

**ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: ENTRE O LEGAL E O REAL**

*Sueli Menezes Pereira – Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)*

**RESUMO**

Este texto trata da organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino – SME –, objetivando verificar a implementação do mesmo nos municípios, tendo em vista a estrutura político-administrativa posta pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394/1996. Para tanto, discute a descentralização do Estado e, neste processo, a autonomia do município para organizar uma rede de escolas mantidas e administradas pelo poder municipal, um órgão gestor, a Secretaria Municipal de Educação e um órgão normativo e fiscalizador – o Conselho Municipal de Educação, formalizando, assim, o Sistema Municipal de Ensino, o qual deverá ser criado através de leis e normas próprias do sistema, consagrando a autonomia municipal na área da educação. Para tanto, vale-se de pesquisa teórico-bibliográfica e documental, tendo como referência dados adquiridos através do projeto de pesquisa intitulado “Sistema Municipal de Ensino e Conselho Municipal de Educação: realidade e viabilidades”, o qual objetiva verificar a existência dos mesmos por meio da legislação municipal na Região A. M. Centro/RS. Da análise de quatro municípios, tendo a legislação local como fonte primária de análise, conclui-se que, mesmo legalmente instituídos nos municípios, ainda não há SME que configure a autonomia municipal.

**PALAVRAS-CHAVE**

Sistema Municipal de Ensino; Conselho Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Educação; Autonomia Municipal; Descentralização do Estado.

**ORGANIZATION AND OPERATION OF MUNICIPAL SYSTEM OF TEACHING: BETWEEN LEGAL AND REAL****ABSTRACT**

This work is about the organization and operation of Teaching Municipal Teaching System – SME, its objective is to verify its implementation in cities, having in view the political-administrative structure established by Federal Constitution of 1988 and by the Law of Guidelines and Bases of National Education – LDB 9394/1996. For that, it discusses the decentralization of State and, in this process, the autonomy of city to organize a net of schools, maintained and administered for municipal power, a management agency, the Municipal Secretary of Education, formalizing, in this way, the Municipal System of Teaching, which should be created through laws and rules owned of system, establishing the municipal autonomy in Education area. For this, it was a documental and theoretical-bibliographic search, having as reference data obtained through the search project named “Municipal System of Teaching and Municipal Council of Education: reality and viabilities”, which has as objective to verify the existence of them through municipal legislation in A. M. Centro/RS Region. From the analysis from four cities, having the local legislation as primary source of analysis, it is concluded that even legally instituted, the cities have not SME that configures their autonomy.

**KEYWORDS**

Municipal System of Teaching; Municipal Council of Education; Municipal Secretary of Education; Autonomy of City; Decentralization of State.

---

## INTRODUÇÃO

Este texto trata da organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino, objetivando verificar a implementação do mesmo nos municípios, tendo em vista a estrutura político-administrativa posta pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/1996). Para tanto, discute a descentralização do Estado, na qual o município, como poder local, assume relevante importância, o que não se constitui em uma benesse do capital, mas, ao contrário, em uma estratégia de sua própria sobrevivência.

São as consequências dos novos tempos de economia globalizada, pela qual as contradições inerentes ao próprio sistema capitalista permitem que estruturas centralizadas percam espaço para as decisões locais, colocando novos desafios para os cidadãos, que, se compreendidas politicamente no contexto em que se vive, também possibilitam novos espaços a serem assumidos conscientemente pela sociedade.

Nesse cenário, formaliza-se o Sistema Municipal de Ensino (SME), permitindo aos municípios criar suas próprias regras de gestão educacional, o que consagra o poder local como locus de decisões significativas para a sociedade. Essa é uma grande inovação, considerando a autonomia do município para organizar, conforme as necessidades locais, uma rede de escolas mantidas e administradas pelo poder municipal, um órgão gestor, a Secretaria Municipal de Educação e um órgão normativo e fiscalizador – o Conselho Municipal de Educação. Essas instâncias de poder serão criadas através de leis e normas próprias do sistema, consagrando, assim, a autonomia municipal na área da educação (MONLEVADE, 1997). Nesta ótica, o Plano Nacional de Educação – PNE – (2014/2024) enfatiza a importância da criação de Sistemas Municipais de Ensino através de legislação própria.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade. (PNE/2014, Art. 9º).

A condução de políticas municipais de educação para as instituições de ensino visa buscar uma melhor qualidade para a educação municipal no sentido de “elevar a educação à categoria do maior problema político brasileiro, dar-lhe base técnica e científica, fazê-la encarnar os ideais da república e da democracia” (TAVARES, 1952, p. 10). Isso indica que é fundamental que a gestão seja uma ação política compromete-

---

tida com a permanente construção da qualidade social da educação, a partir da aprendizagem dos alunos.

Cumpra observar que o município é a base, o ponto de partida para a construção de uma educação de qualidade social. Desse modo, é necessário que o Sistema de Ensino estimule discussões locais sobre a função social da educação como promotora da construção de conhecimentos que subsidiem e sustentem ações voltadas para a formação da cidadania e do desenvolvimento social e econômico, consolidando, assim, os Sistemas Municipais de Ensino. Fóruns de debates dos problemas municipais, conferências municipais de educação e planejamentos participativos são alguns exemplos de ações que, integradas a todos os setores da comunidade, favorecem a efetivação de Sistemas Municipais de Ensino.

A reflexão tem se calcado nos avanços da compreensão desse processo, bem como dos gargalos e desafios que se colocam ao esforço em empreender um processo educacional comprometido com os princípios esboçados.

Para a discussão dessas questões, este texto vale-se de pesquisa teórico-bibliográfica e documental<sup>1</sup>, tendo como referência os documentos e dados adquiridos através o projeto de pesquisa intitulado “Sistema Municipal de Ensino e Conselho Municipal de Educação: realidade e viabilidades” em andamento desde 2013 na UFSM/RS, o qual objetiva verificar a existência dos mesmos, legalmente instituídos nos municípios da Região A.M. Centro<sup>2</sup>, constituída, atualmente, por 34 municípios. Este projeto integra o Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas Públicas e Gestão Educacional – GEPPGE.

Para o desenvolvimento dessas ideias, o texto trata, inicialmente, da organização do Sistema Municipal de Ensino e, neste, a importância da Secretaria Municipal de Educação que, em conjunto com o Conselho Municipal de Educação (CME) e a rede escolar, formaliza o Sistema Municipal de Ensino (SME). Após, analisa os dados

---

<sup>1</sup> Segundo Caulley (1981) *apud* LÜDKE e ANDRÉ, (1986), a análise documental busca identificar informações factuais nos documentos, a partir dos objetivos da investigação. Neste caso, se constitui numa continuidade de estudos relacionados à gestão escolar na rede municipal de educação da região, tendo como ponto de partida as políticas educacionais municipais que se traduzem em leis e normativas do Sistema Municipal de Educação e sua compreensão e aplicação nas escolas. Para tanto, a pesquisa, na perspectiva da análise documental, é uma abordagem qualitativa que serve, tanto para complementar as informações obtidas por outras técnicas, como para desvelar aspectos novos de um problema em estudo.

<sup>2</sup> Região A.M. Centro – Região dos Municípios do Centro do Estado do Rio Grande do Sul.

coletados pelo projeto de pesquisa mencionado e, por fim, algumas considerações referentes ao estudo realizado.

## O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

A CF/1988 sinaliza para a ideia de Sistema Municipal de Ensino ao estabelecer em seu artigo 211 que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”. A LDB (Lei n. 9.394/1996), no entanto, estabelece a existência de Sistemas Municipais de Ensino, consolidando a ideia de Sistema Municipal ao instituir no Artigo 11 que os municípios incumbir-se-ão de:

Inciso 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;

Inciso III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

Inciso IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para o atendimento do ensino fundamental com prioridade os municípios deverão contar com recursos financeiros para o que se instituiu, em 1997, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)<sup>3</sup>, como um fator indutor do processo de municipalização do Ensino Fundamental. De acordo com a legislação, o fundo “será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das respectivas redes de ensino fundamental” (MOTA, 2007, p. 12). Dez anos depois este fundo foi substituído pelo FUNDEB, através da lei 11.494/2007, ampliando o financiamento para toda a Educação Básica e suas modalidades.

Neste prisma, há uma relação de confronto entre concepções e ideais relativos às políticas públicas com variadas intervenções na confluência entre o global e o local, isto porque o Sistema Municipal de Ensino identifica-se no processo de descentraliza-

---

<sup>3</sup> O fundo foi instituído pela Emenda Constitucional n. 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n. 2.264, de junho de 1997. Foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

ção, a qual, como modelo político-administrativo, é concebida como a redistribuição de poder entre instâncias governamentais, entre poderes estatais, entre o Estado e a sociedade – redistribuição de competências, de recursos, de encargos originários dos organismos centrais, o que implica em uma redivisão do trabalho entre diferentes instâncias do sistema.

Neste cenário, o Estado nacional deve “ceder lugar a autoridades regionais ou locais” como verdadeiros pontos de apoio das redes tecidas pelas grandes corporações transnacionais (GÓMEZ, 2000, p. 20). Salientam-se, portanto, as contradições deste modelo, visto que, se, por um lado, há o enfraquecimento dos Estados Nacionais, por outro, o próprio modelo econômico-liberal, fundado num modelo individualista, privatista e anti-Estado, requer um Estado forte para introduzir “pelo alto” as reformas pró-mercado na sociedade, ao que Sarmiento (2005, apud AROSA, 2010, p. 77) acrescenta: “A busca pela descentralização e pela autonomia na perspectiva de ampliar os espaços democráticos é revertida pelos espaços neoliberais de descompromissar o Estado”.

Assim, afirma-se a importância de Sistemas Municipais de Ensino no processo de descentralização, estabelecendo uma relação entre o global e o local de modo a transferir as responsabilidades sociais do Estado para a sociedade, instituindo uma nova relação entre estes.

A ideia de Sistema de Educação no Brasil tem sofrido críticas, tal como aponta Saviani. “Tal pressuposto se assentava na constatação de que a tônica das críticas à educação brasileira, formuladas inclusive e de modo especial pelos próprios educadores, estava na importação e na improvisação” (SAVIANI, 1983, p. 2), indicando a falta de planejamento, ou soluções transplantadas, o que enfraquece as esperanças colocadas na educação. Isso tornou o sistema frágil, sinalizando para a sua inexistência.

De acordo com Saviani (1983), a educação é encontrada em todas as sociedades. Aparece de forma difusa e indiferenciada em todos os setores da sociedade: as pessoas se comunicam tendo em vista objetivos que não o de educar e, no entanto, educam e se educam. Trata-se, neste caso, de educação assistemática que ocorre ao nível da consciência espontânea. Quando educar passa a ser objeto explícito da atenção, desenvolve-se, aí, a educação sistematizada. Portanto, o homem é capaz de educar de modo sistematizado quando toma consciência da educação e da situação (estrutura)

educacional; capta seus problemas; reflete sobre eles; formula-os em termos de objetivos realizáveis; organiza meios para alcançar os objetivos; instaura um processo concreto que os realize; mantém ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão- ação como aponta o autor.

O ato de sistematizar pressupõe a consciência refletida, o que indica ser um ato intencional. Isto significa que, ao realizá-lo, o homem mantém em sua consciência um objetivo que lhe dá sentido: trata-se de um ato que concretiza um projeto prévio. Este caráter intencional não basta, entretanto, para definir a sistematização. Esta implica também uma multiplicidade de elementos que precisam ser ordenados, unificados (veja-se a origem grega do significado da palavra *sistema*: reunir, ordenar, coligir). Sistematizar, portanto, é dar, intencionalmente, unidade à multiplicidade, cujo resultado se chama *sistema*. (SAVIANI, 1983, p. 72, grifo do autor).

Tendo isso em mente, é possível afirmar que sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante, visto que, se o sistema nasce da tomada de consciência da problematidade de uma situação dada, ele surge como forma de superação dos problemas que o engendraram. Se não contribuir para essa superação, terá sido ineficaz, incoerente do ponto de vista externo e, nesse caso, não terá sido um sistema.

Isto implica que não pode haver sistema educacional sem educação sistematizada, embora esta seja possível sem aquele. O sistema ultrapassa a educação individual, o que requer trabalho coletivo, devendo ser sistemas abertos e flexíveis de modo a atender as peculiaridades de cada realidade em cada momento, tendo como base, consciência dos problemas; conhecimento da realidade; formulação de uma teoria educacional, a qual deverá indicar os objetivos e meios que tornem possível a atividade comum intencional.

Nessa perspectiva se calca a ideia de formalização de sistema municipal a partir das intenções, planos, projetos e ações das Secretarias Municipais de Educação, pois, quando educar passa a ser objeto explícito da atenção, desenvolve-se, aí, a educação sistematizada. Sistema, portanto, é o resultado intencional de uma ação intencional de grupo, o que leva à necessidade da teoria educacional, condição necessária para a existência do sistema. Isso será possível com reflexão radical, rigorosa e em conjunto, o que permitirá passar da consciência comum à consciência filosófica da práxis (SAVIANI, 1983), levando em conta que o dirigente da educação, para gerir o sistema educacional em busca de seu objetivo, deverá conhecer os elementos que integram o sistema, as atividades desses elementos e suas relações.

Para que um Sistema de Ensino se efetive, o mesmo requer um órgão regulador, o Conselho Municipal de Educação com funções definidas e regulamentadas em lei. Neste caso, a consolidação do Sistema Municipal de Ensino será uma resultante natural de afirmação política do município, jamais uma criação tecnocrática.

Bordignon afirma:

Na gestão democrática os conflitos, inerentes à diversidade social, são fatores construtivos, quando negociados e mediados em vista da finalidade comum do todo da educação. É no campo da negociação e mediação entre sociedade e governo, voltados para os interesses coletivos, com visão do todo, que os conselhos encontram sua natureza essencial, seu espaço próprio, sua função precípua. (BORDIGNON, 2009, p. 53-54).

Revisando a caminhada dos Conselhos de Educação no Brasil, apontamos com o autor a criação, em 1911, do Conselho Superior de Educação; em 1925, a criação do Conselho Nacional de Ensino; de 1931 a 1936, o funcionamento do Conselho Nacional de Educação e, com esta denominação de 1936 a 1961, quando da aprovação da primeira LDB do país, a Lei 4024/1961.

Por sua vez, os Conselhos Estaduais de Educação foram previstos pela Constituição de 1934 e referendados na Constituição de 1946, mas efetivamente criados com a LDB- Lei 4024 de 1961.

Os Conselhos Municipais de Educação (CME) foram previstos na Lei 5692 de 1971, lei que regulamentou o 1º e o 2º graus no período do regime ditatorial militar que se instaurou no Brasil em 1964. Através do artigo 71, esta lei estabelece que “os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos municípios onde haja condições para tanto”.

No entanto, somente após a indicação de Sistema Municipal de Ensino pela CF/1988 e a institucionalização pela LDB/1996 houve um estímulo à criação do Conselho nos municípios com funções próprias relativas ao SME, sendo que a existência dos mesmos passou a ser objeto privativo das leis orgânicas de Estados e Municípios.

Antes de 1988, os Conselhos legalmente instituídos tinham a função técnica de planejamento e gestão do ensino, devendo colaborar com o governo na definição de normas, disciplinando matérias e métodos de ensino, elaboração de compêndios escolares, credenciamento e fiscalização de instituições de ensino, etc. Eram compostos, inicialmente por funcionários públicos com cargos de chefia e diretores de escolas. Hoje, os Conselhos assumem uma dimensão política, deles devendo participar repre-

---

sentantes da sociedade em geral, isso porque a CF/88 situou o cidadão na condição de governante, não mais de mero governado.

Neste cenário, os movimentos pela democratização da gestão pública requerem, hoje, dos conselhos, nova posição: a de responder às aspirações da sociedade e, em nome dela, exercer suas funções. Nesse espírito, os conselhos de educação, especialmente os municipais, assumem uma nova natureza: a de órgãos de Estado.

Para Bordignon (2009, p. 62), considerando o caráter de perenidade do Estado, os Conselhos são constituídos como órgãos de Estado, quando “formulam políticas educacionais para além da transitoriedade dos governos e suas vontades e preferências singulares”.

Na ótica democrática, os conselhos passam a representar, hoje, uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado, sendo a representatividade social uma de suas principais características. Quanto à estrutura é pertinente que os conselhos se dividam em câmaras ou comissões e plenária. Quanto as funções é desejável que o conselho tenha competências deliberativas, consultivas e avaliativas sobre as questões pertinentes ao seu sistema de ensino e atue na mobilização e controle social.

Nesse sentido, busca-se verificar como os municípios organizam seus Sistemas de Ensino e nele o Conselho Municipal de Educação, evidenciando a estruturação dos mesmos a partir da legislação local.

### **O SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO E O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA REALIDADE DA REGIÃO A.M.CENTRO**

Este texto, como anunciado antes, vale-se de resultados de pesquisa realizada nos municípios da região Central do Estado. A pesquisa acontece através da web na qual a troca de informações tem sido uma constante, tendo em vista que o projeto está em andamento, do qual participam oito municípios. A análise documental através da solicitação e envio de documentos pelos municípios é a base de dados a serem aqui analisados. Para este estudo, foram selecionados apenas 4 municípios, o que se justifica por terem sido os primeiros a manifestarem interesse em participar desde o início da pesquisa em 2013.

Aqui denominados municípios **A**, **B**, **C** e **D**, após o convite para participar do projeto, os mesmos foram informados dos objetivos da pesquisa relacionados à cons-

trução do Sistema Municipal de Ensino (SME) e o papel do Conselho Municipal de Educação (CME) neste processo. Logo foram enviados questionários a serem respondidos pelos responsáveis no sentido de cadastrar os municípios e suas características, os DME e Presidentes dos CME.

Os documentos solicitados constaram de: Lei Orgânica do Município, Lei que cria o Sistema Municipal de Ensino, Lei que cria o Conselho Municipal de Educação, Regimento do CME, Plano Municipal de Educação, Lei de Gestão Democrática, Plano de Carreira para Professores, assim como comprovantes de outras atividades realizadas no município como Fóruns de Debates, Seminários e outras atividades pertinentes.

De acordo com o quadro abaixo, os quatro municípios enviaram os seguintes documentos:

Município	Lei Orgânica	Lei que cria o SME	Lei que cria o CME	Regimento do CME	Plano Municipal de Educação	Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Municipal
<b>A</b>	X(s/nº)	X Lei 572/2004	X Lei 10/1993	X	–	–
<b>B</b>	–	X Lei 2430/2004	X Lei 1035/1991	X	X	X
<b>C</b>	X Lei 001/2011	X Lei 2800/2007	X Lei 2014/1994	X	–	–
<b>D</b>	X(s/nº)	X Lei 026/2001	X Lei 038/1993	X	–	–

Sobre a **Lei Orgânica** dos municípios que a enviaram foi possível constatar que, nesta lei, o município **A** não trata na mesma de assuntos educacionais e o município **B** não a enviou, o que inviabilizou uma análise da educação no contexto da organização educacional nesses municípios. Os Municípios **C** e **D**, por sua vez, asseguraram o cumprimento dos princípios constitucionais, bem como, entre outros aspectos, a valorização dos profissionais da educação através de piso salarial profissional não se referindo a nenhuma legislação específica ou parâmetro sobre isso, plano de carreira para o magistério municipal e concurso público de provas e títulos.

Observa-se na análise das Leis Orgânicas Municipais uma omissão à constituição do Sistema Municipal de Ensino, com exceção do Município C que, no artigo 161 trata da organização do Sistema de Ensino em colaboração com os Sistemas Estadual e Federal de Educação. O artigo 162 trata da criação do Conselho Municipal de Edu-

---

cação, estabelecendo no Parágrafo Único do mesmo artigo que o Sistema fornecerá ao CME, semestralmente, o relatório de execução financeira, o que indica o compromisso do CME com a fiscalização da aplicação dos recursos públicos para a educação.

Ao analisar-se a legislação do **Sistema Municipal de Ensino – SME**, verificou-se que os quatro municípios em pauta possuem SME legalmente instituídos (ver legislação no quadro anterior). Apresentam os objetivos da educação, as responsabilidades do poder público com a educação municipal, salientando o ensino fundamental, a EJA, creche e pré-escola e atendimento especializado aos educandos com necessidades especiais. Apresentam a organização do Sistema Municipal de Ensino, o qual compreende a Secretaria Municipal de Educação e Cultura, o Conselho Municipal de Educação e as instituições escolares mantidas pelo poder público municipal, bem com as creches mantidas pela iniciativa privada.

Dentre as competências e responsabilidades dos municípios, destaca-se o compromisso em elaborar e manter, em conformidade com os princípios dos Planos Nacional e Estadual de Educação, o Plano Municipal de Educação de duração plurianual, o qual deverá ser previamente aprovado pelo CME e, posteriormente, encaminhado ao poder legislativo municipal.

Tratam dos profissionais da educação, evidenciando o compromisso do poder público com a atualização e aperfeiçoamento dos mesmos, bem como garantem a existência de plano de carreira, pagamento do piso salarial profissional sem especificidades sobre o assunto, bem como períodos reservados a estudos e planejamento incluídos na carga horária de trabalho e aperfeiçoamento profissional continuado.

Apenas um dos municípios trata da gestão democrática, a qual deverá se dar através da participação da comunidade nas decisões escolares em termos administrativo-pedagógicos, incluindo-se a administração de recursos financeiros, bem como nos processos eleitorais para a direção da escola e o conselho escolar.

Observa-se que as leis do SME analisadas apresentam os elementos que as constituem adequadamente, bem como tratam da plano de carreira e de remuneração adequada aos profissionais da educação sem referir-se ao Piso Nacional de Salários ao Magistério em consonância com a Lei 11.738 de 2008. Apenas um dos municípios em pauta enviou o plano de carreira, mesmo defasado em relação às exigências da legislação atual, especialmente sobre o regime de trabalho dos profissionais da educação.

Da análise dos Sistemas, importante se faz a organização dos CME, salientando-se, inicialmente, o **Conselho Municipal de Educação** dos municípios **A, B e C**, os quais são compostos por nove membros, sendo a maioria membros do magistério, alguns indicados pela SMEC, outros indicados pelo Sindicato de Professores, tanto da rede municipal, como estadual e particular. A exceção a esta representação social fica no município **D** que contém 13 membros titulares e 13 suplentes nomeados pelo Prefeito Municipal. Os 13 são professores, tanto municipais, como estaduais, sendo um de escola particular e um de ensino superior, bem como um representante de pais de alunos através do CPM, não podendo fazer parte do CME detentores de cargo de confiança do poder executivo.

Os quatro municípios determinam que deverá haver comissões para deliberação de assuntos ligados à educação e cultura, sem especificidade de número de participantes ou atribuições à cada comissão.

Os municípios **B e C** apresentam as funções dos CME como órgão do SME, sendo elas: consultiva, deliberativa, propositiva, normativa e de assessoramento ao Secretário Municipal de Educação, bem como a função fiscalizadora.

Dentre as atribuições do CME, o município **A** determina que a principal tarefa do CME é oferecer sugestões para elaboração do Plano Municipal de Educação e aplicação dos recursos da educação.

Outro aspecto que chama a atenção nos municípios **A e B** é a dependência ao Conselho Estadual de Educação, ao preverem na legislação a obrigatoriedade em manter intercâmbio com o Conselho Estadual de Educação, com os demais conselhos municipais e instituições congêneres, bem como exercer as atribuições que lhe forem delegadas pelo CEE, sendo esta última atribuição uma limitação para a construção de um SME que efetive a autonomia municipal.

Quanto ao funcionamento, é essencial que o conselho tenha normas claras, definindo suas competências próprias, seu espaço de poder. Destaca-se, dentre elas, a de elaborar seu próprio regimento nos termos e limites da lei de criação. O regimento deverá estabelecer entre outros: competência de caráter consultivo e deliberativo; competências objeto de homologação pelo Executivo; condições e direito a recursos; estrutura de funcionamento; quórum das reuniões; número de sessões; forma de votação; elaboração de pautas e atas.

Nesse sentido, as omissões das leis municipais que instituem o CME em cada um dos quatro municípios em questão deverão ser complementadas nos seus respectivos regimentos.

Os **Regimentos dos CME** dos quatro municípios apresentam os seus objetivos, salientando o de assegurar aos grupos representativos da comunidade o direito de participar na definição das diretrizes da educação no município, o que contradiz a legislação dos CME ao propor apenas elementos do magistério em sua composição. Apresentam suas finalidades e competências salientando, dentre elas, a de acompanhar e fiscalizar a construção, a execução e a avaliação do Plano Municipal de Educação a ser elaborado pela SMEC; participar anualmente da previsão orçamentária do município, zelar pelo cumprimento da legislação em educação. Referendam a legislação do SME em relação a representação social que compõe o CME, assim como em relação às comissões, sendo uma para tratar da educação infantil, outra do ensino fundamental e modalidades, outra de planejamento de recursos públicos e a comissão de avaliação. As comissões emitirão atos em forma de pareceres, indicações, resoluções.

Considerando os dados acima dos quatro municípios em pauta, referentes a lei Orgânica, a lei que cria o SME, e seu respectivo regimento, observa-se que a representação maior nos CME é do próprio magistério, o que confere um caráter corporativo e não democrático, pois, como diz Saviani (2014, p. 62), a representação dos Conselhos de Educação “não deve ocorrer por representações das entidades sociais que de alguma forma se ligam à educação, o que acabaria por lhe conferir um caráter corporativo”.

Outro aspecto que chama a atenção é a predominância de nove (9) membros no CME, assim como a subordinação dos mesmos ao Conselho Estadual de Educação, o que indica que os municípios ainda estão na lógica das regulamentações da legislação do período ditatorial militar de 1964 que possibilitou a criação de conselhos municipais com 9 membros, mas sem autonomia, o que confere a subordinação ao CEE. Neste caso, nove membros indicam conselhos muito pequenos, os quais não se caracterizam como conselhos uma vez que a pluralidade social e o diálogo interpares ficam muito limitados, considerando as funções atribuídas ao CME: normativa, consultiva, deliberativa, fiscalizadora.

Um Conselho de Educação, portanto, demanda número de vagas em sua representação social que permita a presença das diferentes categorias sociais situadas no município e o equilíbrio da diversidade em uma perspectiva democrática.

Considerando as limitações expressas na legislação dos municípios em pauta, bem como a falta de um Plano Municipal de Educação que especifique o diagnóstico da realidade da educação e as diretrizes e metas a serem atingidas (especialmente em 3 dos municípios em estudo) entende-se que, desta forma não se cria um Sistema Municipal de Ensino, tendo em vista que sistema de educação é uma “organização intencional dos meios com vistas a se atingir os fins educacionais preconizados” (SAVIANI, 2014, p. 44) em determinada esfera governamental, pois se refere ao modo como o próprio fenômeno educativo é (ou deve ser) organizado.

A consolidação do Sistema implica em elaboração de planos municipais de educação de duração plurianual, considerando com Saviani (1914, p. 81) que “... as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano. Consequentemente há uma estreita relação entre sistema de educação e plano de educação”. Adequando a realidade do município ao Sistema Nacional de Educação, seu funcionamento será regulado pelo Plano Nacional de Educação, considerando que:

[...] a formulação do Plano Nacional de Educação se põe como uma exigência para que o Sistema Nacional de Educação mantenha permanentemente suas características próprias. Caso contrário, ele perderá as características próprias dos sistemas, reduzindo-se a uma simples estrutura” (SAVIANI, 2014, p. 81).

Apesar do PME estar mencionado na legislação municipal, apenas um (01) município o apresentou, mas defasado em relação às políticas atuais, o que pressupõe, conforme determinação do PNE/2014, que o mesmo esteja em fase de elaboração, ou adequação aos compromissos do município com a organização de Sistema de Ensino que corresponda às reais necessidades de uma educação municipal de qualidade social. Fica, portanto, o compromisso dos municípios de elaborar ou adequar seu PME, em acordo com o que preconiza o PNE/2014:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (PNE/2014, Art. 8º).

Outro fator que contradiz e compromete a existência de SME é o exercício das funções da gestão do mesmo, pois chamou a atenção, quando do cadastramento de Secretários Municipais de Educação e Presidentes dos Conselhos Municipais de Educação, o exercício dessas funções serem assumidas pela mesma pessoa. Essa é uma

realidade que descaracteriza os dois órgãos, visto que o exercício da presidência pelo Secretário de Educação ou por alguém por ele indicado traz desvantagens para ambos os lados, prejudicando a configuração de uma SME na prática, apesar da legislação.

A exceção fica por conta do Regimento do CME do município **B** que estabelece, no Art. 1º, que o CME deverá atuar com autonomia sem subordinação institucional ao poder executivo municipal.

O esforço para a concretização do SME é uma tarefa coletiva. É uma situação nova para a educação brasileira apresentada como solução para o enfrentamento das dificuldades crescentes de funcionamento dos sistemas de educação nos municípios. Com ela, fica garantida a gestão democrática, espaço pelo qual as instituições educativas deverão ser capazes de escolher livremente e de criar suas normas de conduta. A liberdade condiciona-se à sua responsabilidade de buscar situações possíveis e necessárias à realidade a que se destina, o que se traduz em políticas de educação municipal através de planos, propostas e projetos educativos.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este texto tratou da autonomia municipal e da formalização do Sistema Municipal de Ensino, o que, invariavelmente, indica maior democratização e, também, maior racionalização.

Tratou da descentralização posta pelo Estado, a qual, se compreendida politicamente, oportuniza importantes mecanismos para se alcançar uma democracia realmente participativa, na qual a comunidade possa ultrapassar a condição histórica de mera presença física nas instituições escolares e na participação nos Conselhos de Educação, desempenhando o seu papel de direito.

Abre-se, portanto, através da descentralização proposta pela própria estrutura do capital, a partir do poder local, um espaço para o exercício do poder a ser assumido pela sociedade, permitindo-lhe tomar as rédeas de seu próprio desenvolvimento e buscar instrumentos institucionais para o aperfeiçoamento do desenvolvimento humano (PEREIRA, 2007).

Cumprе salientar que o município é a base e o ponto de partida para a construção de uma educação com qualidade social, considerando que a educação é um canal propulsor do desenvolvimento local, regional e nacional.

Com a descentralização, tanto política quanto organizacional, afirma-se, portanto, o poder local a ser assumido pela sociedade como consequência do Estado mínimo proposto pelo capital. Assim sendo, a descentralização apresenta dois lados. Por um, dá autonomia e oportuniza uma maior democratização dos espaços. Por sua vez, também uma estratégia do capital para maior controle social. Neste caso,

[...] pode-se afirmar que a descentralização tem sido uma das estratégias privilegiadas, por meio da qual se procura imprimir a ‘nova racionalidade’ aos respectivos sistemas de ensino [...]. Nesse contexto, diferentes concepções ou significados são atribuídos à descentralização, sendo possível classificá-la como: a) *desconcentração*, entendida como delegação de responsabilidades administrativas às esferas inferiores dentro da instância governamental; b) *transferência* de responsabilidades a organizações e ou entidades que atuam fora do governo, mas ficando controladas diretamente por este [...] (SOUZA, 2010, p. 99- grifos do autor).

Essas referências implicam a necessidade dos responsáveis pela formalização de Sistemas Municipais de Ensino: Secretaria Municipal de Educação, através de seu dirigente e pessoal de apoio, Conselho Municipal de Educação e rede escolar municipal, através de seus professores, compreender criticamente o processo de descentralização, visto que, se por um lado abrem-se novas e inéditas possibilidades para a efetivação de Sistema de Ensino que tenha na comunidade uma parceira nos assuntos de seus interesses e, naturalmente, para a prática da educação em uma perspectiva emancipadora, por sua vez, também pode se colocar como instrumento de controle social e limitação da autonomia municipal.

Para tanto, é preciso ter presente o modelo de Estado e o papel da organização da educação nesse contexto. O objetivo norteador deve ser a consciência da necessidade da formação de cidadãos para atuar em sociedades complexas, como as que se estruturam, hoje, frente ao mundo globalizado e de extrema complexidade tecnológica, cujas exigências de conhecimento e de compreensão da realidade requerem a imediata superação de modelos educacionais pobres de conhecimentos, distanciados de uma leitura crítica de mundo, reprodutivista das desigualdades sociais e despreparados para enfrentar os desafios que a realidade social, política, econômica e cultural impõe à sociedade.

Diante disso, uma das tarefas fundamentais dos dirigentes municipais de educação é a coordenação dos esforços na direção da formalização de um Sistema Municipal de Ensino que envolva as instituições educativas de sua competência e um

Conselho Municipal de Educação que tenha por propósito assessorar e fundamentar uma escola pública de qualidade, formadora de cidadãos críticos e atuantes, dotados dos instrumentos que permitam sua participação ativa e transformadora na vida social, econômica e política.

## REFERÊNCIAS

AROSA, D. V. S. Sistema Municipal de Ensino e construção do discurso oficial sobre avaliação da aprendizagem. In: SARMENTO, Diva Chaves. (Org.). **Sistemas de Educação no Brasil**: políticas, autonomia e cooperação. Juiz de Fora: UFJF, 2010, p. 75-101.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 2 jul. 2005.

BRASIL. **Lei n. 9.394/96** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/03/LEIS/L9394.htm>>. Acesso em: 2 jul. 2013.

BRASIL. **Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971** (Revogada pela Lei n. 9.394, de 20-12-1996) Fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus, e dá outras Providências. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/136683.pdf>>. Acesso em 12 de agosto de 2013.

BRASIL, PNE. **Lei nº 13.005 de 26/06/2014** – Aprova o Plano Nacional de Educação para os próximos 10 anos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em julho de 2014.

BRASIL. Departamento de Financiamento da Educação Básica. **O Que é FUNDEF**. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm>>. Acesso em: 3 jul. 2013.

GÓMEZ, J. M. **Política e democracia em tempos de globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO; RJ: LPP – Laboratório de Políticas Públicas, 2000. p. 188.

MONLEVADE, J. **Educação pública no Brasil**: contos e descontos. Brasília: Idéia, 1997.

MOTA, A. B. R. A história da municipalização do ensino no Brasil. In: **Anais da Jornada do HISTEDBR**, 7., 2007, Campo Grande. Campo Grande, 17 a 19 de setembro de 2007. Disponível em: <[http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer\\_histedbr/jornada/jornada7/GT2%20PDF/A%20HIST%D3RIA%2](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada7/GT2%20PDF/A%20HIST%D3RIA%2)>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2014.

PEREIRA, S. M. **Políticas educacionais no contexto do Estado neoliberal**: a descentralização de poder em questão. Campinas: Políticas Educativas, v.1, n.1, p. 16-28, out. 2007.

PEREIRA, S. M. **Sistema Municipal de Ensino e Conselho Municipal de Educação**: realidade e viabilidades. UFSM: Projeto de pesquisa, 2013.

SAVIANI, D. **Educação brasileira**: estrutura e sistema. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**. Campinas: Autores Associados, 2014.

SOUZA, A. L. L. Estado e educação pública: tendências administrativas e de gestão. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. F. (Orgs.). **Política e gestão da escola** (pp.91-105). 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

TAVARES, O. **Prioridade número um para a educação**: entrevista de Anísio Teixeira ao Diário de Notícias da Bahia, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1952. (Serviço de Documentação).

**Sueli Menezes Pereira**

Professora da Universidade Federal de Santa Maria/RS. Doutora em Educação pela UNICAMP/SP. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSM.

Pesquisadora da área de Políticas Públicas e Gestão da Educação.

E-mail: [sueli.ufsm@gmail.com](mailto:sueli.ufsm@gmail.com)