

Ano 10, Vol XIX, Número 1, Jan-Jun, 2017, Pág. 244-266

A (IN)AÇÃO DO MARANHÃO NA CRIAÇÃO DOS SEUS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

THE (IN) ACTION FROM MARANHÃO IN THE CREATION OF ITS MUNICIPAL EDUCATION SYSTEMS

Efraim Lopes Soares

Maria José Pires Barros Cardozo

RESUMO

O presente artigo é decorrente da pesquisa de dissertação intitulada: “Gestão democrática: uma análise das bases normativas dos sistemas municipais de educação do Maranhão”, e faz parte da Linha de Pesquisa Estado e Gestão Educacional do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMA. Para a realização do estudo realizou-se pesquisa bibliográfica e documental. Os primeiros dados levantados por meio de análise documental, indicam que dos 217 municípios maranhenses apenas 18 possuem Sistemas Municipais de Educação criados por lei. Tem-se que a institucionalização dos SME não acontece só por ato legal, uma vez que há a necessidade de dotar os municípios de condições efetivas para esse fim. Precisa ser superado os obstáculos de caráter histórico, político e cultural que ainda coexistem em decorrência da descentralização político-administrativa colocada pela nova gestão da política educacional até os municípios, introduzida pelos novos arranjos da CF de 1988 e da descentralização através da municipalização da educação. Conclui-se que quando o município não formaliza, através de ato próprio, a organização do seu sistema de educação, tem como consequência a perda de sua autonomia na definição de normas próprias das políticas educacionais e fica subordinado às normas de âmbito estadual e federal.

Palavras-chave: Sistemas municipais de educação; autonomia; legislação.

ABSTRACT

This article is the result of a dissertation research entitled "Democratic management: an analysis of the normative bases of the municipal education systems from Maranhão", and is part of the State Research and Educational Management Line of the Postgraduate Education Program from UFMA. For the execution of the study was carried out bibliographical and documentary research. The first data collected through documentary analysis indicate that of the 217 counties from Maranhão only 18 have City Education Systems created by law. It has been that the institutionalization of SMEs is not only a legal act, since there is a need to provide counties with effective conditions for this purpose. It is necessary to overcome the obstacles of a historical, political and cultural nature that still coexist due to the political and administrative decentralization posed by the new management of educational policy to the counties, introduced by the new arrangements of the 1988 Federal Constitution and decentralization through the

municipalization of education. It is concluded that when the county does not formalize, through its own act, the organization of its education system, it has the consequence of losing its autonomy in the definition of norms specific to educational policies and is subordinated to the state and federal rules.

Keywords: City education systems; autonomy; community legislation.

INTRODUÇÃO

O presente artigo é decorrente das análises realizadas na dissertação intitulada: “Gestão democrática: uma análise das bases normativas dos sistemas municipais de educação do Maranhão” e está ligado ao projeto de pesquisa “Gestão democrática do ensino público: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino do Maranhão”, que é 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, Universidade Federal do Piauí – UFPI, Universidade Federal do Tocantins – UFT, Universidade Estadual de Ponta Grossa – UFGP e Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. O objetivo de cada instituição é 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 da Universidade Federal do Maranhão – PPGE/UFMA, na Linha de Pesquisa Estado e Gestão Educacional, em parceria com a Secretaria de Estado de Educação – SEDUC.

No Brasil, o sistema no âmbito do ensino teve sua implementação iniciada nos anos 1904. No entanto, somente a partir da Constituição de 1934, que a organização da

educação brasileira adquiriu contornos numa perspectiva sistêmica. A Constituição Federal de 1988, com princípios descentralizadores, deu uma nova estrutura a educação brasileira, que passou a contar com os SME, ao lado do sistema federal e dos sistemas estaduais e do Distrito Federal.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB, nº 9.394 de 1996, em seus artigos 18 e 211, reafirmou a autonomia aos municípios para organizarem seus sistemas de educação em regime de colaboração com os estados. Assim, a partir da década de 90, do século passado, vários municípios começaram a organizar seus SME na perspectiva da materialização dos princípios da gestão democrática, uma vez que a institucionalização dos SME está articulada à criação e fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação – CME.

A criação do sistema de educação, atrelado aos princípios democráticos, pode dar coerência às particularidades encontradas no âmbito da educação municipal, articulando suas partes num todo orgânico e contextualizando o local no nacional. Além disso, a institucionalização do SME é a opção que o município possui de afirmar sua autonomia em relação à política educacional municipal, não tendo que se subordinar a duas instâncias superiores (estadual e federal), mas somente às normas de caráter federal (Bordignon, 2009).

Com base no exposto, procura-se, mediante pesquisa bibliográfica e documental, apresentar alguns dos dados analisados no trabalho de dissertação e que faz parte do grupo de pesquisa “SME” do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Maranhão.

PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: O MUNICÍPIO EM QUESTÃO

O debate sobre a educação Municipal no Brasil faz-se presente desde a era imperial, através de discussões políticas e em textos legislativos relacionados à descentralização do ensino. Isso resultou na criação dos sistemas públicos, inicialmente, em âmbito estadual, através das Constituições Federais de 1934 e 1946, e, mais recentemente, na esfera municipal, por intermédio da Constituição Federal de 1988 (Souza & Faria, 2004), e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 9.394/1996).

A CF de 1988, afirma o princípio federativo e as características do Estado Brasileiro democratizado (Brasil, 1988, art. 1º), após vinte anos de ditadura militar. Rejeitando tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, a nossa CF preferiu um federalismo cooperativo sob a designação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federados (Cury, 2010), na busca de um equilíbrio de poderes entre a União e Estados-membros.

Esse cenário, inspirado pela ideia de associação entre a descentralização e democratização, pela primeira vez na história brasileira fez com que os municípios fossem transformados em entes federados, constitucionalmente reconhecidos com o mesmo status jurídico dos Estados, Distrito Federal e da União. O artigo 1º, da CF de 1988, reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela “[...] união indissolúvel dos Estados e Municípios e do distrito Federal...” (Brasil, 1988), e consagra elementos constitutivos de autonomia aos municípios, ao estabelecer no artigo 18 a forma de organização político-administrativa do país, através do autogoverno, autolegislação e autoadministração. As leis orgânicas, desde então, começaram a ser discutidas e aprovadas pelos legisladores municipais.

Compreende-se que com a promulgação da CF de 1988, houve uma grande inovação em relação aos municípios, pois os mesmos conseguiram alcançar notória importância na estrutura política e administrativa da República Federativa do Brasil. Eles fizeram-se detentores de autonomia, no âmbito dos seus espaços de soberania, definidos nas competências determinadas no ordenamento constitucional. Assim, intensificou-se o processo de descentralização da execução de políticas públicas, notadamente das políticas sociais, haja vista a transferência de responsabilidades do Governo Federal para os estados e municípios (Machado, 2013), promovendo a municipalização da educação.

Com o novo status, os municípios passaram a deter o direito de definir normas e políticas, viabilizando a concretização do regime de colaboração (Brasil, 1988, art. 211 & Brasil, 1996, art. 8) e não mais a manutenção de relações hierárquicas entre os entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. De um modo ou de outro, em face da atribuição de uma maior autonomia concedida aos Municípios, estes se depararam diante de desafios concernentes à: participação no Regime de Colaboração, de forma solidária, junto aos Estados e à União; previsão da educação municipal, enquanto seção específica, na formulação de suas Leis Orgânicas; *criação dos seus Sistemas de Educação, enquanto possibilidade de atestar a sua autonomia no cenário nacional*; elaboração dos Planos Municipais de Educação e constituição de seus Conselhos Municipais de Educação (Saviani, 1999).

Observa-se no contexto da educação, em relação à autonomia conquistada pelo município, uma articulação que se firma em torno da possibilidade de criação dos SME, respaldados pela própria Constituição e com seus contornos definidos na LDB/1996,

que orienta os municípios quanto às atribuições e mecanismos a serem adotados quando da opção por criar seus próprios sistemas de educação.

Nesse contexto, baseada nos princípios democráticos, a CF de 1988 delega aos municípios a prerrogativa de criação dos seus sistemas de educação conforme estabelece o artigo 18: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988). A autonomia é reforçada no artigo 211, que estabelece o seguinte:

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

§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 (Brasil, 1988).

Da mesma forma, a LDB/1996, dispôs no artigo 8º que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organização em regime de colaboração, os respectivos sistemas de educação. Para os municípios, o artigo 11º estabelece que os mesmos incumbir-se-ão de:

- 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).

O Plano Nacional de Educação – 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 educação 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.

Ao analisar essas leis, no que se refere à educação propriamente dita, infere-se que há uma relação de colaboração, e não de hierarquização, entre os sistemas de educação dos entes federados. Assim, o município não é mais tratado como mero executor de decisões tomadas em instâncias superiores, possuindo a faculdade de institucionalizar o seu próprio sistema de educação.

Convém ressaltar, que no processo de regulamentação e criação dos SME, deve-se considerar a concepção de sistema defendida por Saviani (2010), que:

[...] 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 (p. 782).

Nessa perspectiva, o sistema de educação deve ser concebido como um conjunto de instituições, diretrizes e princípios legais da organização e gestão das atividades educacionais de cada ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). E, se sistema supõe planejamento, o mesmo deve articular-se com os planos e os conselhos de educação.

Posta esta situação e levando em consideração a heterogeneidade que caracteriza os sistemas de educação, bem como as possíveis formas de articulação, o município pode decidir entre três possibilidades quanto a organização do seu sistema de educação, previstas no § 4º, artigo 11, da LDB/1996, quais sejam:

- a) Instituir o próprio Sistema de Ensino;

- b) Integrar-se ao Sistema Estadual de Ensino;
- c) Compor com o Estado, no âmbito do seu território, um sistema único de educação básica.

Nessa análise, compreende-se como Sarmento (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. Lagares (2008), coaduna com essa ideia ao afirmar que a autorização constitucional da institucionalização de sistemas de educação próprios e autônomos pelos municípios ressalta a defesa da opção pelo processo efetivo de institucionalização de SME.

Assim, criar um SME, opção garantida pela LDB/1996, era um dos caminhos para os que vinham organizando suas redes e viam a autonomia como possibilidade de maior controle sobre as políticas locais. Todavia, esta não foi a opção de todos os municípios (Sarmento, 2012).

Do ponto de vista real, conforme expõe Saviani (1999), as dificuldades técnicas e financeiras dos municípios brasileiros, depois de mais de duas décadas da promulgação da CF de 1988, ainda continuam orientando a organização ou não dos SME. Para Araújo (2010), essa questão “acirrou ainda mais os conflitos federativos, ao adotar os mecanismos de competências comuns num contexto histórico marcado por um federalismo altamente predatório” (p. 395).

Com base no exposto, compreende-se que a criação e a institucionalização dos SME decorrem de um conjunto de processos e contextos nos quais os dispositivos legais e as políticas educacionais no Brasil são frutos de intenções e interesses divergentes, disputas, ressignificações, articulações e reconfigurações em diferentes níveis, instancias e esferas governamentais que, dependem do contexto social, político, econômico e cultural.

SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO MARANHÃO

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.

A partir de 1970, o Estado foi inserido no processo de ocupação da Amazônia pelos grandes capitais nacionais e internacionais. Inicialmente, foram direcionados vários investimentos para o setor madeireiro na região tocantina do Estado, em face do esgotamento das florestas do Sul e Sudeste do país, e, também, porque:

[...] tanto a industrialização da madeira como o empresariamento agropecuário, passaram a funcionar como agregados produtivos aos grandes projetos industriais que resultam da necessidade de aproveitamento das jazidas minerais descobertas na Amazônia oriental. (Feitosa & Ribeiro, 1995, p. 155).

Um desses projetos foi o extinto Programa Grande Carajás, criado no governo Geisel, sob diversas formas de aportes de capital – públicos e privados, nacionais e internacionais – e oficializado em 1980. No Estado do Maranhão, destacam-se dois projetos: o Consócio Alcoa/Bilington com a implantação da Alumar no Distrito Industrial de São Luís que industrializa a bauxita extraída no Rio Trombetas pela mineração Rio Grande Norte, para a produção de alumínio primário e alumina; e o projeto de Ferro Carajás sob a administração da Companhia Vale privatizada no governo de Fernando Henrique Cardoso. Esta, por sua vez, compreende um complexo industrial formado por três segmentos a saber: a mina, que se destina a extração e beneficiamento de ferro, manganês e outros; a estrada de ferro que percorre 890 km, cortando o sudeste do Estado do Pará e atravessa todo o Maranhão até São Luís; e o Complexo Portuário (Itaqui/Ponta da Madeira em São Luís) onde o minério é descarregado a fim de ser exportado para o mercado externo.

A Vale possibilitou ainda a implantação no Estado de quatro usinas siderúrgicas de produção de ferrogusa, distribuídos espacialmente em alguns municípios localizados ao longo da Estrada de Ferro Carajás: Viena Valadares e a Companhia Vale do Pindaré em Açailândia, a COSIMA em Santa Inês e a Margusa em Rosário. Paralelamente ao processo de instalação dessas siderúrgicas surgiram também em São Luís, Caxias, Codó, Coroatá, Bacabal, Santa Inês, Santa Luzia e Imperatriz um número considerável de pequenas empresas industriais e de serviços que atuam como subcontratadas, com diferentes formas de contratos de trabalho.

Embora com vários empreendimentos, em especial a monocultura de soja que, vem crescendo nos últimos anos, percebe-se que após vários anos de projetos de desenvolvimento, o Maranhão permanece sendo um dos estados mais pobres do país, pois os indicadores sociais apontam para o crescimento da miséria, fome, desemprego, índices de analfabetismo e mortalidade elevados, déficit habitacional, crescente degradação do meio ambiente, baixos níveis salariais e insuficiência de estrutura urbana, concentração de riqueza e poder político nas mãos de pequenos grupos. “Desemprego e miséria se espraíam em torno a pequenas ilhas de espaço social em que uma minoria se empenha em ascender a formas cada vez mais sofisticadas de consumo”. (Furtado, 1981, p. 126).

Do ponto de vista educacional, segundo dados apresentados no Plano Estadual de Educação-PEE/2014, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEA, em 2011, apresentava a situação demonstrada na tabela 1.

De acordo com os dados da referida tabela, observa-se que o IDEA de 2011 do Estado está abaixo da média Nacional e do Nordeste nas séries iniciais e no ensino médio. Segundo diagnóstico do PEE nesse ano o estrato da Rede Municipal/Brasil chegou à média 4,7 para os anos iniciais do Ensino Fundamental, contudo, apenas quatro municípios maranhenses chegaram ou ultrapassaram esta média nacional (Maranhão, 2014).

Destaca-se que, segundo dados do 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 anos era de 502.815 e a faixa etária de 04 a 05 era de 269.137 crianças. Desse contingente apenas 102.246 (20,25%) estavam matriculados em creches e 269.137 (88,2%) em pré-escolas. Em 2012, o quantitativo de matrículas era respectivamente 68.524 e 260.910 (Maranhão, 2014).

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.

SITUAÇÃO DOS SME DO ESTADO DO MARANHÃO

Observou-se, no primeiro tópico, que a LDB/1996, reforçando aquilo posto no art. 211 da CF de 1988, reconhece no seu art. 8º, a existência dos sistemas federal, estaduais, distrital e municipais de educação, como também distribui as competências de cada nível escolar a União, nos artigos 9º e 16, aos Estados e Distrito Federal, nos artigos 10 e 17, e aos Municípios, nos artigos 11 e 18.

Como bem nos lembra Cury (2005), o acolhimento da gestão democrática pela Constituição Federal de 1988 significou um importante avanço. A conquista do princípio constitucional da gestão democrática, em 1988, em estabelecimentos oficiais dos sistemas de educação representou e continua representando um passo importante para a vida democrática de nossos estabelecimentos e para os próprios sistemas de educação. Ela implica a participação cidadã dos interessados e a necessidade de prestação de contas por parte dos dirigentes e dos próprios docentes quanto aos objetivos da educação escolar.

No entanto, mesmo tendo sido concretizado na lei à gestão da educação, e isso ter sido uma conquista legal e de suma importância, os dados expostos no tópico anterior revelam um grande descompasso em relação à realidade concreta dos nossos sistemas e, sobretudo nas escolas. Nesta perspectiva, percebemos que, muitos municípios “carecem de condições gerais e específicas para se instituírem e se organizarem como sistemas”, como também não compreendem aquilo posto no âmbito da lei (Cury, 2000, p. 08) para concretizarem umas das três opções previstas no § 4º, do art. 11, da LDB.

Essa afirmação é possível a partir da análise feita sobre o art. 88, na exceção do art. 89, da LDB/1996, uma vez que a normativa colocada por este artigo parece não ter

sido efetivado, até hoje, pela maioria dos municípios brasileiros, principalmente pelos municípios do Estado do Maranhão. Analisando a quantidade de municípios que possuem o seu SME constituído por lei, notamos que dos 217 municípios existentes em nosso Estado, apenas 18, optaram por constituir seu sistema próprio de educação.

Art. 88. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adaptarão sua legislação educacional e de ensino às disposições desta Lei no prazo máximo de um ano, a partir da data de sua publicação.

Art. 89. As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino (Brasil, 1996).

Em contrapartida, talvez em decorrência do processo de descentralização político-administrativo que o Brasil começou a experimentar mais fortemente nos últimos anos, vem crescendo o número de municípios que optam em institucionalizar seu sistema próprio de educação, sobretudo, “aqueles com mais de 100.000 habitantes, mas também pode ser observado em municípios com menor porte demográfico” (Santos, 2014, p. 77), conforme a tabela 2. Nesse contexto, o seguinte questionamento pode ser feito: “Se tanto a CF de 1988 quanto a LDB/1996 determinam que os municípios devam organizar os seus sistemas de educação, por que, então, assim não o fizeram em sua grande maioria no estado do Maranhão?”

Santos (2014), tomando por base dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE de 2011, sobre o perfil dos municípios brasileiros, observa que dos 5.565 municípios brasileiros, 2.048 (37%) alegaram terem instituídos o seu SME e, 3.517 (63%) municípios permaneceram integrados aos sistemas estaduais de educação, sujeitos as regras deste sistema. Os dados da tabela 2, mostram que a não institucionalização do sistema próprio de educação incide em sua grande maioria sobre os municípios com menores populações, apesar do tamanho da população não ser necessariamente um indicador na opção ou não do município pela criação do SME.

Nessa análise, avaliando a efetivação dos artigos 88 e 89 da LDB, pelos 217 municípios do estado do Maranhão, observa-se, segundo um relatório¹ apresentado em

¹ Levantamento sobre fóruns, conselhos e sistemas do Estado do Maranhão, aplicado a partir de solicitação e metodologia concebida pelo Fórum Nacional de Educação–FNE. O levantamento/atualização dos dados foi realizado mediante contatos por telefone, email e, eventualmente, por meio de visita in loco, utilizando o questionário desenvolvido pelo Fórum Nacional de Educação - FNE e o Ministério da Educação – MEC. Entretanto, após análise do referido relatório, percebemos a fragilidade das informações prestadas, uma vez que muitos dos conselheiros não sabiam discernir a diferença entre sistema e conselho municipal de educação.

01.12.2015, pela Coordenadora Estadual da equipe de elaboração e acompanhamento dos Planos Municipais de Educação ao Fundo Nacional de Educação, que do total de municípios do estado do Maranhão, 102 possuem SME e CME criados por lei. No entanto, de acordo com dados da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação-UNCME/MA, apenas 22² desses municípios possuem SME, e destes, somente 18 contam com as respectivas leis de criação. Destes 18, conseguimos ter acesso as leis de criação dos SME de apenas 8³ municípios.

Quadro 1 - Situação dos municípios quanto à institucionalização dos SME no Estado do Maranhão

Nº	MUNICÍPIO	SME		CME	
		Nº da Lei	Ano	Nº da Lei	Ano
1	Alto Alegre do Pindaré	059	2003	037	2000
2	Barreirinhas	581	2007	530	2005
3	Belágua	135	2011	134	2011
4	Centro Novo do Maranhão	076	2005	007	1997
5	Codó	1.282	2002	1.282	2002
6	Governador Nunes Freire	010	2011	009	2006
7	Icatu	085	2003	228	2008
8	Grajaú	006	2005	044	2007
9	Jenipapo dos Vieiras	148	2008	150	2008
10	Lago da Pedra	259	2010	063	1997
11	Olinda Nova do Maranhão	259	2010	085	2010
12	Paulino Neves	025	2007	026	2007
13	São Bento	006	2004	007	2004
14	Pedro do Rosário	001	1997	095	2004
15	Penalva	251	2002	223	1999
16	Poção de Pedras	251	2002	003	2006
17	Porto Franco	014	2007	002	2006
18	Turiaçu	644	2011	482	2003

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da UNCME-MA (2015).

² 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.

³ Alto Alegre do Pindaré, Barreirinhas, Belágua, Codó, Governador Nunes Freire, Icatu, Grajaú e São Bento.

A prerrogativa colocada na Tabela 2 parece não se efetivar no estado do Maranhão, pois a maioria dos municípios que até hoje possuem seus SME próprios criados por lei possuem menos de 100.000 habitantes, com exceção do município de Codó, que possui população estimado em 120.548. Essa hipótese também se confirma na própria região metropolitana de São Luís quanto a sua ação afirmativa, pois São Luís, São José de Ribamar e Paço do Lumiar não possuem SME, como também a segunda maior cidade do Estado, Imperatriz, todas com população acima de 100.000 habitantes (cidades ausentes no quadro 1).

Pode-se inferir desse cenário que nem a CF de 1988 (Brasil 1988), nem a LDB (Brasil 1996), limitaram a organização do sistema de educação a municípios com maior ou menor poder financeiro, político ou ainda demográfico. O que se tem na verdade é uma diversidade na capacidade financeira de um município para o outro e a dependência, pela maioria dos municípios, de transferências dos governos estaduais e do próprio governo federal⁴ (Cury, 2002).

Vislumbra-se, através do questionamento feito anteriormente, que a prerrogativa colocada tanto pela CF de 1988 quanto pela LDB/1996 do dever dos municípios em instituírem seus sistemas de educação está além do âmbito legal, pois há um conjunto de limitações econômicas, sobretudo, políticas, que limitam essa criação, uma vez que isso cabe não somente aqueles que estão no cotidiano da escola, mas aos gestores que estão no poder (Santos, 2014).

Além disso, o próprio texto da CF de 1988 é ambíguo ao tratar dessa matéria, pois não deixa claro as competências dos municípios quanto a possibilidade de organizar e baixar normas complementares para os seus sistemas próprios de educação, dificultando a escolha dos municípios por uma das três opções colocadas pela LDB/1996, deixando margem somente no art. 211, da CF de 1988, quando estabelece que “a União,

⁴ De acordo com Freitas e Fernandes (2011, p. 561-562) os municípios com população menor que um milhão e maior que trezentos mil habitantes apresentam 40,5% das suas receitas como próprias e 59,5% delas como receitas de transferências; os municípios com população menor que trezentos mil e maior que cinquenta mil arrecadam de receitas próprias 31,4% e recebem de transferências 68,6%; e os municípios com população menor que cinquenta mil habitantes arrecadam 15,5% de receitas próprias e 84,5% são transferências intergovernamentais. A grande maioria dos municípios brasileiros sobrevive financeiramente das transferências intergovernamentais. A baixa capacidade de arrecadação de grande número deles restringe investimentos próprios na educação, de modo que a vinculação constitucional de recursos não se constitui solução suficiente, assim como os arranjos que propiciaram a gestão do financiamento instrumentada por fundos como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”, possibilitando os municípios de instituírem seus sistemas próprios.

Enfatiza-se que mesmo que a CF de 1988 e a LDB/1966 tenham determinado que os Municípios, bem como os Estados, o Distrito Federal e União, organizassem, respectivamente, seus sistemas de educação, “[...] isso não pode significar que farão sozinhos, isoladamente e ao acaso de suas possibilidades, mesmo porque nos mesmos textos legais está posto o regime de colaboração como mediador entre os referidos sistemas” (Raic, 2009, p. 72-73).

Esse regime de colaboração precisa ser um verdadeiro equalizador das diversas instâncias do governo, caso contrário, o resultado é a justaposição e anulação de um sistema pelo outro, onde só alimentará as desigualdades existentes (Gadotti, 1994), não resolvendo o problema das disparidades e diferenças regionais.

No caso dos Municípios, considera-se, sobretudo, a pluralidade e assimetria que existe em relação aos demais entes federados, necessitando, no momento da criação do seu sistema próprio de educação, assistência técnica e financeira da União, através de sua função redistributiva e supletiva colocada no art. 211, §1, da CF, bem como também dos Estados, para que os Municípios tenham plenas condições de efetivar a sua autonomia por meio da instituição dos próprios sistemas de educação (Nascimento, 2004).

Acrescenta-se, que, embora a institucionalização do SME se apresente como indício de uma perspectiva democrática na gestão municipal e utópica ao avanço qualitativo da educação, sua real efetivação demanda a existência de legislação própria, colocado pelo requisito fundamental de que a existência de sistema de educação só se efetiva quando instituído por lei municipal, cuja inobservância remete o município a deliberações do sistema estadual, limitando a autonomia e o âmbito das atribuições do CME. Na prática, consiste de que, sem sistema próprio, o município abdica de sua autonomia nas competências do sistema de educação e com a existência deste, exerce autonomia na gestão da educação, pois, incorpora como vantagem as adequações das decisões às suas necessidades (Andrade, 2011).

Assim, para essa manifestação se concretizar, é necessário ajustar a legislação municipal, bem como os órgãos que fazem parte da estrutura organizacional desse nível

administrativo da federação. Com efeito, a perspectiva de ação articulada no âmbito do SME envolve os CME e Planos Municipais de Educação-PME. Nesse contexto, Saviani (1999, p. 132) propõe passos a serem seguidos no momento da implantação do SME, como: a) eventuais ajustes na Lei Orgânica do Município em decorrência da decisão de instituir o próprio sistema de educação; b) elaboração de um projeto de lei do SME a ser aprovado pela Câmara Municipal; c) organização ou, se já existe, reorganização do CME, de acordo com o disposto na Lei do SME; d) comunicar estas ações à Secretaria Estadual de Educação e ao Conselho Estadual de Educação.

A providência colocada por Saviani (1999) em verificar eventuais ajustes na Lei Orgânica do Município no momento de implantar o SME, tem por perspectiva redirecionar os mecanismos de participação existentes no âmbito do poder local, uma vez que tais leis foram elaboradas no processo de transição entre o regime político centralizado e o regime político democrático, plural e descentralizado, deixando de fato lacunas. Esse cuidado reflete na construção ou fortalecimento dos princípios adotados pela CF de 1988, concretizado através do princípio da gestão democrática, que se apodera de mecanismos de mediação dos interesses de vários sujeitos sociais no processo de definição das políticas educacionais.

Ademais, é importante frisar que para o SME funcionar tem como expectativa, necessariamente, a organização ou, se já existe, reorganização do CME. No entanto, mesmo os conselhos de educação compoendo a estrutura de gestão dos sistemas de educação, na maioria das vezes não há uma relação direta entre ambos, principalmente no âmbito municipal, pois em alguns municípios existe conselho sem sistema ou sistema sem conselho. Isso pode ser observado no Quadro 1, quanto aos municípios do Estado do Maranhão, onde 08⁵ deles tiveram primeiro o seu CME instituídos sem ter por base o que iria estar posto na lei de criação dos SME, reclamando, necessariamente, passar por uma revisão. A esse respeito, Bordignon (2006) pontua que:

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 (p. 13).

⁵ Alto alegre do Pindaré, Barreirinhas, Centro Novo do Maranhão, Governador Nunes Freire, Lago da Pedra, Lago da Pedra, Penalva e Turiaçu.

A situação considerada ideal, baseada na gestão democrática, de municípios criarem seus sistemas próprios e logo organizarem o seu respectivo CME não ocorreu em nenhum estado brasileiro (Souza, 2013). De acordo com o autor, há variações quanto as formas de gestão difundidas ao longo do território brasileiro. Estados como Tocantins, Rio Grande do Norte e Espírito Santo possuem SME próprio, no entanto com um percentual mais elevado de cidades com CME criados. Em contrapartida, os Estados do Acre, Amapá, Piauí, Rondônia e Roraima possuem organizado o seu SME, contudo o número de CME é bem mais reduzido.

É importante destacar aqui, que, mesmo com a implementação de uma legislação que possibilitou a institucionalização dos SME em todo o país, a partir da constituição de 1988 (em que pese argumentações opostas relativas ao assunto), e mais especificamente após a aprovação da LDB /1996, os mesmos, na sua quase totalidade, só surgem no Maranhão em dezembro de 2002, quando é instituído os SME de Codó, Penalva e Porção de Pedras (com base nos dados fornecidos pela Coordenadora Estadual da equipe de elaboração e acompanhamento dos Planos Municipais de Educação e UNCME). O único município que institucionaliza seu SME antes disso, é o Município de Pedro do Rosário, no ano de 1997. Porém, o mesmo não se aplica aos Conselhos Municipais de Educação.

Desse modo, infere-se que somente a aprovação da legislação não é suficiente para que a maioria dos municípios assumam a responsabilidade de instituírem seus SME. O estado do Maranhão está entre os estados mais pobres do país e a quantidade de municípios que possuem seus SME criados por lei é pouca. A efetivação do regime de colaboração poderia ser uma forma de estabelecer um diálogo entre os entes federados para proporcionar melhores condições de os municípios assumirem a sua autonomia e concretizarem a institucionalização dos seus SME.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos inferir, com base na análise dos dados iniciais desta pesquisa, a complexidade que envolve a realidade de cada município em concretizar o que foi posto no art. 211, da CF de 1988 e art. 8º, da LDB, a partir da autonomia conquistada para institucionalizar os seus sistemas próprios de educação, considerando o princípio da gestão democrática do ensino público como norteador das suas relações (Brasil, 1988, artigo 206, VI).

Nesse contexto, observamos a grande disparidade no estado do Maranhão quanto a efetivação e afirmação dessa autonomia, ao analisarmos a quantidade mínimo de SME criados por lei, demonstrando que a capacidade financeira desse Estado pode ser um dos fatores responsáveis por essa omissão, pois, além do âmbito legal, existem limitações econômicas, sobretudo, políticas, que limitam essa criação. Assim, a baixa capacidade de arrecadação restringe investimentos próprios na educação e isso é percebido através dos dados colocados pelo PEE/2014.

Têm-se, portanto, que a institucionalização dos SME não acontece só por ato legal, uma vez que há a necessidade de dotar os municípios de condições efetivas para esse fim, ou seja, precisa ser superado os obstáculos de caráter histórico, político e cultural que ainda coexistem em decorrência da descentralização político-administrativa colocada pela nova gestão da política educacional até os municípios, introduzida pelos novos arranjos da CF de 1988 e da descentralização através da municipalização da educação, que na maioria das vezes vem sendo praticada como mera transferência de responsabilidades do governo para o município sem considerar as condições financeiras e a questão da arrecadação dos impostos pelos mesmos.

Nesse contexto, o regime de colaboração, posto no art. 211, da CF de 1988 e art. 8, da LDB/1996, deve funcionar como equalizador das disparidades e diferenças existentes entre as diferentes regiões, no sentido de combater a justaposição e anulação de um sistema pelo outro e garantir assistência técnica e financeira para que os demais entes tenham plenas condições de efetivar a sua autonomia por meio da institucionalização dos seus próprios sistemas de educação.

Inferimos assim, que, quando o município não formaliza, através de ato próprio, a organização do seu SME, tem como consequência a perda de sua autonomia na

definição de normas próprias e, se subordina as normas de âmbito estadual. Nesse sentido, Bordignon (2009) afirma que:

Na maioria dos estados, os conselhos estaduais, mantendo a tradição anterior à Constituição de 1988, entendem que, quando o município não institui o seu Sistema, por lei própria e específica, continua subordinado às normas estaduais. No caso, o município não teria autonomia para definir normas para suas instituições de educação básica e as de educação infantil particulares. A competência normativa ficaria limitada, uma vez que, além das diretrizes nacionais, deveriam respeitar, também, as estaduais e submeter o credenciamento das instituições educacionais ao Conselho Estadual de Educação (CEE). Os conselhos municipais teriam, então, caráter mais consultivo e de assessoramento (p. 39).

Acreditamos que o Município, quando institui o seu SME próprio, pode tornar real o seu projeto de educação, pois não haverá que se subordinar a duas instâncias superiores, deixando-o mais distante de suas especificidades, mas somente às normas de caráter nacionais. Ter institucionalizado seu sistema próprio acarreta melhorias para a educação municipal, pois:

[...] ao conferir ao município competência para elaborar as normas e diretrizes próprias, aproxima as instâncias de decisão dos cidadãos. [...] 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. 40).

Em suma, os resultados da pesquisa convergem com abordagens que são apresentadas pela literatura educacional especializada, que aponta os aspectos financeiros, político-institucionais, organizacionais e culturais como definidores da efetividade do processo de institucionalização dos sistemas de educação pelos Municípios.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, L. A. G. de. O município na política brasileira: revisitando coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-AdenauerStiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

ARAÚJO, G. C. de. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 389-402. Jan/abr. 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Anexo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 06 mai. 2016.

BRASIL. Lei n 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF.

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: 09 de agosto de 2016.

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

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

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 23 de julho de 2016.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P. de & SANTANA, W. (Org). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*, Brasília: UNESCO, 2010.

CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C. & AGUIAR, M. A. da S. (Orgs). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-60.

CURY, C. R. J. Prefacio. In: OLIVEIRA, M. A. M. (Org.) *Gestao educacional: novos olhares, novas abordagens*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

FEITOSA, R. M. & RIBEIRO, E. B. Desenvolvimento industrial do Maranhão: ensaio sócio-econômico e histórico. In: *Industrialização e grandes projetos, desorganização e reorganização do espaço*. Belém: UFPA/Ed. Universitária, 1995.

FREITAS, D. N. T. & FERNANDES, M. D. E. Educação municipal e efetivação do direito à educação. *Revista Ensaio: avaliação, política pública, educação*. Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, jul/set. 2011, p. 555-574.

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

GADOTTI, M. Sistema municipal de educação: estratégias para a sua implantação. Brasília: *Cadernos da Educação Básica*. Série Inovações, vol. 07. 1994.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo 2011*. Brasília: IBGE, 2011. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 8 de setembro de 2016.
- LAGARES, R. *Organização da educação municipal no Tocantins: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas*. 2008. 220 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2008.
- MACHADO, L. F. P. *O legislador Municipal: teoria e prática*. São Luís: Assembleia Legislativa do Maranhão, 2013. 192 p.
- MARANHÃO. Lei nº 10.099, de 11 de junho de 2014. *Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão/PPE-MA*. 111. ed. São Luís, MA, 11 jun. 2014.
- MEIRELLES, H. L. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- NASCIMENTO, M. L. *Sobre a construção do sistema municipal de educação de Joaçaba, SC: um diagnóstico a partir de sua instituição*. 2004. 2000 f. Dissertação (mestrado), Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2004.
- RAIC, D. F. F. *Sistemas de ensino e regime de colaboração: o dito e o por se dizer*. 2009. 151 f. Dissertação (mestrado), Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, 2009.
- SANTOS, P. E. dos. *Institucionalização dos conselhos municipais de educação nas capitais brasileiras: a luta por uma nova hegemonia política*. 2014. 269 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2014.
- SARMENTO, D. C. Criação dos sistemas municipais de ensino. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 26, nº 93, 2005. p. 1363-1390.
- SARMENTO, D. C. Educação: federalismo e qualidade. In: SARMENTO, D. C. (Org.). *Educação e qualidade: sistemas educacionais de ensino em construção*. Juiz de Fora: UFJF, 2012. P. 9-39.
- SAVIANI, D. *Escola e Democracia*. 32. ed. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1999.
- SAVIANI, D. Organização da educação nacional: sistema e conselho de nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. *Educação e Sociedade*. v 31 n. 112. São Paulo: Cedes, jul\set. 2010. p. 769-787.
- SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação e Sociedade*, Campinas, Vol. 20, nº. 69, 1999.
- SOUZA, D. B. de. *Mapa dos conselhos municipais no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico*. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

SOUZA, D. B. & FARIA, L. C. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*. Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

Recebido em 20/1/2017. Aceito em 20/6/2017.

Sobre os autores e contato:

Efraim Lopes Soares - Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Maranhão. Graduação em Educação Física pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA); membro do Grupo de pesquisa: Política de Educação Básica e Superior do PPGE/UFMA e Grupo de Estudos e Pesquisas Pedagógicas em Educação Física/UFMA. E-mail: efraimsoares16@hotmail.com

Maria José Pires Barros Cardozo - Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Maranhão. Professora e pesquisadora da Universidade Federal do Maranhão. Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/UFMA). Membro do Grupo de pesquisa: Política de Educação Básica e Superior do PPGE/UFMA e Bolsista Produtividade em Pesquisa pela Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Maranhão – FAPEMA. E-mail: zezecardo@ufma.br

Tabela 1 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no Nordeste e no Estado do Maranhão

IDEB	Ens. Fund. Séries iniciais	Ens. Fund. Séries finais	Ens. Médio
Brasil	5,0	4,1	3,7
Nordeste	4,2	3,5	3,3
Maranhão	4,1	3,6	3,1

Fonte: adaptado pelos autores a partir do PEE/2014

Tabela 2 - Número de municípios no Brasil que institucionalizam o seu Sistema Municipal de Educação, conforme o tamanho da população dos municípios (2011)

População	Total de municípios	Sistema Municipal de Educação	
		Número	%
BRASIL	5.565	2.048	37
Até 5.000	1.303	392	30
Até 10.000	1.212	334	27
Até 20.000	1.400	474	34
Até 50.000	1.043	448	42
Até 100.000	324	179	55
Até 500.000	245	189	77
Mais de 500.000	38	35	92

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Santos, 2014).