

ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL NO TOCANTINS: ENTRE A CONSERVAÇÃO DE REDES E O PROCESSO EFETIVO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE SISTEMAS

LAGARES, Rosilene – UFT

GT- 05: Estado e Política Educacional

Resumo: Este texto aborda estudo realizado a respeito da opção de Municípios do Tocantins quanto à organização e gestão de suas atribuições educacionais, destacando o processo efetivo de institucionalização de sistemas municipais de educação. Identifica três situações específicas no Tocantins: Municípios que se conservam como redes de ensino; Municípios que, mesmo não tendo feito formalmente a opção pela institucionalização de seus sistemas, se encontram organizados institucionalmente como redes de ensino; e Municípios que fizeram a opção pela institucionalização dos seus sistemas. Evidencia que a educação organizada em Municípios no Tocantins se caracteriza mais pela conservação de redes do que pela institucionalização de sistemas. Destaca que o processo efetivo de institucionalização de sistemas está eivado de incertezas e de desafios que interferem significativamente na oferta de uma educação de qualidade para todos no âmbito municipal.

Palavras-chave: Organização e gestão da educação municipal. Redes de ensino. Processo efetivo de institucionalização de sistemas municipais de educação. Tocantins.

Introdução

Este texto aborda estudo realizado a respeito da opção que Municípios do Tocantins vêm fazendo para a organização e a gestão de suas atribuições educacionais. Mais precisamente, trata dessa opção na forma do processo efetivo de institucionalização de sistemas municipais de educação (SMEds), tomando como base o contexto da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), quando os Municípios foram imbuídos das atribuições de sistema de educação.

Para identificar a situação de Municípios do Tocantins quanto as suas atribuições educacionais, o estudo analisa algumas questões básicas: a) participação do Município na organização e na gestão da educação brasileira, bem como concepções, diretrizes, políticas e ações para organização e gestão da educação municipal, tanto pelo governo federal quanto pelo governo do Tocantins e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), sobretudo após a promulgação da CF de 1988; b) discussões, proposições e complexidade da temática acerca dos SMEds; c) idéias, práticas e processo efetivo de institucionalização da educação em Municípios do Tocantins.

Organização e gestão da educação brasileira: participação do Município

As análises indicam que as idéias relativas à necessidade de uma maior atuação dos Municípios no campo da organização e da gestão da educação não constituem algo novo no Brasil. Ao contrário, são temas recorrentes no âmbito das idéias sobre educação, sobressaindo-se em alguns momentos e se tornando acirrados a partir dos anos 1980.

Até os anos 1980, os Municípios constituíam-se em redes de ensino dos sistemas estaduais de educação (SEEDs), responsabilizando-se mais pela execução e parte da manutenção do ensino e, menos, por seu planejamento e com capacidade de decisão.

Nos anos 1980, iniciou-se um acirrado processo de mudança no campo das idéias, das práticas e da institucionalização da educação municipal no Brasil, como resultado, também, dos intensos debates da necessidade e importância de descentralização na educação.

Nesse período, alguns elementos destacaram-se e contribuíram com propostas de descentralização na educação, chegando à esfera municipal: a) a criação da Undime, em 1986, e b) a promulgação da CF de 1988 (BRASIL, 1988), que retomou o princípio da descentralização, mudando profundamente o pacto federalista brasileiro, dando nova configuração aos Municípios e à educação, permitindo a organização de SMEDs. No entanto, continua um alto grau de desigualdade material e institucional na educação municipal no país.

Nos anos 1990, aprofundou-se o debate a respeito da organização de SMEDs e do regime de colaboração dispostos na CF de 1988. Esse período apresenta, também, alguns elementos indutivos e formadores para a maior atuação dos Municípios. A Emenda Constitucional (EC) n^o 14/96 (BRASIL, 1996a) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n^o 9.394/96 (LDB/96) (BRASIL, 1996b) reorganizaram as atribuições educacionais dos entes federados. Foram implementados programas governamentais federais voltados para a descentralização e municipalização na educação, com o apoio técnico do Ministério da Educação (MEC), como o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem), nos anos 1990. O Conselho Nacional de Educação (CNE) teve uma presença ativa, com a emissão de atos normativos que orientavam direta ou indiretamente a organização e a gestão da educação pelos Municípios.

Nos anos 2000, continua a ênfase à atuação municipal na organização e na gestão da educação infantil e do ensino fundamental. Nesse período, destaca-se no processo de convencimento e de construção de bases de atuação o Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei n.º 10.172/01 (BRASIL, 2001) –, reforçando as atribuições dos Municípios e dispendo sobre a necessidade da elaboração, implementação, publicização, acompanhamento e avaliação de planos municipais de educação (PMEs); a criação da Uneme, em 2003, e a atuação do MEC, sobretudo com o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), em 2004, e o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), em 2005.

Sistemas municipais de educação: discussões, proposições e complexidade

Referindo-se às idéias quanto à necessidade da institucionalização de SMEs, dissensos apresentam-se tanto no âmbito das formulações teóricas quanto das políticas, elaboradas ou retomadas. Há argumentos favoráveis, como o de maior democracia, participação e controle social nas questões educacionais, e contrários, como o da fragmentação da educação em inúmeros sistemas de educação, identificando-os com as políticas de caráter neoliberal (CURY (2000a; 2000b), DUARTE (2003), SARMENTO (2004; 2005), BORDIGNON (2000; 2004; 2005), SAVIANI (1999), SANDER (1993), GADOTTI (2000), SOUZA; FARIA (2003), VERZA (2000), ABREU; BALZANO (2001) e MARTINS; OLIVEIRA; BUENO (2004)).

Essa discussão tem como cenário um sistema de educação de base federativa e municipalista somente a partir de 1988, e, no momento, constitui uma permanente guerra de posições. Por isso, a idéia de unidade, de consenso relativo ao tema é ilusória, e só serve para deixar espaços abertos às forças contrárias à transformação social. Assim, não é possível uma análise que desconsidere a complexidade e as contradições das instituições municipais e dos demais entes federativos no Brasil, bem como de seus efeitos nas políticas e na gestão da educação, uma vez que os Municípios são responsáveis pelo ensino obrigatório e pela educação infantil e buscam suas possíveis determinações, sobretudo a partir do final dos anos 1980 e anos 1990, sob a disposição constitucional e legal da possibilidade da institucionalização dos SMEs e em um contexto de políticas educativas marcadas por um campo diverso de influências.

Em meio a diretrizes, políticas e ações para a maior atuação dos Municípios na educação, sobretudo na forma de SMEs, vivencia-se no país a complexidade de distintas proposições, tanto provenientes do Estado, contemplando suas esferas administrativas, quanto do meio acadêmico, a respeito da pertinência e da definição de sistema no âmbito da educação e sistema no âmbito da educação municipal.

A CF de 1988 (BRASIL, 1988) deu uma nova estrutura a educação brasileira, que passou a contar com os SMEs. Nos anos 1990, acentuou-se o apoio de organismos internacionais a medidas educacionais de caráter descentralizador como um dos eixos da reforma do sistema escolar, mediado, especialmente, pela chamada revolução tecnológica e informacional e pela reestruturação produtiva.

Entretanto, no Brasil, as discussões e a complexidade envolvendo a concepção, natureza, nomenclatura, características, elementos constitutivos, objetivos, finalidades de um sistema de educação acirraram-se a partir dos anos 1970 e ganharam destaque no final da década de 80, por ocasião das discussões da LDB (BRASIL, 1996b), e do PNE (BRASIL, 2001).

Essas discussões são marcadas historicamente por duas posições básicas em campos teóricos divergentes que disputam a forma de organização e de gestão dos sistemas no âmbito da educação. Embora se valham de pressupostos diferentes, é possível captar alguns aspectos de convergência para a organização e a gestão do sistema de educação, como o princípio de totalidade, o conjunto de elementos necessários, o valor da definição de um objetivo educacional, ou seja, da intencionalidade.

A abordagem da organização e da gestão da educação pelos Municípios, sobretudo na forma de sistemas próprios mostrou a complexidade da questão, envolvendo a natureza de um SME, bem como suas características, objetivos e finalidades. Essa complexidade confirma que, a despeito dos esforços pelo poder público e de instituições ligadas à educação municipal, a institucionalização de SMEs é uma questão, ainda, a ser refletida.

Essa decisão implica conhecer e discutir as condições políticas e tributárias do Município, para que tais opções (se constitucionalmente fundamentadas) signifiquem um caminho para a melhoria mais elevada da educação pública. As primeiras deparam-se com problemas de continuidade administrativa e de composições transitórias potenciadas por uma, ainda, precária organização da sociedade civil e, as segundas, são dependentes de iniciativas mais amplas ligadas a uma reforma tributária.

Elementos constitutivos de um sistema municipal de educação

A pesquisa realizou, também, o levantamento e a análise de um conjunto de características ou condições apontadas como constitutivas de um SMEd, na legislação, em orientações oficiais e de instituições e na literatura educacional (expressamente mencionados ou decorrentes de interpretação), com a promulgação da CF de 1988, denominados no trabalho de elementos constitutivos de um SMEd, sendo a necessária intencionalidade, ou seja, a opção por uma concepção de educação e a definição de um objetivo comum; os órgãos executivos e os órgãos colegiados consultivos e normativos da educação municipal; as normas complementares, ou seja, uma legislação municipal suplementar a legislação federal e estadual, por exemplo, uma lei municipal organizando o SMEd; os atos de criação, autorização, credenciamento e supervisão das instituições públicas municipais de educação; os atos de autorização, credenciamento e supervisão das instituições de educação infantil da iniciativa privada; a construção de um projeto político-educacional *local*, traduzido no PME e em projetos político-pedagógicos (PPPs) das escolas; a garantia de planos para os profissionais da educação (docentes e não-docentes); a gestão efetiva dos recursos financeiros pelo dirigente municipal de educação; a garantia do princípio da gestão democrático-participativa; o regime de colaboração; e a autonomia e a própria interação entre esses elementos.

Da análise, sobressaiu o desafio da construção de uma relação horizontal na gestão da educação, em oposição à histórica relação vertical marcada pelo planejamento e decisão concentrados nos órgãos administrativos em detrimento da participação das instituições de educação e da sociedade. Os sistemas de educação devem organizar seus elementos constitutivos em elementos autônomos, com a devida interação, tendo em vista uma intencionalidade coletiva, um objetivo comum para a educação.

O estudo evidenciou, também, que as normas, bem como as orientações oficiais e institucionais e os estudos acadêmicos por si só não garantem ou sustentam a opção do Município pela organização destes elementos constitutivos, ou seja, pelo processo efetivo de institucionalização do SMEd. Somando-se a eles, o pressuposto fundamental é que o Município assuma a educação como uma política pública e se ocupe sistemática, metódica e permanentemente com o conhecimento, a compreensão, a análise, a problematização de sua realidade educacional, tendo em vista a construção de propostas com o apoio técnico e financeiro do Estado e da União.

Municípios no Tocantins: idéias, práticas e institucionalização da educação

O trabalho buscou identificar, ainda, como alguns Municípios do Tocantins estão (re)agindo às orientações, diretrizes, normas e ações federais, estaduais, institucionais e teóricas para organizarem e realizarem a gestão da educação em seu âmbito, com destaque para os Municípios que fizeram a opção pela institucionalização de SMEs.

Em uma comparação entre os dados e as informações para verificar se o Município se conserva como rede de ensino ou está em processo efetivo de institucionalização do SME foi possível identificar certa regularidade, indicando que pelo menos dezoito Municípios do Tocantins fizeram a opção pelo processo efetivo de institucionalização de SMEs e que 121 Municípios conservam-se como redes de ensino.

Observou-se que a educação municipal no Tocantins se caracteriza mais pela conservação das redes de ensino e, nos Municípios que fizeram a opção por sistemas próprios, de um lado, há elementos de uma proposta idealizada, ainda a ser institucionalizada e, de outro lado, a possibilidade concreta, fruto da realidade política, econômica, cultural, social em que estão inseridos.

Por meio de uma caracterização da posição da esfera municipal no Tocantins, foram analisadas as principais diretrizes, políticas e ações para a educação municipal originadas e/ou disseminadas pela Constituição do Tocantins de 1989 (TOCANTINS, 1989) e pelos agentes institucionais da pesquisa, sendo o SEEd-TO (Conselho Estadual de Educação – CEE – e Secretaria Estadual de Educação/Assessoria aos Sistemas Municipais de Educação – Seduc/Asmet), Undime-TO, Uncme-TO e Pró-Conselho-MEC.

No caso do SEEd-TO, verificou-se que, apenas em 2004, as instituições municipais de educação que se conservam como redes de ensino foram reconhecidas como integrantes de sistema de ensino estadual, exigindo-se, para tanto, a formalização de convênios.

Em julho de 2004, a Seduc organizou uma assessoria aos SMEs, com o objetivo de apoiar não só os sistemas como, também, as redes de ensino. No tocante aos Municípios, pareceu caracterizar-se pela mediação de projetos, programas e ações do

governo federal do que pelo desenvolvimento de diretrizes, políticas e ações específicas às necessidades e possibilidades do Estado.

Como diretrizes próprias do SEEd, podem ser apontados um Termo de Convênio, de Parceria e Cooperação Mútua (TOCANTINS, 2004), estabelecido com as redes municipais de ensino (também com alguns Municípios que fizeram a opção pelo processo efetivo de institucionalização do SMEd), para atos de supervisão de suas instituições de educação básica, a realização de alguns outros convênios pontuais com alguns Municípios e, ainda, a atuação do CEE com a emissão de atos de autorização e de credenciamento de instituições municipais.

O CEE do Tocantins não pareceu impor suas diretrizes aos Municípios, ou seja, busca não interferir nas decisões municipais, e, até mesmo possibilitar que os Municípios reflitam a respeito do significado da opção pelo processo efetivo de institucionalização, bem como a respeito das alternativas para regulamentá-lo.

Também, a Undime-TO e a Uncme-TO, de modo geral, pareceram querer proporcionar conhecimentos aos Municípios, seja para a organização de sistemas e conselhos normativos próprios, seja para a integração consciente ao SEEd.

A Uncme-TO, por meio do seu representante estadual, desenvolve um trabalho relevante com os Municípios, subsidiando-os com informações e capacitando conselheiros de CME e técnicos de secretarias municipais de educação. A Uncme-TO trabalha, também, com a Undime-TO, e é a sua principal colaboradora. Porém, a despeito da relevância dessas entidades, verificou-se que há questionamentos de dirigentes municipais de educação sobre a efetividade de sua atuação.

No Tocantins, a tese de institucionalização dos SMEds é defendida tanto por representantes do SEEd quanto da Undime-TO e Uncme-TO, com o argumento da autonomia normativa e da possibilidade de elaboração de políticas públicas educacionais próprias que permitem ao Município cuidar melhor das suas questões educacionais. Entretanto, a despeito desses argumentos, é possível dizer que vêm prevalecendo certa inconsistência e/ou insuficiência no tocante ao sentido e aos elementos constitutivos do SMEd, bem como certa fragilidade nas diretrizes, políticas e ações para a efetivação da educação municipal.

Pode-se dizer, de um modo geral, que há esforços e ações concretas significativos dos agentes institucionais do campo da educação tocantinense no apoio técnico à educação municipal no Estado. Entretanto, há a necessidade de maior agilidade e fundamentação, maior número de dados e de informações sistematizados

relativos à educação municipal no Estado, mais discussões a respeito do sentido e dos elementos constitutivos de um SMEd, da efetivação do regime de colaboração Estado-Município, do planejamento coletivo entre os sistemas de educação, para evitar a fragmentação (ou sua continuidade) na organização e na gestão da educação.

Os agentes institucionais, em muitas ações, limitam-se ao cumprimento de decisões políticas centralizadas na instância estadual e/ou federal e à definição de procedimentos administrativos práticos para a aplicação dessas políticas.

Na realidade, ao optar pelo processo efetivo de institucionalização do sistema, o Município não fica independente do Estado ou da União. Ocorre uma maior definição e delimitação de suas competências político-pedagógicas, administrativas e financeiras referentes à organização da educação nacional. Nessa delimitação e definição, deve haver permanente e sistemático diálogo com os demais entes, considerando que, como sistema de educação, o Município passa a ser o responsável direto pela normatização, planejamento e definição das políticas públicas educacionais municipais, as quais devem estar articuladas as do respectivo Estado e da União.

A realidade político-administrativa de alguns Municípios no Tocantins indicou que não houve alterações significativas nem em sua estrutura organizativa nem em sua área de competência. Foi observado que alguns deram início a esse processo somente a partir dos anos 2000, e em um número muito reduzido. Poucos Municípios, explicita e publicamente, declararam-se dispostos a organizar administrativa, política e normativamente, e com mecanismos de gestão democrática, com planejamento, participação e controle social, as instituições de educação infantil e de ensino fundamental e a manter regime de colaboração com as demais instâncias.

Foram verificadas, também, opções distintas quanto à organização e gestão da educação nos Municípios da amostra: a) Municípios que declararam não pretenderem o processo efetivo de institucionalização de SMEds, por entenderem que a integração é a melhor opção ou por não possuírem as condições necessárias para a organização do conjunto de elementos constitutivos de um sistema; b) Municípios que declararam que estão discutindo sua opção; c) Municípios que declararam a pretensão pelo processo efetivo de institucionalização de sistemas próprios, mas que, ainda, não dispõem de capacidade administrativa, pedagógica, curricular e política para sustentar essa opção; d) Municípios que desempenham muitas atribuições de um sistema de educação (de fato), mas não estão instituídos legalmente (de direito); e) Municípios que declararam estarem em processo efetivo de institucionalização de seus SMEds.

Nos Municípios que se conservaram como redes de ensino, um conjunto de evidências atesta a não-especialização político-estrutural na área da educação. A grande maioria apresenta uma precariedade na estrutura político-administrativa da educação municipal e, alguns, a sua inexistência. São típicos os exemplos de falta de pessoal ou de qualificação de uma equipe pedagógico-administrativa nos órgãos executivos; de ausência de tratamento equânime aos níveis e modalidades de educação; de pulverização das instituições de educação; de ausência de mecanismos de gestão democrático-participativa nos órgãos e instituições – baixo número de CMEs, definição dos diretores/gestores escolares e de outros funcionários da instância municipal mediante indicações políticas do executivo e/ou legislativo municipal, vigorando as preferências políticas, justificadas pela racionalidade instrumental, escolas sob a tutela dos órgãos executivos; de ausência de propostas pedagógicas nas escolas e de ausência de planejamento da educação municipal, cujas ações ficam à mercê, muitas vezes, de demandas cotidianas e/ou de programas, projetos e ações pontuais financiados pelo governo federal e/ou estadual, marcados pela não regularidade e pelo acesso diferenciado – a possibilidade de celebração desses convênios gera competição por recursos, desconsiderando, muitas vezes, a precariedade de profissionais e recursos financeiros para o cumprimento das exigências estabelecidas nas normas; de exclusão dos profissionais da educação não-docentes dos planos de carreira existentes e da não-efetivação desses.

A institucionalização de SMEs trata quase sempre como provisório o já instituído, o já estabelecido pela norma e pelo costume, para trabalhar com o instituinte, o processo de autocriação da educação que se quer. É justamente essa a realidade da maioria dos Municípios do Tocantins que declararam a opção pelo processo efetivo de institucionalização de sistemas de educação, podendo ser sistematizada em algumas situações distintas: a) Municípios com SMEs legalmente instituídos, mas sem funcionamento efetivo; b) Municípios em situação inicial no processo efetivo de institucionalização de seus SMEs, tendo em vista a instituição de poucos elementos constitutivos a um sistema próprio de educação; c) Municípios em situação adiantada no processo efetivo de institucionalização de seus SMEs, vez que instituíram vários (não todos) elementos constitutivos, estágio em que estão os Municípios com maior número de habitantes.

Os resultados da pesquisa convergem com abordagens que são apresentadas pela literatura educacional especializada, apontando os aspectos financeiros, político-

institucionais, organizacionais e culturais como definidores da efetividade do processo de institucionalização dos sistemas de educação pelos Municípios.

Na tentativa de estabelecer uma relação entre Municípios que estão em processo de institucionalização de SMEs e Municípios que já os constituíram, deve-se iniciar pelo critério de que já possuíam condições melhor estruturadas/constituídas, articulando-se à decisão político-pedagógica de sua efetivação.

Não obstante o significativo avanço registrado de Municípios que fizeram a opção pelo processo efetivo de institucionalização de SMEs, bem como de disporem de um mínimo de organização para o efeito de existência social, também, foi identificado um conjunto de evidências que apresentam obstáculos a esse processo, sendo desafios de ordem conceitual e cultural, político-administrativo-pedagógico, e ainda, relativos à implementação do regime de colaboração entre as diversas instâncias.

No tocante à questão conceitual e cultural, os Municípios demonstraram insuficiência e/ou inconsistência de conhecimento e informações em relação a sistemas de educação, mais especificamente quanto aos seus elementos, e, ainda, à concepção, natureza e papel do CME e do próprio SME.

Na perspectiva político-administrativo-pedagógica, ainda persistem insuficiência de sistematização de informações e dados a respeito da organização e da gestão da educação nos Municípios do Tocantins; baixa especialização político-administrativa dos órgãos administrativos; descontinuidade político-administrativa; compreensão insuficiente do que pode ser realizado pelo Município, independentemente do realizado pelos governos federal e estadual; ausência de PMEs e de uma gestão que atenda às demandas cotidianas; administração de programas, projetos e ações pontuais, financiados pelo governo federal e/ou pelo governo estadual, marcados pela não-regularidade e pelo acesso diferenciado; inexistência ou pouco debate, reflexão, problematização, estudo, avaliação e reformulação da política pública educacional do Município; ausência de tratamento equânime com a organização dos níveis e modalidades de educação e ensino, bem como pulverização da formação escolar; ausência ou reduzida autonomia dos dirigentes municipais de educação, em especial, na gestão financeira; tensão entre demanda de dirigentes municipais de educação pela participação efetiva na gestão financeira dos recursos da educação e resistência do executivo e/ou de outros órgãos municipais que lidam com as finanças, além de certo receio em lidar com recursos públicos; desconhecimento e/ou falta de qualificação de dirigentes municipais no tocante à política e gestão da educação; insuficiência e/ou

inconsistência relativas à natureza, mecanismos e dimensões da gestão democrático-participativa na educação, com experiências ditas participativas que não têm levado à construção e consolidação de práticas sociais descentralizadas, democráticas e participativas, sobretudo de decisão e controle social, embora apontem para essa direção.

Por fim, existe o desafio de estabelecer o regime de colaboração, pois, ainda, permanecem a competição, a hierarquização ou isolacionismo entre as esferas públicas, que se contrapõem à autonomia e interação entre os elementos dos sistemas de educação, que concentra esforços apenas na função de execução e nos meios educacionais.

Desse conjunto de evidências, compreendidas como desafios ao processo efetivo de institucionalização dos SMEs, algumas pareceram mais acirradas, caracterizando enfaticamente impasses políticos e culturais: a) escolha e explicitação de uma intencionalidade no tocante à educação, a serem traduzidas no planejamento da educação e das escolas; b) capacidade e/ou pertinência da regulamentação e avaliação das instituições educacionais privadas pelo poder público; c) regime de colaboração, em contraposição ao histórico regime de subordinação; d) gestão democrática da educação municipal, com a atuação dos órgãos colegiados, sobretudo do CME; e) gestão efetiva dos recursos financeiros pelo dirigente municipal de educação junto com os demais órgãos e instituições da educação municipal; f) autonomia dos elementos do sistema, em contraposição a uma relação vertical que garante o poder absoluto ao órgão executivo; g) própria interação, conforme objetivos comuns, entre os elementos do sistema, essencial para um planejamento articulado e coerente dos serviços educacionais.

Nesse contexto, em muitos casos, pertencer ao SEEd não é a melhor alternativa, em virtude de cumprimento de atribuições sem participar do processo de planejamento das políticas públicas para a educação que se materializa no âmbito municipal. De outro lado, instituir um SMEd pró-forma não é legítimo, uma vez que, também, não irá produzir políticas públicas para a educação municipal.

A descentralização parece, pois, fundamental à democratização da e na educação. Entretanto, para alguns Municípios no Tocantins esse processo pode não produzir o resultado pretendido da democratização, mas, ao contrário, provocar uma maior desestruturação da educação brasileira, em virtude de suas (im)possibilidades financeiras, técnicas, políticas, culturais concretas, no momento de assumir um sistema próprio de educação.

A descentralização das políticas públicas educacionais no Tocantins, Estado de ampla dimensão territorial, marcado por desigualdades, avança de forma diferenciada e descontínua, com características e resultados heterogêneos. Assim, essa nova configuração de efetiva institucionalização de SMEs pode contribuir para a transformação da situação de descontinuidade e/ou de desorganização político-administrativa da educação na instância municipal, ainda, significar a transferência de responsabilidades com a manutenção e desenvolvimento do ensino para Municípios que não possuem as condições materiais e humanas para garantir ensino universal de qualidade para todos.

Muitos Municípios, mesmo com dificuldades financeiras e político-administrativas, estão ampliando suas ações e responsabilidades no campo da educação. Entretanto, a maior parte dessas iniciativas localiza-se nas áreas mais desenvolvidas do Tocantins, fenômeno que indica que essa proposição não pode acontecer de forma indiscriminada. É mínima a parcela de Municípios que dispõe efetivamente de condições financeiras, institucionais, políticas e técnico-administrativas para assumirem a opção pela organização e pela gestão da educação na forma da efetiva institucionalização, inovando e ampliando a participação e a democratização das políticas públicas.

Nesse sentido, a organização e a gestão da educação municipal na forma da efetiva institucionalização do SMEd, ao contrário do que se possa crer em uma análise apressada, não é um processo livre e voluntário. Deve ser encarada compreendendo o Município como parte integrante de um sistema mais amplo, como uma construção social, valendo-se de experiências concretas, mediatizadas pela realidade cultural, política, econômica e social, incluindo as forças externas e locais, marcadas por interesses contraditórios e conflitivos. Não se pode esquecer que a gestão reflete, portanto, posições e concepções culturais, políticas, de sociedade, de educação.

Nesse processo, construídas as bases e feita a opção pelo processo efetivo de institucionalização, o próprio Município deve manifestar e operacionalizar sua opção, que não deverá acontecer de forma automática, por desejo de uma ou outra pessoa ou instituição.

Algumas considerações finais

Do estudo, pôde-se concluir que a tendência de valorizar as potencialidades e as responsabilidades educacionais dos governos municipais não garante necessariamente o conhecimento e uma adesão ampla ao processo efetivo de institucionalização de SMEs. Há inconsistência e/ou insuficiência quanto ao conhecimento da questão, resistências e, até mesmo, a negação de diretrizes e orientações para a organização e a gestão da educação municipal em SMEs. De outro lado, há, também, baixa capacidade de autonomia para a proposição de políticas alternativas e específicas.

Em meio a esses embates e situações concretas, o país tem alguns desafios fundamentais:

a) organização de um projeto alternativo de funcionamento do Sistema Nacional de Educação, para que a ênfase à atuação dos Municípios na área da educação não se constitua em uma estratégia de afastamento do governo central e/ou estadual da educação básica, e na fragmentação (ou continuidade) do sistema de ensino brasileiro;

b) enfrentamento da questão federativa, com a definição legal das competências e responsabilidades educacionais entre os entes federativos e os recursos orçamentários, esclarecendo, também, a questão da autonomia, para a construção de um sistema educacional no qual os três níveis governamentais atuem de forma cooperada; especificamente na questão orçamentária, muitos Municípios dependem do apoio econômico da União, assim como de um conjunto de macropolíticas federais que objetivem a organização e a gestão da educação municipal, seja na forma de SMEs ou de redes de ensino;

c) fortalecimento do poder local, das estruturas de poder que possibilitem aos cidadãos exercerem diretamente o seu poder;

d) definição do significado, dos elementos e das responsabilidades de um SME, tendo em vista a transição entre uma cultura integrada, ou de subsistema, ou de delegação de competências para uma cultura de autonomia e de colaboração.

Caso não se queira como resultado indesejável da descentralização a existência de estruturas municipais abandonadas de educação, o país precisa instituir um regime de colaboração que leve a uma efetiva institucionalização e democrática da educação municipal, tendo em vista a democratização do acesso e da permanência, com uma educação de qualidade para todos.

A análise conjunta dos dispositivos legais, diretrizes oficiais e institucionais e dos estudos e pesquisas não deixam margens a dúvidas quanto à necessidade da esfera municipal refletir a respeito da possibilidade da organização do SME. Concretamente,

porém, as situações poderão ser muito diferenciadas em razão da realidade atual de cada Município do Tocantins. Alguns já contam com larga experiência e condições de funcionamento mais autônomo. No entanto, a grande maioria, provavelmente, precisa realizar um esforço concentrado para superar impasses e atingir um patamar indispensável para o desempenho das competências definidas. Por isso, espera-se a atenção quanto às singularidades e possibilidades dos Municípios.

Pode-se concluir que a opção pelo processo efetivo de institucionalização do SMEd extrapola a sua simples organização legal. A autonomia municipal na educação, entendida como a possibilidade de discutir coletivamente e indicar o melhor caminho para o alcance de objetivos comuns à educação e à sua população, assenta-se em um complexo de estruturas, de procedimentos e de funções. Trata-se de uma tarefa que o poder público municipal sozinho não consegue cumprir efetivamente.

Nessas condições, atribuir simplesmente aos governos municipais a responsabilidade por políticas e serviços básicos de educação – seja aos Municípios em processo efetivo de institucionalização de SMEds, seja àqueles que se conservam como redes de ensino do SEEd – pode levar a distorções na oferta de educação. A fragmentação da educação no âmbito municipal, como se pôde observar no Tocantins, coloca na agenda das prioridades a cooperação entre os entes federados.

No contexto de reformas do Estado contemporâneo e suas possíveis determinações aos Municípios e a educação, os SMEds não podem constituir proposta oposta a um Sistema Nacional de Educação. E mesmo que o processo efetivo de sua institucionalização esteja eivado de incertezas e de desafios que interferem significativamente na oferta de uma educação de qualidade para todos no âmbito dos Municípios, o estudo e debate teórico e das experiências em desenvolvimento apresenta-se como um exercício necessário e responsável do país, para que a sociedade tenha efetivos SMEds.

Notas

1. Estudo que deu origem a Tese de Doutorado intitulada “Organização da educação municipal no Tocantins: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas”, defendida em 2007, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás.
2. Araguaína, Araguatins, Babaçulândia, Brasilândia, Carrasco Bonito, Colinas, Guaraí, Pedro Afonso, Wanderlândia (Região Norte); Arraias, Dianópolis, Taguatinga (Região Sudeste); Formoso, Miracema, Porto Nacional, Gurupi, Palmas, Pindorama (Região Central). Destes, dez foram selecionados para a pesquisa, sendo os Municípios de Araguaína, Arraias, Brasilândia, Colinas, Dianópolis, Guaraí, Gurupi, Porto Nacional, Palmas e Wanderlândia. Dentre eles, oito dirigentes municipais de educação foram entrevistados *in loco*, sendo os de Araguaína, Arraias, Brasilândia, Colinas, Dianópolis, Guaraí, Porto Nacional e Wanderlândia (44,44%). Já seis dirigentes municipais receberam questionários semi-

estruturados para auto-aplicação, sendo dos Municípios de Palmas, Gurupi, Babaçulândia, Carrasco Bonito, Formoso e Pindorama (33,33%). Não foi possível contatar três Municípios, sendo de Araguatins, Miracema e Pedro Afonso (16,66%). E um dirigente municipal de educação não quis conceder entrevista – do Município de Taguatinga – (5,55%).

3. O Estado do Tocantins possui 139 Municípios.

Referências bibliográficas

ABREU, Mariza; BALZANO, Sônia. A nova organização da educação nacional. In: RODRIGUES, Maristela Marques; GIÁGIO, Mônica (org.). *A educação escolar como tema da LDB – revisão da legislação para Secretários e Conselheiros Municipais de Educação*. 2. reimp. Brasília: Ministério da Educação (MEC)/Fundescola, 2001, p. 25-42.

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

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

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

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

_____. Congresso Nacional. *Emenda Constitucional n.º 14*, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal. Brasília, 1996a.

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

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

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

_____ (relator). BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). *Parecer n.º 9*, de 16 de fevereiro de 2000. Brasília, 2000b.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. *Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino*. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense/Faculdade de Educação (UFF/FE), Niterói.

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

MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton. de; BUENO, Maria Sylvania Simões. (orgs.) *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

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

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

_____. Criação dos sistemas municipais de ensino. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n.º 93, p. 1363-1390, set./dez. 2005.

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

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de (orgs.) *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

TOCANTINS. Assembléia Constituinte. *Constituição do estado do Tocantins*, de 5 de outubro de 1989. Palmas, 1989.

_____. Secretaria de Educação. *Termo de Convênio, de Parceria e Cooperação Mútua*, de 29 de abril de 2004. Palmas, Seduc, 2004.

VERZA, Severino Batista. *As políticas públicas de educação no município*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2000.