

## Sistemas municipais de educação: autonomia e gestão democrática como premissas

*Maria Jose Pires Barros Cardozo\**

*Maria Lília Imbiriba Sousa Colares\*\**

### Resumo

Este artigo decorre do projeto de pesquisa intitulado: “*Gestão democrática do ensino público: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais na mesorregião Oeste do Maranhão*”<sup>3</sup>. As questões e inferências aqui apresentadas decorrem de pesquisa bibliográfica e documental. Discorre-se sobre questões teóricas e legais que fundamentam a concepção de sistema educacional, a autonomia municipal e a gestão democrática como premissas, que orientam a criação dos seus Sistemas Municipais de Educação (SME). A priori conclui-se que embora os municípios gozem da prerrogativa de criarem seus SME, muitos ainda não os constituíram, a exemplo do Estado do Maranhão, que apenas 28 foram identificados com leis aprovadas, abstendo-se da possibilidade de definirem e normatizarem suas diretrizes educacionais, bem como, terem os Conselhos Municipais de Educação (CME) como instâncias legítimas para contribuir com a elaboração, acompanhamento e avaliação da política educacional municipal, ensejando práticas participativas e descentralização do poder local.

**Palavras-chave:** Sistema Municipal; Autonomia; Gestão Democrática.

\* Pós-doutoranda da Universidade Federal do Oeste do Pará. Doutora em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará. Docente do Departamento de Educação II e do Programa de Pós-graduação em Educação-PPGE da Universidade Federal do Maranhão-UFMA. Coordena o Grupo de Pesquisa Política Educacional do PPGE UFMA. Membro do Fórum Estadual de Educação do Maranhão. E-mail: isoamri@bol.com.br. <http://orcid.org/0000-0003-0059-7006>

\*\* Doutora e Pós-doutora em Educação pela UNICAMP. Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Oeste do Pará-UFOPA. Coord. Adjunta do Grupo de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação”, HISTEDR/UFOPA. E-mail: lilia.colares@hotmail.com. <http://orcid.org/0000-0002-5915-6742>

\*\*\* Projeto financiado pela CAPES e pela FAPEMA.

## **Sistemas municipales de educación: autonomía y gestión democrática como supuestos**

### **Resumen**

Este artículo se deriva el proyecto de investigación titulado: “*Gestión democrática de la educación pública: mapeo de las bases reguladoras y condiciones institucionales y políticas de los sistemas de la región noreste de Maranhão municipal*”. Las preguntas y conclusiones aquí presentados es la investigación bibliográfica y documental. Conversaciones sobre cuestiones teóricas y legales que fundamentan el diseño del sistema educativo, la autonomía municipal y la gestión democrática como supuestos, que orientan creación de la educación municipal sistemas (EMS). A priori la conclusión que aunque los municipios disfrutan de la prerrogativa de crear su EMS, muchos aún no constituido, el ejemplo del estado de Maranhão, en la región noreste de los cuales sólo 28 fueron identificadas con leyes aprobadas, evitando la oportunidad de definir y directrices normatizarem así como la educación, los consejos municipales de la educación (CME) como instancias.

**Palabras clave:** Sistema Municipal; Autonomía; Gestión Democrática.

## **Municipal education systems: autonomy and democratic management as assumptions**

### **Abstract**

This article stems from the research project titled: “*Democratic management of public education: mapping the regulatory bases and institutional and political conditions of the systems the Northeast region West of Maranhão municipal*”. The questions and inferences presented here is bibliographical research and documentary. Talks on theoretical and legal issues that underlie the design of educational system, the municipal autonomy and democratic management as assumptions, that guide creation of its municipal education Systems (EMS). A priori concluded that although the municipalities enjoy the prerogative to create your EMS, many still not constituted, the example of the State of Maranhão, in the Northeast region of which only 28 were identified with laws passed, eschewing the opportunity to define and normatizarem guidelines as well as educational, the municipal councils of education (CME) as instance.

**Keywords:** Municipal System; Autonomy; Democrát Management.



## ***Introdução***

Este trabalho é um recorte dos estudos que realizamos no 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 Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal de Tocantins (UFT), e Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ. Cada instituição irá analisar o quadro normativo e as condições político-institucionais relativos à gestão democrática do ensino público no âmbito dos Sistemas Municipais de Educação (SME) em seus respectivos estados, tendo como base as Leis de criação dos SME. Na UFMA, o projeto de pesquisa está sendo desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Educação-Mestrado Acadêmico e, em articulação com o Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) em função da realização de estudos de pós-doutoramento.

A partir de estudos bibliográficos e documentais acerca da problemática que envolve a gestão democrática e a autonomia dos municípios para instituírem seus SME, o presente trabalho situa algumas questões teóricas e legais que fundamentam os SME no Brasil a partir do reconhecimento legal na Constituição Federal (CF) de 1988, quando os municípios foram designados como entes federados, tendo assim a autonomia para constituírem seus SME. Discorre-se também sobre a gestão democrática como premissa e princípio que orienta a política educacional brasileira no contexto da definição das prioridades de cada ente federado na oferta da educação pública e na constituição dos sistemas educacionais.

### ***Sistemas Municipais de Educação: questões teóricas e legais***

A compreensão dos SME nos remete inicialmente a pontuarmos algumas questões referentes à noção de sistema. Para Saviani (2010), o termo sistema é polissêmico, pois frequentemente é usado para definir partes constitutivas e “não ao sistema propriamente dito. Portanto, temos expressões como:

[...] “sistema de ensino médio”, “sistema de ensino profissional”, “sistema de educação básica”, “sistema estadual de ensino”, “sistema municipal de ensino”, “sistema federal de ensino”, “sistema de ensino comercial (industrial, agrícola)” etc., como se fossem coisas diferentes quando na verdade, são partes do mesmo sistema educacional em seu conjunto (SAVIANI, 2010, p. 380).

Para o autor supracitado o sistema educacional compreende uma unidade de elementos intencionalmente reunidos de maneira a se chegar a um conjunto coerente e operante, capaz de corresponder aos anseios e necessidades da sociedade. Esta unidade de elementos dotados de intencionalidades configura a definição de finalidades e objetivos comuns para o conjunto do sistema. Portanto, trata-se “de unidade da variedade e não unidade da identidade” (SAVIANI, 2010, p. 381). Nesse sentido, o sistema educacio-



nal “articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade; ao contrário, participam do todo, integram o sistema na forma de suas respectivas especificidades” (SAVIANI, 2010, p. 381).

Corroborando com os estudos de Saviani (2010), Bordignon (2009, p. 25), esclarece que sistema “compreende um conjunto de elementos, ideais e ou concretos, que mantêm relações entre si formando uma estrutura”. Tais elementos formariam um todo, com certo grau de autonomia, mas voltados para uma finalidade em comum. A partir dessa compreensão, depreende-se que a organização do sistema educacional, deve fundamentar-se na concepção de sistema apontada por Saviani (2010, p. 782):

Sistema [...] resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É pois, uma ação planejada. Sistema de ensino significa, assim, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, o planejamento.

Convém ressaltarmos que em 2000 a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) fez uma consulta à Câmara de Educação Básica-CEB do Conselho Nacional de Educação (CNE), solicitando esclarecimentos sobre o município enquanto sistema. Jamil Cury que era membro do CNE, relatou o Parecer CEB/CNE nº 30 no qual explicitou que sistema “implica tanto a unidade e a multiplicidade em vista de uma finalidade comum quanto o modo como se procura articular tais elementos” (BRASIL, 2000, p. 2). Nesse parecer ele esclareceu ainda, que:

Sistemas de ensino são o 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 gerais vigentes. Os municípios, pela Constituição de 1988, são sistemas de ensino (BRASIL, 2000, p. 13-14).

Com base no exposto, concorda-se com Saviani (2010), quando ressalta que a concepção de sistema educacional no Brasil relaciona-se com o regime federativo e com uma perspectiva de colaboração entre os entes federados, sobretudo a partir da promulgação da CF de 1988, cujo artigo 23 dispõe sobre as competências comuns entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o objetivo de conjugar as atribuições repartidas cooperativamente (CURY, 2002).

Na educação essa premissa é assegurada no artigo 211<sup>1</sup> que, estabelece competências legislativa entre as instâncias que compõem o Estado:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional,

<sup>1</sup> Artigo modificado pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.



função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio

§ 4º. Na organização de seus sistemas de ensino, os estados e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

Os estudos de Abrucio (2010), ressaltam que o artigo 211 da CF de 1988 incumbe a responsabilidade da oferta da educação pública aos entes federados e permite a existência de quatro entes federativos (União, Estado, Distrito Federal e Município) responsáveis pela definição, planejamento e implementação das políticas educacionais. A divisão de competências descentralizadas, conferiu um peso importante aos municípios. Nesse sentido, faz-se necessário: a compatibilização entre autonomia e interdependência entre o poder central e os entes subnacionais; a garantia dos direitos federativos, por meio da CF e de sua interpretação; a criação de campos institucionais que garantam a representação política dos entes federados no Congresso Nacional; e o planejamento das políticas educacionais de forma a garantir a coordenação entre as instâncias federadas.

Nessa perspectiva, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) - Lei nº 9.394/1996 - também, definiu no artigo 8º que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei (BRASIL, 1996).

A LDB nº 9.394/1996 estabeleceu, ainda, que o município poderá decidir entre três possibilidades quanto a organização do seu sistema de educação, conforme expressa o parágrafo único do artigo 11: Instituir o próprio Sistema de Ensino; integrar-se ao Sistema Estadual de Ensino; compor com o Estado um sistema único de educação básica (BRASIL, 1996).

Essas possibilidades coadunam-se com as competências estabelecidas ao município no artigo acima citado que, estabelece o seguinte:

- 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 os seus sistemas de ensino;
- IV. autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; [...] (BRASIL, 1996).



Ao estabelecer competências da União, Estados e Municípios a CF e a LDB concebem a autonomia dos entes federados e, ao mesmo tempo, a intercomplementariedade por meio do regime de colaboração, conforme aponta Cury (2002), constitui-se assim, a possibilidade de um regime em que os poderes de governo podem ser repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de poder e de competências legalmente definidas.

Nesse sentido, Bordignon (2009, p. 35) assevera que:

[...] a relação entre os sistemas passa a ser de colaboração, não de subordinação, não havendo hierarquia entre eles, assim como não há, constitucionalmente. Hierarquia entre as unidades federadas, dotadas de autonomia. Uma vez instituído o Sistema Municipal, o município se subordina tão somente às leis e diretrizes nacionais e passa a atuar em regime de colaboração, não mais de subordinação com o estado.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, aprovado pela Lei nº 13.005, também define o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, destacando as seguintes ações para a implementação do regime de colaboração:

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os estados e respectivos municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada estado.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os municípios dar-se-á, inclusive, mediante à adoção de arranjos de desenvolvimento da educação (BRASIL, 2014, p. 3).

Conforme o exposto, infere-se que a questão do regime de colaboração implica em processos de regulamentação, ressignificação e acordos federativos com princípios claros, portanto, requer articulação de responsabilidades financeiras, políticas, administrativas e pedagógicas para o desenvolvimento das políticas educacionais. Esses aspectos devem considerar as ponderações feitas por Saviani (2010, p. 383), quando aponta que “o estado e a União se configuram como instâncias abstratas, já que sua realidade se materializa, de fato, no recorte dos municípios”. Assim, o município é o ente federado onde as políticas sociais são concretizadas, portanto o autor lembra que devemos ter cuidado com os discursos que postulam “autonomias artificiais que não correspondem à realidade efetiva” (SAVIANI, 2010, p. 383).

Convém ressaltar ainda, as heterogeneidades que marcam os municípios brasileiros no que se refere às responsabilidades assumidas com a educação infantil e com o ensino fundamental, sobretudo com o aumento do processo de municipalização - transferências de matrículas dos estados para os municípios - sem condições estruturais, administrativas e políticas, mesmo pela indução provocada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) criado em 1996 e posteriormente pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da



Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)<sup>2</sup>, que segundo Abrucio e Segatto (2014), alterou profundamente a distribuição de matrículas entre as redes municipais e estaduais.

Para Abrucio (2010, p. 63):

O Fundef cumpriu o objetivo de aprofundar a municipalização do ensino fundamental, ampliando a cobertura do sistema e chegando próximo à universalização do acesso nessa etapa escolar. Houve aumento dos recursos para os municípios em todos os 26 estados da federação, principalmente na região Nordeste, ao mesmo tempo em que houve um grande crescimento da rede municipal, principalmente da 1ª a 4ª séries, mas também na 5ª a 8ª séries.

Para esse autor não se pode negar que os fundos federativos contribuíram com a universalização do ensino fundamental, mas devemos lembrar que ainda persistem vários problemas no plano intergovernamental. Os municípios e estados tiveram acesso a mais recursos, contudo não diminuíram as desigualdades regionais que marcam a federação brasileira. Para tanto, a União deveria não somente complementar os recursos, mas também redistribuí-los. Ademais, “os governos subnacionais reclamam que nem a atividade supletiva mínima vem sendo exercida pelo governo federal” (ABRUCIO, 2010, p. 64).

Em Ghanem (2010, p. 193), também encontramos explicações para a inação da União em relação à suplementação financeira:

As relações que constituem a federação geralmente tendem a afetar muito as composições partidárias e as eleições, assim como as decisões governamentais. O funcionamento federativo brasileiro também tem essa importância. Portanto, pesa significativamente o fato de aliar um sistema político autoritário à tendência ao controle de grupos econômicos sobre o Estado e à existência de alternativas privilegiadas de reprodução das camadas superiores. Por esses traços típicos, o jogo dos entes federados faz com que as decisões governamentais se inclinem mais à centralização ou à descentralização conforme oscilem as oposições entre governo federal e governos subnacionais.

Desse modo, a autonomia dos municípios para criarem seus sistemas de educação não pode ser confundida com a municipalização, ou seja, com a transferência de responsabilidades e atribuições, sem acréscimos na distribuição de recursos, pois tal intenção pode fortalecer a desconcentração - transposição de responsabilidades-, e a centralização de recursos pelo governo federal, sem a devida descentralização - compartilhamento do poder de decisões. A esse respeito, Gadotti e Romão (1993), destacam a importância de mecanismos capazes de promover a redistribuição dos recursos com vistas à universalização das metas e objetivos educacionais e, a conseqüente concentração dos recursos nas regiões e classes mais desfavorecidas.

Destaca-se, ainda, que Saviani (2010), alerta para considerarmos o município como a instância mais importante, pois é quem atua simultaneamente nas três instâncias. Portanto, pode fortalecer as articulações para a materialização do regime de colaboração,

<sup>2</sup> Emenda Constitucional nº 53 instituiu o Fundeb, regulamentado pela Lei nº 494 de 2007.



embora seja o ente com menor autonomia, porém com maior responsabilidade, uma vez que, conforme já abordamos, tanto a CF de 1988 como a LDB Lei nº 9.394/1996 lhes atribui a competência na oferta da educação infantil e do ensino fundamental. Entretanto, a municipalização e a descentralização que aparentemente pareciam estratégias progressistas de fortalecimento do poder local, da autonomia e da gestão da educação, na maioria dos municípios, promoveu a autonomia imaginária e processos de gestão não democrática, sem compartilhamento de poder e de fortalecimento dos espaços de participação.

### ***Gestão democrática e sistemas municipais de educação***

Discorrer sobre gestão democrática e os SME, implica em compreendermos a democracia nos limites das sociedades capitalistas e, numa perspectiva que busque assegurar a igualdade, a participação coletiva de todos na apropriação dos bens produzidos coletivamente, ou seja, “implica, indiscutivelmente, uma dimensão social e, conseqüentemente, uma dimensão econômica” (COUTINHO, 2002, p. 20).

Nessa dimensão, Rancière (2014, p. 65), lembra que:

A sociedade não igualitária só pode funcionar graças a uma multitude de relações igualitárias. É esse intrincamento de igualdade com desigualdade que o escândalo democrático manifesta para fazer dele o próprio fundamento do poder comum. Não é só, como se diz de bom grado, que a igualdade da lei existe para corrigir ou atenuar a desigualdade de natureza. É que a própria “natureza” se desdobra, a desigualdade de natureza se exerce apenas pressupondo uma igualdade de natureza que auxilie e contradiga: impossível, a não ser que os alunos compreendam os professores e os ignorantes obedeçam ao governo dos sábios.

Segundo Mészáros (2007), esse entendimento, é justificado teoricamente na forma de um alheamento ideológico defendido pelos economistas políticos, que articulam de forma “direta a individualidade abstrata - indivíduos isolados e a universalidade abstrata - a vigente divisão e fragmentação capitalista do trabalho decretada como regra universal atemporal criada pela natureza” (MÉSZÁROS, 2007, p. 42).

No âmbito dessas questões, no Brasil em meados dos anos 80 do século passado, o debate em torno da ampliação dos espaços democráticos e, conseqüentemente, da gestão democrática das políticas sociais ampliou-se no confronto entre os interesses divergentes de projetos de sociabilidade, sobretudo no que concerne à disputa do setor privado pelos fundos públicos. Segundo Félix (1999), na educação as disputas no movimento constituinte pautaram-se entre os argumentos em favor da democratização da educação e da destinação dos recursos públicos exclusivamente, às instituições educacionais públicas, defendidos pelas entidades que constituíram o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNEDEP); e grupos que defendiam os interesses dos empresários do ensino, das escolas confessionais e comunitárias, pleiteando o financiamento das instituições privadas com recursos públicos.

A CF de 1988 é fruto desses embates e, de certa forma, atendeu aos dois grupos, pois garantiu o financiamento para o setor privado, principalmente para o confessional que,



teve a garantia da possibilidade de ter acesso as verbas públicas tanto na forma de incentivos fiscais como na isenção de impostos. Já no que se refere à gestão democrática, o artigo 206 a define como princípio, porém restrito ao ensino público. A esse respeito, Minto lembra: “O que no plano formal, se revelava um importante avanço, acabou não se traduzindo plenamente na criação de mecanismos reais de participação da comunidade nas instâncias decisórias dos sistemas e das unidades escolares” (2010, p. 183).

As limitações para a materialidade da gestão democrática também são explicadas pelos estudiosos Félix (1999), Minto (2010), Moraes (2002) e Coutinho (2002), pelo avanço dos preceitos e práticas neoliberais<sup>3</sup>, pelos governos brasileiros que acentuaram o processo de transferência ao setor privado das políticas sociais - saúde, educação, moradia, assistência social, etc., seja pela via da mercadorização ou da gestão dos serviços públicos.

Nesse contexto, a LDB nº 9.394/1996 também, traduziu as mudanças propostas pelo ideário neoliberal e, no que se refere à gestão, avançou pouco em relação à CF, mas abriu algumas possibilidades para a gestão democrática da educação, ao dispor no artigo 3º que o ensino será ministrado, tendo como princípio “a gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996, p. 47). O artigo 14 aborda a questão definindo que “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades” (BRASIL, 1996, p. 52).

Embora o princípio da gestão democrática esteja garantido nos instrumentos legais, Cabral Neto e Castro (2014), consideram que o seu processo de implementação é gradual e bastante moroso, visto que, no âmbito dos sistemas e das escolas, registra-se uma tensão permanente entre a gestão gerencial e a gestão democrática, criando empecilho para avanços mais significativos nas práticas que propiciam possibilidades de construção de espaços coletivos de compartilhamento das decisões em torno das políticas educacionais.

De acordo com Cabral Neto e Castro (2014, p. 750) isto ocorre porque:

O fulcro desse processo está centrado em uma dinâmica, na qual se materializa uma desconcentração de responsabilidades em direção a ponta do sistema e não do poder de decisão dos níveis hierarquicamente inferiores da organização administrativa. Com essas características, a participação se metamorfoseia em uma técnica de gestão propiciadora de coesão e consenso, despolitizando, assim, o processo de participação dos sujeitos sociais na formulação, implementação e avaliação da política.

Desse modo, a gestão da educação municipal tem como desafio superar a cultura do clientelismo e enfrentar o patrimonialismo, ainda presentes na realidade brasileira e, isto, requer a reconstrução de concepções e práticas, em que autonomia, participação e gestão democrática sejam indissociáveis, em favor de tomadas de decisões coletivas.

3 Segundo Moraes o neoliberalismo acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos inclusive. Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça. Ver: MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade. In: Educação & Sociedade, Campinas, v. 23 n. 8 set. 2002 p. 13-24.



Para tanto, os governos municipais devem predispor-se à criação de espaços plurais de articulação e participação efetiva nos quais os sujeitos envolvidos percebam a necessidade de romper com as estruturas centralizadas.

Assim, compreende-se a participação conforme expressa Jacobi (2008, p. 122-123):

Um processo continuado de democratização da vida municipal, forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta que se exerce de forma direta, e método de governo centrado na institucionalização das relações entre o Estado e a sociedade civil.

Nessa perspectiva, os Conselhos Municipais de Educação (CME) compõem a estrutura de gestão do SME, portanto, constituem-se como instrumentos da gestão participativa do município, contudo Gohn (2008), alerta para que estes não sejam instituídos apenas do ponto de vista jurídico-formal, nas mãos dos governantes, em poder de decisão e de deliberação e não cumprindo a função de controle e fiscalização das políticas educacionais.

Para Bordignon (2006), no âmbito municipal não há uma relação direta entre SME e o CME, considerando que em alguns municípios existe Conselho Municipal de Educação -CME sem sistema ou, sistema sem conselho. Desse modo,

Embora a praxe atual vincule sistemas e conselhos de educação, muitos municípios têm hoje instituídos os conselhos, mas não sistemas de ensino. Considerando o dispositivo da LDB, que remete ao município que não instituiu legalmente seu sistema de ensino a integrar o sistema estadual, a ausência do sistema municipal limita o âmbito das atribuições do conselho (BORDIGNON, 2006, p. 13).

Mesmo que não haja uma relação intrínseca entre SME e CME é pertinente ressaltarmos que essa articulação é necessária, afim de que as ações municipais voltadas para a educação sejam pautadas pelo princípio da gestão democrática, de modo que as decisões tomadas sejam colegiadas, partilhadas e propiciadoras da melhoria da qualidade da educação. Esse processo de participação, embora nem sempre seja despertado, precisa articular-se com as demais práticas sociais que podem contribuir para o fortalecimento da participação popular e para a cultura democrática, em favor de ações que se contraponham às relações de força e poder da minoria sobre a maioria.

Nesse sentido, a participação constitui-se em aprendizado, vivências e experiências intelectuais e políticas que, devem ser reforçadas e ir de encontro às apatias e desencantos produzidos pela ideologia neoliberal que endeusa o mercado, o individualismo e a competição. Para tanto, basta lembrarmos que Freire (2000), chama a atenção para a necessidade de combinarmos realidade e teoria, práxis e formulações e, sobretudo compreender que “ninguém caminha sem aprender a caminhar, sem aprender a fazer o caminho caminhando, refazendo e retocando o sonho pelo qual se pôs a caminhar” (FREIRE, 2000, p, 155).

Assim, a gestão compartilhada, a institucionalização dos SME e o fortalecimento dos CME, como estratégias de transformações que poderão mudar a realidade da educação dos municípios, requerem compromissos e vontades coletivas em querer que os me-



canismos de participação reivindicados pelos movimentos populares, dos educadores e previstos nas legislações sejam materializados na prática. Estes aspectos requerem o desenvolvimento de uma nova cultura participativa que, provoque mudanças nas mentalidades e nas formas de conceber a gestão pública.

A esse respeito o Documento Referência da Conferência Nacional de Educação-2014 pontua que “a participação deve ser compreendida como um processo complexo, que envolve vários cenários e múltiplas possibilidades de organização” (BRASIL, 2014, p. 68). Assim, deve-se lutar para a construção de uma perspectiva de gestão democrática que tenha como pressuposto uma concepção de educação que contribua com a transformação das relações sociais vigentes.

### *Considerações finais*

Com base no exposto ao longo deste ensaio, infere-se que a criação do SME poderá possibilitar aos municípios a organização, o planejamento e a avaliação das ações educacionais de suas competências normativas. Para tanto, a autonomia não deve ser restrita aos preceitos legais, mas deve abranger aspectos pedagógicos, administrativos, técnicos e financeiros, ou seja, revelar a capacidade e o compromisso dos governantes municipais de atuar junto com o CME e demais fóruns ligados à educação pública para deliberarem conjuntamente sobre a política educacional.

Nessa perspectiva, convém destacar que há a necessidade de superar as concepções e práticas autoritárias, burocratizadas e centralizadoras ainda presentes na cultura política brasileira que, não descentralizam o poder, não compartilham decisões e nem permitem processos e espaços participativos e coletivos. A superação desses desafios poderá contribuir com a construção e configuração da gestão democrática como forma de participação ativa e de controle social, no sentido de uma educação pública de qualidade.

Ressalta-se, ainda, que no âmbito dos municípios, o SME e o CME são fundamentais para o processo de planejamento municipal, uma vez que em articulação com os fóruns e conferências municipais e outros instrumentos de acompanhamento e controle social da educação, poderão contribuir com a elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME). Este último, por sua vez, é o instrumento de gestão do município que efetiva as metas e diretrizes previstas no PNE - eixo da política educacional brasileira - e no Plano Estadual de Educação (PEE), conforme o regime de negociação e cooperação previstos na legislação educacional brasileira.

### *Referências Bibliográficas*

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 39-70.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. O manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. In: *O sistema nacional de educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*: Brasília: MEC/SAE, 2014, p. 40-58.



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

BORDIGNON, G. *Perfil dos conselhos municipais de educação*. 2 ed. Brasília: MEC/SEB, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituição/principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/principal.htm). Acesso em: janeiro de 2017.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03_ato2011-2014/2014/lei/113003.htm). Acesso em: setembro de 2017.

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

BRASIL. *Parecer CEB/CNE 30 de 2000*. Brasília: MEC, 2000.

CABRAL NETO, A.; CASTRO, A. M. D. A. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerência. In: *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul.-set. 2011. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: setembro de 2017.

COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (orgs.). *Democracia e construção do público no pensamento brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. In: *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set., 2002.

FREIRE, P. N. *Pedagogia da esperança*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GADOTTI, M.; ROMÃO J. E. *Município e Educação*. São Paulo: Cortez, 1993.

GHANEM, E. Participação e regime de colaboração entre unidades federadas na educação brasileira. A dinâmica federativa da educação brasileira: In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 191-213.

GOHN, M. da G. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em educação: participação, cidadania e descentralização. In: BELLO, D.; CALDERÓN, A. (orgs.). *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008, p. 97-114.

JACOBI, P. R. Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia institucional. In: BELLO, D.; CALDERÓN, A. (orgs.). *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008, p. 116-130.

MÉSZÁROS, I. *O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo no século XX*. São Paulo: Boitempo, 2007.

MINTO, L. W. A administração escolar no contexto da nova república e do neoliberalismo. In: MINTO, L. W.; ANDREOTTI, A. L.; LOMBARDI, J. C. (orgs.). *História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor*. São Paulo: Alínea, 2010.

MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade. In: *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23 n. 8, Set. 2002, p. 13-24.

RANCIÈRE, J. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.

SAVIANI, D. Sistema nacional de educação articulado ao plano de nacional de educação. In: *Revista Brasileira de Educação*. v. 15 n. 44. Maio/ago. 2010. p. 380-412.

