nos

textos constitucionais (federal e estaduais). Desse modo, o texto substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados reconhecia o exercício de formulação legislativa complementar aos Municípios, tanto na administração da sua rede escolar (BRASIL, 1990, art. 14) quanto para autorização, funcionamento e avaliação das instituições privadas integrantes de seus sistemas de ensino. Saviani (1997, p.38) reconheceu como relevante nessa proposição legislativa (BRASIL, 1990, cap. V) a ruptura ocorrida com a “atitude invariável dos educadores em geral e, especialmente, dos legisladores em fugir à questão de um Sistema Nacional de Educação, tomando o conceito de sistema sempre de forma implícita”. Mas afirmou, a seguir, que a CF/1988 não atribuiu ao Município competência para legislar em matéria educacional e instituir sistemas próprios (SAVIANI, 1997, p. 63). Pesquisadores como Saviani (1997) e Cury (1997), ao analisarem os anteprojotos de Lei de Diretrizes e Bases, posicionam-se em defesa da constituição de um Sistema Nacional de Educação, mediante regulamentação nacional, como meio de organizar a educação escolar no país de modo mais homogêneo e igualitário. Por outro lado, no mesmo período, encontram-se posições que questionam a presença nas escolas públicas das constantes interferências de órgãos externos, responsáveis pela administração, controle e financiamento da rede escolar pública (GADOTTI; ROMÃO, 1997; AZANHA, 1998).

No primeiro projeto de Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1988b), o SNE se configuraria pela articulação entre as redes federais, estaduais, municipais e as instituições particulares de ensino. Esta primeira proposição da LDBEN não considerava a existência de sistemas municipais, mas sim de redes e organizava a educação pública nacional em regime de colaboração entre os entes federados. Em 1990, o texto substitutivo reconheceu a existência de sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; estes últimos, quando autorizados pela instância estadual, não estariam mais afetos à supervisão dos Estados. Com a aprovação da LDBEN/1996 (BRASIL, 1996), foi estipulado como competência legal dos Municípios:

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III - **baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;**
- IV- autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
- V- oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental. (BRASIL, 1996, art. 11, grifos nossos).

A LDBEN explicitou, em 1996, a competência legislativa complementar dos municípios brasileiros em matéria educacional. Entretanto, Saviani (1999) reafirma que no texto constitucional brasileiro não se encontra explicitada a competência legislativa dos Municípios em matéria educacional e reitera a importância de um Sistema Nacional de Educação menos fragmentado mediante regulamentação nacional.

A construção de um Sistema Nacional de Educação sob a organização política do federalismo cooperativo, como proposto no texto constitucional de 1988, foi interpretada por autores como Saviani (1997, 1999) e Cury (1997) como reflexo da acentuada centralização político-normativa no governo central e da atribuição de oferta dos serviços aos entes subnacionais. As competências específicas de cada esfera de governo seriam definidas sem que ocorresse compartilhamento decisório.

Literatura sobre a atuação político-administrativa dos municípios brasileiros em educação.

A pesquisa da literatura, realizada no portal Scientific Electronic Library Online (SciELO)⁵, no período de fevereiro a agosto de 2015, utilizou inicialmente os termos “legislação educacional” (cinco artigos) e “legislação educacional brasileira” (um artigo). Os seis artigos⁶ encontrados analisaram a legislação nacional de educação para áreas de atuação diferenciadas. No levantamento bibliográfico, utilizou-se ainda a combinação entre os termos “política educacional” e “municipal”, o que resultou em sete artigos, que abordavam desde o financiamento da educação (GOUVEA, 2009; BASSI, 2011; FERNANDES, 2014), o trabalho docente nos municípios (PINTO et al., 2012) e, mais especificamente, as experiências de gestão municipal da educação (FREITAS, 1998, 2011; FERREIRA, 2002; ANDRADE, 2010). Com o termo “gestão municipal”, o levantamento efetuado encontrou artigos que abordaram temas diversos, tais como: a administração municipal sob a ótica da gestão de estratégia (KANUFRE, 2012; WOSNIAK, 2012; NOVAES, 2014) e alterações nos padrões de gestão municipal (FREITAS, 1998; CAIADO, 2003; WERLE; BARCELLOS, 2008; FONSECA et al., 2013). Silva e Oliveira et al. (2010) analisaram o funcionamento de conselhos gestores municipais, tema recorrente na literatura do período pesquisado. Mais especificamente, sobre a atribuição de responsabilidade aos/dos entes federados para com a oferta de educação escolar, foi encontrado o estudo de Ximenes (2012).

Obras situadas na área de política educacional abordaram, ainda, a gestão municipal da educação, no tocante à atuação dos conselhos e o desenvolvimento de planos municipais (TEIXEIRA, 2004; WERLE, 2006; SOUZA; DUARTE, 2013; SOUZA; FARIA, 2013; DUARTE; NASCIMENTO, 2014); ao financiamento da educação nos municípios (MONLEVADE, 1997; PINTO, 2000; DUARTE e FARIA, 2010); ao processo de criação e implantação de sistemas municipais de educação (SAVIANI, 1999; DIDONET, 2001), bem como à origem histórica de sua autonomia em matéria educacional (CURY, 1997; SAVIANI, 1997).

A revisão da literatura constatou a escassez de estudos teórico-empíricos recentes que enfocassem os efeitos das competências e da autonomia legislativa dos Municípios brasileiros na educação básica. Pouco se sabe a respeito da exequibilidade e do impacto das políticas nacionais na gestão municipal da

educação escolar no país (SOUZA; FARIA, 2013, p. 34), e nos estudos acima relacionados, os estados subnacionais e os municípios são considerados como *locus* de intervenção do poder público federal por razões diversas. Sob o descritor “municipalização da educação”, reuniram-se estudos e pesquisas que abordaram, a partir de segunda metade da década de 1990, os efeitos das condicionalidades e da regulação federal sob o poder público municipal.

Após a aprovação da LDBEN, em 1996, a literatura brasileira (GUIMARÃES, 1995; MONLEVADE, 1997; OLIVEIRA, 1999; ARRETCHE, 1999) passou a afirmar, reiteradamente, que os municípios do país apresentavam características muito diferenciadas e desiguais de acordo com o seu porte, seu produto interno bruto, a prestação de serviços públicos, suas capacidades fiscais e técnico-administrativas, etc. Essas desigualdades refletem no *modus operandi* dos sistemas educacionais municipais e produzem capacidades distintas de resposta aos problemas apresentados (GUIMARÃES, 1995, p. 41). Segundo Oliveira (1999), a indução à municipalização, efetivada no Brasil na segunda metade da década de 1990, demonstrou que “nem todos os municípios têm condições de gerir redes/sistemas de ensino” (OLIVEIRA, 1999, p. 34). Esses autores chamavam a atenção para a vulnerabilidade das administrações municipais, os riscos de clientelismo político decorrentes dos poderes locais, as possibilidades de fragmentação pedagógica e administrativa da educação escolar, a fragilidade das entidades locais representativas da área de educação, além de fatores como a vulnerabilidade financeira das municipalidades e o risco de descontrole no trato com o dinheiro público.

A essas fragilidades Ferreira e Bastos (2013) e Martins (2003) acrescentam o despreparo por parte dos gestores locais na área educacional, a baixa capacidade técnico/administrativa instalada em sistemas municipais de educação e a sua falta de continuidade política⁷, comprometendo a qualidade da educação e o desempenho do sistema educacional (FERREIRA; BASTOS, 2013). Esses autores consideraram essas externalidades negativas decorrentes do processo histórico de municipalização do ensino fundamental, principalmente após a década de 1990, em municípios de menor porte populacional.

Em contraposição, Almeida e Carneiro (2003) relatam como o Município foi valorizado como um alicerce da democracia durante o longo processo de redemocratização do Brasil, a partir da segunda metade da década de 70. Neste período, a gestão municipal foi compreendida como aspecto central para um sistema democrático renovado, por possibilitar e facilitar a participação ampliada e a aproximação do governo com os cidadãos. Por isso, segundo esses autores, as políticas locais estão longe de ser irrelevantes para o sistema democrático, e delas emergem formas inovadoras de ação governamental, gestão pública e participação dos cidadãos (ALMEIDA; CARNEIRO, 2003, p. 125). Levy (2013), ao analisar o funcionamento das políticas locais brasileiras do final da década de 1980, também enfatizou a importância dos municípios nos processos de redemocratização, em especial as intervenções ativas de movimentos sociais emergentes na esfera municipal. Essas intervenções ampliaram, segundo o autor,

espaços para inovações e contribuíram para processos de formulação de políticas públicas mais democráticas no Brasil. Este autor demonstra como o fortalecimento dos níveis subnacionais de governo, especialmente o municipal, “permitiria maior influência da sociedade civil nas decisões e prestação de contas do governo local, além de reduzir a burocracia excessiva, o clientelismo desenfreado e a corrupção” (LEVY, 2013, p. 88). Para esse autor, os municípios representariam um nível privilegiado de participação cidadã.

Dessa maneira, a literatura sobre política e gestão municipal sinaliza a respeito de uma dupla e contraditória posição do poder público local. Por um lado, *locus* histórico de relações de clientela, de políticas descontínuas, de recursos escassos e desiguais. Por outro lado, espaço potencial de experiências inovadoras e de fortalecimento de relações mais democráticas, promotoras de contestações e de maior participação. Em síntese, consideramos que a perspectiva analítica desses autores, cujos estudos abrangem áreas diversas, enquadra, contraditoriamente, o poder público local como um poder submetido à influência do poder central e/ou das elites locais ou então como um espaço de exercício democrático, devido à presença de novos arranjos institucionais ou à proximidade do cidadão com a autoridade pública.

A atuação normativa dos municípios brasileiros na área educacional

O tema da participação cidadã associado ao da gestão democrática conduziu de modo expressivo os estudos sobre os processos legislativos na área da educação, porém estudos sobre os instrumentos normativos deles resultantes, especialmente no âmbito subnacional, são mais escassos. A pesquisa identificou cinco estudos que analisaram as produções normativas municipais em matéria de educação. Catani e Oliveira (1993) pesquisaram os dispositivos sobre educação nas leis orgânicas de 20 municípios paulistas; Damasceno e Correa (1996) estudaram o financiamento da educação nas leis orgânicas municipais do estado do Pará; Boaventura (1996) analisou políticas municipais de educação em 47 municípios baianos; Sandano (2013) abordou a relação entre educação e cidadania na lei orgânica da cidade de Sorocaba (SP); e Davies (2010) enfocou seu estudo no tratamento dado à educação nas leis orgânicas de 92 municípios fluminenses. Tais estudos exploraram analiticamente o conteúdo das leis orgânicas municipais, destacando sua fragilidade técnica e política. Esta pesquisa desenvolve-se em continuidade a essa linha de investigação, porém lhe agregou novos procedimentos e achados.

Davies (2010) constatou a existência de diversos dispositivos repetidos em leis orgânicas de 92 municípios fluminenses, a presença de cópias equivocadas de trechos das Constituições Federal e Estadual (Rio de Janeiro), erros de redação e contradições entre dispositivos. Afirmou ser “mínimo o exercício da autonomia da imensa maioria dos municípios, de seus cidadãos e de suas entidades no plano legislativo, em particular no que se refere às disposições sobre a educação nas LOMs [Leis Orgânicas

Municipais]” (DAVIES, 2010, p. 859). O autor associou, neste estudo, o exercício da autonomia normativa municipal a processos de participação de atores diversos na tramitação legislativa.

O trabalho de Sandano (1997) focou o processo de elaboração do capítulo de educação da LO de Sorocaba e concluiu pela influência do conservadorismo⁸ neste processo. O autor afirma que a LO de Sorocaba foi elaborada a partir do documento *Roteiro para elaboração da lei orgânica*, produzido pelo governo estadual de São Paulo. O legislador preponderante, segundo Sandano (2013), foi o poder Executivo, ou seja, “o Poder Legislativo municipal de Sorocaba não utilizou sua autonomia para elaboração da Lei Orgânica” (SANDANO, 1997, p. 111). O estudo concluiu que a LO de Sorocaba se preocupou mais com aspectos burocráticos e deixou de lado questões importantes, como a democratização da gestão da escola pública, a participação e a cidadania (SANDANO, 2013, p. 111). Este autor considera ainda que as LOs foram praticamente uniformizadas “em todo o Estado de São Paulo, com poucos acréscimos específicos de cada município, quando houve” (SANDANO, 2013, p.110). Desse modo, concluiu pela baixa capacidade técnica e política do legislativo municipal.

Já Catani e Oliveira (1993) analisaram o conteúdo das leis orgânicas de vinte municípios paulistas. A análise agrupou dispositivos normativos de diferentes LOs por temas como: financiamento da educação, a concepção de gestão do sistema e da unidade escolar, o ensino superior, as indicações curriculares e outras modalidades de ensino. A pesquisa comparou o texto das LOs com o da Constituição Federal e o da Estadual, apontando inovações no que diz respeito ao financiamento, pois “muitas delas [LOs] avançaram na limitação das possibilidades de repasse e na exclusão de algumas despesas como não educacionais” (CATANI; OLIVEIRA, 1993, p. 273). Por outro lado, no tema das indicações curriculares, as LOs contemplam pontos “perfeitamente dispensáveis neste âmbito de legislação” (CATANI; OLIVEIRA, 1993, p. 273), pois regulamentam temas como escotismo e semana do expedicionário. Catani e Oliveira (1993) afirmam que as LOs analisadas possibilitavam maior detalhamento e alguns avanços em relação ao financiamento da educação e às condições de ensino. Por outro lado, reiteravam temas tradicionais e dispensáveis, como o ensino religioso e o escotismo.

Em sequência a essa linha de investigação, o presente estudo analisou o exercício da autonomia normativa no município de Belo Horizonte, expresso no conteúdo da LO, aprovada em 1990. O exercício da autonomia legislativa local decorreria da formulação e aprovação de leis e outros atos normativos condutores de ações da administração pública na área educacional. Autonomia normativa dos municípios em matéria educacional, na federação brasileira, não resulta, necessariamente, em veto à capacidade de coordenação e regulamentação do poder central. Arretche (2004) demonstra que os governos federais fizeram uso de instrumentos políticos diversos para coordenar políticas sociais e concentrar autoridade decisória. Esta pesquisa, entretanto, atenta para o reconhecimento da autonomia normativa dos governos subnacionais na implementação local das políticas nacionais de educação. Ao circunscrever o conteúdo

do que foi normatizado, este estudo buscou identificar, simultaneamente, dispositivos capazes de inovar, ou seja, de apontar aspectos não constantes nas leis nacionais e constitucionais. Buscou, também, explicitar como as normas locais reafirmaram princípios e prescrições articuladoras de um Sistema Nacional de Educação. Para este fim, a pesquisa se fundamentou nos procedimentos de comparação entre os dispositivos locais e nacionais adotados nos estudos precedente e, mais especificamente, de Catani e Oliveira (1993) apropriou-se, para a análise do conteúdo das normas locais, da organização de agrupamentos por categorias temáticas.

A inovação procedimental envolveu o agrupamento final das diferentes temáticas segundo duas categorias: disposições inovadoras ou complementares e disposições divergentes. Tais dispositivos, considerados como inovações da norma municipal, anteciparam tendências normativas posteriormente aprovadas em âmbito nacional e/ou complementaram orientações nacionais para situações específicas presentes no município. Essa formulação permitiu à pesquisa reconhecer, simultaneamente, o exercício da autonomia normativa municipal e a organização de um Sistema Nacional de Educação de bases federativas. A segunda categoria envolveu divergências entre a norma local e as nacionais. Essas divergências podem ocorrer devido às alterações posteriores do texto constitucional, sem atualização na LO pesquisada, ou em decorrência de interpretações locais, pouco fundamentadas nas competências e nos procedimentos fixados nacionalmente. Ao destacá-las, a pesquisa sinaliza para possíveis pontos de tensão entre a regulamentação nacional e a local.

Lei Orgânica do município de Belo Horizonte

A coleta do texto legislativo da cidade de Belo Horizonte⁹ foi efetuada no portal da prefeitura, em fevereiro de 2015. Para fins de análise e apresentação do conteúdo dos dispositivos, foram produzidos quadros sínteses a partir das disposições contidas na seção de educação da Lei Orgânica de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 1990). A legislação municipal foi comparada com os dispostos do texto constitucional de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases, Lei nº 4.024, de 20 de outubro de 1961 (BRASIL, 1961), e da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (BRASIL, 1971), que fixou Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, ainda em vigor. A comparação estendeu-se também para as disposições da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1996.

Atendimento

Quadro 1 – Do dever do Estado: atendimento

Temas	LO-BH/1990	Normas nacionais
ATENDIMENTO	<p>Art. 157 – [...] § 1º - O dever do Município com a educação implica a garantia de:</p> <p>I - ensino de primeiro grau, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria, em período de oito horas diárias para o curso diurno;</p> <p>II – atendimento obrigatório e gratuito em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade, em horário integral, bem como acesso automático ao ensino de primeiro grau.</p> <p>XI - criação e manutenção, no currículo das escolas públicas, de cursos técnico-profissionalizantes adequados às peculiaridades e potencialidades dos educandos.</p> <p>XIII - passe escolar gratuito ao aluno do sistema público municipal que não conseguir matrícula em escola próxima à sua residência, observado os requisitos da lei.</p> <p>Art. 165 - O quadro de pessoal necessário ao funcionamento das unidades municipais de ensino será estabelecido em lei, de acordo com o número de turmas, turnos e séries existentes na escola (grifos nosso).</p>	<p>Obrigatoriedade restrita ao ensino fundamental. (BRASIL, 1998a, art. 208, § 1º, inc. VII).</p> <p>Atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar. (BRASIL, 1988a, art. 211, § 2º).</p> <p>Responsabilidade de levantamento e chamada à população em idade de frequência obrigatória. (BRASIL, 1971, art. 20).</p> <p>Não há referências sobre adequação do quadro de pessoal quanto ao número de alunos nas leis comparadas.</p>

Fonte: Brasil (1971, 1988a); Belo Horizonte (1990).

A Norma Municipal expandiu a obrigação do poder público em prestar atendimento gratuito na educação infantil, para uma faixa etária – de zero a seis anos – não considerada à época como de oferta e frequência obrigatória no país e o dever do poder público, quanto ao atendimento em horário integral (BELO HORIZONTE, 1990, art. 157, inc. II). O texto constitucional de 1988, ao incorporar as creches à educação infantil, estabelecia para os municípios a prioridade de oferta dessa etapa e do ensino fundamental, mas a obrigatoriedade de frequência restringia-se, em 1990, apenas ao ensino fundamental (BRASIL, 1988a, art. 211, § 2º). Os textos nacionais aqui comparados não mencionavam a oferta de educação escolar em tempo integral, como prevista na LO-BH/1990. Esta modalidade de oferta foi incorporada à LDBEN/1996 pela Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2003 (BRASIL, 1996, art. 31, inc. III). Os temas da obrigatoriedade de frequência na educação infantil e da ampliação da jornada chegam à agenda nacional com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, e com a formulação do “Programa Mais Educação”, em 2007, pelo Ministério da Educação.

Entretanto, o censo demográfico do ano de 2010 (IBGE, 2010) registrou que apenas 22,7% do total de crianças na faixa etária de zero a quatro anos frequentavam creches em Belo Horizonte, das quais apenas 12% estavam matriculadas em creches públicas. O dispositivo normativo municipal, dez anos após sua aprovação, não foi cumprido.

Em 1990, o texto constitucional (BRASIL, 1988a, art. 211, § 2º) já previa a atuação prioritária do município na etapa da pré-escola e no ensino fundamental (1º grau), enquanto o texto legislativo municipal orientava o poder público a criar e manter cursos técnicos profissionalizantes nas escolas municipais. Na norma municipal, destaca-se também o reconhecimento do direito público e subjetivo à

creches e pré-escolas (BELO HORIZONTE, 1990, art. 157, § 2º), ao passo que os textos constitucionais o circunscreveram ao ensino fundamental (1º grau).

O dispositivo da LO-BH que regulamentou o passe escolar gratuito ao aluno do sistema público municipal (BELO HORIZONTE, 1990, art. 157, inc. VIII) complementava o disposto na CF/1988¹⁰. A LDBEN/1996 orientou aos programas de transporte escolar apenas os(as) alunos(as) do ensino fundamental, e a regulamentação desse serviço foi introduzida no texto da atual LDBEN pela Lei nº 10.709, de 31 de junho de 2003, que estabeleceu serem os entes subnacionais os responsáveis por assumir o transporte escolar dos alunos de suas respectivas rede (BRASIL, 1996, art. 10, inc. VII, art. 11, inc. VI). Dessa forma, a Lei Municipal antecipou a prescrição nacional para a prestação de serviços ao estudante.

A legislação municipal previa, em 1990, que a regulamentação do quadro de pessoal das unidades municipais deveria considerar o número de turmas, os turnos e as séries existentes nas escolas. O texto constitucional nacional é omissivo a esse respeito, e somente em 1996 a LDBEN determinou que os sistemas de ensino deveriam “alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento” (BRASIL, 1996, art. 25). Ou seja, a orientação estabelecida na LO-BH/1990 antecedia disposição incorporada à LDBEN/1996.

Infraestrutura

Quadro 2 – Do dever do Estado: infraestrutura

Temas	LO-BH/1990	Normas nacionais
INFRAESTRUTURA	<p>Art. 157 [...]</p> <p>VI- expansão e manutenção da rede municipal de ensino, com a dotação de infraestrutura física e equipamentos adequados.</p> <p>Art. 163 - As escolas municipais deverão contar, entre outras instalações e equipamentos, com laboratório, biblioteca, auditório, cantina, sanitário, vestiário, quadra de esportes e espaço não-cimentado para recreação.</p> <p>§ 1º - O Município garantirá o funcionamento de biblioteca em cada escola municipal, acessível à população e com o acervo necessário ao atendimento dos alunos.</p> <p>§ 2º - Cada escola municipal aplicará pelo menos dez por cento da verba referida no art. 161 na manutenção e ampliação do acervo de sua biblioteca.</p> <p>§ 3º - As unidades municipais de ensino adotarão livros didáticos perduráveis, possibilitando seu reaproveitamento.</p> <p>§ 4º - É vedada a adoção de livro didático que dissemine qualquer forma de discriminação ou preconceito.</p> <p>§ 5º - O prédio e o mobiliário escolares deverão conformar-se aos princípios ergonômicos.</p>	<p>Infraestrutura escolar não é tema constitucional. A Lei nº 4.024/61 regulamentava a respeito da aplicação dos recursos destinados à educação. Cada sistema de ensino deveria aplicar seus recursos de forma a garantir a manutenção e desenvolvimento do ensino, a sua melhoria progressiva, o aperfeiçoamento dos serviços de educação, bem como “compra, construção ou reforma de prédios escolares” (BRASIL, art. 93, inc. 2; art. 95, 1961). Consta ainda, nesta lei, como requisito para reconhecimento de uma instituição escolar, a existência de instalações satisfatórias (BRASIL, art. 16, § 1º, 1961).</p>

Fonte: Brasil (1971, 1988a); Belo Horizonte (1990).

A LDBEN (BRASIL, 1961) e a Lei nº 5.692/1971 (BRASIL, 1971) silenciaram sobre um padrão de estrutura física para as escolas a ser seguido pelos sistemas de ensino no país. A Lei Municipal, por sua vez e ao tratar da expansão e manutenção da rede de ensino (BELO HORIZONTE, art. 157 inc. IV, 1990), orientava para uma noção de qualidade relacionada com o oferecimento de infraestrutura e equipamentos adequados. Este dispositivo confere uma inovação em relação às leis nacionais vigentes,

que tratavam genericamente como requisito para reconhecimento de uma instituição escolar, a existência de instalações satisfatórias nos estabelecimentos (BRASIL, 1961, art. 16, § 1º). A LO-BH dispôs em 1990 sobre o funcionamento e a estrutura física das instituições escolares municipais. Tornava obrigatória a existência de instalações aferidas como necessárias para a manutenção e desenvolvimento do ensino, como laboratórios, bibliotecas, auditório, cantina, sanitário, vestiário, quadra de esportes e espaço para recreação (BELO HORIZONTE, 1990, art. 163). Recomendava a existência e o bom funcionamento de bibliotecas abertas à população com amplo acervo e determinava a aplicação de recursos para sua manutenção por parte das escolas municipais.

A LO-BH determinava também que as construções deveriam conformar-se aos princípios ergonômicos (BELO HORIZONTE, 1990, art. 163, § 5º). Desta forma, a LO-BH/1990 prescrevia a adoção procedimentos de adaptação do prédio e do mobiliário escolar para um melhor desempenho dos alunos. Essas orientações não constavam nas leis nacionais analisadas.

Financiamento

Quadro 3 – Do dever do Estado: financiamento

FINANCIAMENTO	Art. 160 - O Município aplicará, anualmente, nunca menos de trinta por cento da receita orçamentária corrente exclusivamente na manutenção e expansão do ensino público municipal [redação original, modificada pela Emenda à LO nº26 de 28/12/2012].	A CF/88 vincula o percentual de vinte e cinco por cento da receita municipal proveniente de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988, art. 212).
----------------------	--	---

Fonte: Brasil (1988a); Belo Horizonte (1990).

A CF/1988 determinou a aplicação mínima pelos municípios brasileiros de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE); (BRASIL, 1988a, art. 212). A LDBEN determinava a aplicação mínima de 20% da receita de impostos dos estados e municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1961, art. 92). Esta determinação foi revogada em 1971 pela Lei nº 5.692, que determinou a aplicação de 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau (BRASIL, 1971, art. 58). O município de Belo Horizonte determinou legalmente, em 1990, a aplicação mínima de 30% da receita orçamentária na MDE (BELO HORIZONTE, 1990, art. 160).

Com redação capciosa, a LO-BH ampliou, em 1990, o percentual de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, determinado pela CF/1988 dois anos antes¹¹. Entretanto, a versão original da norma vinculou este percentual de recursos à receita orçamentária, ou seja, aos recursos disponíveis projetados. Em um período em que a inflação registrava índices de aproximadamente 80% ao mês, medidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a vinculação de recursos do orçamento aprovado no ano anterior impunha ao executivo municipal redução significativa do montante a

ser aplicado. A pesquisa constatou também que a Lei Municipal não vincula a aplicação obrigatória de recursos para a educação anterior ao primeiro grau. Trata-se de um dispositivo aprovado com a finalidade de responder a demandas de atores mais organizados em defesa da educação pública, porém de difícil controle social em período de inflação elevada.

Em 2012, a Emenda à Lei Orgânica nº 26, de 28 de dezembro, revê a redação sobre vinculação de recursos à MDE no município de Belo Horizonte. A nova redação reproduz a vinculação de impostos e transferências tal como estabelecida no texto constitucional de 1998 e mantém a ampliação do percentual vinculado para 30%. Porém permanece redação que induz a erro de interpretação, pois a parcela vinculada excedente de 5% poderá ser aplicada na educação inclusiva. O texto da LO-BH passa a elencar como sendo despesas de educação inclusiva:

- I - programas voltados à educação de jovens e adultos que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e **médio** na idade própria;
- II - programas de reinserção educacional da criança e do adolescente em situação de risco pessoal ou social;
- III - programas especiais para educação de crianças e adolescentes com deficiência;
- IV - programas voltados para a **manutenção do ensino médio e da educação profissionalizante** visando ao desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva;
- V - programas que permitam o uso, pela comunidade, do prédio escolar e de suas instalações durante os fins de semana, as férias escolares e os feriados, na forma da lei;
- VI - programas que fortaleçam a inclusão de crianças e adolescentes na ação educacional do Município;
- VII - **custos de produção e transmissão de programas de educação promovidos ou patrocinados pelo Poder Público Municipal, veiculados em emissoras de rádio e televisão;**
- VIII - demais programas do Município que desenvolvam atividades integradas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, como **educação ambiental, educação nutricional, programas de alimentação escolar, esporte escolar e cultura.** (BELO HORIZONTE, 1990, art. 160, § 5º, grifo nosso).

A ampliação do percentual vinculado, sob o rótulo de educação inclusiva, destina-se ao financiamento de um conjunto de atividades de cunho assistencial, cultural ou de comunicação desenvolvidas pelo poder público municipal. Essas finalidades extrapolam aquelas previstas no artigo 70 da LDBEN/1996 (BRASIL, 1996).

Planejamento

Quadro 4 – Do dever do Estado: planejamento

Temas	LO-BH/1990	Normas nacionais
PLANEJAMENTO	Art. 162 - O Município elaborará plano bienal de educação , visando à ampliação e à melhoria do atendimento de sua obrigação de oferta de ensino público e gratuito.	A CF/88 e a LDBEN/1961 deliberaram apenas sobre a elaboração e implantação do Plano Nacional de Educação. A LDBEN/1961 trata da execução de um Plano de Educação também no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, sem mencionar o planejamento municipal.

Fonte: Brasil (1961, 1988a); Belo Horizonte (1990).

A redação original da Constituição Federal previa a elaboração de Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à “articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público” (BRASIL, 1988a, art. 214). Nesse período, o texto constitucional era omissivo em relação à previsão de um planejamento que articulasse as ações dos entes federados, e a LDBEN (BRASIL, 1961, art. 96, alínea a) previa a elaboração, pelos estados, de plano anual de aplicação dos recursos vinculados. A LO-BH/1990 determinou ao executivo municipal, genericamente, a competência de elaborar um plano bienal de educação para melhoria do atendimento e da oferta do ensino público.

Qualidade

Quadro 5 – Dos princípios orientadores da ação estatal: qualidade

Tema	LO-BH/1990	Normas nacionais
QUALIDADE	Art. 158 - Na promoção da educação pré-escolar e do ensino de primeiro e segundo graus, o Município observará os seguintes princípios: VII - garantia do padrão de qualidade, mediante: a) reciclagem periódica dos profissionais de educação; b) avaliação cooperativa periódica por órgão próprio do sistema educacional, pelo corpo docente, pelos alunos e pelos responsáveis por estes;	O texto constitucional prevê como princípio a garantia de um padrão indefinido de qualidade. (BRASIL, 1988, art. 206, inc. VII).
	Art. 161 - Fica assegurada a cada unidade do sistema municipal de ensino, inclusive às creches, a destinação de recursos necessários à sua conservação, manutenção e vigilância e à aquisição de equipamentos e materiais didático-pedagógicos, conforme dispuser a lei orçamentária Art. 163 - As escolas municipais deverão contar, entre outras instalações e equipamentos, com laboratório, biblioteca, auditório, cantina, sanitário, vestiário, quadra de esportes e espaço não-cimentado [sic] para recreação.	A Lei nº 4.024/1961 responsabilizava o Ministério da Educação e do Desporto por zelar pela qualidade do ensino. (BRASIL, 1961, art. 6º).

Fonte: Brasil (1961, 1988a); Belo Horizonte (1990).

A Constituição Federal dispôs, como um dos princípios para a oferta do ensino, a garantia de um padrão de qualidade (BRASIL, 1988a, art. 206, inc. VII) sem definição precisa do conteúdo de referência. A LO-BH (BELO HORIZONTE, 1990, art. 158, inc. VII), por sua vez, estabeleceu os procedimentos necessários para efetivação de um padrão de qualidade: reciclagem dos profissionais de educação e a avaliação cooperativa periódica. Diferenciando-se da ideia de medida da qualidade por testes nacionais padronizados, a Lei Municipal propôs uma política de promoção de *accountability* reflexiva¹² (MAROY; VOISIN, 2013), utilizando o termo genérico “avaliação cooperativa”. Relacionados à oferta com qualidade, a LO-BH dispôs também sobre os padrões de infraestrutura considerados adequados para as escolas municipais (BELO HORIZONTE, 1990, art. 161 e 163). O texto constitucional estadual, aprovado em 1989, dispunha, da mesma forma, sobre o padrão de qualidade apresentado na LO-BH/1990 (MINAS GERAIS, 1989, art. 196, inc. X).

É inovadora, para o período, a orientação trazida pelo dispositivo da Lei Municipal quanto à criação de um órgão próprio para o sistema de avaliação educacional (BELO HORIZONTE, 1990, art.

158, inc. VII, alínea b). Este tema recebeu tratamento legislativo nacional apenas em 1996, no texto da LDBEN, apesar de a primeira aplicação de testes do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) ter ocorrido em 1990.

Gestão democrática do ensino público

Quadro 6 – Dos princípios orientadores da ação estatal: gestão democrática

Tema	LO-BH/1990	Normas nacionais
GESTÃO DEMOCRÁTICA	Art. 158 [...] <p>X - gestão democrática do ensino público, mediante, entre outras medidas, a instituição de:</p> <p>a) Assembleia Escolar, como instância máxima de deliberação de escola municipal, composta por servidores nela lotados, por alunos e seus pais e por membros da comunidade;</p> <p>b) direção colegiada de escola municipal;</p> <p>c) eleição direta e secreta, em dois turnos, se necessário, para o exercício de cargo comissionado de Diretor e de função de Vice-Diretor de escola municipal, para mandato de dois anos¹³, permitida uma recondução consecutiva, mediante eleição, e garantida a participação de todos os segmentos da comunidade;</p> <p>XI - garantia e estímulo à organização autônoma dos alunos, no âmbito das escolas municipais. (grifos nossos).</p>	<p>O texto constitucional de 1988 previa a regulamentação do princípio da gestão democrática do ensino. (BRASIL, 1998a, art. 206, inc. VI).</p> <p>A participação da sociedade era reconhecida pela Lei nº 4.024/961, para aperfeiçoamento da educação nacional, assegurada pelo Conselho Nacional de Educação. (BRASIL, 1961, art. 7°).</p>

Fonte: Brasil (1961, 1988a); Belo Horizonte (1990).

O princípio de gestão democrática do ensino público constava na Constituição Federal desde 1988, ainda que pendente de regulamentação por parte de lei complementar. Esta redação foi precedida por intensos debates, travados ao longo do processo constituinte, entre setores que advogavam por maior participação de atores sociais na gestão pública e representantes dos setores privados, incomodados com possíveis ingerências em seus negócios. Inexiste orientação a este respeito no texto da LDBEN/1961, tampouco na Lei nº 5.692/1971, aprovada no período ditatorial. A ideia da participação da sociedade na LDBEN/1961 restringia-se à representação no Conselho Federal de Educação. A LO-BH/1990 incentivou a participação da comunidade como princípio orientador do ensino, ideia essa posteriormente expressa na LDBEN, ao regulamentar o princípio de gestão democrática do ensino público (BRASIL, 1996, art. 14, inc. II). No exercício de sua autonomia político-administrativa, o município de Belo Horizonte detalhou procedimentos de gestão democrática do ensino público. Instituiu orientações para a formação de assembleias escolares, de direção colegiada, e para a eleição direta e secreta em dois turnos de diretores e vice-diretores nas escolas da rede municipal (BELO HORIZONTE, 1990, art. 158, inc. X).

Organização e funcionamento da educação infantil

O texto da CF/1988 incorporou o atendimento da criança de zero a quatro anos à educação infantil, etapa inicial da educação básica, subtraindo essas atividades das ações públicas de assistência social e constituindo-as como atribuição de oferta prioritária por parte dos municípios brasileiros (BRASIL, 1988a, art. 211, § 2°).

Quadro 7 – Organização do atendimento na educação infantil

	LO-BH/1990	Normas nacionais
	<p>Art. 159 - Para o atendimento de crianças de zero a seis anos de idade, o Município deverá:</p> <p>I - criar, implantar, implementar, manter, orientar, supervisionar e fiscalizar as creches;</p> <p>II - atender, por meio de equipe multidisciplinar, composta por professor, pedagogo, psicólogo, assistente social, enfermeiro e nutricionista, às necessidades da rede municipal de creches;</p> <p>III- propiciar cursos e programas de reciclagem, treinamento, gerenciamento administrativo e especialização, visando à melhoria e ao aperfeiçoamento dos trabalhadores de creches;</p> <p>IV - estabelecer normas de construção e reforma de logradouros e dos edifícios para o funcionamento de creches, buscando soluções arquitetônicas adequadas à faixa etária das crianças atendidas;</p> <p>V - estabelecer política municipal de articulação junto às creches comunitárias e às filantrópicas.</p> <p>§ 1º - O Município fornecerá instalações e equipamentos para creches e pré-escolas, observados os seguintes critérios:</p> <p>I - prioridade para as áreas de maior densidade demográfica e de menor faixa de renda;</p> <p>II - escolha do local para funcionamento de creche e pré-escola, mediante indicação da comunidade;</p> <p>III - integração de pré-escolas e creches. (grifos nossos).</p>	<p>Art. 208 [...]</p> <p>IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade [redação original do texto constitucional];</p> <p>Art. 211 [...]</p> <p>§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar [redação original do texto constitucional]; (BRASIL, 1998a).</p> <p>Art. 19 [...]</p> <p>§ 2º Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes (BRASIL, 1971).</p> <p>Art. 23. A educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos, e será ministrada em escolas maternas ou jardins-de-infância [revogado pela Lei nº 5692/1971].</p> <p>A LDBEN/1961 atribuiu competência aos estados para autorizar o funcionamento, para reconhecimento e inspeção das instituições escolares e estabelecia condições de reconhecimento. (BRASIL, 1961, art. 16, § 1º).</p>

Fonte: Brasil (1961, 1971, 1988a); Belo Horizonte (1990).

A LO-BH atribuiu ao poder público municipal a responsabilidade de “criar, implantar, implementar, manter, orientar, supervisionar e fiscalizar” as creches no município (BELO HORIZONTE, 1990, art. 159, inc. I). Verificam-se, neste mesmo artigo, prescrições a respeito das instalações das creches municipais, mediante normas de construção e reforma para se obter uma estrutura adequada ao atendimento na faixa etária de referência. A referida norma municipal ainda explicita as orientações para políticas de articulação com as creches comunitárias e filantrópicas.

A política educacional do município deveria observar, para a construção de novas unidades escolares, critério relativos à sua localização, dando preferência a áreas de maior densidade demográfica ou a áreas indicadas pela comunidade, bem como à possibilidade de integração entre creches e pré-escolas. Assim, a Lei Municipal estabelecia orientações para a política local de educação infantil (BELO HORIZONTE, 1990, art. 159).

A garantia de padrão de qualidade mediante condições de oferta na LO-BH envolvia: a oferta de cursos para melhoria e aperfeiçoamento dos trabalhadores das creches, como programas de reciclagem, treinamento, gerenciamento administrativo e especialização aos funcionários; a presença de equipe multidisciplinar nas creches, composta por professor, pedagogo, psicólogo, assistente social, enfermeiro e nutricionista (BELO HORIZONTE, 1990, art. 159, inc. II e III).

Conclusões

A literatura que investiga a legislação municipal de educação reitera a fragilidade técnica e política das normas locais, a presença de temas inconsistentes ou mesmo divergências entre as normas

municipais e as nacionais. Em relação às leis orgânicas, apenas Catani e Oliveira (1993) apontaram alguns avanços. A análise do conteúdo, presente no capítulo sobre a educação na Lei Orgânica de Belo Horizonte, apontou também a existência de dispositivos que se enquadram nessa situação, como o tratamento capcioso dado ao percentual de vinculação de recursos relacionados à MDE. Porém revelou a presença de normas que estabelecem uma “obrigação de fazer” ao poder público municipal em relação à educação escolar, especialmente ao indicarem condições de infraestrutura a serem observadas nas escolas, a necessidade de ampliação do atendimento e diretrizes para o funcionamento.

Como concluem Catani e Oliveira (1993), revelam-se fragilidades nas disposições curriculares presentes nas legislações municipais, que incorporam temas como educação para o trânsito, educação do consumidor, etc. (BELO HORIZONTE, 1990, art. 164). Como atesta a literatura pesquisada, a LO-BH/1990 também estabeleceu disciplinas obrigatórias ou facultativas, e introduziu temas de estudos de modo desarticulado, sem considerar um projeto político pedagógico do/para o município.

A análise da LO-BH/1990 permitiu à pesquisa demonstrar que o município exerceu sua autonomia normativa em matéria educacional, ao aprovar dispositivos complementares e/ou inovadores em comparação às normas nacionais correlatas vigentes no período. Nesse sentido, a produção legislativa da cidade de Belo Horizonte evidenciou a capacidade técnica e deliberativa do município em contratendência às concepções presentes na literatura de política educacional. O estudo, em perspectiva comparada, observou quais dispositivos presentes na LO-BH (BELO HORIZONTE, 1990) possuíam conteúdo normativo próprio, ou seja, foram originalmente elaborados pelo legislativo municipal, sem previsão nas leis nacionais analisadas. Dessa forma, expressaram a autonomia legislativa dos municípios e a atribuição assegurada no art. 30 da CF/1988. Contudo, é importante ressaltar que esta pesquisa não discutiu o funcionamento e a eficácia de tais normas na educação local, e sim analisou o conteúdo normativo aprovado como expressão do exercício da autonomia legislativa municipal no contexto da federação brasileira.

O estudo demonstrou, também, como prescrições municipais referentes à oferta da educação escolar anteciparam dispositivos posteriores presentes na LDBEN/1996 ou dela se diferenciam. Em especial, destaca-se a obrigatoriedade de atendimento a educação em creches e pré-escolas por parte do poder público, pois o texto constitucional no período restringia-se ao ensino fundamental. A Lei Municipal antecipou medida legislativa incorporada ao texto constitucional apenas em 2009, vindo a ser efetivada em 2016 (BRASIL, 2013). Ressalta-se, entretanto, que se a Lei Municipal antecipou tendências, sua aplicabilidade no município esteve – e ainda está – muito aquém do devido.

Do mesmo modo, a noção de qualidade de ensino subjacente ao texto normativo municipal associava as condições de atendimento – infraestrutura física e equipamentos adequados, arquitetura das instalações voltadas para o bom atendimento das crianças em creches e pré-escolas – a prioridades de

investimento redistributivo, como a construção de escolas em áreas de maior densidade demográfica e de menor faixa de renda. Estes dispositivos vão de encontro à tendência que passou a predominar a partir da segunda metade da década de 1990, de associar qualidade educacional apenas aos resultados educacionais aferidos pelos testes nacionais padronizados.

Observou-se a proximidade entre o conteúdo da LO-BH, em sua versão original, aprovada em 1990, e a redação da LDBEN/1996. Tal achado pode estar associado à presença dos mesmos atores, cuja influência se fez sentir tanto na elaboração da LO-BH/1990 quanto no processo de tramitação da LDBEN/1996. Dessa forma, os dispositivos encontrados na lei em questão se aproximaram do disposto trazido pela atual LDBEN (BRASIL, 1996).

A pesquisa concluiu que o município de Belo Horizonte foi capaz de criar dispositivos normativos inovadores para seu sistema de ensino no exercício da sua competência para produção de normas complementares à legislação nacional. Essa capacidade demonstrada pelo município teve o mérito de antecipar dispositivos que só recentemente receberam tratamento na legislação nacional de educação. Entretanto, o disposto no texto da Lei Municipal, se expressa uma antecipação de tendências normativas, não implicou necessariamente a sua aplicação pela administração. Trata-se, muitas vezes, de dispositivos que o senso comum denomina como ‘normas que não pegaram’, ou seja, normas cuja falta de observação expressa a reduzida capacidade dos legislativos municipais em fiscalizar o executivo. Mas este constitui um segundo tema de pesquisa.

Notas

¹ Bobbio (1994) remete à apreensão do conceito de autonomia para os termos autogoverno, descentralização e centralização. Roversi-Monaco (1994) apreende o par conceitual descentralização-centralização como expressão das diversas possibilidades, por parte dos ordenamentos jurídico-políticos nas federações, para posicionar capacidades decisórias.

² A Lei Orgânica é a norma por meio da qual os municípios se organizam politicamente. Ela está para o Município como a Constituição Federal está para a União. A Lei Orgânica é votada em dois turnos, com intervalo mínimo de dez dias, e requer o voto de dois terços dos membros da Câmara Municipal (BRASIL, 1988, art. 29).

³ O Projeto de Lei de Diretrizes e Bases de nº 1.258/1988 originou-se de proposta do deputado federal Octávio Elísio (PSDB/MG) e incorporava discussões e proposições da sociedade civil, especialmente, dos educadores e suas entidades representativas (TAVARES, 1992, disponível em: <<http://www.fe.ufrj.br/proedes/arquivo/ldb.htm>> Acesso em: 08 set. 2015).

⁴ Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.258/1988, apresentado pelo relator da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, deputado Jorge Hage (PSDB/BA). O substitutivo recebeu 978 emendas de deputados, sendo acolhidas 447, além de várias sugestões de outros segmentos da comunidade educacional, dos mais diversos pontos do país (TAVARES, 1992) Disponível em: <<http://www.fe.ufrj.br/proedes/arquivo/ldb.htm>> Acesso em: 8 set. 2015.

⁵ O Portal SciELO proporciona acesso aberto aos principais periódicos científicos em língua portuguesa. É resultante de parceria entre a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), o Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde (Bireme) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

⁶ Ribeiro (1993); Crispino (2005); Rodrigues (2005); Gatti (2008); Jacometti (2008); Oliveira (1999).

⁷ Spink (1987) explica a descontinuidade política como a interrupção de iniciativas, projetos, programas e obras, mudanças radicais de prioridades e engavetamento de planos futuros, sempre em função de um viés político. Como consequência, tem-se o desperdício de recursos públicos, a perda de memória e saber institucionais, o desânimo das equipes envolvidas e um aumento da tensão e da animosidade entre técnicos estáveis e gestores que vêm e vão ao sabor das eleições.

⁸ O autor afirma ser o conservadorismo “uma posição política que não considera viáveis as transformações e mudanças na sociedade feitas sem respeito às condições preexistentes” (SANDANO, 1997, p. 111).

⁹ A cidade de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, com mais de 2 milhões de habitantes em 2010, segundo dados do IBGE, possui sistema próprio de ensino desde 1998 (BELO HORIZONTE, Lei nº 7.543, de 30 de junho de 1998). Sua Lei Orgânica, aprovada em 21 de março de 1990, entrou em vigor antes da aprovação da atual LDBEN (BRASIL, 1996),

quando eram vigentes a Lei nº 4.024/1961, que fixava Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, e a Lei nº 5.692/1971, que fixava Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º grau. A seção referente à educação na Lei Orgânica sustentou-se, portanto, sob estas leis, ainda em vigor, e a Constituição Federal de 1988.

¹⁰ A redação constitucional em 1988 previa a efetivação do dever do Estado para com a educação mediante a garantia de atendimento ao estudante do ensino fundamental por serviços de transporte (BRASIL, 1988, art. 208, inc. VII).

¹¹ A pesquisa verificou ser Belo Horizonte o único município da Região Metropolitana que, atualmente, determina em sua legislação a aplicação mínima de trinta por cento da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹² Os sistemas de accountability "suave" ou "reflexiva" baseiam-se na suposição de engajamento e de reflexividade dos atores e num modelo de obrigação de resultados que façam preferencialmente apelo à autoavaliação e não à sanção externa (MAROY e VOISIN, 2013, p. 886)

¹³ Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 20, de 1º de fevereiro de 2007, estendeu o exercício do mandato para três anos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia T.; CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. IX, n. 1, p. 124-147, 2003.
- ANDRADE, Edson Francisco. Instâncias de participação na gestão do sistema municipal de ensino: possibilidades e perplexidades no processo de democratização. *Educ. rev.*, Curitiba, n. 37, p. 293-308, maio 2010.
- ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- _____. Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online], São Paulo, v. 14, n. 40, junho, 1999. p.111-141. Disponível em: <<https://goo.gl/j27nWi>>. Acesso em: 30 mar. 2015.
- AZANHA, José Mário P. Proposta pedagógica e autonomia da escola. *Cadernos de História e Filosofia da Educação*, São Paulo, v. 2, n° 2, 1998. p. 11-21 Disponível em: <<https://goo.gl/P6DwkY>>. Acesso em: 30 mar. 2015.
- BASSI, Marcos E. Financiamento da educação infantil em seis capitais Brasileiras. *Cadernos de Pesquisa* [online], São Paulo, v. 41, n. 142, p. 116-141, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/8dqdu1>>. Acesso em: 20 jun. 2015.
- BELO HORIZONTE. Câmara Municipal de Belo Horizonte. Lei nº 7.543, de 30 de junho de 1998. Institui o sistema municipal de ensino de Belo Horizonte, cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. *JusBrasil*, [S.l.], 30 jun. 1998. Disponível em: <<https://goo.gl/cyGFMg>>. Acesso em: 20 jun. 2015.
- BELO HORIZONTE. Câmara Municipal de Belo Horizonte. *Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte*, aprovada em 21 de março de 1990. Disponível em: <<https://goo.gl/Z3sARj>>. Acesso em: 12 jun. 2015.
- BOAVENTURA, Edivaldo M. A educação nas Leis Orgânicas dos municípios baianos. *Jurídica: administração municipal*, Salvador, v. 1, n. 6, p. 12-31, jun. 1996.
- BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. 6. ed. Brasília, DF: UNB, 1994.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988a. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 191-A, 5 de outubro de 1988, p. 1. Disponível em: <<https://goo.gl/yJf8BV>>. Acesso em: 10 ago. 2014.
- BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 de dezembro de 1961, p. 11429 Disponível em: <<https://goo.gl/jstjuN>>. Acesso em: 10 ago. 2014.
- 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] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 de agosto 1971 (retificação), p. 6592. Disponível em: <<https://goo.gl/ZbWLQ8>>. Acesso em: 20 ago. 2015.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 de dezembro de 1996, p. 27833. Disponível em: <<https://goo.gl/wi7bB7>>. Acesso em: 10 ago. 2014.
- BRASIL. Projeto de Lei nº. 1.258, de 28 de novembro de 1988b. Autoria: Octavio Elisio - PSDB/MG. Transformado na Lei Ordinária nº 9394/1996. *Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, [2001]. Disponível em: <<https://goo.gl/J6c3hQ>>. Acesso em: 20 ago. 2014.
- BRASIL. Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.258/1988, de 28 de junho de 1990 (Substitutivo Jorge Hage). In: SAVIANI, Demerval. *A nova Lei de educação: trajetórias, limites e perspectivas*. 2 ed. Campinas: SP: Autores Associados, 1997. p. 71-125.

CAIADO, Aurílio Sérgio Costa. Pesquisa municipal unificada: instrumento para o estudo da gestão municipal. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 104-114, dez. 2003.

CATANI, A.; OLIVEIRA, R. P. Leis orgânicas e educação em 20 municípios paulistas. *Revista da Faculdade de Educação da USP*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 257-274, jul./dez. 1993. Disponível em: <<https://goo.gl/tTQU8o>>. Acesso em 20 jul. 2015.

CHRISPINO, Álvaro. Ensino público gratuito: flexibilidades e desvios. *Ensaio: aval. Pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 47, p. 217-234, jan. 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A nova lei de diretrizes e bases da educação nacional: uma reforma educacional? In: CURY, Carlos R. J. et al. (Orgs.) *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional da Educação*. São Paulo: Editora do Brasil, 1997. p. 91-135.

DAMASCENO, A.; CORREA, P. O financiamento da educação nas leis orgânicas municipais paraenses (Comunicação). In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 19. Caxambu/MG, setembro de 1996. GT Estado e Política Educacional no Brasil. *Anais...* São Paulo, SP: ANPED, 1996. 1 disquete 3½.

DAVIES, Nicholas. Educação nas leis orgânicas dos municípios fluminenses: pouca originalidade e muita cópia. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 857-880, 2010.

DIDONET, Vital. O Plano Nacional de Educação e os planos estaduais e municipais: uma conquista histórica. *Gestão em Rede*, Curitiba, PR, n. 33, p. 14-19, nov./dez. 2001.

DUARTE, Marisa R. T.; NASCIMENTO, Emely M. do. Conselhos Municipais de Educação: funções historicamente atribuídas e competências recentes? *Educação On-Line*, Rio de Janeiro, v. 17, p. 112-134, dez. 2014.

DUARTE, Marisa R. T.; FARIA, Geniana. *Recursos públicos para escolas públicas*. Belo Horizonte: Editora RHJ; FAE/UFMG, 2010.

FERNANDES, Maria Dilnéia E.; FERNANDES, Solange J. O Fundeb no contexto das finanças públicas municipais de Campo Grande. *Educ. Real.*, v. 39, n. 3, p. 907-924, set. 2014.

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

FERREIRA, Eliza B.; BASTOS, Roberta F. Políticas educacionais e planejamento: o PAR como objeto de investigação. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 26. Recife, 27 a 30 de maio de 2013. *Anais eletrônicos...* Goiânia: Anpae, 2013. p. 1-11. Disponível em: <<https://goo.gl/y5VFNn>> Acesso em: 24 jan. 2015.

FONSECA, Francisco; BELTRÃO, Ricardo E. V.; PRADO, Otávio. Avaliando a capacidade de governo: reflexões sobre a experiência do prêmio “Municípios que Fazem Render Mais” (2010 e 2011). *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 249-272, fev. 2013.

FREITAS, Dirce N. Teixeira de. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. *Rev. Fac. Educ.*, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 29-50, jul./dez. 1998.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. Autonomia da escola: princípios e propostas. São Paulo: Cortez, 1997.

GATTI, Bernadete A. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 37, p. 57-70, abr. 2008.

GUIMARÃES, José Luiz. Desigualdades regionais na educação: a municipalização do ensino em São Paulo. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

KANUFRE, Rosana A. M.; REZENDE, Denis A. Princípios da gestão orientada para resultados na esfera municipal: o caso da prefeitura de Curitiba. *Rev. Adm.*, São Paulo, v. 47, n. 4, p. 638-652, dez. 2012.

LEVY, C. Local politics in Brazil: how social movements have made a difference. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, [S.l.], v. 38, n. 1, p. 85-10, 2013.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de *accountability* na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, 2013.

MARTINS, Ângela M. Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo. *Cadernos de Pesquisa*, Campinas, s/v, n. 120, p. 221-238, nov. 2003.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*, de 21 de setembro de 1989. 19. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/2PKBVU>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

MONLEVADE, João. Educação pública no Brasil: contos & de\$conto\$. Ceilândia, DF: Idéa, 1997.

NOVAES, Flávio S.; SANTOS, Maria Elisabete. P. dos. O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal - a experiência de Vitória da Conquista (BA). *Rev. Adm. Pública*, v. 48, n. 4, p. 797-820, jul./ago. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/YNJrV8>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

OLIVEIRA, Cleiton de et al. Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras. Belo Horizonte: Autentica, 1999.

PINTO, Mércia de Figueiredo N.; DUARTE, Adriana Maria C.; VIEIRA, Livia Maria F. O trabalho docente na educação infantil pública em Belo Horizonte. *Rev. Bras. Educ.*, v. 17, n. 51, p. 611-626, dez. 2012.

ROVERSI-MONACO, Fabio. Descentralização e Centralização. In: BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. 6. ed. Brasília, DF: UNB, 1994. p. 329-35.

SANDANO, Wilson. O conservadorismo e o capítulo de educação da lei orgânica do município de Sorocaba. *Quaestio: revista de estudos em educação*, v. 3, n. 2, p. 99-112, fev. 2013.

SAVIANI, Demerval. A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

_____. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-36, dez. 1999.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: texto aprovado na Comissão de Educação Cultura e Desporto com comentários de Demerval Saviani et al. São Paulo: Cortez, 1990.

SILVA E OLIVEIRA, Virgílio César da; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 422-437, set. 2010.

SOUZA, Donald Bello de; DUARTE, Marisa Teixeira. Planos de educação no Brasil: projeções do sistema nacional e suas variantes subnacionais. *Revista Educação* [online], v. 13, p. 20-41, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/gf9ftTU>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

SOUZA, Donald 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.*, v. 12, n. 45, p. 925-944, dez. 2004.

SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. *Cadernos Fundap*, São Paulo, Ano 7, n. 13, p. 57-65, abr. 1987.

TAVARES, Maria das Graças. *Arquivo Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1992. Programa de Estudos e Documentação Educação e Sociedade (PROEDES). Disponível em: <<http://www.fe.ufrj.br/proedes/arquivo/ldb.htm>>. Acesso em: 8 set. 2015.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-708, dez. 2004.

XIMENES, Salomão Barros. Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 353-377, jun. 2012.

WERLE, Flávia O. Corrêa. Gestão da educação municipal: composição dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 52, p. 349-364, set. 2006.

WERLE, Flávia O. Corrêa; BARCELLOS, Jorge Alberto Soares Plano Municipal de Educação e a afirmação de princípios para a educação local. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 61, p. 515-542, dez. 2008.

WOSNIAK, Francine Lia; REZENDE, Denis Alcides. Gestão de estratégias: uma proposta de modelo para os governos locais. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 795-816, jun. 2012.