

O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO COMO MECANISMO DE INSTITUIÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA¹

Maria José Pires Barros Cardozo

Doutora em Educação

Universidade Federal do Maranhão – UFMA

Efraim Lopes Soares

Mestrando em Educação

Universidade Federal do Maranhão – UFMA

RESUMO

O presente artigo apresenta dados iniciais da pesquisa sobre o mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino do Maranhão. Utilizou-se como procedimentos metodológicos pesquisa bibliográfica e documental. Os primeiros dados levantados indicam que dos 217 municípios maranhenses apenas 17 possuem Sistemas Municipais de Educação-SME criados em leis. Conclui-se que sem sistema municipal de educação o município limita a atuação dos conselhos, abdica de sua própria autonomia e diminui as possibilidades de uma gestão democrática e participativa.

Palavras-chave: Sistema Municipal. Gestão Democrática. Conselho Municipal.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo é decorrente do projeto de pesquisa intitulado: “Gestão democrática do ensino público: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino do Maranhão”, desenvolvido em rede com as seguintes instituições: Universidade Federal do Maranhão-UFMA, Universidade do Oeste de Santa Catarina-UOESC, Universidade Federal de Santa Maria- UFSM, Universidade Estadual do Maranhão-UEMA e Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ.

Apresentamos os primeiros elementos do quadro normativo e as condições político-institucionais relativos à gestão democrática do ensino público de 03 municípios dos 17 que instituíram, legalmente, seus sistemas de ensino, do total de 217 que compõem o estado.

¹ O presente artigo é decorrente do projeto de pesquisa intitulado: “Gestão democrática do ensino público: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino do Maranhão”. O mesmo tem financiamento da FAPEMA e CNPQ.

1 A CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL PARA A BUSCA DA QUALIDADE ALMEJADA NO ESTADO DO MARANHÃO

A compreensão dos elementos que orientam e materializam a constituição e o funcionamento dos Sistemas Municipais de Ensino - SME requer a contextualização histórica a partir da criação dos conselhos de educação, pois de acordo com Cury (2000), a gestão da educação escolar no Brasil tem nos conselhos de educação um dos principais componentes. Desde o Império eles começaram a ser tratados do ponto de vista legal, mas somente a partir de 1960, inauguram-se algumas conquistas em torno dessa temática, com a criação do Conselho Federal de Educação-CFE, por meio da Lei nº 4.024 de 1961. Posteriormente, a Lei nº 5.692 de 1971, facultou aos municípios a criação de conselhos de educação e, atualmente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB, nº 9.394 de 1996, propôs a existência dos conselhos e sistemas de ensino.

A normatização desses instrumentos situa-se no âmbito dos movimentos em prol da democratização da educação pública, do processo de municipalização e descentralização resultante das transformações econômicas, políticas e sociais, presentes na recomposição do Estado brasileiro a partir de 1980.

Em relação à autonomia conquistada pelo município a partir da Constituição Federal de 1988 (CF de 1988), observa-se, no contexto da educação, uma articulação que se firma em torno da possibilidade de criação dos SME, respaldados pela própria Constituição (art. 211) e com seus contornos definidos na LDB (art. 8º) que orienta os municípios quanto às atribuições e mecanismos a serem adotados quando da opção por criar seus próprios sistemas de ensino.

Analisando a CF de 1988 e a LDB, no que se refere à educação propriamente dita, podemos inferir uma relação de colaboração², e não de hierarquização, entre os sistemas de ensino dos entes federados. É desta concepção articulada entre sistema que decorre a exigência de um Plano Nacional de Educação³ - PNE (BRASIL, 1988, Art. 214) que seja, ao mesmo tempo, racional nas metas e meios, e efetivo nos seus fins. Sobretudo, notamos com estes dispositivos que o município

² Ver tese da professora, Dr. Karla Cristina Silva Sousa, intitulada “A gestão educacional das secretarias municipais de educação de municípios maranhenses a partir do plano de ações articuladas (2007-2011)”. A autora faz um resgate histórico e considera as repercussões do federalismo e o regime de colaboração brasileiro possuem no campo educacional.

³ O PNE, aprovado em 25 de junho de 2014 pela Lei nº 13.005, define no artigo 7º o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios e, destaca no §3º que os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local das metas previstas no PNE e em seus respectivos planos de educação.

não é mais tratado como mero executor de decisões tomadas em instância superior, possuindo a faculdade de institucionalizar o seu próprio sistema de ensino. Além disso, a CF de 1988, estende o poder municipal, permitindo a ele a elaboração da sua lei orgânica, e eleva o município à categoria de entidade federada no Art. 18 (RIBEIRO, 2004).

Compreendemos, como Sarmiento (2005), que a criação dos SME pode ser entendida como a opção do município em assumir a autonomia em relação à Política Educacional, tendo como pressuposto a participação de setores da comunidade nos Conselhos Municipais de Educação. Além disso, proporciona melhoras para a educação, pois confere ao município atribuições para organizar “normas e diretrizes educacionais próprias”, diminuindo a distância existente entre cidadãos e esfera central. Dessa forma, “o Sistema pode viabilizar políticas e gestão públicas mais sintonizadas com as aspirações e necessidades dos cidadãos, aumentando as possibilidades de melhoria da qualidade social da educação” (BORDIGNON, 2009, p. 39-40).

Trazendo essas reflexões para o Estado do Maranhão, situando nas suas dimensões físico-territorial, histórica, social, política e econômica, podemos aproximar e compreender o ato educativo diante da sua complexidade, vez que ele se dá em diferentes contextos e sob diferentes perspectivas. Assim, este trabalho intenta uma discussão no âmbito local, cujas análises não são vistas como fins, conclusas e irrefutadas; antes, elas buscam aproximações e reinterpretações diante do manancial teórico-metodológico aqui apresentado.

1.1 Contextualizando o Estado do Maranhão

O Estado do Maranhão situa-se no Nordeste Oriental, uma área de transição entre o Nordeste e a Região Norte (Meio Norte). Ocupa uma área de 331.983,293 km², sendo o 2º maior Estado em extensão do **Nordeste** e o 8º do País; cerca de 80% do seu território está incluindo na Amazônia Legal. Segundo dados do IBGE, em 2015, contava com uma população estimada em 6.904.241 de habitantes.

Do ponto de vista educacional, segundo dados apresentados no Plano Estadual de Educação-PEE\2014, o Estado possui uma elevada taxa de distorção série-idade nos anos iniciais do ensino fundamental (20,50%), anos finais do ensino fundamental (36, 40%) e no ensino médio (42,80%). Acrescente-se ainda o baixo índice de conclusão e o elevado índice de analfabetismo da população de 15 anos ou mais.

Em relação à educação infantil, ação prioritária dos municípios juntamente com o ensino fundamental, a situação é mais preocupante, uma vez que segundo dados do Censo de 2010, a população maranhense de crianças de 0 a 3 era de 502.815. Desse contingente apenas 52.674

estavam matriculados em creches e 263.774 em pré-escolas. Em 2012, o quantitativo de matrículas era respectivamente 68.524 e 260.910.

Esses dados revelam que a municipalização do ensino na maioria das vezes, vem sendo praticada como mera transferência da responsabilidade municipal pela educação infantil e ensino fundamental, sem considerar as condições financeiras e a questão da arrecadação dos impostos. Acrescente-se também as fragilidades em torno da própria organização das secretarias municipais de educação, cuja indicação dos secretários e gestores atende aos critérios políticos em detrimento dos técnicos.

Segundo dados da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação-UNCME\MA, apenas 22⁴ municípios possuem SME, e desses, somente 17 contam com as respectivas leis de criação. No entanto, até o presente momento, possuímos em nossos arquivos apenas as leis de 08 municípios que possuem SME e CME criados por lei.

Conforme análise das leis de criação dos SME dos seguintes municípios – Belágua, Icatu e Grajaú – constatou-se o seguinte:

Quadro 2 – Princípios da gestão democrática do ensino na legislação dos SME

Municípios	Princípios
Belágua	Nenhum artigo no texto das leis abordam o princípio da gestão democrática.
Icatu	Art. 3 – O ensino será ministrado nos seguintes princípios: [...] VIII – gestão democrática do ensino público, na forma da lei nº 9.394/96, da Lei Orgânica do município demais legislação Municipal pertinente. Art. 22 – A gestão da escola pautar-se-á dentro dos princípios da democracia e terá no conselho escolar, um parceiro permanente de co-gestão.
Grajaú	Art. 4 – A educação escolar será ministrada em estabelecimentos oficiais, com a observância dos seguintes princípios: [...] VII – gestão democrática do ensino público.

Fonte: Legislação municipal

Conforme análise do quadro acima, observa-se que o município de Belágua não fez menção ao princípio da gestão democrática e, inferimos que os municípios de Icatu e Grajaú, limitaram-se a

⁴ Açailândia, Água Doce do Maranhão, Alto Alegre do Pindaré, Bacabal, Bacabeira, Balsas. Informaram que têm SME, mas não disseram o nº da Lei de criação.

reproduzir os princípios pontuados no artigo 3º da LDB 9.394\1996, sem ampliar tal concepção, no sentido de que a gestão democrática torne-se um processo de envolvimento político da comunidade local e, “de organização política da sociedade civil na luta por transformações sociais que viabilizem o exercício efetivo da democracia no âmbito da sociedade” (SCHLESENER (2006, p. 187).

Quadro 3 – Espaços de participação definidos na legislação dos SME

Municípios	Espaços de participação
Belágua	Conselho Municipal de Educação Conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB Conselho Municipal de Alimentação Escolar
Icatu	Conselho Municipal de Educação Conselho Escolar
Grajaú	Conselho Municipal de Educação

Fonte: Legislação municipal

Quanto aos espaços de participação destaca-se a predominância dos CME, o que já representa um avanço, contudo apenas o município de Icatu referiu-se ao conselho escolar e nenhum citou o Projeto Político Pedagógico. Desse modo, a autonomia do sistema e das escolas ficam comprometidos e, a participação nos órgãos colegiados e o controle social são limitados. Pois segundo Gohn (2008, p. 103),

[...] nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de serem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

4 CONSIDERAÇÕES NÃO CONCLUSIVAS

Com base no exposto anteriormente, consideramos que as leis de criação dos SME constituem-se em políticas estruturadoras do sistema institucional da educação dos municípios. Portanto, os sem sistema municipal de educação o município limita a atuação dos conselhos, abdica de sua própria autonomia e diminui as possibilidades de uma gestão democrática e participativa.

Destaca-se também, que a análise preliminar as Leis de criação dos três municípios, nos leva a inferir: a complexidade que envolve a realidade de cada município; a organização dos SME, sem a perspectiva da democratização das relações de poder e, evidentemente sem a ampliação dos canais de participação, principalmente, o fortalecimento dos conselhos com poderes normativos, consultivos e deliberativos.

REFERÊNCIAS

BORDIGNON, G. Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/principal.htm. Acesso em dezembro de 2013.

BRASIL. **Lei Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>. Acesso em: 20 mar. 2016.

BRASIL. **Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: http://WWW.planalto.gov.br/ccivil_03_ato2011-2014/2014/lei/113003.htm. Acesso em janeiro de 2016.

CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. **In: Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-60.

FURTADO, C. **O Brasil pós-milagre**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em educação: participação, cidadania e descentralização. **In: Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. Donaldo Bello, Adolfo Calderón (orgs.). São Paulo: Xamã, 2008. p. 97-114.

RIBEIRO, W. Municipalização. Os Conselhos Municipais de Educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SARMENTO, D. C. Criação dos sistemas municipais de ensino. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 26, nº 93, 2005.

SCHLESENER, A. H. Gestão democrática da educação e formação dos conselhos escolares. **In: Políticas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Naura Syria C. Ferreira (org.) Brasília: Liber, 2006.