



SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DO OESTE CATARINENSE: uma leitura das condições locais de organização e de implementação

Ledriana Minusculi Panis

Agência Financiadora: Não contou com financiamento.

RESUMO

O trabalho tem por objetivo analisar a correspondência entre as condições locais de organização e implementação dos sistemas municipais de ensino do oeste catarinense e as expectativas de desenvolvimento educacional nutridas pelos respectivos governos locais. Procura situar o lugar e o papel do município enquanto ente da federação, com autonomia para institucionalizar seu próprio sistema de ensino, e refletir sobre perspectivas de desenvolvimento e organização local da educação. Com uma abordagem qualitativa e tem como campo empírico três microrregiões do oeste de Santa Catarina: Amai, Amnoroeste e Amosc. Os resultados alcançados indicam que a quase totalidade dos municípios já institucionalizou o sistema municipal de ensino, através de leis complementares ou ordinárias, desde a promulgação da atual LDB. Indicam, também, que as características locais dos municípios, em termos populacionais, econômicos e educacionais são muito próximas, guardadas algumas exceções. No tocante às expectativas nutridas pelos governos locais, os achados da pesquisa permitiram identificar um conjunto variado que, provavelmente, reflete tensões e angústias originárias das experiências cotidianas no âmbito da educação municipal. Já em relação aos obstáculos e às condições favoráveis à organização e implementação dos sistemas municipais, os resultados dão conta que tanto os obstáculos quanto as condições favoráveis são influenciadas por fatores locais e externos, também condicionantes da prática. Conclui que as condições de organização e implementação dos sistemas de ensino dos municípios do oeste catarinense atendem satisfatoriamente às expectativas de desenvolvimento educacional nutridas pelos governos locais, embora persistam obstáculos impostos pelos contextos internos e externos aos municípios.

Palavras-chave: Município. Sistema Municipal de Ensino. Desenvolvimento educacional.

INTRODUÇÃO

A discussão em torno dos sistemas de ensino tem representado um ponto de partida para o avanço nas políticas educacionais. Analisar a funcionalidade, as ações do sistema que não estão baseada apenas na ideia de unir e articular, mas agir com organização, tendo em vista o alcance de resultados.

O modelo federativo do Brasil, inaugurado pela Constituição de 1988, trouxe uma redefinição de funções, de poder decisório e de recursos entre as esferas de governo no

¹ Mestre em Educação pela Unoesc- Joaçaba.

provimento da educação, tendo o município ascendido à condição de ente federado, entidade com autonomia política, administrativa e financeira, com capacidade de auto-organização.

Ao município foi creditado o direito de organização do sistema próprio de ensino, embora, inicialmente, essa possibilidade tenha sido questionada. Como expõe Saviani (1999, p. 122), “na Constituição Federal não aparece a expressão os respectivos sistemas de ensino, mas os seus sistemas de ensino”. Por isso, analisa o autor, o município não teria autonomia para baixar normas próprias para educação, pois a palavra “seus” pode significar tanto de “cada um” como “deles”, ou seja, os sistemas de ensino da União, dos estados e dos municípios.

Esta ambiguidade deixada pela Constituição de 1988 parece ter sido superada com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, ao estabelecer que: “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.” (art. 8º). Para Saviani (1999, p. 123) o texto da LDB contornou a dificuldade, “ultrapassando a ambiguidade do texto constitucional e estabelecendo com clareza a existência dos sistemas municipais de ensino”.

Já para Boaventura (1997), no período anterior à Constituição Federal de 1988, os municípios, de fato, apenas funcionavam administrativamente como sistemas. O novo texto constitucional “não fez senão reconhecer a existência e a importância da educação municipal como uma situação criada e expandida ao longo do tempo.” (p. 259).

Ocorre que a LDB, assim como confirma a existência dos sistemas municipais de ensino, também torna opcional essa organização (parágrafo único do art. 11), o que tem levado algumas pessoas a denunciar certo enfraquecimento da norma constitucional. Sobre isso, Saviani (1999, p. 124) analisa:

Não parece procedente a posição daqueles que entendem que a LDB, ao tornar opcional a organização dos sistemas municipais de ensino, teria enfraquecido a norma constitucional já que esta não diz que os municípios poderão organizar seus sistemas de ensino, mas afirma que deverão fazê-lo.

Neste sentido, Saviani (1999) conclui que, apesar da LDB definir caráter opcional de organização dos sistemas municipais de ensino, deixa claras as competências e responsabilidades dos municípios na organização de seus sistemas. Conforme lemos no parágrafo único do art. 11 da LDB, além da organização dos sistemas de ensino próprios, os municípios podem “optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.”

Sobre as opções que têm os municípios, recorrendo às disposições contidas no Parecer CNE/CEB nº 30/2000, Nardi (2006, p. 60) observa que toda e qualquer escolha eleita pelo município não se dá “sem a existência prévia do sistema municipal de ensino, o reconhecimento da autonomia do município e de um regime de colaboração.” Isto porque trata-se da existência constitucional do sistema municipal, cabendo sua organização aos municípios. Esta organização e o modo de funcionamento dos sistemas ficam sob a esfera da autonomia destes entes federativos, “obedecendo ao princípio da colaboração recíproca e das normas gerais da lei de diretrizes e bases da educação nacional”. (BRASIL, 2000, p. 6).

Ademais, é nesse mesmo parecer que encontramos uma definição de sistema de ensino:

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. (BRASIL, 2000, p. 13).

Com essa configuração, podemos dizer que as incumbências dos municípios podem ser divididas em dois grupos: as que pressupõem instituição do sistema próprio em seu *modus operandi* e as que independem desta instituição, no caso da opção ser a sua integração ao sistema estadual de ensino ou a composição com ele de um sistema único de educação básica.

De acordo com a atual LDB, o município que organizar o sistema próprio tem a atribuição de baixar normas complementares para o seu sistema de ensino (art. 11, III) e autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino (art. 11, IV).

Já as incumbências de todos os municípios, independentemente da organização do sistema de ensino próprio, a partir dos deveres do poder público (art. 4º, I a IX), podem ser agrupadas no seguinte conjunto: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados; exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; oferecer a Educação Infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o Ensino Fundamental.

Considerando este campo de atribuições e responsabilidades, Sarmiento (2005, p. 1384) adverte para a importância de se preservar a reflexão sobre o significado e o lugar dos sistemas municipais no contexto nacional “com o atual quadro da globalização e do federalismo vigente no país, como ficam realmente as possibilidades democráticas? Quais os riscos da fragmentação?”

Apesar das incertezas e dificuldades reveladas por muitos municípios na organização de sistemas de ensino próprios, inclusive pela falta de compreensão do significado e das

implicações dessa organização, muitos foram organizados desde a publicação da atual LDB. Segundo Sarmiento (2005, p. 1386), “vários municípios têm realizado propostas inovadoras e buscado alternativas para diminuir as diferenças sociais em seu âmbito e a educação tem se mantido como uma questão prioritária nos discursos políticos.”

Para tanto iniciamos com o objetivo que foi analisar a correspondência entre as condições locais de organização e implementação dos sistemas municipais de ensino do oeste catarinense e as expectativas de desenvolvimento educacional nutridas pelos respectivos governos locais.

A delimitação empírica compreendeu os municípios do oeste catarinense que possuem sistemas próprios de ensino implantados a partir da aprovação da atual LDB. Para fins de representação da região, foram considerados 40 municípios da Associação dos Municípios do Alto Irani (Amai), da Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense (Amnoroste) e da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (Amosc) e, dentre estes, os que possuem sistemas próprios de ensino.

Na sequência analiso os resultados oriundo da minha pesquisa de mestrado, levanto questões que marcaram o debate sobre a constituição dos sistemas municipais de ensino nas últimas décadas, enfatizando responsabilidades atribuídas a este ente federativo e perspectivas de desenvolvimento educacional no âmbito local, sobre as quais procuro pontuar algumas condições e obstáculos atuais.

Com base no objetivo deste artigo, passo a abordar a organização e a implementação dos sistemas municipais de ensino do oeste de Santa Catarina, detendo-me especialmente na organização definida pela legislação dos municípios pesquisados nas expectativas de desenvolvimento educacional nutridas pelos municípios e nas condições que segundo os dirigentes municipais de ensino favorecem ou obstaculizam a organização e implementação desse sistema.

SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: PAPEL E PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL

O debate em torno dos sistemas de ensino municipais não é recente. Anísio Teixeira, na década de 1950, já defendia a “construção de Sistemas Municipais de Educação no Brasil” (ROMÃO, 2010, p. 107). Entretanto, passaram-se mais de vinte anos para que a ideia ganhasse institucionalidade de forma tímida, na legislação educacional estabelecida pelos governos militares. Na Lei nº. 5.692/71, mais precisamente no seu art. 71, aparece uma

possibilidade para os sistemas municipais de ensino: “Art. 71. Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto.” (BRASIL, 1971).

Caberia perguntar, então, a “quem determinaria a ocorrência das ‘condições para tanto’? A resposta era imediata: ‘os próprios conselhos estaduais de educação [...]’ (ROMÃO, 2010, p.108). Constata-se que a probabilidade de os conselhos municipais existirem era o que possibilitava a constituição de sistemas municipais de ensino na vigência da lei de 1971.

Passado o período da ditadura militar, nos anos de 1980, manteve-se por muitos anos traços deste período no campo educacional. O país necessitou de praticamente três décadas

após a sanção da Lei nº. 5.692/71, para que os sistemas municipais ganhassem relativa ‘impositividade’ legal, na LDB de 1996. Somente com a superação dos regimes de exceção, a autoafirmação dos municípios, a conquista de suas autonomias e a aquisição do estatuto de verdadeiras unidades federadas é que a descentralização das políticas públicas ganhou impulso. No caso da educação, a definição de sistemas municipais potencializa uma maior força e rapidez nesse movimento descentralizador [...] (ROMÃO, 2010, p.110)

A partir da Constituição de 1988, os municípios foram legitimamente reconhecidos como entidades autônomas. Estados e municípios são agora entes federados, são autoadministrados. “Não possuem, entretanto, a liberdade total, isto é, não são soberanos, pois estão submetidos ao aparato das normas da União e da Unidade da Federação a que pertencem.” (ROMÃO, 2010, p.28). Por isso, reitera Boaventura (1997, p. 255):

A Constituição da República de 1988 coloca o município como sistema de ensino ao lado da União, estados e Distrito Federal. Incontestavelmente, do ponto de vista educacional, foi uma das maiores inovações possibilitarem à esfera do poder local o estabelecimento de normas pedagógicas.

Conforme já destacamos, ao determinar que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (art. 211), não está dito que os municípios poderão organizar seus sistemas de ensino.

Até a vigente Constituição de 1988, a educação municipal estava atrelada e legalmente jungida ao sistema dos estados, que dividia com os municípios as obrigações com o ensino fundamental público, mas em uma situação evidente de inferioridade, pois era-lhe defeso estabelecer normas e diretrizes pedagógicas. Do mesmo modo, muitos municípios, com amplas sedes, numerosas unidades e projetos inovadores, careciam de competência para deliberar efetiva e pedagogicamente sobre a educação. (BOAVENTURA, 1997, p. 259)

Ao estabelecer o município como sistema de ensino a Constituição de 1988 reconheceu de fato a existência e a importância da educação municipal. A propósito, Valnir Chagas (1993), citado por Boaventura (1997, p. 265), destacara

Caracteriza como primeiro passo para a futura conscientização da ideia do município como ‘a unidade administrativa básica de ensino’- segundo a ação de

Anísio Teixeira. Reconhece que a ‘simples delegação não gera o sistema municipal sem as condições locais’.

Para que os municípios se constituam como verdadeiros sistemas de ensino, devem preencher requisitos de ordem infraestrutural, de recursos humanos e financeiros. Também terão de possuir conselhos municipais de educação, uma articulação entre concepções, estruturas administrativas, normas, redes, professores, projeto político-pedagógico e alunos (ROMÃO, 2010). Daí o fato de alguns municípios, por si só, não conseguirem dar conta de todos esses requisitos.

A atual LDB, em seu art. 11, prescreve as incumbências dos municípios ao instituírem sistemas municipais de ensino:

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
 - II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
 - III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
 - IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
 - V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, 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 Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
 - VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.
- 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. (BRASIL, 1996).

Em seu art. 18, a LDB também define a composição do sistema municipal de ensino:

- 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.

Se com o intuito de superar o modelo de gestão centralizadora, consoante o texto constitucional e na perspectiva do fortalecimento do poder local, a LDB reconhece o município como instância pública mais próxima do cidadão, poderíamos admitir que esta esfera possui melhores possibilidades de atender aos anseios da comunidade local. Neste sentido, os sistemas municipais de ensino podem ser considerados “construções sociais que os municípios instituem a partir da confluência de uma multiplicidade de forças incluindo as sociais, as políticas, as institucionais e as culturais, dentre outras.” (WERLE; THUM; ANDRADE, 2010, p. 378).

Porém, ressalta Nardi, (2001, p.15), a “[...] gestão local por si só não representa a totalidade de condições necessárias a um desempenho satisfatório.” Ou seja, é amplo o quadro de responsabilidades do município na condução dos assuntos educacionais.

No rol das responsabilidades, cabe aos municípios, assim como os Estados, com assistência da União, fazer o recenseamento da população compreendida para o ensino fundamental, inclusive aqueles jovens e adultos que, na idade própria, não tiveram acesso a esse nível de ensino. [...] A valorização dos profissionais da educação, através da garantia de planos de carreira para o magistério público, na forma da lei, e a fixação de normas da gestão democrática do ensino público, na educação básica, de acordo com as especificidades, também são incumbências do município [...] (NARDI, 2001, p. 45).

As dificuldades apresentadas pelos municípios na criação dos sistemas municipais de ensino têm sido relacionadas, principalmente, a questões de ordem financeira, desde a disponibilidade de recursos até sua devida aplicação.

Muitas destas dificuldades decorrem de uma série de encargos e responsabilidades atribuídos aos municípios ao longo do tempo, muitos dos quais em virtude de processos descentralizadores ancorados na lógica de minimização do papel do Estado. Associados à falta de planejamento, seus efeitos danosos têm forçado algumas contenções,

[...] no caso da educação, na aplicação limitada aos ditames legais, mesmo que isso represente clara e notória insuficiência, cuja situação veio agravar-se a partir de 1998 com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério [atual FUNDEB] que, pelo princípio de redistribuição de recursos no nível estadual, proporcional ao número de alunos atendidos, exigiu a alocação de inúmeras medidas adaptativas. Muitas dessas medidas forçadamente conduziram à redução considerável de investimentos de um elevado número de municípios que, pela totalidade de alunos matriculados no ensino fundamental, deixaram de dispor de valores mensais significativos. (NARDI, 2001, p. 49).

Por outro lado, temos que a valorização dos espaços municipais é fortalecida por iniciativas de participação da comunidade que despontam em diversos municípios brasileiros. Esta participação nos processos decisórios da área educacional constitui ponto distintivo nos da gestão.

Outra condição importante relacionada à constituição e implementação do sistema municipal de ensino é o planejamento, em boa medida sinalizado pela existência de Plano Municipal de Educação. De acordo com Werle, Thum e Andrade (2010, p.386), a partir de estudo sobre municípios gaúchos, as leis de sistemas municipais de ensino têm expressado de forma mais explícita “temas da gestão democrática, da valorização do magistério, da ação redistributiva, do planejamento municipal de educação e da atenção a peculiaridades locais.”

Consoante Anísio Teixeira, “confiar no Brasil é confiar nos municípios, onde se está e se processa a mais nova e mais profunda revolução democrática da vida brasileira.”

(TEIXEIRA, 1989 apud NARDI, 2001, p. 58). Esse discurso em defesa da educação municipal vai muito além da ordem administrativa e pedagógica, pois recai no fortalecimento da democratização. Neste sentido, destacam-se condições favoráveis, dentre as quais

[...] visão estratégica da atuação dos governos em termos políticos, administrativos e financeiros; redefinição das funções do poder local, preponderando estratégias [...] de legitimação e consequente redução do clientelismo; preocupação com uma imagem favorável do espaço municipal e de sua administração; e uma concepção democrática que passa a enfatizar a participação popular [...] (NARDI, 2001, p. 59).

Seguindo as análises de Nardi (2001), destacamos ainda os seguintes pontos que sinalizam possível favorecimento do município no campo educacional local, a partir da implementação dos sistemas de ensino:

a) redução de estruturas complexas e possibilidades de maior fortalecimento da escola: a aproximação entre as estruturas administrativas e a população, mediante a consolidação de espaços decisórios ágeis e coerentes, além da valorização dos anseios locais pode contribuir para o aperfeiçoamento da autonomia das escolas. Cabe aqui enfatizar a importância de os sistemas municipais manterem interlocução com os demais sistemas de ensino.

b) a vinculação de recursos mínimos à manutenção e desenvolvimento do ensino: embora o campo do financiamento da educação seja polêmico, entendo a vinculação como condição que favorece a educação no município, embora reconhecidos os efeitos da debilidade financeira enfrentada por muitos deles. Contribui também para desfavorecer iniciativas clientelistas e os investimentos que pouco contribuem para a qualidade educacional. Conforme observa Romão (2010, p. 129): “Os municípios, salvo poucas exceções, são evidentemente [...] mais vulneráveis do ponto de vista financeiro [...] Por isso, devem ser alvo de todos os esforços de quem tem compromisso com a universalização da Educação Básica de qualidade no Brasil.”

Para este autor, ainda que a descentralização e a socialização dos processos decisórios sejam muito importantes para a democratização da gestão educacional, “não são suficientes, dado que uma sociedade capitalista, o dinheiro não paga a felicidade, mas paga os gastos que a felicidade faz. E a felicidade educacional não pode ser barateada.” (ROMÃO, 2010, p.132).

Referindo-se também ao financiamento, Vieira (2011, p.128) problematiza este âmbito a partir da política operada pela via do Fundeb:

Substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído em 2007, o Fundeb sedimentou tendências que vinha se esboçando há décadas, qual seja, a descentralização dos encargos educacionais relativos à escolaridade obrigatória. Em outras palavras, é ampliado o papel do poder local no que se refere à oferta de serviços.

Esta ampliação dada aos municípios não corresponde ao fortalecimento para administrar seus próprios serviços. “Ao contrário, há um fortalecimento do poder central no que diz respeito às definições relativas à política educacional, na qual não está prevista grande margem de inovação por parte do poder local” (VIEIRA, 2011, p 128).

c) dever municipal com a educação e sua gestão autônoma: definidas as competências e responsabilidades do município na oferta e gestão da educação, fortalecem-se as bases do direito à educação. Trata-se de um avanço na medida em que opções municipais poderiam relegar ao segundo plano a área educacional, muitas vezes em favor de interesses não-coletivos. Reforço que este indicativo não representa independência, apenas a possibilidade de maior liberdade de ação diante da realidade local, inclusive no sentido da democratização da gestão educacional.

De acordo com Hora (2007), a educação municipal não é autosuficiente, necessita da contribuição das demais esferas governamentais. Além disso, os próprios sujeitos sociais que constroem uma gestão autônoma e democrática devem dar espaço ao sentido mais coletivo da crítica e autocrítica e da responsabilidade diante do sistema de ensino.

d) o regime de colaboração: o regime de colaboração entre os sistemas de ensino está previsto no art. 211 da Constituição Federal e reforçado na LDB, em seu artigo 8º. “Os sistemas de ensino, no trato de questões comuns, têm no regime de colaboração possibilidade de relacionamentos autônomos e sem subordinação, contrariando formas de imposição de decisões, inclusive a simples transferência de encargos.” (NARDI, 2001, p.65).

Para Souza (2007), o regime de colaboração entre os entes federados “[...] vem se realizando em meio a um contexto no qual a translação de responsabilidades tem levado não à cooperação, mas a um quadro de concorrência entre os entes federados [...]” (p.41). Isto indica que as responsabilidades e encargos educacionais não estão sendo compartilhados da forma esperada, o que sinaliza para o não cumprimento do regime de colaboração.

e) a integração das políticas sociais: a gestão local da educação, com a instituição de um sistema próprio, pode fortalecer a caracterização da realidade local e impulsionar a integração das políticas sociais na perspectiva de políticas intersetoriais. Esta integração pode contribuir para superar a sobreposição de políticas, o que geralmente tem reflexos financeiros pesados.

Considerados estes pontos que creditam à organização e implementação dos sistemas municipais de ensino possibilidades de avanços locais, cabe avançarmos nas reflexões acerca

do que efetivamente tem favorecido ou dificultado a implementação dos sistemas municipais de ensino.

MUNICÍPIOS DAS MICRORREGIÕES PESQUISADAS: O CONTEXTO E OS SISTEMAS DE ENSINO

O estado de Santa Catarina, localizado no Sul do Brasil, possui uma área de 95.703.487 km² e sua população total, segundo Censo do IBGE em 2010 é de 6. 248.436 habitantes.

Santa Catarina possui 293 municípios e esta dividida em seis mesorregiões geográficas. De acordo com os dados obtidos 99 municípios dos 118 pertencentes as oito microrregiões do oeste catarinense já apresentam lei específica que institucionalizam seus sistemas próprios de ensino.

É possível dizer que os dados colhidos retratam, ao menos duas situações no conjunto das microrregiões: a) aprovação de boa parte das leis logo nos cinco primeiros anos que se seguiram à aprovação da atual LDB, e b) a aprovação das leis ao longo do período, sem concentração em determinados períodos. Temos também na primeira situação casos em que houve períodos específicos que sinalizam a retomada na aprovação de leis, ou seja, aprovação tardia, ocorrida nos últimos seis anos.

No entrecruzamento das situações descritas, podemos verificar que 66% dos municípios da mesorregião oeste institucionalizaram seus sistemas nos primeiros cinco anos da aprovação da LDB (1997 a 2001). Podemos verificar também que 21% dos municípios optaram por aprovar suas leis em data compreendida nos últimos cinco anos e as demais, em período intermediário aos já referidos, ou seja, de 2002 a 2005, numa média de três novos sistemas ao ano.

As três microrregiões que constituem o campo empírico desta pesquisa, identificadas pelas respectivas associações – Amai, Amnoroste e Amosc – compreendem um conjunto de quarenta municípios.

Com base nos dados apresentados a seguir, verifica-se que o quadro da educação das três microrregiões acusa um significativo crescimento das redes estaduais e municipais de ensino no período de 1998 a 2004. Já nos anos seguintes, esse crescimento não se preservou com a mesma intensidade.

Em relação à institucionalização dos sistemas municipais de ensino, 93% dos municípios que integram as microrregiões pesquisadas já organizaram seus sistemas municipais de ensino.

Na sua maioria, estes municípios possuem características territoriais, populacionais e econômicas semelhantes, haja vista, principalmente, tratarem-se de municípios de pequeno porte, embora haja algumas exceções, como é o caso de Xanxerê, da microrregião da Amai, e de Chapecó, da microrregião da Amosc.

Ao analisar as especificidades de cada microrregião e também de cada município verifica-se que; a microrregião da Amai apresenta características distintas das demais quanto à institucionalização do Sistema Municipal de Ensino (SME). Ocorre que dos 11 municípios pesquisados, três declaram instituir seu sistema em regime de colaboração com os sistemas federal e estadual, recorrendo a um dispositivo constitucional do âmbito das relações federativas.

Em todas as microrregiões, embora destacadamente na Amosc, a maioria dos municípios optou pelo uso da expressão “dispõe sobre o SME”, o que podemos entender como “colocar em ordem”, ou ainda, “disciplinar” a educação no município.

De outro modo, o uso das expressões “instituir” e “criar” têm a ver com “fundar algo novo”, o que também é distinto do termo “organização”, que concorda com o que determina a atual LDB. Lembro que os termos “organização” e “implementação” dos sistemas municipais de ensino são aqui considerados processo de institucionalização destes sistemas, ou seja, medidas que lhes conferem caráter institucional. A “constituição” dos sistemas municipais coube à Constituição Federal de 1988, embora esta não os tenha instituído em seu *modus operandi*.

De modo geral, aspectos como organização, número de seções e temas das principais seções, aqui considerados “descrição geral do documento”, revelam importante semelhança entre as leis municipais pesquisadas. Todos os documentos são muito fiéis aos princípios estabelecidos pela LDB, contudo não vão além do que está definido na lei nacional, salvo poucas exceções.

A maioria das leis compõe-se de títulos, capítulos, seções e subseções, sendo priorizados a apresentação dos princípios da educação, a organização do SME, a gestão democrática do ensino público e os níveis e as modalidades de educação e de ensino. Em alguns casos, em seção própria, aparecem títulos abordando o regime de colaboração entre União, estados e municípios.

Este retrato geral da organização dos documentos legais permite dizer, por um lado, que as leis dos sistemas municipais pesquisados correspondem a um conjunto de âmbitos sobre os quais a legislação nacional determina posicionamento municipal. Por outro, em virtude das recorrentes semelhanças entre as leis examinadas, que a maioria dos municípios não optou por um processo de construção que desaguasse em propostas próprias, nascidas do exercício de problematização da realidade educacional local.

No exame das leis, busquei levantar, inicialmente, âmbitos e dimensões da gestão. Em relação aos âmbitos, todos os municípios pesquisados abordaram a gestão em nível de rede e de escola, com destaque à participação da sociedade e dos órgãos competentes na elaboração e organização da proposta curricular, bem como nos processos administrativos e financeiros.

Discurso comum em alguns casos é a viabilização de progressivo grau de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira às instituições de ensino. Destacam-se o planejamento, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação, com participação da comunidade escolar e local, através dos conselhos escolares ou equivalentes.

Intriga o fato de a participação da comunidade escolar e local, reforçada nas leis, não possuir maior sustentação, justamente por não haver referências que apontem para medidas mais concretas em favor desta participação. Fica a impressão de que esses termos pouco precisos cumprem algum papel de alinhamento com um discurso democratizante da gestão. Confirmada esta possibilidade, diremos que uma dificuldade de os municípios contarem com condições concretas para avançar na democratização da gestão educacional (NARDI, 2001).

Em síntese, podemos dizer que o conjunto formado pelos municípios das três microrregiões não revela maiores avanços em relação às bases da gestão democrática do ensino público, haja vista, principalmente, a tendência ao mínimo estabelecido pela LDB e, ainda assim, com expressivas variações no conteúdo. No seu conjunto, entendo que os dispositivos constantes nas leis parecem não enfrentar decisivamente as condições que favorecem a centralização do poder.

De modo geral, como uma questão em aberto, o regime de colaboração entre os sistemas de ensino continua sendo um tema polêmico, merecedor de discussões “acerca dos condicionantes políticos que encerram um processo intencional de inter-relacionamento entre esses sistemas, especialmente se considerarmos o modelo competitivo que tem presidido este processo.” (NARDI, 2006, p. 2).

Algumas leis municipais examinadas trazem algum detalhamento acerca do regime de colaboração, embora insuficiente para superar o tom generalista no trato da questão. São comuns menções como “definir formas para assegurar a universalização do ensino” e “atuar

em articulação com o sistema estadual na elaboração de normas complementares, com vistas à unidade normativa, respeitadas as peculiaridades das redes de ensino dos respectivos sistemas.” De toda forma, cabe observar que o tema é complexo e se conserva pouco preciso em nível nacional, tendo mobilizado, inclusive, boa parte dos debates da CONAE de 2010.

Considerando os documentos examinados e as opções de conteúdo pelos municípios pesquisados, entendo ser possível admitir que a preocupação dos municípios em organizar o sistema de ensino próprio decorreu, principalmente, da necessidade de corresponder ao previsto na LDB, tanto em relação à existência de uma lei municipal quanto aos mínimos fixados pela lei nacional.

Porém, esta leitura implica considerar que a maioria das leis não levou efetivamente em consideração as especificidades locais dos municípios, questão denunciada pela significativa semelhança dos documentos examinados. No limite das consequências, devemos considerar a possibilidade de os sistemas institucionalizados pouco alterarem a realidade educacional do município, questão que buscamos explorar a partir da leitura de sujeitos sobre o campo da prática, objeto da próxima seção deste trabalho.

Embora não seja unânime, prepondera nos municípios o reconhecimento de mudanças ocorridas na educação com o SME, o que sinaliza positivamente para uma das finalidades do sistema próprio: a transformação da realidade, nomeadamente a educacional. Autores como Saviani (2000, 2008) e Sarmento (2005) destacam os sistemas de ensino como potencializadores de novas experiências e de transformações no campo educacional.

Os dirigentes municipais pontuam o alargamento da autonomia municipal como a principal mudança ocorrida na estrutura organizacional e na gestão da educação a partir da institucionalização do SME. Trata-se, conforme Sarmento (2005), da condição autônoma na condução de sua política educacional.

Por outro lado, por ser um discurso corrente, a representação social constituída em torno da ideia de autonomia não raro a confunde com independência, o que não concorda com o pressuposto de inter-relacionamento entre sistemas, necessário em um contexto federativo. Entendo que o diálogo e o cultivo da inter-relação entre os sistemas, em um contexto de interdependências, são fundamentais para uma organização capaz do alcance de resultados concretos, afinal o sistema pressupõe a ação planejada (SAVIANI, 1999).

Em relação às expectativas de desenvolvimento educacional nutridas pelos municípios pesquisados, busquei levantar, inicialmente, as principais razões que poderiam justificar a sua opção pela institucionalização do sistema de ensino próprio. Para tanto, foi solicitado aos dirigentes municipais que apresentassem duas razões principais.

Os resultados apresentados evidenciam que o fortalecimento da autonomia municipal no campo da educação e a melhoria das condições de oferta da educação escolar são as principais razões que justificam a opção dos municípios pelo sistema de ensino próprio. No seu conjunto, estas razões concordam com o recente reconhecimento da capacidade de auto-organização dos municípios (NARDI, 2001; WERLE; THUM; ANDRADE, 2010).

No que concerne ao eixo “política e gestão educacional”, o conjunto e a origem das expectativas levantadas revelam um quadro curioso. Embora tenha sido o eixo com o maior número de expectativas, os resultados apontam sua concentração em uma única microrregião, a Amosc. Notadamente, estas expectativas compreendem um leque de questões que há muito fazem parte da agenda de debates no Brasil. Dentre estas questões, destacam-se a valorização dos profissionais, o financiamento da educação e a participação da comunidade nos processos decisórios.

Esta característica singular da microrregião sugere sintonia dos dirigentes municipais com temas candentes da política e gestão educacional ou, mesmo, uma leitura política das questões que atravessam a gestão da educação municipal, que não necessariamente concorda com dados levantados na legislação destes municípios.

Apontadas as expectativas, cabe ressaltar a tendência de serem reflexo dos condicionamentos da prática, seja pelas idealizações geradas, seja pela forma como ocorre o enfrentamento das dificuldades no curso da materialização destas expectativas. Neste contexto, a atenção à realidade local pode ser ofuscada pela falta de diálogo com a comunidade, diálogo este necessário à legitimação do papel a ser cumprido pelo SME.

Apresentadas as principais expectativas dos governos municipais por meio de seus dirigentes de educação, passo a explorar as condições que obstaculizam a implementação do SME, também apontadas pelos dirigentes.

Em suma, os resultados apresentados dão conta da existência de obstáculos, assim como de condições favoráveis à organização e implementação dos sistemas de ensino nos municípios do oeste catarinense.

Em comum, percebemos que a constituição destes obstáculos e destas condições é interferida por fatores locais e externos, que têm importante repercussão na implementação do SME, afinal também condicionam a prática. Enquanto em relação aos obstáculos ganham destaque os entraves ligados ao discutível regime de colaboração, em relação às condições favoráveis, sobressai a valorização da realidade local.

Relativamente às expectativas, podemos perceber que a característica marcante é a diversidade. Os sujeitos da pesquisa nutrem expectativas variadas que, muito provavelmente,

refletem tensões e angústias nascidas, principalmente, de suas experiências. Daí que a leitura que fazem da realidade projeta expectativas sobre o novo, neste caso, sobre o SME.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como uma proposta de investigação em política e gestão educacional, o estudo enfocou o processo de institucionalização e o papel do SME para o desenvolvimento da educação local.

Reconhecido o município como uma esfera de poder, chamei a atenção para os desafios que este ente federativo passa a enfrentar no campo educacional, pois, assim como deve cumprir e consolidar o seu papel, também deve reconhecê-lo como parte implicada na construção de um projeto de educação nacional.

Tendo por base os documentos examinados e as informações levantadas, o estudo permitiu inferir que a mobilização dos municípios pesquisados para organizar o SME relacionou-se, principalmente, à necessidade de corresponder ao previsto na LDB, tanto em relação à aprovação da lei específica, quanto aos mínimos fixados pela lei nacional.

Portanto, em face do motor desta mobilização, os resultados da pesquisa fortaleceram a suspeita de que a maioria dos municípios, quando da elaboração e aprovação das leis, não tenha buscado observar mais atentamente especificidades locais.

Esta suspeita pareceu ter sido confirmada quando da constatação de uma significativa semelhança entre os conteúdos dos documentos examinados, muito embora tenham sido identificadas variações nas opções acerca da organização e gestão do SME, sobre as quais mereceram destaque os princípios e espaços ou mecanismos de gestão democrática do ensino público.

No limite das consequências desta situação revelada, o trabalho sinalizou para a tendência de os sistemas institucionalizados não possuírem potencial expressivo para transformar a realidade educacional do município, o que busquei esclarecer através do conteúdo dos questionários respondidos pelos dirigentes municipais de educação.

Contrariamente à tendência, os dados e as informações levantados apontaram o reconhecimento de mudanças ocorridas na organização e gestão da educação a partir da institucionalização do SME e, neste sentido, reforçaram a possibilidade de transformação da realidade educacional. Consoante essa possibilidade, foi o alargamento da autonomia municipal a principal mudança referida pelos dirigentes municipais.

Na medida em que os dirigentes revelaram concordar que uma das razões que justifica a importância do SME é a conquista ou o fortalecimento da autonomia local, seguida do reforço de condições para atender às necessidades municipais, a pesquisa tornou possível confirmar a atenção dos municípios à realidade local. Por outro lado, permitiu constatar que esta evidência não concorda com a tendência revelada no conteúdo das leis examinadas, o que abre um novo campo para análise, sobre o qual devam ser considerados variáveis que fogem aos objetivos deste trabalho.

Ao ressaltar as expectativas de desenvolvimento educacional nutridas pelos municípios em relação à institucionalização dos sistemas de ensino encontrou-se como característica geral a diversidade. Pelo que foi depreendido do conteúdo das respostas, os sujeitos pesquisados nutrem expectativas variadas, que provavelmente refletem tensões e angústias originárias, especialmente, de suas experiências cotidianas no âmbito da educação municipal.

Em relação aos obstáculos e às condições favoráveis à organização e implementação dos sistemas municipais, os resultados apresentados deram conta que tanto os obstáculos quanto as condições favoráveis são influenciadas por fatores locais e externos, que também são condicionantes da prática. Dentre os obstáculos, destacam-se os entraves ligados ao discutível regime de colaboração. Já em relação às condições favoráveis sobressai a valorização da realidade local.

O fortalecimento da autonomia local sobre os assuntos educacionais, as mudanças ocorridas na estrutura organizacional e na gestão da educação a partir da institucionalização do SME, são elementos que evidenciam condicionamentos da prática, em um contexto em que são identificadas dificuldades e cujo enfrentamento implica mudanças de atitudes.

Em vista dos resultados alcançados, concluo que as condições de organização e implementação dos sistemas de ensino dos municípios do oeste catarinense atendem satisfatoriamente às expectativas de desenvolvimento educacional nutridas pelos governos locais, embora persistam obstáculos impostos pelos contextos internos e externos aos municípios.

Concorda com esta posição de atendimento às expectativas o fato de as condições favoráveis terem viabilizado melhoras na organização e gestão educacional ao longo dos anos, melhoras estas atestadas pela grande maioria dos dirigentes municipais de educação.

Os resultados da pesquisa também sugerem a possibilidade concreta de enfrentamento de boa parte dos obstáculos através de medidas locais, como o aperfeiçoamento da base legal,

a qualificação do planejamento local, o investimento na formação dos profissionais da educação e o fortalecimento da participação da comunidade.

Em favor desta atitude, pesa a posição de defesa dos interesses e necessidades locais, declarada pelos dirigentes municipais participantes da pesquisa, posição esta que pode contribuir para qualificar politicamente o enfrentamento de obstáculos mais amplos, de escala estadual e nacional.

Por fim, ressalto a importância da realização de novos estudos sobre a temática focalizada neste trabalho e o conjunto de possíveis desdobramentos dela derivado, de modo a contribuir para o alcance de avanços no campo das políticas e da gestão educacional no contexto municipal.

REFERÊNCIAS

BOAVENTURA, Edivaldo. **A educação brasileira e o direito**. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 20 de dezembro de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. Brasília, DF, 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm>. Acesso em: 17 out. 2010.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 17 out. 2010.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 17 out. 2010.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CEB/CNE nº 30/2000**. Brasília, DF, 12 de setembro de 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2011.

HORA, Dinair Leal da. Os sistemas educacionais municipais e a prática da gestão democrática: novas possibilidades de concretização. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 43/2, p. 1-11, jun. 2007

NARDI, Elton Luiz. **O Sistema municipal de ensino no contexto da operacionalização: uma visão de condições**. 2001. 135 p. Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade do Contestado, Caçador, 2001.

_____. Sistemas municipais de ensino e o regime de colaboração entre estado e municípios: por onde vamos? In: WERLE, Flávia Obino (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Editora Unijuí, 2006. p. 57-81.

ROMÃO, José Eustáquio. **Sistemas municipais de educação**: a lei de diretrizes e bases (LDB) e a educação no município. São Paulo: Ed. e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

SARMENTO. Diva Chaves. Criação dos sistemas municipais de ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 93, p. 1363-1390, dez. 2005.

SAVIANI. Dermeval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação**: por uma outra política educacional. 2 ed. Campinas: Autores Associados, 1999.

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

_____. **Educação brasileira**: estrutura e sistema. Campinas: Autores Associados, 2000.

_____. **Sistema nacional de educação**: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. Caxambu: ANPED, 2008a. (Trabalho Encomendado).

SOUZA, Donaldo Bello de; RAMOS, Marise Nogueira; DELUIZ, Neise. Cobertura municipal da educação profissional via regime de colaboração: uma prática possível? **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 54, p. 29-52, jan/mar.2007.

VIEIRA, Sofia Lerche. Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 123-133, jan/abr. 2011.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; THUM, Adriane Brill; ANDRADE, Alenis Cleusa de. Sistemas municipais de ensino no Rio Grande do Sul: uma contribuição para as políticas educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 26, n. 2, p. 377-393, mai./ago. 2010.

