O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação

The Municipal System of Education and its implications for the operation of the Municipal Council of Education

El Sistema Municipal de Enseñanza y sus implicaciones para el funcionamiento del Consejo Municipal de Educación

FLÁVIA OBINO CORRÊA WERLE
ADRIANE BRILL THUM
ALENIS CLEUSA ANDRADE

Resumo: No Brasil, a organização político-administrativa é constituída por três instâncias – federal, estadual e municipal – diferenciadas em termos de abrangência, níveis de atuação e de autonomia no que se refere à administração da educação. Este texto trata de ações e políticas educacionais constituídas no âmbito dos municípios, focalizando a importância da criação do Sistema Municipal de Ensino e as repercussões desta decisão frente à atuação do Conselho Municipal de Educação. A discussão analisa a estruturação do sistema municipal a partir dos textos das leis que os criam, tomando como exemplo a situação do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: educação básica; sistemas de ensino; administração da educação

Abstract: In Brazil, the political-administrative organization constitutes three instances – federal, state and municipal – differing in terms of comprehension, levels of performance and autonomy in reference to governance of education. This text refers to educational actions and policies constituted in the realm of the municipal instance, focusing on the importance of the creation of the Municipal Education System and the repercussions of this decision in face of the performance of the Municipal Council of Education. The discussion analyzes the structure of the municipal system of education, departing from the laws that created them, taking as an example the situation of the state of Rio Grande do Sul.

Keywords: elementary education; educational systems; educational administration

Resumen: En Brasil la organización político-administrativa del poder público constituye tres instancias – federal, estadual y municipal – diferenciadas en términos de abertura, niveles de acción y autonomía en lo que se refiere a la administración de la educación. Este texto trata de acciones y políticas educativas constituidas en el ámbito de la instancia municipal, enfocando la importancia de la creación del Sistema Municipal de Enseñanza. La discusión analiza la estructuración del sistema municipal de enseñanza, partiendo de las leyes que los crean, tomando como ejemplo la situación del estado de Rio Grande do Sul.

Palabras clave: educación básica; sistemas de enseñanza; administración de la educación

Por muitos anos declaramos a *necessidade de espaços participativos mais largos na educação pública brasileira*, ansiamos pela possibilidade de decisões mais autônomas, articuladas às necessidades locais. Hoje os textos legais acolhem e explicitam espaços de participação. Mesmo reconhecendo que a "globalização se expressa tanto no desenvolvimento de sistemas globais à escala planetária como na transformação dos contextos locais e das vivências pessoais" e que "a globalização é um processo que ocorre simultaneamente à nossa volta e 'dentro de nós', produzindo novos contextos de ação e novas identidades" (AFONSO, 2004, p. 33), temos consciência da crescente necessidade de participação efetiva e de democratização com lisura, voltada para o bem comum. Este processo de globalização incide nas políticas educacionais que se compõem fragmentariamente, como um mosaico de iniciativas, dispersas, híbridas e contaminadas entre si (BARROSO, 2003), independente de estarem próximas ou distantes geograficamente.

Por outro lado, percebemos, também, os constantes movimentos de recentralização na educação brasileira. Um exemplo é o repasse automático de recursos para manutenção de escolas públicas, os quais são transferidos diretamente para os estabelecimentos de ensino, desconsiderando instâncias intermediárias dos sistemas de ensino; outro exemplo é a TV Escola, cujo objetivo é envolver diretamente o professor; outro ainda são as propostas de "treinamento" de atores que atuam em diferentes níveis e instâncias da educação, desde secretários municipais de educação até membros de conselhos escolares das escolas, passando por membros de outros colegiados, como os do Fundef. Esses são exemplos de recentralização, muitos desenvolvidos com recursos de agências internacionais de financiamento, que, apesar dos atuais discursos de descentralização, materializam práticas de domínio de instâncias nacionais sobre as subnacionais.

Beatrice Laura Carnielli (2000, p. 95) destaca um outro aspecto que caracteriza as políticas educacionais, qual seja, o descompromisso da instância federal quanto à destinação de recursos para o ensino fundamental, afirmando que "a União notabiliza-se por não cumprir a sua parte", definindo valores de complementação ao Fundef abaixo do legalmente estipulado em lei. Argumentando que as relações entre as esferas nacional e subnacionais têm sido fortemente assimétricas, sobressaindo a primeira em detrimento das segundas, discute as relações entre as três esferas de poder – federal, estadual e municipal – no âmbito das competências e encargos na universalização do ensino fundamental e analisa o FUNDEF. Ainda que a universalização da educação fundamental não seja competência da União, "tem sua viabilidade condicionada pelos recursos, normas e ações emanadas do poder central" (CARNIELLI, 2000, p. 81); ressalta que o aporte da União está muito aquém do esperado, apesar da transparência que se quer atribuir às contas da União.

Pode-se afirmar que na administração da educação brasileira ocorrem processos de ingerência e permeabilidade[1] entre as instâncias do estado brasileiro

[1] Entendemos ingerência como práticas político-administrativas, construídas historicamente, de influência e intervenção, de penetração de níveis (federal, estadual, municipal) uns sobre

(WERLE, 2005), de forma a reforçar procedimentos contrários à autonomia local e ao regime de colaboração.

Tais práticas, questionáveis quanto à possibilidade de incremento da cidadania consciente, da democracia e da descentralização, reafirmam, com intensidade, a importância da retomada em direção ao fortalecimento de espaços de real autonomia política dos governos locais.

Se em outros momentos históricos a participação era uma demanda remota, uma esperança de futuro, atualmente, há espaços legais que a *possibilitam*, embora, operacionalmente, constate-se assimetria de poder nas relações entre as instâncias, acompanhada de movimentos de ingerência, recentralização, hibridismo, descompromisso, inversos ao protagonismo local, mascarados em convênios de colaboração e parcerias.[2] Possibilitar, portanto, não é assegurar. Possibilitar implica estabelecer, instituir, fundar; exige olhar inquisidor, que busca a forma de instaurar, desenvolver, retomar, reinventar procedimentos democráticos.

No atual contexto legal, inexiste hierarquia entre a União, os estados e os municípios. São todos igualmente autônomos naquilo que a Constituição não vedar. Tanto os estados como os municípios têm autonomia para organizar e gerir o seu sistema de ensino, reiterando o que Cury (2002, p. 170) expressa: a "Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, (...) reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias dos mesmos".

---

os outros. A ingerência envolve concessões, negociações, omissões político-administrativas, revelando certa prevalência das instâncias que a produzem sobre as demais. A permeabilidade, por sua vez, é uma condição de participação na partilha de recursos e de poder. A divisão de recursos e responsabilidades entre as diferentes instâncias do poder público, atrela tais instâncias entre si e concorre para definir permeabilidade e ingerência entre as mesmas. A ingerência tem um sentido, uma direção, da instância federal para a estadual ou para a municipal, ou da estadual para a municipal. A ingerência envolve certa prevalência das instâncias mais altas que encobrem, sob a forma de delegação, descentralização ou auxílio, uma relação que implica em certa passividade e adesão das demais. A permeabilidade é uma característica concomitante e conseqüente à ingerência e consiste em um conjunto de assentimentos e práticas político-administrativas que permitem e favorecem a penetração das intenções e práticas de umas instâncias sobre as outras. A permeabilidade envolve, também, concessões, negociações, falta de posicionamento crítico e omissões político-administrativas, revelando certa subordinação e dependência da instância que a pratica, caracterizada como permeável, frente às demais. Pela permeabilidade, as equipes da instância municipal aderem a programações de outras instâncias e as incorporam em seus planos de ação, criam cargos e um espaço estrutural na Secretaria Municipal de Educação para viabilizar tais programações.

[2] Ozga (2000, p. 181ss), discutindo políticas educacionais na Inglaterra afirma que, apesar das referências a "parcerias", o maior ator na elaboração de políticas é o governo, o que contribui para tornar as "parcerias" desiguais e a fortalecer a tendência de controle e direção a partir do centro.

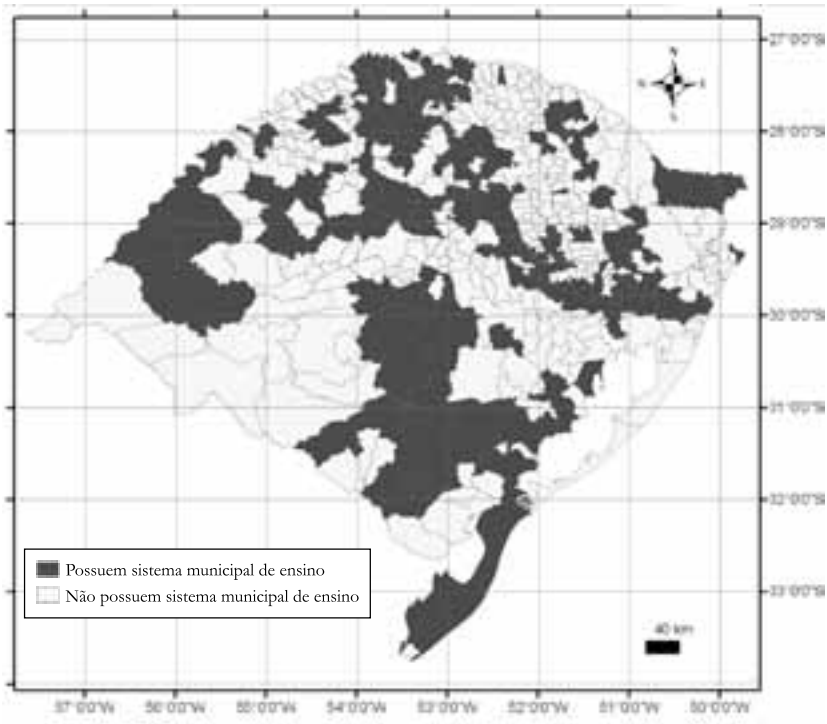
A autonomia é, portanto, uma real possibilidade, mas há que avançar, explorá-la, desenvolvê-la. Não é, entretanto, nem por meio de *omissões* e de *desconsiderações* de tais espaços, nem por intermédio de processos mecânicos, autoritários ou reduzidos a decisões de um pequeno grupo que estaremos reinterpretando, dando corpo à autonomia no âmbito da educação municipal.

INSTITUIR O SEU SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO – SME – IMPLICA EMPREENDER A EDUCAÇÃO LOCAL

O Rio Grande do Sul (RS) contabilizou, até julho de 2007, 184 municípios com SME próprio, o que representa 37% do total de seus municípios (496).[3] Até o ano de 2000, havia em nosso estado 50 municípios com SME, sendo que 10 foram criados ao longo do ano 2000. Observa-se a diferença frente a Minas Gerais, por exemplo, que tem 853 municípios e apenas 8 deles haviam criado SME até o ano de 2000 (TEIXEIRA, 2004). O RS, comparativamente a Minas Gerais, portanto, tem mostrado iniciativa e interesse na constituição de SME e avançado na criação de sistemas próprios para articular a educação municipal. O Mapa 1 apresenta a localização de municípios que criaram Sistema Municipal de Ensino no estado do Rio Grande do Sul, no período de janeiro de 1997 a junho de 2007.

A partir da Lei n. 9394/96 os municípios do RS começaram a constituir seus SME, apresentando, a cada gestão municipal, novo impulso no sentido de criação de sistemas. Assim, no período de 1997 a 2000, o primeiro ano foi o que mais contabilizou municípios criando leis de SME, pois somam, respectivamente, 16, 9, 15 e 10 municípios que nesses anos criaram SME. Entre 2001 e 2004, os municípios do RS demonstraram, especialmente nos dois primeiros anos, um grande impulso em direção à autonomia, responsabilização e estruturação da educação local, somando 36, 24, 9 e 6 municípios que, respectivamente, criaram SME no estado. Pode-se, pois, levantar a hipótese de que novos governos vêem na criação de SME uma forma de afirmação de projetos políticos, embora a criação de SME não seja ação passageira deste ou daquele governante, mas uma estrutura mais permanente em que o poder público, o Estado, na instância municipal, assume responsabilidades estruturando a educação local.

[3] Esta informação decorre de um projeto de pesquisa designado Mapa dos sistemas municipais de ensino do Rio Grande do Sul que, dentre outras ações, organizou um banco de dados com leis municipais de educação, dentro de um convênio firmado em 14 de dezembro de 2004, entre Unisinos e Famurs.



Mapa 1. Municípios que criaram sistema municipal de ensino – Rio Grande do Sul – Jan/1997 – Jun/2007

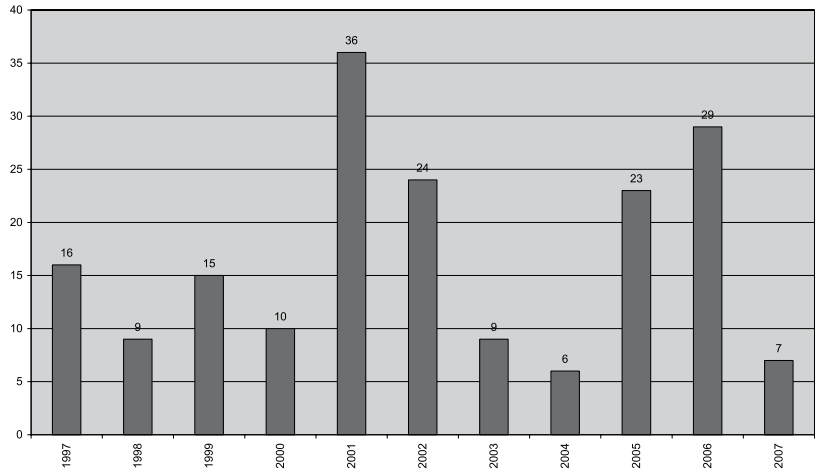


Gráfico 1. Número de municípios com sistema municipal de ensino por ano de criaçao da Lei de Sistema – Rio Grande do Sul - Jan/1997 – Jun./2007

É necessário, entretanto, avançar na discussão para além da consideração do quantitativo de municípios que constituíram SME, na tentativa de avaliar o significado dessa criação, quais os conteúdos normatizados e abrangidos pela lei do SME, quais os seus desdobramentos, em que aspectos ela demanda regulamentação.

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 o seu SME indica a intenção de assumir, com responsabilidade pedagógica, administrativa e política, a educação local. A criação de 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.

O que caracteriza um município que assume a responsabilidade pela educação criando o SME é também a existência de uma proposta pedagógica ou o esforço de *empreender, construir um projeto de educação*. É a crença de que é possível articular a educação para além da instabilidade de governos, de que é possível e necessário superar procedimentos burocráticos e mecanicistas, que esvaziam o significado humano, político, pedagógico e gratificante do esforço educativo.

Para Dermeval Saviani (1999), o conceito de sistema implica num conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista *finalidades*, o que exige que as mesmas sejam organizadas segundo *normas* e *valores*. Esse autor enfatiza a organização sob *normas próprias* e *comuns*, acenando para autonomia do sistema e articulação de suas partes.

Uma caracterização bastante completa e abrangente do que seja sistema de ensino é "conjunto de campos de *competências* e *atribuições* voltadas para o desenvolvimento da *educação escolar* que se *materializam em instituições*, *órgãos executivos e normativos*, *recursos e meios* articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas vigentes".[4]

Ora, se sistema implica em definição institucional de estruturas e funções, órgãos normativos e executivos, também envolve a explicitação de valores, de fins a buscar, de normas que articulem a ação de órgãos e atores envolvidos numa perspectiva de cidadania. Os destaques que fizemos nos dois parágrafos anteriores indicam as características mais significativas da concepção de sistema, acentuando intencionalidades, valores e finalidades que orientam o próprio sistema, suas estruturas e a ação de organizá-lo, instituí-lo. Sintetizando, consideramos que a instituição do SME é uma *forma peculiar das forças sociais locais interpretarem e inscreverem-se na educação brasileira,*

[4] Esta caracterização de sistema de ensino é a proclamada na justificativa do projeto de lei que dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, disponível em <http://www.fapems.org.br/ensino/sistema/minuta.htm>.

explicitando traços característicos e de identidade próprios, incluindo, e não exclusivamente centrando, a ação na criação de estruturas institucionais, focalizando a educação escolar.

A instituição do SME consta da constituição (CF e Constituição do Estado do Rio Grande do Sul), e é reforçada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN).[5]

A criação de SME, entretanto, pressupõe o exercício de prática de autonomia e responsabilização dos atores locais (executivo, legislativo municipal, Conselho Municipal de Educação, sindicato e associação de docentes, pais, alunos e cidadãos da localidade). Ora, se "a prática é o produto, relativamente autônomo e necessário, de uma relação dialética entre uma situação e um *habitus*" (BARBIER, 1985, p. 148), e se temos historicamente um *habitus* instituído de ingerência/permeabilidade, de acolhida de normas emitidas em níveis superiores da hierarquia, com traços de recentralização, então a ação de instituir o SME exige um esforço consciente de problematização dessas mesmas práticas e de criação de uma proposta que fecunde a situação, expanda as características e valores locais e seja capaz de contemplar não apenas a dimensão legal, mas a local e a pedagógica.

Por vezes os gestores de redes escolares de municípios questionam-se acerca da criação do seu próprio SME: será o momento? Não deveríamos amadurecer mais uma proposta de estruturação da educação municipal?

Possivelmente, por detrás dessas dúvidas paira a expectativa idealista de que há um momento certo, do documento legal completo, para a criação de um quase perfeito SME, que funde as bases para a superação de todos ou quase todos os problemas da educação local. A criação do SME é uma opção política que exige dos responsáveis pela educação local assumirem a inteira responsabilidade da organização e da explicitação das estruturas, dos fins e valores da educação local. É uma decisão exigente em competência técnica e compromisso político com a educação de qualidade e com o envolvimento dos educadores e dos cidadãos. Possuir SME não é ter uma desculpa para fugir do oferecimento da educação dentro de critérios de qualidade. O fato de um município criar o seu SME não significa absolver, ignorar falhas para manter ou expandir escolas de educação infantil, por exemplo, sem atender às necessidades de espaço físico e de formação de professores. Não justifica a superlotação de salas de aula, ou a inexistência de equipamentos pedagógicos mínimos para o trabalho educativo.

Portanto, a lei do SME não pode servir como subterfúgio para o não atendimento das exigências e normas que qualificam a educação e como evasiva para o não atendimento a padrões de qualidade referentes a funcionamento de escolas, formação de professores, provisão de equipamentos ou a outros quesitos mínimos ao trabalho escolar. A criação da lei do SME deve ser um ato de competência técnica e consideração das condições específicas da localidade.

[5] Ver Anexo 1.

O projeto de lei de SME é o resultado complexo do envolvimento de técnicos e agentes do órgão municipal de educação, de comprometimento do CME, de articulação com a sociedade local e instituições representativas de professores, funcionários, estudantes e pais. Não há como deixar de contar com a associação de pais das escolas da localidade, com o sindicato de professores ou associação de funcionários de escolas da rede municipal. Isso porque a lei do SME deverá explicitar quem são os professores e demais colaboradores do trabalho educativo, que papel a eles é atribuído, como serão os processos de formação e desenvolvimento desses profissionais, condições de trabalho, etc.

De uma forma extrema, é inócua a lei do SME que limita seu texto a repetir a LDBEN – especialmente no que se refere aos artigos que explicitam incumbências dos municípios e o que os SME compreendem – e que não se desdobra em regulamentação que dê vida a valores e explicite finalidades declaradas.

Uma lei que não provoque processos de trabalho diferentes do que aqueles que vinham desde há muito ocorrendo no dia-a-dia do órgão municipal de educação, das escolas municipais ou do CME, não cumpre o objetivo de qualificar a educação e dar corpo à autonomia local. A lei do SME não é a transcrição de trechos da LDBEN e nem o momento inaugural da educação municipal. Ela não pode tratar a história da educação local e o funcionamento do Órgão Municipal de Educação (OME) como *tabula rasa*, como se nada antes existisse, como se fosse o "marco zero" de processos e práticas educativas. Entretanto, ela também não pode configurar-se como um instrumento de reforço da inércia, em nada inovando, nada transformando.

Por outro lado, o município que criar o seu SME não terá, de uma forma definitiva, as questões educativas solucionadas. Regulamentação, adendos, supressões, explicitações dos termos da lei que criou o SME podem ser feitas e devem ocorrer nas localidades em que a educação é uma responsabilidade conscientemente construída e enfrentada. Processos participativos e procedimentos de acompanhamento e de avaliação ajudam a questionar cada vez mais ampla e radicalmente as decisões tomadas, indagando acerca do acerto das decisões, e, especialmente, buscando regulamentar intenções que tenham sido formuladas apenas amplamente, expressas sob a forma de indicativos e necessitando de um detalhamento operacional para que tenham impacto na prática da educação local.

COLEGIADOS ESCOLARES COMO MEDIADORES DA EDUCAÇÃO

Atualmente, os conselhos na área da educação, incluindo o Conselho Municipal de Educação (CME), têm uma função de *intermediação entre o Estado e a sociedade*, *materializando a democracia participativa* na medida em que diferentes segmentos da sociedade civil, não apenas da hierarquia das instâncias do estado (Secretaria Municipal de Educação ou Secretaria Estadual de Educação) nem apenas de professores públicos, fazem parte de sua *composição*.

Os conselhos são estruturados de forma a contar com a presença do Estado e da sociedade civil, o que "cria a possibilidade de uma ação mais articulada e global das organizações e define as bases para uma ação política sobre as esferas de decisão do poder" (TEIXEIRA, 2004, p. 702).

Por outro lado, se historicamente suas *funções* foram marcantemente de execução de tarefas administrativas e se trazem uma herança burocrática, há possibilidades de expandir o caráter pedagógico, de auscultação da comunidade, e funções normativo/regulamentadoras, de órgão deliberativo e de árbitro em contendas entre diferentes partes, podendo ser um espaço de deliberações cuidadosas e refletidas (TEIXEIRA, 2004).

Saraiva (1999) interpretando os motivos pelos quais o Conselho Federal de Educação (CFE) foi extinto, em 1994, analisa as circunstâncias que fizeram com que ele se tornasse um espaço cartorial dos interesses privatistas, submisso a pressões governamentais e a interesses particulares, mais burocrático e menos doutrinário, sancionando automaticamente solicitações de reconhecimento de instituições de ensino superior. O artigo, um texto interessante para ser debatido entre membros de colegiados escolares de qualquer nível, indica um dos problemas que pode incidir em espaços colegiados, "o sonho do discurso científico", ou seja, o risco de seus componentes perceberem-se como enunciadores de um "saber", limitando sua visão da realidade educativa local ao texto de seus pareceres, indicações, resoluções: "o saber absoluto é o momento em que a totalidade do discurso se fecha sobre si mesma numa contradição perfeita" (SARAIVA, 1999, p. 376). Para a autora, o Conselho Federal de Educação espelhou a política governamental vigente por tratar-se de um órgão diretamente ligado à administração nacional da educação e pelo fato da maioria de seus membros ser indicada pelo presidente da república, tornando-se "uma mera câmara de ressonância das ações governamentais" (SARAIVA, 1999, p. 380). Por um lado, o trabalho normativo por ele empreendido dependia do governo, pois a validade legal de seus atos administrativos (a maioria) necessitava da homologação do executivo. Ademais, ele não tinha como acompanhar a aplicabilidade e factibilidade das normas que emitia, não procedia a integração com os conselhos estaduais de educação, o que o afastou de uma articulação com os colegiados de outras instâncias. Tais questões, que afligiram e contribuíram para o fechamento do CFE, são bastante atuais, instigando a reflexão de novas formas de organização institucional e fomentando a problematização de práticas vigentes em diferentes espaços.

Davies (2003), estudando os conselhos do Fundef os identifica como "participação impotente". O Conselho do Fundef, no âmbito da União, apresenta nítido predomínio estatal, o qual tem se ampliado ao longo do tempo. O Decreto n. 2.264, de junho de 1997, por exemplo, aumentou a participação estatal, o que tornou ainda mais diminuta a participação de entidades representativas da sociedade. No âmbito estadual desses conselhos o problema se repete, registrando o autor que esses são, igualmente, mais estatais do que sociais, pois, do mínimo de sete membros, quatro

representariam diferentes esferas de poder executivo estadual, municipal e federal e apenas dois membros representariam a sociedade, além da representação do Conselho Estadual de Educação, identificada como híbrida por Davies. Acentua o autor a enfraquecida participação de alguns dos membros desse conselho em decorrência da baixa capacitação técnica para análise da documentação contábil. Quanto ao funcionamento dos conselhos do Fundef no âmbito dos municípios, Davies afirma que a população é confundida na medida em que balanços feitos pelo MEC acerca desses colegiados apenas informam o quantitativo de municípios que os têm constituídos (98%), sem informar seu funcionamento.

INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SME: REPERCUSSÕES NA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CME

Considerando o papel do Conselho Municipal de Educação, registramos a importante função que o mesmo pode ter no processo de planejamento da educação municipal, na estruturação e qualificação da educação local, bem como na articulação de todas as iniciativas educacionais. Ou seja, a existência de CME pode significar controle social e político das ações do Estado pela sociedade civil, em decorrência de sua composição plural. Atualmente, os CME poderão ter, e espera-se que realmente tenham, uma composição mais democrática superando as escolhas personalistas, o apadrinhamento e clientelismo político, bem como a presença maciça de indicados pelo executivo local.

> Elaborando normas para o ensino municipal, examinando processos e emitindo pareceres, eles estão legislando sobre o ensino e concorrendo para o estabelecimento de uma 'ordem' estável, na expressão de O'Donnell (1993, p. 125), que firma as bases para a cidadania (TEIXEIRA, 2004, p. 706).

Portanto, cabe refletir qual o papel do CME em um município que pretende criar o seu SME. Retomando o que anteriormente afirmamos, os SME são um espaço institucionalizado e reconhecido na legislação, tanto quanto os sistemas federal, estaduais e do Distrito Federal, e neles o CME desempenha importante papel.

A possibilidade de instituição do SME impõe uma situação de inédito protagonismo ao CME local. Protagonismo que requer responsabilidade, visão de futuro, conhecimento técnico e de legislação e articulação com as forças sociais da educação local. A existência de um CME já em funcionamento, em um município que pretende estruturar o seu SME, é um ganho para a localidade. "O sistema nasce da tomada de consciência da problematicidade de uma situação dada, surge como forma de superação dos problemas que o engendram" (Saviani, 1975, p. 75). O CME que já está em funcionamento, por conhecer as condições da educação local, pode muito colaborar procedendo a uma retomada de seu percurso, identificando sua contribuição

para a educação municipal. Por certo a instituição do SME exigirá a revisão do papel do CME de suas atribuições e articulações no contexto da educação local, será um momento em que a educação local precisará se rever do ponto de vista pedagógico e institucional-estrutural. A criação do SME será um momento de revisitar processos pedagógicos e administrativos praticados, com a responsabilidade de qualificar a educação local. No caso do Rio Grande do Sul (RS), um município que não tem SME pode ter um CME já em funcionamento, mas nesse caso, seus vínculos são estruturados pelo Parecer 26/2005 do Conselho Estadual de Educação.

DIFERENCIANDO SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

Dermeval Saviani (1975), em seu livro *Educação Brasileira: estrutura e sistema*, questiona a existência de "sistema" na educação brasileira, com base em quatro argumentos principais. Os conflitos de interesses podem polarizar esforços, dificultando a práxis educacional embasada em valores compartilhados, o que é indispensável para a construção de um sistema. Nessa perspectiva, construir o sistema educacional no país passaria pela mudança das estruturas socioeconômicas. Outra dificuldade decorreria da dicotomia estabelecida entre a escola pública e a escola particular, a qual, quando acirrada, poderia impedir a proposição de objetivos comuns. Políticas e ações desarticuladas da realidade local, que denotam transplante cultural, materializando uma dissociação com as propostas políticas da sociedade concreta, seus problemas e conflitos, seriam uma terceira dificuldade. E ainda, ocorre a insuficiência teórica dos educadores. Saviani considera que um sistema deveria ter intencionalidade, apresentar-se como um conjunto com unidade e variedade, e coerência interna e externa.

As considerações de Saviani sobre sistema nos auxiliam a diferençar a organização da educação municipal estruturada na forma de Sistema Municipal de Ensino da de uma Secretaria ou Órgão Municipal de Educação.

Sistema Municipal de Ensino supera a noção de rede de escolas, conjunto de estabelecimentos de ensino mantidos por uma mesma mantenedora. Rede escolar destaca a materialidade, o suporte a partir do qual e no qual ocorre o ensino. Sistema Municipal de Ensino implica em especialização, diferenciação, intencionalidade. Toda a argumentação anteriormente apresentada denota a multidimensionalidade a que os sistemas municipais de ensino devem atentar para se constituírem como tal.

Secretaria Municipal de Educação está ligada à equipe de governo, contingências políticas. Sistema Municipal de Ensino pode colocar-se mais estavelmente, como uma configuração estruturante que emerge de um processo de amadurecimento, especialização, diferenciação na comunidade que valoriza e reflete sobre a educação que é construída naquele local.

Estudos realizados em municípios do Rio Grande do Sul (WERLE, 1994, 2006) indicaram sob que condições o órgão municipal de educação tem se

estruturado. Quando da instalação do município, as ações de educação são muitas vezes realizadas com poucos recursos humanos e materiais. Uma secretaria municipal de educação pode, em suas origens, contar com apenas um professor ou um cidadão vinculado ao poder político local, elevado ao cargo de secretário municipal de educação, e o espaço físico dispor apenas de um armário e uma classe como mobília. A ação da secretaria municipal implica, muitas vezes, na realização de outras atividades no âmbito do governo municipal, para além da educação. Os espaços e as ações referentes à educação pouco se diferenciam no interior do poder municipal.

Outras vezes, a indiferenciação ocorre pelo alargamento da experiência e formas de procedimento adotadas em outras instâncias do governo que servem de guia e padrão estrutural para a ação na educação municipal. Secretários municipais de educação que atuaram na educação estadual trazem os modelos da Secretaria Estadual de Educação, Delegacia ou Coordenadoria, transpondo-os, muitas vezes sem ajustes às condições locais, copiando-os para o município.

Há ocasiões em que as instâncias do Estado seduzem funcionários municipais para propostas geradas em outro âmbito, alheio à realidade local. A forma de propor, entretanto, é tão sedutora que os próprios agentes da educação municipal fazem suas as metas e diretrizes dos programas federais e/ ou estaduais, configurando o duplo movimento de ingerência e permeabilidade que caracteriza as instâncias do sistema educacional brasileiro (WERLE, 1993).

Por outro lado, o encantamento e adesão do município a propostas e programas oriundos de outras instâncias comprova também como a instância municipal está pouco posicionada, vazia de objetivos e tomadas de posição, o que dá lugar a esta "ocupação" pela instância estadual ou pela federal.

Já um Sistema Municipal de Ensino constitui-se como espaço propositivo, ocupando ativamente e de maneira peculiar a condução e estruturação da educação local. A elaboração de sua proposta administrativo-pedagógica oferece um rumo, provocando as escolas municipais a articularem-se em sistema e a atingirem um novo estado de organização da educação, em articulação com escolas estaduais.

O QUE UM MUNICÍPIO PRECISA CONSIDERAR PARA CONSTITUIR O SEU SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO?

Saviani (1999) acentua quatro passos para implementar o SME:

> a) verificar a eventual necessidade de ajustes na Lei Orgânica do Município em decorrência da decisão de instituir o próprio sistema de ensino;
> b) elaborar um projeto de lei do sistema de ensino do município a ser aprovado pela Câmara Municipal;
> c) organizar ou, se já existe, reorganizar o Conselho Municipal de Educação, de acordo com o disposto na Lei do Sistema de Ensino Municipal;

d) dar ciência dessas iniciativas à Secretaria Estadual de Educação e ao Conselho Estadual de Educação.

Estes quatro passos são importantes, mas discutiremos mais em detalhe o de letra b. Para tanto, propomos três dimensões de cunho qualitativo, as quais poderiam ser consideradas como complementares às indicadas por Saviani para a constituição do SME, quais sejam, a dimensão legal, a dimensão organizativo-local e a dimensão pedagógico-formativa.

Dimensão legal

Várias disposições importantes poderão ser incluídas no projeto de sistema municipal de ensino. A titulo de exemplo pontuamos algumas a seguir.

- **Projeto Pedagógico para a Educação no Município**. Se os sistemas de ensino gozam de liberdade de organização, e se, no município, uma das manifestações do exercício dessa liberdade é sua organização em forma de sistema de ensino, há que focá-lo num projeto pedagógico, uma proposta que seja articuladora e que expresse valores relacionados à vida, ao ser humano, à própria educação e à escola, ao meio ambiente, à democracia e ao bem comum. Trabalho recente (CASTRO e WERLE, 2003), que analisa projetos político-pedagógicos de cinco municípios do Rio Grande do Sul, conclui que tais projetos funcionam como uma diretriz, uma linha de ação para o município, como um esforço de diagnosticar a educação local; em apenas três deles foi observada, contudo, maior integração entre o pretendido e o feito. Mesmo assim, o projeto político pedagógico foi considerado neste estudo como um primeiro passo em direção à integração entre a teoria e a prática como uma estratégia de buscar coerência e fundamentação para as práticas pedagógicas.

- **Gestão Democrática**. Ao criar o Sistema Municipal de Ensino, faz-se necessário definir a abrangência e significado da gestão democrática do ensino,[6] dimensionando a importância da participação da comunidade local, pais, alunos e professores em Colegiados (Conselhos Escolares e outros). Esta temática é importante pela repercussão na forma de encami-

[6] *Lei 9394/96*: Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

nhamento das demais normas e processos necessários ao funcionamento do SME. Entretanto, reiteramos novamente que não basta a transcrição do texto da LDBEN referente à gestão democrática na lei que cria o SME, há que conceber o porquê da gestão democrática, as implicações da mesma na estrutura do SME, da secretaria municipal de educação, do CME, dos organismos representativos e de associação da comunidade escolar, a forma como os pais e os alunos participarão, quais as implicações desta forma de gestão para o funcionamento das escolas. Dentre muitos outros aspectos, há que discutir as implicações, para o SME que está sendo instituído, dos "progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira" que a Lei 9394/96, em seu artigo 15, exige e atribui à escola.

- **Integração ao Sistema Nacional de Avaliação.** A Lei 9394/96 define, como incumbência da União, assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental e médio em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. Por outro lado, responsabiliza os municípios e, supletivamente, os estados e a União, pela integração de todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar. A avaliação de larga escala deverá, portanto, ser contemplada nas definições referentes aos SME.

- **Acesso ao Ensino**. Este tópico refere-se aos públicos de crianças, jovens e adultos e pessoas com necessidades especiais que precisam ser acolhidos nas propostas do SME. Envolve questões tais como: como atender jovens e adultos insuficientemente escolarizados? Quanto ao atendimento a jovens e adultos, qual a proposta pedagógica e qual a fonte de recursos? Como acompanhar e desenvolver o processo de integração de creches e pré-escolas ao Sistema Municipal de Ensino? Portanto, há que discutir formas de acesso e atendimento de alunos no SME e a colaboração com outras instâncias do estado para cumprir com o dever legal de atendimento ao ensino fundamental. O acesso ao ensino é uma das possibilidades de dar corpo à democracia e à descentralização, isso por que entendemos que democracia e descentralização tem várias faces: (a) a relacionada ao exercício democrático do poder e à garantia de descentralização administrativa (distribuição de poder nas decisões educativas entre vários agentes); (b) a que focaliza a distribuição de recursos (entre escolas, pagamento e investimento em professores, dotações para cursos); (c) a referente à igualdade de acesso (gratuidade, apoios socioeconômicos, distribuição geográfica dos estabelecimentos de ensino); e (d) a voltada para a igualdade de sucesso (focaliza a aprendizagem do aluno,

a alterações curriculares, formação profissional de docentes e técnicos de educação, métodos pedagógicos, novas tecnologias).

- **Normas Referentes à Criação/Legalização dos Estabelecimentos de Ensino.** O SME deve prever responsabilidades, critérios e procedimentos para a autorização, reconhecimento e supervisão de estabelecimentos de educação básica mantidos pelo município, bem como para as creches e escolas de educação infantil mantidas pela iniciativa particular. Nos dois casos é preciso dispensar atenção à educação especial. Muitas questões exigirão um debate intenso com segmentos sociais da localidade, dentre as quais: como territorializar as instituições e quais critérios devem orientar seu reconhecimento com qualidade?

- **Equalização e Ação Redistributiva dentro do Sistema.** Para exercer a função redistributiva entre suas escolas, o Sistema Municipal de Ensino precisará estabelecer critérios questionando previamente: redistribuição entre quem e do quê? Redistribuição para quê? Redistribuição para quem? Distribuição de acesso e de ensino com qualidade?

- **Responsabilidades e Atribuições das Escolas**. Incumbências a que as escolas do sistema deverão atender complementarmente ao que está definido no artigo 12 da LDB.[7] Provavelmente esta explicitação complementar deva ser precedida de discussões sobre que cidadão se deseja formar, para que cidade, que relações sociais fomentar para alcançar este perfil de cidadão. Importante é que a criação do SME seja precedida de um movimento de reflexão indicativo de caminhos para um projeto pedagógico no município.

- **Autonomia das Escolas**. Pensar em SME implica em refletir o por quê e o para quê de normas sobre autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira de escolas. Autonomia para quê? Autonomia frente a quê? Autonomia com democracia, com qualidade, com colaboração? Qual a forma de relacionamento entre a secretaria municipal de educação e as escolas municipais num sistema presidido pelo princípio da gestão

[7] *Lei 9394/96*: Art. 12 – Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: I – elaborar e executar sua proposta pedagógica; II – administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; III – assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidos; IV – velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente; V – prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento; VI – articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola; VII – informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

democrática e que busque autonomia como dimensão da gestão escolar? Quais as implicações da autonomia na relação com escolas de outras mantenedoras?

- **Organização Didático – Pedagógica e Regimento das Escolas**. Criar um SME envolve a explicitação de preceitos e normas referentes a formas de organização e classificação: progressão parcial, quando o regime for seriado; calendário escolar; reclassificação de alunos; avaliação de alunos, dentre outros elementos que caracterizam o regime didático e escolar. Para a instituição do SME há que refletir a partir de que normas as escolas pautarão seu funcionamento didático, administrativo, disciplinar, financeiro: será a partir de formulações elaboradas descentralizadamente em cada estabelecimento de ensino, ou por conjunto de escolas, ou, ainda, envolvendo a totalidade das escolas da rede?

- **Atenção aos Professores.** O SME envolve também a explicitação de elementos relativos à valorização dos profissionais da educação, programas de capacitação para professores em exercício, bem como a indicação de condições em que a experiência docente será pré-requisito para o exercício profissional de funções do magistério. Este conjunto de explicitações exigirá, necessariamente, o envolvimento dos docentes das escolas municipais e sua associação na formulação da lei do SME.

- **Formas de Colaboração entre as Instâncias do Estado.** A lei do SME deverá também mencionar as formas de colaboração entre estabelecimentos de ensino de diferente mantenedoras e com o sistema de ensino do estado, para o que, no processo de sua formulação, também estarão envolvidas as escolas locais e a representação da instância estadual.

Dimensão organizativo-local

A comunidade local é, a um só tempo, um espaço político e simbólico; um espaço de gestão e de compartilhamento, de consumo de bens, de prestação de serviços e de provimento de equipamentos urbanos. Como espaço delimitado, tem um fundamento territorial. Considerar a territorialidade à qual a lei do SME atenderá é fundamental pois, como assinala Bravo (2007, p. 2, citando Aguilar), a "diversidade social, econômica, cultural e histórica [...] sendo estrutural e conjuntural, determina limites de ação dos dirigentes educacionais". É considerar que existem faixas territoriais com restrita densidade demográfica e que apresentam perspectivas diversas em termos de atividades exercidas e necessidades a serem atendidas, incluindo as educacionais. Falar de diversidade dos municípios é ter

em conta que existem as regiões metropolitanas que são espaços de confluência e articulação de um conjunto de municípios contíguos, integrados de muitas formas. A esta proximidade entre alguns municípios, que dificulta a distinção entre problemáticas enfrentadas por um e outro, Bravo chama de conurbação, ou seja, o

> encontro entre duas ou mais cidades, que ficam socialmente unidas, muito embora, pela origem e pela administração, constituem-se cidades politicamente diferentes, em que freqüentemente ocorrem problemas urbanos, como os de transportes, água, esgotos, uso do solo, educação, etc, os quais não devem mais ser tratados isoladamente em cada cidade vizinha, mas em conjunto (BRAVO, 2007, p. 45).

Cidades que ao crescer se interpenetram e apresentam problemas comuns, a diversidade entre o meio urbano e o rural, a influência exercida pelas cidades médias e metrópoles sobre cidades menores; toda esta diversidade exige reflexão no momento da criação do SME.

Ademais, a comunidade local acolhe relações sociais entre atores e grupos sociais que interagem, ora em disputa, ora em colaboração. Assim, o limite territorial é definido não apenas como um espaço físico, mas como um conjunto de redes sociais interligadas em torno de interesses, recursos e valores, frente aos quais os atores utilizam estratégias de negociação, sabotagem, sobrevivência e desenvolvimento. Estas redes sociais se manifestam também institucionalmente. Organizações e instituições da localidade devem ser levadas em conta quando um município empreender a criação de seu SME, o que dará uma fisionomia particular a cada sistema local.

Nas questões educativas estes elementos estão bem presentes, ou seja, há que se levar em conta as redes de poder construídas no local e suas interferências na intencionalidade do sistema municipal, assim como articulações dos poderes locais com âmbitos externos de decisão e ação.

A dimensão organizativa-local significa não considerar o sistema municipal como estrutura fechada, burocratizada e que se organiza e funciona por e para si mesma, autonomizada de outras instâncias e dos interesses dos atores sociais, copiável de um para outro município. Implica em incluir questões como democratização do poder municipal e referências à participação na formulação, implantação e avaliação de políticas públicas municipais ligadas à educação; prever representações comunitárias na gestão municipal, dispor-se a compor um SME em toda a sua multidimensionalidade. Considerar a dimensão organizativo-local implica em dimensionar a importância dos assuntos da educação frente aos demais focos de gestão do poder municipal.

Por outro lado, é preciso evitar interesses clientelísticos e de natureza patrimonial nos serviços relacionados à educação. Um exemplo muito comum neste aspecto é a utilização do serviço de transporte escolar como espaço de poder político e vinculado a grupos no poder, ou por ele apadrinhados.

A dimensão organizativa-local alerta para a possibilidade de ocorrência de relações de dependência com o prefeito e com os vereadores, com grupos políticos, as quais têm efeitos na educação, seja na gestão de recursos humanos, seja na gestão de recursos financeiros, dentre outros. Neste sentido a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino e não apenas da Secretaria Municipal de Educação pode prevenir esta distorção.

A dimensão organizativa-local relembra a existência de relações de poder, envolvidas na institucionalização dos Sistemas Municipais de Ensino e a consideração das forças sociais do município, superando o mero discurso sobre a importância do poder local. Destacar a dimensão organizativa-local, entretanto, não significa desconhecer que ainda muitos poderes mantém-se no âmbito de outras instâncias. Da mesma forma, significa reconhecer o direito e a liberdade de constituição do Sistema Municipal de Ensino e os instrumentos que permitem o controle, de parte do cidadão, sobre a gestão pública da escola pública.

Quando a comunidade local se mobilizar na constituição do seu sistema de ensino e enquanto a institucionalização do poder local for garantida por leis e, principalmente, por um mínimo aparato legal administrativo que responda por sua estabilidade e continuidade, projetos conduzidos por líderes personalistas, clientelistas ou patrimonialistas não persistirão de uma administração à outra ou, pelo menos, poderão ser questionados pelo fato da educação municipal ter um projeto e uma estrutura explicitada.

A educação e seu desenvolvimento institucional são apresentados nesta dimensão como um processo permanente e não exclusivo do grupo docente. Os municípios, enquanto contextos que não apenas contém a prática educativa; como, prática social, são espaços territoriais, relacionais e culturais onde se constituem as instituições e os cidadãos, através de suas múltiplas atividades e relações.

> A cidade se faz educativa pela necessidade de educar, de aprender, de ensinar, de conhecer, de criar, de sonhar, de imaginar de que todos nós, mulheres e homens, impregnamos seus campos, suas montanhas, seus vales, seus rios, impregnamos suas ruas, suas praças, suas fontes, suas casas, seus edifícios, deixando em tudo o selo de certo tempo, o estilo, o gosto de certa época [...]. Enquanto educadora a cidade é também educanda. Muito de sua tarefa educativa implica a nossa posição política e, obviamente, a maneira como exerçamos o poder na cidade e o sonho ou a utopia de que embebamos a política, a serviço de que e de quem a fazemos. A política dos gastos públicos, a política cultural e educacional, a política de saúde, dos transportes, a do lazer (FREIRE, 1997, p. 22 e 23).

Arroyo (1997), como Freire, destaca a importância do aprendizado do direito à cidade como elemento essencial das vivências de cidadania. A identificação da dimensão educativa dos espaços públicos e dos movimentos sociais contribui para

a construção de uma cultura pública diretamente relacionada à dimensão local que aqui assinalamos.

Dimensão Pedagógica

A construção compartilhada do Sistema Municipal de Ensino é em si uma empreitada educativa. A proposição de Sistema Municipal de Educação envolve posicionamentos pedagógicos, preferências políticas, éticas, estéticas, ecológicas. Ora, toda a prática educativa é prática política, recusando-se a ser aprisionada na estreiteza burocrática de procedimentos. Construir um Sistema Municipal de Ensino implica opções, rupturas, decisões, estar ou colocar-se contra ou a favor de algum sonho, esta a sua dimensão pedagógica. Construir um Sistema Municipal de Ensino é um testemunho de responsabilidade, democracia (respeito e capacidade de ser e de mostrar-se diferentes), de optar, decidir, romper, busca de superação e de coragem de construir-se com autonomia.

LEIS DE SME: ANÁLISE DO PONTO DE VISTA DE SUA FORMA

Podemos analisar a temática da criação do SME por seu *conteúdo*, *forma* ou *processo*. Essas são faces ou abordagens da questão, articuladas entre si, interdependentes. As dimensões legal, organizativa-local e pedagógica encaminham para uma análise do ponto de vista de seu *conteúdo*. O *processo* exige discussão alargada, preocupada com a participação social e a inclusão dos vários segmentos da comunidade local, envolvendo os quatro passos sugeridos por Saviani, citados anteriormente.

A questão da *forma* que a lei do SME toma, deve ser entendida em sua relação com as demais abordagens. Embora em si não tenha a centralidade das demais (não podemos tomar a lei como um texto/verdade, mas como produto de negociações e do envolvimento da sociedade e como um projeto social de impacto), sua discussão contribui para a compreensão e teorização do tema SME.

Enquanto processo, conteúdo e forma, a lei do SME envolve negociações, contestação, lutas, envolvimento da comunidade. Enquanto forma/texto indica interesses, idéias e projetos que conseguiram formular-se e impor-se hegemonicamente sobre outros concorrentes. "A conceituação de política como texto baseia-se na teoria literária que entende as políticas como representações que são codificadas de maneiras complexas", afirma Mainardes (2007, p. 37), com base em Stephen Ball. Os textos de leis, planos e outros documentos de políticas envolvem em sua composição e escritura, interesses e negociações variadas e em disputa, eliminando alguns e condensando outros. Por outro lado, há textos políticos emitidos em diferentes fases e contextos políticos, com o que se podem diferenciar os textos iniciais dos secundários, estes produzidos ao longo da implementação da política.

A forma do texto da Lei do SME possibilita muitas análises. A discussão que aqui será feita restringe-se à consideração dos títulos, capítulos e artigos que constituem os textos das leis de 184 SME criados por municípios do RS.

Há uma disparidade grande quanto ao número de artigos da lei do SME, oscilando, na amostra em estudo, entre 5 e 79 artigos. Constatou-se que um município que criou seu SME em 1997 o fez por meio de uma lei com nove artigos, a qual, quando alterada, no ano 2000, passou a ter 90 artigos. Outro caso constatado foi de um município que criou seu SME no ano 2000, com uma lei de seis artigos, e, quando a alterou, no ano de 2005, o fez por documento legal com 27 artigos. Estas totalizações de artigos decorrentes de leis que alteram uma formulação inicial do SME não foram consideradas no gráfico abaixo, mas precisam ser referidas, pois denotam que algumas das modificações introduzidas nas leis de SME constituem uma profunda reformulação da concepção de SME.

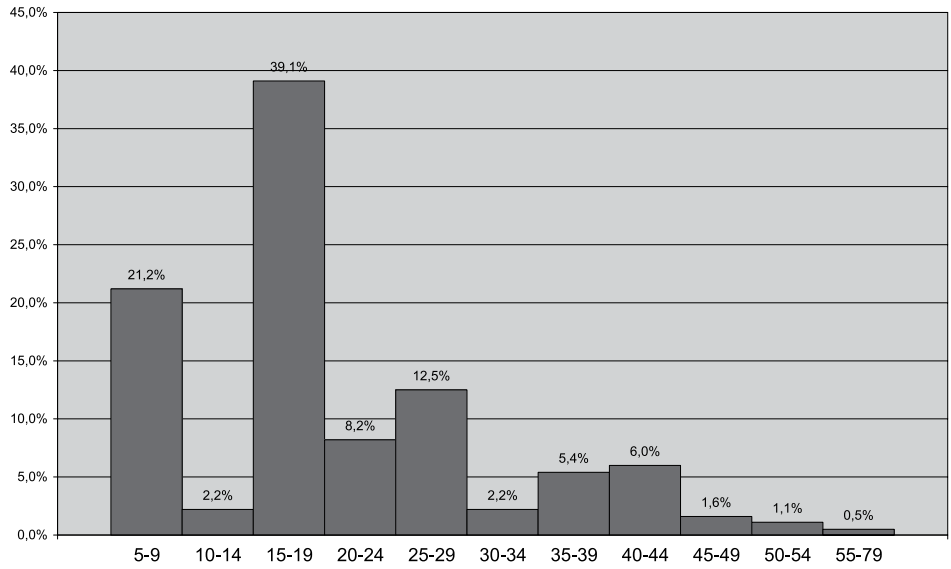


Gráfico 2. Porcentagem de artigos de leis de sistemas municipais de ensino do Rio Grande do Sul

Observa-se que municípios que cedo criaram sua lei do SME a construíram pela simples transposição de artigos da LDBEN referentes às responsabilidades municipais, nada mais acrescentando. Nesses casos, cada artigo refere um tema, incluindo: instituições compreendidas no SME, competências do CME e as da secretaria municipal de educação. Excepcionalmente, mesmo tendo criado o SME em 1997, alguns municípios explicitam uma compreensão mais abrangente da educação que desejam para o município e do documento legal que deveria instituir o SME.

Há municípios que, ao criarem o SME, referem educação e não ensino, embora o conteúdo do documento legal tenha nitidamente a conotação de ensino, ligado à escolarização e não à educação numa perspectiva ampla.

Várias leis de SME examinadas incluem conteúdos indicados como *disposições fundamentais, fins e princípios da educação municipal*, abrangendo declarações referentes ao compromisso das famílias e do Estado, a compreensão de que a educação envolve processos formativos amplos e não apenas os escolares, declarações da educação como direito e as partes que para com ela têm deveres, bem como a delimitação de que a lei do SME organiza os processos escolares. Nessa parte, há declarações acerca do que especificamente a lei está instituindo e a conformidade da mesma com documentos legais de nível nacional, dentre eles os do Fundef, indicando, por vezes, a Lei Orgânica do Município. Alguns documentos explicitam o dever do município para com a educação escolar e o tipo de atendimento com que se compromete. Erroneamente, há declarações que delimitam o sistema municipal a iniciativas de atendimento ao ensino fundamental. Alguns documentos acrescentam outros princípios considerando especificamente a realidade local, além dos que estão enunciados na LDBEN.

A *organização do sistema de ensino municipal* é, obviamente, conteúdo do texto legal, embora apenas algumas leis indiquem tal matéria com títulos e/ou capítulos específicos. Há variações na forma de conceber tal organização. Dentre os documentos que a explicitam em títulos e capítulos há conteúdos como: designação de instituições escolares que integram o SME; incumbências da Secretaria Municipal de Educação (por vezes inclui Cultura, Turismo e Desporto). Quanto a competências do município em matéria de ensino, há documentos que as mencionam frente a estabelecimentos mantidos pela iniciativa privada. Algumas leis do SME, repetindo como competência do município o estabelecido no artigo10 da LDBEN – que se refere a incumbência de baixar normas complementares para o seu sistema de ensino e a de autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino – perdem a oportunidade de indicar que organismo o fará, e o papel do CME nesse sentido.

É nessa parte que *órgãos colegiados* são mencionados. Uma referência obrigatória é o CME, suas competências, em alguns casos mencionando a sua composição, a existência de um corpo técnico-jurídico-administrativo de apoio e a necessidade de recursos orçamentários para o seu funcionamento. Há casos de menção a outros colegiados, tais como o Conselho Municipal de Alimentação Escolar e o Conselho do Fundef.

Alguns documentos legais referem uma instância participativa no SME designada Congresso Municipal de Educação ou, em outros casos, de Fórum Permanente de Educação. Não há, entretanto, maior detalhamento do funcionamento, composição, periodicidade do mesmo.

Algumas leis de SME destacam num título ou em capítulos *os níveis de educação e ensino*, incluindo educação infantil, ensino fundamental educação de jovens

e adultos e educação especial. Estão incluídos nessa parte tópicos tais como: finalidades da educação básica (mesmo em casos em que o SME não mantenha ensino médio), a necessidade de uma proposta político-pedagógica inclusiva, o atendimento às diferenças individuais e às peculiaridades da vida rural, diretrizes orientadoras dos conteúdos curriculares de educação básica, a forma de organização do ensino fundamental, a avaliação e suas características (processo contínuo, cumulativo, etc), procedimentos de reclassificação, transferências, estudos de recuperação. Há leis que discriminam em separado: (a) a *educação infantil*, suas finalidades, instituições que a oferecem e as formas de avaliação e registro do desempenho; (b) a oferta de educação básica para a população rural, a organização da escola, conteúdos curriculares e adequação metodológica para tal população, (c) o *ensino religioso* e a articulação de equipe interconfessional, (d) *educação de jovens e adultos*, a gratuidade que lhe é assegurada, os cursos e exames para atender a essa população escolar, assim como a continuidade de estudos que é assegurada à mesma, (e) a *educação especial*, a quem se destina, a articulação com estabelecimentos da iniciativa privada, a oferta de currículos, métodos e técnicas apropriados à população com tais necessidades.

Há leis que dedicam um capítulo especial aos *estabelecimentos de ensino,* no qual detalham suas incumbências, os princípios de gestão democrática que os orientarão, as categorias administrativas das instituições de ensino que compõem o SME. Alguns documentos legais especificam, em capítulos separados, as normas referentes a estabelecimentos municipais de ensino e a categorias dos estabelecimentos privados. Nesse tópico também ocorre o detalhamento do Fórum Permanente de Educação, ou Congresso Municipal, ou Conferência Municipal de Educação, instituídos por algumas das leis de SME, informando acerca de seus participantes, da periodicidade de reuniões, da atribuição da secretaria municipal de educação de convocá-lo, como será eleita a sua diretoria executiva, dentre outras especificações.

Há casos em que a *gestão democrática do ensino público* constitui um título específico no qual há menção à eleição de diretores escolares, a eleição direta dos componentes dos Conselhos Escolares, a autonomia da comunidade escolar quanto ao projeto político-pedagógico (PPP). Em geral a documentação consultada inclui na gestão democrática a participação dos profissionais da educação nos PPP, assim como da comunidade escolar em conselhos escolares. São poucas as leis que referem a eleição de diretores das unidades escolares.

As leis de SME mais detalhadas dedicam um de seus títulos aos *profissionais da educação*, onde explicitam quem são os profissionais do magistério, as incumbências do corpo docente, a formação dos profissionais da educação, a qualificação mínima para o exercício do magistério e da atividade de funcionário da educação, o incentivo à permanente atualização e aperfeiçoamento, as formas de ingresso, progressão funcional, o período reservado para estudo, planejamento e avaliação, dentro da carga horária de trabalho.

O tema dos *recursos financeiros* é um tópico, em geral especificado sob a forma de título na lei do SME, incluindo a origem dos recursos públicos para a educação municipal; a percentagem mínima de aplicação de recursos na educação; os prazos para repasse de recursos do caixa do município ao órgão responsável pela educação, a aplicação anual em educação e sua relação com o que a Lei orgânica do município especifica; o que se inclui em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino e o que não pode ser assim considerado; a transparência e periodicidade com que os registros contábeis e gerenciais deverão ser disponibilizados para o acompanhamento e fiscalização do CME; a reiteração da aplicação de 60% dos recursos do Fundef na remuneração dos profissionais do magistério.

Poucos são os casos de especificação do *regime de colaboração*, embora haja afirmativas que indicam a atuação prioritária do município na educação infantil e ensino fundamental, e a possibilidade de busca de parcerias com o Estado e a União. Um dos documentos consultados institui um grupo de assessoramento do regime de colaboração, constituindo-o com representantes do sistema estadual, de instituições privadas, do CME órgãos de representação social do município.

Disposições transitórias incluem vários temas como organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, educação a distância, em alguns casos a inserção das escolas no sistema nacional de avaliação da educação básica. Alguns municípios referem, nas disposições transitórias, a década da educação instituída pela Lei 9394/96, o que pode ter significado prático para as leis promulgadas em 1997, sendo entretanto questionável tal declaração em lei criada em janeiro de 2000, por exemplo. Esta constatação sugere que transcrição da LDBEN e/ou de outras leis de SME permanecem como possibilidade atual entre os municípios que se propõem a criar o seu sistema municipal de ensino.

ELEMENTOS CONCLUSIVOS

A ação municipal em termos de educação deverá, no caso de instituição do SME, ser marcada pela colaboração com a União e Estados, seja na forma de organização, seja no atendimento à universalização do ensino obrigatório.

Conforme a LDBEN, a colaboração da União com as demais instâncias, e portanto, para com os municípios, ocorre mediante assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, elaboração do Plano Nacional de Educação, estabelecimento de competências e diretrizes para educação infantil, ensino fundamental e médio, colaboração no processo nacional de avaliação, definição de prioridades e melhoria da qualidade de ensino. Os Estados também deverão definir formas de colaboração com os municípios, com o objetivo de distribuição proporcional de responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma destas esferas.

Os sistemas de ensino gozam de liberdade de organizção, por isto não cabem normas nem propostas pré-definidas, a não ser o atendimento à legislação pertinente.

É a liberdade de construir-se que evidencia a dimensão pedagógica e de autonomia da estruturação do Sistema Municipal de Ensino. O Sistema Municipal de Ensino não está originalmente formatado e definido por lei geral e nem por outras instâncias do estado. Como espaço de escolha, de inclusões e de omissões, de decisão, de preferências, está articulado à dimensão formativa decorrente do exercício de concepção, estruturação e implantação de uma proposta educativa organizada em forma de SME.

Para ter um sistema de ensino o município deve ser capaz de, criando-o, estabelecer normas para seu funcionamento e para orientar os processos educativos que nele ocorrem. Estabelecer normas não significa trocar a centralização federal pela centralização no município, nem produzir, localmente, rigidez, burocracia ou inflexibilidade.

Estabelecer normas pressupõe antecipação, visão de conjunto, diagnóstico das condições de educação do município, clareza de expectativas, identificação de processos relevantes, defesa de valores fundamentais, ou seja, é um esforço de definição de propostas e de conhecimento dos interesses e da cultura local sem perder de vista as articulações com o regional, o nacional e o global.

Os Sistemas Municipais de Ensino são criados localmente por lei municipal. Como referimos anteriormente, criar um SME não é repetir os artigos 11 e 18 da Lei 9394/96. Outros municípios supervalorizam o executivo e ponderam, equivocadamente, que, tendo em funcionamento Secretarias Municipais de Educação, já têm, da sua maneira, um SME, sem a necessidade de criá-lo por lei em processo que envolva as forças sociais da localidade. Ao contrário, seja pela incipiência das propostas educativas, pelo exercício sufocador do patrimonialismo, ou pela força do executivo, é que a proposição de Sistema Municipal de Ensino se apresenta em sua importância e urgência.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Natércio. A globalização, o Estado e a escola pública. *Revista do Fórum Português de Administração Educacional*, n. 4, p. 33-42, 2004.

ARROYO, Miguel G. O aprendizado do direito à sociedade: Belo Horizonte, a construção da cultura pública. *Educação em Revista*, n. 26, p. 23-38, 1997.

BARROSO, João. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. IN: BARROSO, João (Org.). *A escola publica: regulação, desregulação, privatização*. Porto: ASA, 2003, p. 9-18.

BRAVO, Ismael. *Gestão educacional no contexto da territorialização*. Campinas: Alínea, 2007.

CARNIELLI, Beatrice Laura. Recursos federais para a educação fundamental: a longa história do descompromisso. *Ensaio* – avaliação e políticas públicas em educação. Rio de Janeiro, v. 8, n. 26, p. 81-100, 2000.

DAVIES, Nicholas. Conselhos do FUNDEF – a participação impotente. *Ensaio* – avaliação e políticas públicas em educação. Rio de Janeiro, v. 11, n. 41, p. 505-517, out-dez/2003.

FREIRE, Paulo. *Política e Educação*. São Paulo: Cortez, 1997.

MAINARDES, Jefferson. *Reinterpretando os ciclos de aprendizagem*. São Paulo: Cortez, 2007.

OZGA, Jenny. *Investigação sobre políticas educacionais*. Porto: Ed. Porto, 2000.

SARAIVA, Suzana Barros Correa. Avaliando as causas da extinção do Conselho Federal de Educação (1961-1994). *Ensaio*, v. 7, n. 25, p. 369-388, 1999.

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

TEIXEIRA, Lúcia Helena. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-708, set-dez/2004.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Características do Poder Educativo. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, v. 89, p. 48-58, 1994.

_____. *O nacional e o local*: ingerência e permeabilidade na educação brasileira. Bragança Paulista: Ed.USF, 2005.

_____. Gestão da educação municipal: composição dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul. *Ensaio* – avaliação e políticas públicas em educação. Rio de Janeiro, v. 14, n. 52, p. 349-364, jul-set/2006.

FLÁVIA OBINO CORRÊA WERLE é professora titular da Universidade do Vale do Rio dos Sinos; possui doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. E-mail: flaviaw2008@gmail.com.

ADRIANE BRILL THUM é professora da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, com mestrado em Engenharia Florestal pela Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: adrianebt@unisinos.br.

ALENIS CLEUSA DE ANDRADE é licenciada em Matemática, atuou como bolsista de Iniciação Científica com bolsa da FAPERGS. E-mail: alenisb@yahoo.com.br.

Recebido em outubro de 2007.
Aprovado em março de 2008.

ANEXO I

Constituição Federal de 1988: Art. 211 – A União, os Estados, o Distriro Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino. ... Parágrafo 2º – Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. ... Parágrafo 4° – Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. ... Art. 212 – A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18 e os Estados, o Distriro Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. ... Parágrafo 2º – Para efeito do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

Constituição do estado do Rio Grande do Sul, 1989: Art. 197 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: ... VI – gestão democrática do ensino público ... Art. 206 – ... Parágrafo único – Os municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração com os sistemas federal e estadual. Art. 207 – ... Parágrafo 2° – O Conselho Estadual de Educação poderá delegar parte de suas atribuições aos Conselhos Municipais de Educação. Art. 216 – Todo o estabelecimento escolar a ser criado na zona urbana deverá ministrar ensino fundamental completo. .... Parágrafo 2º – Na área rural, para cada grupo de escolas de ensino fundamental incompleto, haverá uma escola central de ensino fundamental completo que assegure o número de vagas suficiente para absorver os alunos da área. Parágrafo 3º – O Estado, em cooperação com os Municípios, desenvolverá programas de transporte escolar que assegurem os recursos financeiros indispensáveis para garantir o acesso de todos os alunos à escola. Parágrafo 4º – Compete aos Conselhos Municipais de Educação indicar as escolas centrais previstas no parágrafo segundo.

Lei 9394/96: Art 8º – A União, os Estados, o Distriro Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. Parágrafo 1° – Caberá à União a coordenação da política nacional de educação articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Parágrafo 2º – Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei. ... Art. 11 – Os Municípios incumbir-se-ão de: 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 a 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, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição à manutenção e desenvolvimento do ensino. Parágrafo único – Os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao

sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. ... Art. 12 – Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: I – elaborar e executar sua proposta pedagógica; II – administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; III – assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidos; IV – velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente; V – prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento; VI – articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola; VII – informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica. ... Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. ... Art. 18 – Os sistemas municipais de ensino compreendem: I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal; II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação.

ANEXO 2 – EXEMPLOS DE FORMA/ESTRUTURAÇÃO DE LEIS DE SME

Município	Título	Capítulo
MUNICÍPIO A (7 artigos) – 1997	Nenhum	Nenhum
MUNICÍPIO B (8 artigos) – 1999	I – Da educação	
	II – Da estrutura e organização do SME	I - Da organização do SME
		II – Dos órgãos e instituições do SME
	III – Da gestão democrática	
	IV – Dos profissionais e dos trabalhadores da educação	
MUNICÍPIO C (18 artigos) – 2002	I – Da educação municipal	
	II – Dos princípios e fins da educação	
	III – Do sistema Municipal de Ensino	I – Da estrutura, organização e composição
		II – Da Secretaria Municipal de Educação
		III – Do Conselho Municipal de Educação
		IV – Da autonomia dos estabelecimentos de ensino
		V – Dos demais conselhos
	IV – Da gestão democrática do ensino público municipal	
	V – Dos profissionais da educação na rede pública municipal	
	VI – Das disposições gerais	

Município	Título	Capítulo
MUNICÍPIO D (37 artigos) – 1998	I – Das disposições fundamentais	I – Da educação
		II - Dos princípios e dos fins da educação
		III – Do direito à educação e do dever de educar
	II – Da organização do SME	
	III – Dos níveis de educação e ensino	I – Da educação infantil e do ensino fundamental Seção I – Das disposições gerais Seção II – Da educação infantil Seção III – Do ensino fundamental Seção IV – Da educação de jovens e adultos
		II – Da educação especial
	IV – Dos estabelecimentos de ensino	I – Das disposições gerais
		II – Dos estabelecimentos de ensino municipais
		III – Dos estabelecimentos privados de ensino
	V – Dos profissionais da educação da rede pública municipal	
	VI – Dos recursos financeiros	
	VII – Das disposições gerais	

Município	Título	Capítulo
MUNICÍPIO E (42 artigos) – 1997	I – Das disposições fundamentais	I – Da educação
		II – Dos princípios e fins da educação municipal
		III – Do direito à educação e do dever de educar
	II – Da organização do SME	
	III – Dos níveis de educação e ensino.	I – Da educação infantil e do ensino fundamental. Seção I – Das disposições gerais Seção II – Da educação infantil Seção III – Do ensino fundamental Seção IV- Da educação de jovens e adultos
	IV – Dos estabelecimentos de ensino	
	V – Dos profissionais da educação	
	VI – Dos recursos financeiros	
	VII – Do regime de colaboração	
	VIII – Das disposições gerais	
	IX – Das disposições transitórias	
MUNICÍPIO F (44 artigos) – 2000	I – Da educação	
	II – Dos princípios e fins da educação	
	III – Da estrutura e organização do Sistema	
	IV – Da organização e administração do ensino	
	V – Da gestão democrática do ensino público	
	VI – Dos profissionais da educação da rede pública municipal	
	VII – Dos recursos financeiros	
	VIII – Do regime de colaboração	
	IX – Das disposições transitórias	

Município	Título	Capítulo
MUNICÍPIO G (79 artigos) – 2005	I – Das Disposições Fundamentais da Educação	
	II – Dos Princípios e Fins da Educação	
	III – Do Direito à Educação e do Dever de Educar	
	IV – Da Estrutura e Organização do Sistema Municipal do Ensino	I – Da jurisdição do sistema municipal de ensino II – Dos Órgãos e Instituições do Sistema Municipal de Ensino Seção I – Da secretaria municipal de educação e cultura Seção II – Competências da secretaria Seção III – Do Conselho Municipal de Educação Seção IV – Das Instituições de Ensino Seção V – Da Gestão Democrática Seção VI – Do Regime de Colaboração
	V – Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino	I – Da composição dos níveis escolares. II – Da Educação Básica Seção I – Das disposições gerais Seção II – Da Educação Infantil Seção III – Do Ensino Fundamental Seção IV – Da Educação de Jovens e Adultos
	VI	Seção I – Dos Profissionais Da Educação Dos Docentes
	VII – Do Financiamento da Educação	
	VIII – Das Disposições Gerais e Transitórias	