

# IMPLANTAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO NO AGRESTE PERNAMBUCANO: EM BUSCA DA CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA

Márcia Fernanda de Lima

*Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (marciafernandalima@gmail.com)*

**Resumo:** Esta pesquisa surgiu a partir da vivência no contexto de trabalho, o qual faço parte. Trabalhando com legislação, política educacional e questões normativas referentes as escolas, interessei-me pela temática. O objetivo desta pesquisa é levantar dados acerca da situação de implantação de sistemas de ensino próprios nos municípios do Agreste Meridional de Pernambuco. Trata de uma pesquisa qualitativa, a qual busquei junto aos 22 (vinte e dois) municípios que fazem parte de nossa área geográfica realizar um levantamento através de questionário semidirigido, abordando apenas dois questionamentos relacionados a existência do sistema e as construções após terem sido criados. Dos vinte e dois municípios, apenas três tem sistemas de ensino próprios e estão no processo de construção de suas autonomias. A opção de se instituir um sistema traz os desafios de se construir a autonomia, com erros e acertos ao longo da caminhada, como também de se construir uma educação pautada na qualidade, no comprometimento e na responsabilidade de todos por uma educação cada vez melhor.

## **Palavras-chave:**

Autonomia, Sistema Municipal de Ensino, Agreste Pernambucano.

## **Introdução**

A atual política educacional nos faz refletir sobre ações que têm se desenvolvido ao longo dos anos nos municípios brasileiros, porém é perceptível que ainda não foi possível realizar ações extremamente necessárias e que conduzem a melhoria da qualidade na educação.

O Ato Adicional de 1834 instituiu a monarquia federativa e transferiu às Assembléias Provinciais a responsabilidade de legislar sobre a instrução pública. Mais que uma descentralização, houve um eximir-se de responsabilidades pelo poder central em relação ao ensino primário, entregando-o à sorte das Províncias e da iniciativa privada. Após 43 anos de República, denuncia o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), ainda não se lograra “criar um sistema de organização escolar” (Bordignon, 2009).

A organização da educação brasileira, preconizada pelos Pioneiros, fundava-se em bases e diretrizes nacionais, articulando responsabilidades próprias dos entes federados. Um projeto nacional com responsabilidades descentralizadas.

Apesar do termo Sistema de Ensino aparecer pela primeira vez no Brasil na Constituição de 1934, somente na Constituição de 1988 viria consagrar os Sistemas

Municipais de Educação, conferindo-lhes espaço próprio na estrutura do Sistema Educacional. As conquistas obtidas pelos movimentos sociais em prol de maior democratização e descentralização política e administrativa, ao longo dos anos de 1980, culminaram com a adoção, na Constituição Federal do Brasil de 1988, de uma série de medidas voltadas para o fortalecimento dos municípios no âmbito do pacto federativo nacional (Brasil, 2014).

Com a implantação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 9.394/96), o município passa a ter atribuições e responsabilidades não experienciadas anteriormente (Brzezinski, 2008). Assim, se faz necessário que as equipes municipais tenham conhecimento da legislação educacional, bem como de suas responsabilidades.

Os sistemas municipais de ensino surgem como possibilidade de uma melhor organização do processo educativo, como também para atender a legislação vigente contribuindo para a autonomia necessária ao desenvolvimento e a qualidade da educação.

A noção de Sistema pressupõe reunião e ordenação, de acordo com um determinado fim, uma intenção, um objetivo. O resultado desta ação é o que podemos chamar de sistema. Sistema é um todo organizado, articulado (Romão, 1993). Um sistema, é portanto, um conjunto coerente, a unidade de múltiplos elementos, reunidos sob um único princípio, ideia, concepção ou fim. Dermeval Saviani (2014) define sistema como “a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante”.

Para Gadotti (2000) os sistemas educacionais municipais se constituem hoje numa exigência da complexificação da sociedade, da explosão descentralizadora atual e do pluralismo político. A sociedade desenvolveu-se, de forma que tornou-se necessário criar-se estratégias para resolver os desafios e situações que foram surgindo com o passar dos anos. A implementação dos sistemas de ensino cada vez mais se torna imprescindível para atingir os patamares de qualidade que se almeja alcançar.

Com base na Constituição Federal, um dos pontos que a LDB nº 9394/96 estabelece é a forma de colaboração entre as diversas esferas do poder público na oferta de educação (Brzezinski, 2008). Consolidando-se assim, a possibilidade de dar-se autonomia aos municípios para a criação de seus sistemas municipais.

A instituição de sistemas de ensino, a partir dos municípios é, desde a Constituição Federal, uma possibilidade, reforçada na Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996). A nova configuração de relações de poder entre os entes federados confere ao município rara oportunidade de organizar a gestão de seu Sistema Municipal de Educação em novas bases que superem práticas e estruturas tradicionais. O Sistema Municipal formaliza, organiza e dá

coerência às especificidades do projeto de educação do município, articula suas partes num todo orgânico e contextualiza o local no nacional (Bordignon, 2009).

O Agreste do Estado de Pernambuco, é um espaço geográfico especial, contempla a Microrregião de Garanhuns, que é composta por vinte e dois municípios (Águas Belas, Angelim, Bom Conselho, Brejão, Caetés, Calçado, Canhotinho, Capoeiras, Correntes, Garanhuns, Iati, Jucati, Jupi, Jurema, Lagoa do Ouro, Lajedo, Palmeirina, Paratama, Saloá, São Bento do Una, São João e Terezinha).

Essa pesquisa busca investigar a implantação dos Sistemas Municipais de Ensino no Agreste Pernambucano. Bem como, realizar um levantamento das legislações elaboradas a nível dos sistemas municipais.

## **Metodologia**

Nesta pesquisa optou-se pela pesquisa qualitativa, que tem suas raízes nas práticas desenvolvidas pelos antropólogos, primeiro e, em seguida, pelos sociólogos em seus estudos sobre a vida em comunidade. Só posteriormente irrompeu na investigação educacional (Triviños, 2009).

O qualificativo de uma pesquisa indica, de modo imediato, a historicidade de sua área de atuação e sua distinção em relação a outras formas de pesquisa. Pensar uma pesquisa qualitativa como sendo formada de diversas dimensões e poder expressá-las da maneira mais simples e intuitiva possível é o caminho para se alcançar uma aceitação universal do que se pode postular como pertencente a todos (Macedo, 2009).

A informação obtida por meio de questionário permite observar as características de um indivíduo ou grupo (Richardson, 2008). O questionário semidirigido consiste na aplicação de questões direcionadas para um determinado fim, com a inclusão de questões abertas e fechadas.

No que se refere à utilização de instrumento e técnica de coleta de informações foi utilizado o questionário semidirigido. A pesquisa foi realizada em junho de 2017, através de questionários aplicados nos 22 (vinte dois) municípios do Agreste Meridional, o qual continha duas perguntas, uma acerca do município ter sistema de ensino próprio e de ter elaborado decretos e instruções normativas.

## **Resultados e Discussão**

Após a análise dos dados coletados, dos 22 (vinte e dois) municípios do Agreste Meridional, apenas 03 (três) têm sistema de ensino próprio.

A homologação da Lei que cria o Conselho Municipal, define competências, estrutura, composição e institui o Sistema, ocorreu em diferentes tempos. Lagoa do Ouro através da Lei nº 349/2009. São Bento do Una, através Lei nº 1882/2012. E por fim Jupí, tem a Lei nº 512/2012. Lagoa do Ouro e São Bento do Una, iniciaram suas atividades efetivamente por volta de 2015, já Jupí apenas em 2017. Quanto a decretos e instruções normativas, ainda se encontravam em estudo para posterior elaboração e homologação, nos três municípios.

Os municípios que criaram seus sistemas municipais de ensino exercem sua autonomia e, de forma ativa e cidadã chamam a si a responsabilidade de estruturar e instituir a educação local, o que é um valor importante que merece ser preservado e desenvolvido (Werle, 2009).

A leitura e apreensão da autonomia municipal explicitada por meio da criação dos Sistemas Municipais de Ensino é uma forma de dimensionar a descentralização da educação brasileira. As leis destes podem ajudar a compreender até que ponto os diferentes temas das políticas educacionais estão sendo consideradas e absorvidas nos diferentes pontos do país (Werle, 2009). A prática da autonomia não pode e nem deve ser autoreferente; é referente ao contexto do sistema educativo do qual a escola é parte constituinte, e ao contexto social, político, econômico e cultural, no qual não apenas a escola está inserida, mas o próprio sistema de políticas educativas (Gomes e Andrade, 2008).

Desde a criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais (Undime), em 1986, a demanda por maior autonomia na gestão da educação municipal foi fortemente emparelhada ao argumento da participação, como meio de legitimação dessa demanda por ampliação do poder local em relação à educação (Duarte, 2012).

As políticas de educação básica municipais distribuem-se conforme articulações locais e interesses político-administrativos situados espacialmente, com o que tempo e espaço são elementos importantes na sua análise (Werle, 2009).

Entende-se que o Sistema Municipal de Ensino é uma forma peculiar das forças sociais locais interpretarem e inscreverem-se na educação brasileira, explicitando traços característicos e de identidade próprios, incluindo, e, não exclusivamente centrando, a ação na criação de estruturas institucionais, focalizando a educação escolar em especial a educação básica. Tal possibilidade precisa explicitar-se em lei e sua formulação pressupõe o exercício de prática de autonomia e responsabilização dos atores locais (Werle, 2009).

A criação do Sistema Municipal de Ensino não constitui ação passageira deste ou daquele governante, mas uma estrutura mais permanente em que o poder público, na instância

municipal, assume responsabilidades estruturando a educação local. Ao criá-lo é necessário consolidá-lo, exigindo assim muita competência técnica, esforço político e recursos.

O Sistema Municipal de Ensino abrange muito mais do que apenas a rede de escolas mantidas pelo governo municipal, pois inclui organismos e ações de articulação do conjunto de forças sociais e políticas, de escolas estaduais e particulares existentes na comunidade (Werle, 2009).

O princípio da autonomia político-administrativa sobre o qual a LDB de 1996 sustenta o modelo de gestão educacional nos municípios, porém, deve ser entendido não só como a possibilidade de constituir, ou não, sistemas próprios de ensino e criar Conselhos Municipais de Educação, mas também, autonomia para definir a natureza, as funções e as competências desses conselhos (Duarte, 2012).

A natureza, a função e a competência dos Conselhos Municipais de Educação vêm sendo objeto de programas de formação política ofertados pelo governo federal que corroboram uma matriz cognitiva amplamente aceita nas democracias contemporâneas, segundo a qual a participação social constitui-se em método para efetividade das políticas (Duarte, 2012).

Ao se constituir um sistema municipal de educação, deve-se ter presente o objetivo, uma concepção de educação que dê unidade e coerência ao sistema (Gadotti, 2000). O sistema municipal de ensino deve organizar os níveis e modalidades de ensino a serem atendidos, contemplando dos aspectos: organização administrativa e organização curricular (Brzezinski, 2008).

A criação dos sistemas de ensino se enraíza profundamente no processo político da construção da democracia e consolidação do regime federativo, pela gradativa afirmação da autonomia, vale dizer, da cidadania das unidades federadas (Bordignon, 2009).

A efetivação da gestão democrática da educação encontra nos conselhos, órgãos de representatividade social e deliberação plural, espaço privilegiado para estabelecer o contraponto da deliberação singular do Executivo. Na sua origem, os conselhos de educação foram concebidos como órgãos de assessoramento superior, de caráter eminentemente técnico. Hoje, assumem uma dimensão política (Bordignon, 2009).

Ao se constituir um sistema municipal de educação, deve-se ter presente o objetivo, uma concepção de educação que dê unidade e coerência ao sistema (Gadotti, 2000). O sistema municipal de ensino deve organizar os níveis e modalidades de ensino a serem atendidos, contemplando dos aspectos: organização administrativa e organização curricular (Brzezinski, 2008).

## Conclusões

De acordo com dados do IBGE (2013) Pernambuco apresenta quantitativo expressivo de Conselhos Municipais, porém isso não se alinha ao de Sistemas de Ensino Próprios. Os materiais didáticos e instrucionais disponíveis para implementação do currículo do Programa de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (PRO-CONSELHO) estimulam a criação de conselhos, ensinam como fazê-lo, orientam sobre sua estrutura e composição, induzindo, a partir da sua constituição, a criação de sistemas municipais de ensino (Duarte, 2012). Porém, instituir o Sistema Municipal além de possibilitar autonomia, requer daqueles que o fazem certas providências, tais como: ter equipe para assumir as tarefas e funções que surgem a partir de sua criação.

É importante destacar que a opção de se instituir um sistema traz os desafios de se construir a autonomia, com erros e acertos ao longo da caminhada. Mas, ao mesmo tempo de poder estudar, ampliar as possibilidades, elaborar decretos e instruções adequadas especialmente a sua realidade, bem como ampliar a visão daqueles que fazem parte do município em relação ao campo educacional.

Compreendendo que a ideia da criação dos sistemas municipais de ensino é uma medida que hoje não pode mais retroceder, é imprescindível analisar as condições que existem na realidade dos municípios do agreste meridional, para assim buscar dentre as políticas educacionais alternativas para sanar as dificuldades encontradas no processo de implementação, como também propiciar reflexões e debates para melhor assessorar e dar suporte as secretarias de educação nessa empreitada.

Concluo esta pesquisa com a certeza que me remete a buscar respostas a outros questionamentos que surgem e inquietam. Tais como, o processo de implementação dos sistemas nesses três municípios, a formação das equipes e relação dessa decisão com as avaliações de larga escala.

## Referências

ANDRADE, Edson Francisco de. **Sistemas Municipais de Educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local.** Tese de Doutorado. UFPE, Recife – PE, 2011. Acessado em 10 de julho de 2017. Disponível em: URI: <http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3874>

BARBOSA, Lenira Silveira. **As relações intergovernamentais entre o Estado e os municípios: um estudo sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino em Pernambuco.** Dissertação de Mestrado. UFPE – PE. Acessado em 10 de julho de 2017. Disponível em: URI: <http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4420>

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

BRASIL. **Plano Decenal de educação para todos.** Brasília: MEC, 1994.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Lei nº. 9.394/96. Brasília: MEC, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **PRADIME: programa de apoio aos dirigentes municipais de Educação. Marcos Legais da Educação Nacional /** Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. – Brasília, DF: Ministério da Educação, 2007.

\_\_\_\_\_. Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. **Aprova Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** D.O.U Brasília/DF, 26 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. **Anais do Seminário Internacional Gestão Democrática da Educação e Pedagogias Participativas.** Brasília, DF - 24 a 28 de Abril de 2006.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos municípios brasileiros 2012. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Brasília: DF, 2013. Disponível em <http://www.uncme.com.br/>

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer nº. 30, de 12 de setembro de 2000.** Define sistema de ensino dentro do ordenamento jurídico-administrativo, tendo-se como referência a organização da educação nacional. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 6 out. 2000.

BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares.** 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.

CARNEIRO, Moacir Alves. **LDB fácil: leitura crítico-compreensiva artigo a artigo.** Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **Conselhos de educação: fundamentos e funções.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Porto Alegre, n. 22, p. 41-67, jan./jun. 2006.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **Sistemas Municipais de Ensino em Minas Gerais: O Papel dos Conselhos Municipais de Educação.** Educação em Revista. Belo Horizonte, v. 28 n. 04 - p. 243-262, dez. 2012.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas Atuais da Educação.** Porto Alegre: ArtMed, 2000.

GOMES, A.M.; ANDRADE, E.F. de. **Autonomia da escola: dimensões e contradições no sistema municipal de Recife.** Inter-Ação: Rev. Fac. Educ. UFG, 33 (2): 467-486, jul./dez. 2008

LIMA, Jailson Francelino. **Um estudo sobre o tratamento dos temas sistema municipal de ensino e Democratização da Educação em trabalhos publicados na revista Educação e Sociedade.** Dissertação de Mestrado. UFPE, Recife - PE, 2009. Acessado em 10 de julho de 2017. Disponível em: URI: <http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4248>

MACEDO, Roberto Sidnei. **Um rigor outro sobre a qualidade na pesquisa qualitativa: educação e ciências humanas** [online]. Salvador: EDUFBA, 2009, 174 p. ISBN 978-85-232-0636-9. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

\_\_\_\_\_. **A Etnopesquisa Crítica e Multirreferencial nas Ciências Humanas e na Educação.** Salvador: EDUFBA, 2000.

MALHEIROS, Silvânia de Jesus Pina. **A UNDIME-PE e a municipalização do ensino no estado de Pernambuco.** Dissertação de Mestrado. UFPE, Recife – PE. 2006. Acessado em 10 de julho de 2017. Disponível em: URI: <http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4498>

PERNAMBUCO. **Lei 15.533 de 23 de junho de 2015.** Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação – PEE. Diário Oficial de Pernambuco, Recife, Pernambuco, 24 de jun. 2015.

RICHARDSON, Roberto Jarry. et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 2008. 3ª edição – 9ª reimpressão.

ROMÃO, José Eustáquio; GADOTTI, Moacir. **Município e Educação.** São Paulo: Editora Cortez, 1993.

SANTOS, Ana Selma dos. **A materialização da política de gestão democrática na escola : uma análise da experiência do sistema municipal de ensino do Cabo de Santo Agostinho no período de 1997-2003.** Dissertação de Mestrado. UFPE, Recife - PE, 2009. Acessado em 10 de julho de 2017. Disponível em: URI: <http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4663>

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

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** 1ª edição. 18ª reimpressão. São Paulo: Atlas, 2009.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; THUM, Adriane Brill; ANDRADE, Alenis Cleusa de. **Processo nacional de avaliação do rendimento escolar: tema esquecido entre os Sistemas Municipais de Ensino Ensaio:** aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 397-420, jul./set. 2009.