

(RE) CONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL NO BRASIL ENTRE OS ANOS 1990 E INÍCIO DO SÉCULO XXI

Rosilene Lagares – UFT/PPGE-Mestrado em Educação

Este trabalho tem como finalidade mapear as várias mudanças quanto à atuação dos Municípios na organização e gestão da educação, forjadas a partir dos anos 1990 ao início da segunda década do século XXI, em especial, pelo contexto de abertura política; pela Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988); pelas Emendas Constitucionais (EC) n° 14/96 (BRASIL, 1996a), n° 53/06 (BRASIL, 2006a) e n° 59/09 (BRASIL, 2009); pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei n° 9.394/96 (BRASIL, 1996b); pela Lei n° 9.424/96 (BRASIL, 1996c); pela Lei n° 11.494/07 (BRASIL, 2007); pelo Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2001a); pelo Projeto de Lei (PL) do novo PNE n° 8.035/10 (BRASIL, 2010); por atos do Conselho Nacional de Educação (CNE); por programas, projetos e ações de governos federais voltados a maior atuação educacional dos Municípios; e por ações de entidades e setores ligados a educação municipal.

Nesse sentido, o texto está estruturado em quatro seções, enfocando a nova perspectiva político-administrativa da educação municipal, quando a atribuição de sistema de educação foi prescrita na CF, e tratando da ênfase à opção pelo *processo de institucionalização efetiva* de Sistemas Municipais de Educação, sobretudo a partir do âmbito oficial.

Utiliza-se a tríade ideias-práticas-*institucionalização efetiva* para examinar a educação municipal no Brasil no período destacado: discussões, debates, concepções e posicionamentos acerca da organização e da gestão da educação no âmbito dos Municípios, como ideias; iniciativas das localidades em organizar e realizar a gestão da educação em seu âmbito e as iniciativas de transferência de atribuições de uma esfera de administração pública para outra, como práticas; iniciativas de organização constitucional e legal da educação municipal, bem como o processo de transição de redes de ensino (sistemas administrativos) a Sistemas Municipais de Educação, como *processo efetivo de institucionalização de sistema de educação*.

Ênfase e Orientação Técnica ao Processo Efetivo de Institucionalização de Sistemas Municipais de Educação/Ensino

Ao longo da história brasileira, o conteúdo da autonomia municipal não se mantém uniforme, nem contrário aos interesses da Coroa e às vicissitudes dos regimes, nem aos caprichos dos ditadores ou tecnocratas (PIRES, 1999).

No final dos anos 1980, em especial, pelas alterações provocadas com a promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), vivencia novas atribuições, de sistema de educação.

A maior atuação municipal passa a ser defendida em enfoques diferentes e sobre bases ideológicas distintas, ou como princípio democrático ou como princípio de engenharia administrativa, objetivando a construção da eficiência na prestação do setor público. Essas ideias constituem o núcleo de sustentação do consenso sobre a ideia do neomunicipalismo. Melo (*apud* PIRES, 1999, p. 149 e 152-153) sustenta, contudo, ser meramente “aparente essa unidade em torno do municipalismo”, colocando sob foco o aparente consenso relativo à autonomia do ente local, que, em sua advertência, “escamoteia um dissenso muito profundo”. Para ele, “o neomunicipalismo brasileiro ou o neolocalismo, como discurso recorrente, há de ser apreendido segundo conotações que lhe emprestam os núcleos filosóficos subjacentes, os quais, por sua vez, se inscrevem em genealogias intelectuais distintas”.

A partir dos anos 1990, o Município é sensivelmente afetado pelo marcante fenômeno de complexificação social que impôs a densificação de demandas e relações em âmbito local e pela tendência globalizante da economia e da cultura (PIRES, 1999). Novas políticas voltadas para a atuação municipal são adotadas, embora suas motivações fossem diversas das que prevaleceram no processo constituinte (SOUZA, 2004), que se aproximavam mais da defesa da democratização da gestão e da ampliação do controle social.

Em se tratando da educação sob a responsabilidade dos Municípios, vivencia-se um período de transição entre uma cultura integrada, ou de subsistema, ou de delegação para uma cultura de autonomia e de colaboração, pelo menos formalmente.

A descentralização aparece como parte do processo de reforma do Estado, como assinala Pereira (2001). As políticas educacionais são profundamente afetadas pelo esgotamento do projeto desenvolvimentista e modernizador implementado de 1920 a 1970/1980, e pela globalização da economia, que leva à reforma do Estado. A descentralização promovida nos anos 1990 não corresponde às demandas de ampliação das práticas democráticas e de maior autonomia, como a expectativa das forças progressistas dos anos 1980. Os processos de municipalização intensificados no período, como parte das políticas de descentralização, caracterizam-se muito mais como práticas de desconcentração.

Para Sarmiento (2004), os anos 1990, em razão de um ajuste econômico, são marcados pela ênfase à descentralização como modelo, pela influência de organismos internacionais na política educacional de vários países.

Shiroma (2000, p. 56) acredita que nos anos 1990 dissemina-se a ideia de que para sobreviver à concorrência do mercado, para ser cidadão do século XXI, é preciso dominar os códigos da modernidade. Assim, “mecanicamente [...] atribuiu-se à educação o condão de sustentação da competitividade nos anos de 1990”.

No Brasil, em 1993, as ideias dos organismos internacionais sobre educação “lançadas na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, começam a fertilizar a mentalidade brasileira, inspirando a publicação do Plano Decenal de Educação para Todos [...]” (SHIROMA, 2000, p. 62).

Conforme o Plano Decenal de Educação para Todos (BRASI, 1993), o Município também é responsável pelo compromisso com a educação para todos, assumido na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que implica a elaboração de seu Plano Municipal de Educação.

Necessidade de Eficiência dos Sistemas Municipais de Ensino

A partir de 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, em um processo de reformas em todos os setores da educação, a descentralização das políticas educacionais é defendida como uma das estratégias mais importantes para a eficiência do sistema de ensino e reforma anunciada ganha concretude (SHIROMA, 2000).

Acentua-se o apoio do Banco Mundial a medidas educacionais de caráter descentralizador como um dos eixos da reforma do sistema escolar. As análises do banco apontam a organização dos sistemas de educação como um dos principais obstáculos para a melhoria da sua qualidade, tendo em vista, sobretudo os custos, considerados elevados, de manutenção de um sistema centralizado. Assim, um dos eixos essenciais para a melhoria da qualidade das escolas fundamentais é a descentralização, sobretudo no tocante à aplicação de recursos financeiros, como estratégia de construção de escolas eficazes, fortalecendo-se a autonomia (PEIXOTO, 1999).

Os novos marcos legais propostos pela CF colocam a questão no centro das atenções, ao mesmo tempo em que são introduzidas alterações significativas no quadro de distribuição de poderes, responsabilidades e recursos entre as esferas governamentais. A descentralização passa a ser apontada, também, como saída para o impasse político-institucional do Estado brasileiro, acusado de excessivamente centralizador e, por isso, incapaz para responder às

mais prementes e agudas demandas de boa parte da população, sobretudo em relação ao atendimento de suas necessidades básicas (PEIXOTO, 1999).

A introdução de medidas indutoras de descentralização ocorrem em um contexto em que o Estado procura transferir atribuições que desonerassem o custo dos serviços prestados e recompusesse sua capacidade de promover investimentos produtivos. A revalorização dos governos locais na América Latina guarda sua origem, simultaneamente, nos processos de redemocratização impulsionados a partir do final da década de 1970 e na reestruturação produtiva por que passa a economia desde aquele período. Essa revalorização/reestruturação produz, por sua vez, um duplo movimento: de um lado, a redefinição das bases de intervenção do Estado na esfera social e, de outro, as mudanças organizacionais e de gestão no setor público. Essa tendência de revalorização é acompanhada, ainda, por nova sistemática de relacionamento entre os setores público estatal, público não governamental e privado (DUARTE, 2003).

A EC n^o 14/96 (BRASIL, 1996b) e a Lei n^o 9.424/96 (BRASIL, 1996c) que a regulamenta constituem-se em mecanismos definidores da expansão de sistemas e redes municipais de educação no país, ao subvincular um percentual dos recursos tributários dos Municípios, destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino como um todo ao ensino fundamental. E, ainda, reorganizar as competências dos entes federados atribuindo aos Municípios, além da obrigação com o ensino fundamental (em colaboração com o Estado), a responsabilidade pela educação infantil, e não apenas com o ensino pré-escolar.

Outro mecanismo que incentiva a organização e a gestão da educação pelos Municípios, com aspectos de descentralização financeira e de recentralização, é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), sob a coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que repassa recurso diretamente às escolas de todos os Municípios do país, desde que tenham unidades executoras devidamente legalizadas.

Ainda em 1996, é aprovada a LDB/96, Lei n^o 9.394 (BRASIL, 1996a) que, também, reforça o discurso da descentralização na educação ao destacar o regime de colaboração, a gestão democrática do ensino público, a organização de Sistemas Municipais de Ensino, as competências dos estabelecimentos de ensino e dos docentes.

Na conjuntura de implantação, a LDB/96 coloca, pela primeira vez de forma efetiva no país, a questão relativa aos sistemas de educação no âmbito dos Municípios (art. 8^o); regulamenta o *processo de institucionalização efetiva* de Sistemas Municipais de Educação (arts. 8^o, 11, 18 e 89); reitera o disposto na CF (BRASIL, 1988) quanto à possibilidade da *organização* de sistemas de educação pelos Municípios (art. 8^o); apresenta três possíveis

opções aos Municípios para organizarem a educação sob sua responsabilidade: *processo de institucionalização efetiva* de sistemas próprios de educação; onservação das redes municipais de ensino integradas ao Sistema Estadual de Educação; composição de um sistema único de educação básica que integre as responsabilidades educacionais do estado e do Município (art. 11); respalda-se na CF (BRASIL, 1988, art. 30, incisos I e II; art. 211; art. 212, parágrafo 2º) para definir as atribuições dos Municípios de baixar normas complementares ao seu sistema, bem como de autorizar, credenciar e supervisionar (art. 18); trata da inclusão das creches e pré-escolas nos sistemas de educação (art. 89).

Segundo Souza e Faria (2004), a EC n° 14/96 (BRASIL, 1996b) propõe a criação do Fundef como estratégia para garantir as condições financeiras de funcionamento deste novo sistema de educação. Tanto a CF quanto a LDB/96 e a Lei n° 9.424/96 (BRASIL, 1996c) indicam aspectos em que a colaboração entre os entes federados deve ser observada, sobretudo em relação à divisão de encargos, de planejamento e de normatização. Entretanto, o aumento da participação do Município na manutenção e desenvolvimento da educação escolar não pode ser considerado como indicador da melhoria da qualidade e de uma maior racionalização do provimento dos serviços educacionais públicos no país, conforme críticas realizadas por pesquisadores e entidades de classes, como a Undime. O aumento da participação dos Municípios no sistema de educação do país não garante a qualidade do ensino, nem mesmo em sua capacidade de atendimento ao conjunto de demandas educacionais locais reprimidas e emergentes.

Em 1997 o governo federal implanta o projeto Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), enfatizando a implementação de Sistemas Municipais de Educação e a maior atuação das próprias escolas (RODRIGUES; BRAGA, 1998).

O Fundescola, por sua vez, institui um programa de capacitação e fonte de consultas para os dirigentes municipais de educação, o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem) (com edições em 1997, 1999 e 2001), para fazer frente às mudanças na legislação que afetam a educação e o papel e responsabilidades deste dirigente.

O Prasem (BRASIL, 2001b, p. 61) ressalta o *processo de institucionalização efetiva* do Sistema Municipal de Educação, “como resultado da conquista da autonomia municipal em educação”, destacando a necessidade da estruturação e funcionamento da educação em regime de colaboração.

O CNE, sobretudo na última década, também, tem emitido atos normativos com o objetivo de apoiar a atuação dos Municípios na organização e na gestão da educação brasileira. Cury (2000), no Parecer CNE/CEB n° 30/2000 (BRASIL, 2000a), esclarece que,

em países de natureza federativa, como o Brasil, a aplicação da lei e das normas sempre deve se dirigir a situações específicas. No que tange à organização e a gestão da educação, as questões controversas devem ser resolvidas pelo CNE, cuja competência legal está estabelecida no art. 90 da LDB/96 (BRASIL, 1996a) e, também, na Lei nº 9.131/95 (BRASIL, 1995), que incumbe a CEB de analisar as questões relativas à aplicação da legislação referente à educação básica.

Em 2001, o PNE (BRASIL, 2001a, arts. 2º, 3º, 5º, 6º) explicita as atribuições dos Municípios, bem como a obrigatoriedade da elaboração, implantação, implementação e avaliação dos Planos Municipais de Educação.

O texto do PNE explicita a responsabilidade dos Municípios desde a definição de seus objetivos e prioridades, ao enfatizar atribuições, como a garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de sete a quatorze anos e a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram, assegurando-lhes o ingresso, a permanência e a conclusão; a erradicação do analfabetismo; a ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino, incluindo-se a educação infantil; a extensão da escolaridade obrigatória para crianças de seis anos de idade; a valorização dos profissionais da educação; o desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino.

Os objetivos e metas definidos pelo PNE tornam ainda mais claras as responsabilidades dos Municípios.

Programas de Apoio e Regime de Colaboração

Em 2003, o governo federal, por meio da Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino do MEC, implanta outro programa voltado para a educação municipal, o Pró-Conselho (BRASIL, 2005), com o objetivo de ampliar a capacidade de entendimento e de atuação dos conselheiros municipais de educação, implantando Conselhos Municipais de Educação (CMES) onde não existem e fortalecendo os já existentes.

A partir de 2005, o MEC, tendo em vista sua responsabilidade de assistência técnica aos Municípios, implanta outros programas, em especial, para apoio ao *processo de institucionalização efetiva* de Sistemas Municipais de Educação. Destacam-se o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime) (BRASIL, 2006b), o Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semi Árido

(BRASIL, 2007), o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (BRASIL, 2004a) e o Programa de Formação de Funcionários da Educação (Pró-Funcionário) (BRASIL, 2006c).

O Pradime retoma os objetivos do Prasem (BRASIL, 2001b) com nova denominação e conteúdos atualizados e ampliados. A atual denominação constitui uma especial deferência a Undime. Já os conteúdos avançam em direção ao contexto educacional da atualidade, incorporando acúmulos das diferentes edições do Prasem.

O Pradime tem como objetivo o fortalecimento da atuação do dirigente municipal de educação frente à gestão pública, tendo como ponto de partida sua formação continuada.

Em 2006, a EC n^o 53 (BRASIL, 2006a, arts. 7^o e 208) faz alterações significativas em aspectos que envolvem, também, atribuições dos Municípios com a educação, como a organização da educação infantil, que passa a agregar as crianças até os cinco anos de idade e, em consequência, a ampliação da duração do ensino fundamental para nove anos, níveis de educação e ensino sob a responsabilidade do Município.

Aborda a temática do regime de colaboração, que passa a exigir leis complementares para fixar as normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e concentra como prioridade a atuação do Poder Público no atendimento ao ensino regular na educação básica pública (BRASIL, 2006a, arts. 23 e 211).

Há modificações em relação à temática dos profissionais da educação escolar pública (art. 206); do financiamento da educação ((BRASIL, 2006a, arts. 212 e 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Em 2006, o CNE/CEB por meio do Parecer n^o 42 (BRASIL, 2006d, p. 3) responde consulta a respeito do sistema municipal de ensino, com voto da Câmara aprovando-a por unanimidade. Neste ato, o relator reforça as vantagens do sistema municipal de ensino para a educação no Município, destacando, dentre outros, a proximidade com a realidade.

Em 2007, a Lei n^o 11.494/07 (BRASIL, 2007, art. 37), que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), dispõe sobre conselhos para o acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos dos Fundos; o Conselho Municipal de Educação; a necessária melhoria da qualidade do ensino (art. 38); planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica (art. 40); piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (art. 41).

Ainda em 2007, o MEC apresenta o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), uma política de governo, tendo a visão sistêmica, a territorialidade e o regime de colaboração e responsabilização como um dos seus seis pilares de sustentação.

O PDE coloca “à disposição dos Estados, Municípios e Distrito Federal, instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública” (BRASIL, 2007).

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, um programa estratégico do PDE, inaugura um novo regime de colaboração conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, por meio de um compromisso fundado em vinte e oito diretrizes (BRASIL, 2007).

A partir da adesão, dita voluntária, ao Plano de Metas, os Estados, Municípios e Distrito Federal passaram à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR), que deveriam ser apresentados ao MEC. Para este planejamento, é necessário um diagnóstico quantitativo e qualitativo da realidade educacional local, considerando as dimensões gestão educacional, formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2013).

Em 2009, outra modificação nas normas relacionadas à educação, a EC nº 59/09 (BRASIL, 2009), impacta mais uma vez a gestão municipal, abordando a temática da universalização do ensino obrigatório, que é ampliado para as idades de quatro a dezessete anos, inclusive para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria, bem como ampliando a abrangência dos programas suplementares de material didático e escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde para todas as etapas da educação básica.

Outra modificação, atendendo a uma reivindicação histórica, é o estabelecimento constitucional do sistema nacional de educação, articulado pelo plano nacional de educação, com gestão em regime de colaboração por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (BRASIL, 2009, art. 214).

A Emenda, também, trata de aspectos referentes ao financiamento da educação, explicitando o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. Ainda, que os recursos financeiros devem assegurar prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (BRASIL, 2009, art. 3º e 4º).

Também em 2009, para a realização da Conferência Nacional de Educação em 2010 (Conae-2010), o MEC apresenta a proposta para que os Municípios brasileiros realizem suas Conferências Municipais de Educação e/ou Intermunicipais. Mecanismo de gestão democrática que não é utilizado por todos os territórios municipais.

Em 2010, o PL de PNE n° 8.035/10 (BRASIL, 2010, arts. 7º, 8º, 9º), enfatiza o regime de colaboração para a consecução de suas metas; cita a necessidade da adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca; enfatiza a necessidade da negociação permanente entre os entes federados, o que poderá ser materializado por meio da criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e reforça a proposta de arranjos de desenvolvimento da educação (ADE) para o fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios; afirma o dever dos Municípios de elaborar ou adequar seus planos de educação em consonância com o nacional; define que os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação.

Ênfase no Regime de Colaboração

No MEC, em 2011, é criada a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) com as atribuições específicas de apoiar o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação, aprofundando o regime de cooperação entre os entes federados; assistir e apoiar o Distrito Federal, os Estados e os Municípios na elaboração, adequação, acompanhamento e avaliação democrática de seus planos de educação em consonância com o estabelecido no PNE, bem como no aperfeiçoamento dos processos de gestão na área educacional; e promover a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação da carreira e da remuneração e as relações democráticas de trabalho.

Também, em 2011, o MEC apresenta aos Municípios dois documentos para subsidiar a atualização e reestruturação de seus PARs para o período de 2011 a 2014, sendo “Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios (2011-2014)” (BRASIL, 2011a) e “Guia Prático de Ações” (BRASIL, 2011b), para orientar a definição de ações que comporão os PARs dos Municípios para o período de 2011 a 2014, com todos os programas disponibilizados pelo Ministério e suas autarquias, com ações de assistência técnica e/ou financeira do MEC e que podem ser solicitados pelos Municípios em seus respectivos Planos, além de subações com execução pelo próprio Município.

O CNE/CEB aprova o Parecer nº 9/2011 (BRASIL, 2011, p. 5), com análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante ADE. Os

relatores partem da premissa que estes arranjos “[...] são uma das possibilidades do regime de colaboração entre os Municípios com a participação do Estado e União, e que tem potencial de contribuir eficazmente para assegurar o direito à educação de qualidade social e a desenvolvê-la em determinado território [...]”

Para justificar os ADES, ressaltam que “Apesar dos sucessos dos fundos federativos para a educação, não se pode esconder, infelizmente, os problemas que ainda persistem nos planos intra e intergovernamental.” (p. 7).

Para tanto, apontam que um dos caminhos para sobrepor o contexto de descontinuidade, ausência de quadros técnicos em boa parte dos Municípios, estratégias de cooperatividade horizontal, é pensar a educação no contexto da articulação territorial no modelo de consorciamento.

O CNE/CEB dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante o ADE na Resolução n^o 1/12 (BRASIL, 2012), argumentando que são instrumentos de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação, em determinado território, bem como para contribuir na estruturação e aceleração de um sistema nacional de educação, por meio de uma colaboração territorial horizontal articulada com o tradicional regime de colaboração vertical; da descentralização; do fortalecimento da cooperação e do associativismo para a eliminação ou redução das desigualdades regionais e intermunicipais em relação à educação básica; do fortalecimento da democratização das relações de gestão; de um sistema de planejamento e de avaliação integrados; da eficiente aplicação dos recursos de forma solidária para fins idênticos ou equivalentes; da prestação associada de serviços; da estruturação de planos intermunicipais de educação; e da consideração de tais planos, como referência, para a elaboração, execução e avaliação dos projetos político pedagógicos das instituições educacionais. Isto, com o objetivo de assegurar o direito à educação de qualidade, garantindo acesso, permanência, aprendizagem e conclusão dos estudos; e ao desenvolvimento territorial e geopolítico (BRASIL, 2012).

Também, em 2012, das discussões e sistematizações resultantes da Conae-2010, resultou o Documento Deliberações Conae (BRASIL, 2012) com uma síntese de suas deliberações, segundo a pertinência da iniciativa das ações propostas. Para os Municípios podem ser destacados: a própria organização e ou fortalecimento do sistema municipal de educação em coerência e articulação com o sistema nacional de educação; elaboração, implementação e avaliação, com ampla, efetiva e democrática participação social, do plano municipal de educação; criação, consolidação e fortalecimento do conselho municipal de educação como órgão autônomo (dotação orçamentária e autonomia financeira e de gestão),

plural (constituído de forma paritária, com ampla representação social) e com funções deliberativa, normativa e fiscalizadora; garantia de padrões mínimos de qualidade nas instituições educacionais municipais; definição de diretrizes curriculares do sistema; promoção da gestão democrática no seu sistema de ensino por meio de mecanismos próprios; valorização dos profissionais da educação; processo de avaliação de problemas de aprendizagem e desenvolvimento das instituições educativas; ampliação da jornada escolar, com garantia de tempos e espaços adequados às atividades educativas; criação do Fórum Municipal de Educação; institucionalização das conferências municipais de educação, antecedendo as conferências estaduais; ampliação e universalização gradativa do acesso ao direito à educação de qualidade a crianças de zero a três anos de idade e o atendimento obrigatório das matrículas de quatro e cinco anos na pré-escola, de forma a não cindir a educação infantil; ingresso no ensino fundamental a partir dos seis anos de idade (completos ou a completar no início do ano letivo); adequação dos espaços físicos, mobiliário e material didático pedagógico para a educação infantil e o ensino fundamental, considerando o custo-aluno/a e os referenciais de qualidade; atendimento a educação de jovens e adultos com isonomia de condições em relação às demais etapas e modalidades da educação básica; transformação do sistema de ensino em um sistema inclusivo; disseminação do uso das tecnologias e conteúdos multimidiáticos para todos atores envolvidos no processo educativo; redimensionamento, em uma concepção ampla de currículo, das formas de organização e de gestão do tempo e do espaço pedagógico, registrados no projeto político-pedagógico; renovação e manutenção das bibliotecas na educação básica; adoção de ações afirmativas voltadas para o acesso e a permanência de grupos sociais e étnico-raciais com histórico de exclusão e discriminação; definição e implementação de uma política de valorização dos profissionais da educação no Município; ampliação do investimento em educação pública em relação ao produto interno bruto; justiça social, educação e trabalho, inclusão, diversidade e igualdade (quanto às relações étnico-raciais, à educação quilombola, à educação especial, à educação do campo, à educação indígena, à educação ambiental, a gênero e diversidade sexual, a crianças, adolescentes e jovens em situação de risco, à formação cidadã e profissional, à educação de jovens e adultos, à educação prisional, à educação dos pescadores, à educação em direitos humanos, à educação religiosa) (BRASIL, 2012).

O Documento Referência para a Conae 2014 (BRASIL, 2013), construído pelo Fórum Nacional de Educação, intitulado “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”, apresenta, após cada eixo temático, um quadro com proposições e estratégias, indicando as

responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas dos entes federados tendo por princípios a garantia da participação popular, a cooperação federativa e o regime de colaboração, esperando contribuir para o planejamento e a organicidade das políticas, especialmente para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos de educação pelos entes federados.

Como se observa, sobressai neste período a temática do regime de colaboração e, no caso dos Municípios, com força a proposta dos ADEs. Entretanto, há críticas as estes Arranjos, como mostra Araújo (2012, p.2), em trabalho intitulado “Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação”, ressalta que “[...] os ADE’s apresentam um potencial maior de fragmentação do que de integração e desenvolvimento nacional, requeridos para a constituição de um sistema nacional de educação” e alerta que “[...] é preciso reafirmar a necessidade de regulamentar o regime de colaboração por Lei Complementar tal como preconizado pelo Parágrafo único do Artigo 23 da Constituição Federal de 1988”.

Considerações finais

Ao mapear as várias mudanças quanto à atuação dos Municípios na organização e gestão da educação, forjadas a partir dos anos 1980 pelo contexto de abertura política; pelas normas; por programas, projetos e ações de governos federais; e por ações de entidades e setores ligados a este campo, é possível observar, pelo menos formalmente, a ênfase a maior atuação dos Municípios e orientações técnicas para tal atuação, em especial, no formato de Sistema Municipal de Educação/Ensino.

Mesmo que a Constituição de 1988 tenha ampliado a autonomia de gestão nos territórios municipais, é preciso lembrar que da herança político-administrativa do ciclo autoritário desenvolvimentista, com um alto grau de desigualdade material e institucional existente entre os sistemas de ensino. Assim, a despeito desta “onda enfática”, diga-se assim, considera-se pertinente a observação dos sujeitos responsáveis por estes processos de organização, gestão e institucionalização da educação e dos contextos territoriais com seus “tamanhos”, que não são “únicos”, com suas especificidades e condições financeiras.

Por fim, é pertinente observar, também, o conhecido “jogo de empurra”! Situação histórica que pode ser amenizada com mais responsabilidade educacional.

Referências

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. In: 35ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2012. *Anais eletrônicos*. Porto de Galinhas, PE, 2012. 21 a 24 de Outubro de 2012. Disponível em: www.anped.org.br/anais. Acesso em: 23 jan. 2013.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Constituição Federal*, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. *Emenda Constitucional nº 59*, de 11 de novembro de 2009. Reduz o percentual da DRU, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e amplia a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214. Brasília, DF, 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. *Emenda Constitucional nº 53*, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. *Emenda Constitucional nº 14*, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal. Brasília, DF, 1996a. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. Presidência da República. *Decreto Presidencial nº 6.094*, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 2007. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. Congresso Nacional. *Projeto de Lei (PL) do novo PNE nº 8.035*, de 15 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF, 2010. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. *Lei nº 11.494*, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB; altera a Lei nº 10.195; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, 10.880 e 10.845; e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. *Lei nº 10.172*, de 9 de janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF, 2001a. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996b. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. *Lei nº 9.424*, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Brasília, DF, 1996c. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. *Lei nº 9.131*, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024/61 e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. Conferência Nacional de Educação. *Documento Referência para a Conae 2014*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: www.conae.mec.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. _____. *Deliberações Conae 2010*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: www.conae.mec.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. Plano de Desenvolvimento da Educação. *Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios (2011-2014)*. Versão Preliminar. Brasília, DF, Setembro, 2011. 2011a. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. _____. *Plano de Ações Articuladas – PAR 2011-2014 – Guia Prático de Ações*. Novembro de 2011. Brasília, DF, Setembro, 2011. 2011b. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. Secretaria da Educação Básica. *Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semi Árido*. Brasília: MEC/SEB, 2007. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 8 mar. 2013.

_____. _____. _____. *Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – Pradime*. Brasília, DF, MEC/SEB, 2006b. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. _____. *Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação – Pró-funcionário*. Brasília, DF, MEC/SEB, 2006. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 22 dez. 2006c.

_____. _____. _____. *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho: perfil dos conselhos municipais de educação*. Elaboração: Rita de Cássia Coelho e Maurício Rodrigues de Araújo. Brasília, DF, MEC/SEB, 2005. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. _____. *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Brasília, MEC/SEB, 2004a. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. _____. *Guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – Prasesm*. Brasília, DF, MEC/SEB, 2001b. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução n° 1*, de 23 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Brasília, DF, 2012. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. _____. *Parecer n° 9*, de 30 de agosto de 2011. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Brasília, DF, 2011. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. _____. *Parecer n° 42*, de 9 de agosto de 2006. Consulta sobre o Sistema Municipal de Ensino. Brasília, DF, 2006d. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 20 jan. 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil (relator). BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). *Parecer n° 30*, de 12 de setembro de 2000. Brasília, DF, 2000. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 20 jan. 2008.

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.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira

(orgs.). *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 101-106.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 21-38.

PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia municipal no Estado brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 36, n° 142, abr./jun. 1999, p. 143-165.

RODRIGUES, Maristela Marques; BRAGA, Ana Catarina (orgs.). *Caderno de atualização do guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – Prasesm*. Brasília: Ministério da Educação (MEC)/Projeto Nordeste, 1998.

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

SHIROMA, Eneida Oto *et al.* *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 18, n° 2, p. 27-41, abr./jun. 2004.

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