

## **DIMENSÕES PARA ANÁLISE DO PROCESSO DE CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO**

**VANILSON OLIVEIRA PAZ**

Universidade Federal do Pará

[vanilsonpaz@yahoo.com.br](mailto:vanilsonpaz@yahoo.com.br)

**TEREZINHA FÁTIMA ANDRADE MONTEIRO DOS SANTOS**

Universidade Federal do Pará

[tefam@ufpa.br](mailto:tefam@ufpa.br)

### **RESUMO**

Trata-se de um estudo acerca do processo de criação e implantação do Sistema Municipal de Ensino e sua implicação para a política educacional municipal. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental analisamos que este processo poderá ser estudado a partir de quatro dimensões: político-institucional, político-pedagógica, democrático-participativa e valorização dos profissionais da educação. Concluímos que a lógica que deve perpassar este processo é o estabelecimento de bases democráticas, onde a descentralização e a autonomia são elementos essenciais para o avanço da educação municipal.

**Palavras-chave:** Autonomia Municipal. Gestão da Educação. Sistema Municipal de Ensino.

### **Introdução**

O processo de mudanças na administração pública brasileira tem apresentado uma contundente defesa da eficiência, da flexibilidade e democratização da coisa pública, assentada em um ambiente de modernização e busca constante pela participação intensa da sociedade nos processos decisórios que se intensificaram, principalmente, a partir da década de 1990. A redefinição do papel do Estado e a percepção por parte da administração pública de não mais poder assumir o ônus da responsabilização por tudo quanto se passa na educação pública, por manifesta impossibilidade de um sistema altamente centralizado, tem levado a uma via alicerçada numa retórica descentralizadora. O governo federal tem demonstrado por meio da política educacional, que vem sendo implementada, uma intensa preocupação na definição de uma política centrada nos outros entes da federação (Estados e municípios), reservando para si o papel de estruturação e regulação.

O princípio da gestão democrática, definido no Artigo 206 da Constituição Federal de 1988, desencadeou inúmeros esforços para o debate e a implementação de novas formas de gestão dos sistemas educacionais. Neste contexto, a implantação dos Sistemas Municipais de

Ensino (SME) tornou-se possibilidade pelo discurso da descentralização segundo o qual esta passa a ser identificada como estratégia modernizante do país e de suas instituições. O município emerge como formulador de políticas públicas, embora devendo considerar as responsabilidades que passam a lhe ser impostas e as demandas sociais da educação básica.

Analisar a importância da organização de sistemas próprios de educação municipal é um dos pontos que se encontra no cerne dos debates acerca das políticas educacionais brasileiras. A circunstância da institucionalização do SME pode ser marcada, por um lado, pela legitimação do município quanto ente federado autônomo que passa a ter a prerrogativa de determinar seus próprios rumos; por outro, pode abrir um leque de possibilidades para agilizar o funcionamento de suas instituições e trazer a perspectiva de maior proximidade de sua realidade, criando normas próprias e mais adequadas ao seu contexto sócio-educacional.

O estudo de cunho bibliográfico e documental contempla a proposição de análise do processo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino por meio de sua análise a partir de quatro dimensões: político-institucional, político-pedagógica, democrático-participativa e valorização dos profissionais da educação. Dimensões estas estabelecidas para fins de análise do processo de criação e implantação do SME e suas implicações na atual organização do SME e construção da política municipal de educação.

## **1- A educação municipal frente à institucionalização do Sistema Municipal de Ensino**

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros, ao adquirirem o direito de constituir o SME, compor um órgão normativo próprio e, assim, emitir normas complementares para a educação municipal a partir da observação da legislação educacional nacional, se viram diante da possibilidade que era somente prerrogativa da União, dos Estados e do Distrito Federal. Organizar o seu SME proporcionou as bases para a implantação da descentralização político-administrativa e autonomia municipal que pudesse guiar seus próprios rumos em colaboração com as demais esferas administrativas. Significando um “exercício autônomo e igualitário da titularidade jurídica na definição do modelo organizacional e no exercício de suas competências” (WERLE, 2006, p. 23).

A atual Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/1996 estabelece que os municípios têm a responsabilidade de organizar e coordenar as instituições criadas e mantidas pelo Poder Público local; as instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pelas organizações privadas de ensino; e os órgãos municipais de educação,

principalmente a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação (CME). Além disso, esta lei já constitui algumas das principais competências do conjunto de outras que poderão ser estabelecidas por ente federado. Da LDB destacam-se as determinações previstas nos artigos 5º, 11, 28, 37, 59, 69 e 87.

Apesar desse conjunto tão extenso de atribuições ter acarretado a necessidade de um melhor preparo das instâncias locais para lidar com elas, muitas dessas competências é fruto de um processo histórico de busca por espaços de participação na organização da educação que, atualmente, são facilmente identificados nos textos legais. Exemplo disso é a presença mais constante do CME como instância normativa, fiscalizadora e de aconselhamento na gestão da educação. No entanto, somente a determinação legal não é suficiente para se terem mudanças significativas e promover a participação e democratização dos espaços de decisões.

A criação do SME tem que se dar em meio a uma política séria e comprometida com o desenvolvimento pleno da pessoa humana, pois os meios devem se adequar aos fins e não o contrário. Este processo não pode ser efetivado como um mutirão que se inicia e termina em alguns dias, mas a partir da criação de condições efetivas com pessoal qualificado, participação coletiva e recursos que atendam às demandas. As instâncias de gestão devem estar conscientes do processo a ser estabelecido e ter uma dinâmica que favoreça a discussão, o pluralismo de ideias e as determinações legais em todos os níveis.

Para que a institucionalização do SME se efetive é necessário que os dirigentes municipais da educação tenham vontade de promovê-la, pois compete ao município determinar ou não sua criação e implantação. Essa discussão envolve bem mais que estabelecer estatísticas que demonstrem como se apresenta esta ou aquela iniciativa para a melhoria da educação como um todo. A criação do SME pode se tornar um importante instrumento de responsabilização dos governos pela construção e implementação de uma proposta educacional que esteja para além das mudanças de governos a cada quatro anos e as constantes reestruturações da gestão local. Além disso, pode ser um meio para a superação da centralização das decisões e da burocracia que emperra, principalmente, o desenvolvimento do trabalho educativo. Tal posição é defendida por Werle (1998) quando afirma que

O que caracteriza um município que assume a *responsabilidade pela educação* criando o SME é a intervenção em processos de administração da educação, que muitas vezes funcionavam pela inércia, ou nos quais o clientelismo e o autoritarismo prevaleciam. Criar seu SME indica a intenção de assumir, com responsabilidade pedagógica, administrativa e política, a educação local. A criação do SME possibilita restringir o abuso do poder e do arbítrio de alguns poderosos e de instalar, por exemplo, processos qualificados de contratação/concurso de docentes de forma que sua designação para escolas da rede siga normas expressas no município, divulgadas e comuns a todas as escolas (p. 84, grifos no original).

A institucionalização do SME pode ser um canal para se estabeleçam e se afirmem mecanismos essenciais para o funcionamento de toda a educação municipal como a elaboração dos Planos de Cargos Carreira e Salários, o provimento de cargos por meio de concursos públicos, a definição de regras claras para a gestão democrática e das competências das Secretarias Municipais de Educação. A definição de fatores como estes por conta da aprovação da Lei do SME não são garantias de sua concretização, mas um importante caminho e uma arma de luta para as comunidades que se inserem num processo de construção coletiva da educação.

Segundo Barcellos (2006), um dos pontos de partida para se verificar o significado que tem a criação do SME é a caracterização da educação e seus problemas. Compreende que

A Lei do Sistema Municipal de Ensino é o instrumento essencial na construção de diretrizes da educação na cidade: define os caminhos da estruturação do sistema, base para a construção das práticas de gestão da educação municipal. Torna o governo municipal eficaz e eficiente nas coisas da educação (...) tem importância por possibilitar a incorporação dos interesses de vários atores sociais. Apesar da existência, na sua elaboração, de conflitos que não privilegiam a educação, seu debate visa a produzir um suposto consenso para o desenvolvimento da educação na cidade (In: WERLE, 2006, p. 202-203).

A construção dessa lei se mostra como uma das expressões da autonomia local, indicando que não só bastam as discussões, debates e correlações de forças para a elaboração e aprovação de uma lei que venha a atender a diversos interesses. Os processos de lutas por melhorias das condições educacionais em cada realidade têm que se efetivar pelo embate de ideias e percepções sejam elas contrárias ou consensuais. No entanto, o simples fato de se ter uma lei aprovada como resultado desse processo, pode se mostrar como afirmação das mudanças que se quer empreender para se alcançar a tão desejada qualidade social da educação. Que não devem parar por ai, mas sim se construir como um projeto social passível de novas interpretações e mudanças que se mostrem necessárias.

## **2- Dimensões para análise do processo de implantação do Sistema Municipal de Ensino**

Ao adotarmos a democratização, a descentralização e autonomia municipal como categorias centrais em estudo recente, procuramos a análise da institucionalização do SME a partir da definição de quatro dimensões de análise que permearam todo o estudo dos documentos selecionados que compõem o conjunto de dispositivos oficiais instituídos a partir da criação da Lei do SME, sendo elas: a dimensão político-institucional, a dimensão político-

pedagógica, a dimensão democrático-participativa e a dimensão da valorização dos profissionais da educação (PAZ, 1999)<sup>1</sup>.

Neste estudo, esperávamos que tal estruturação auxiliasse a análise e definição de outros SMEs, pois, procedendo desta forma, contribuiríamos para a construção e reconstrução de um espaço que deveria evidenciar sempre a participação de todos os envolvidos e novas relações de poder. É nessa perspectiva que as análises, críticas e sugestões empreendidas poderão continuar sendo vistas a partir de uma visão crítica e construtiva, evidenciando que outras percepções são bem vindas na medida em que o presente processo é permeado por uma visão crítica da realidade, a ser constantemente repensada e redimensionada, pois temos a percepção de um movimento contínuo e ensejoso de novas contribuições e aprofundamentos.

## 2.1- Dimensão político-organizacional

As significativas mudanças que ainda vem atingindo a esfera administrativa municipal trouxeram à tona várias questões relativas à gestão da educação, que, com a possibilidade dos municípios constituírem seus próprios sistemas de ensino, indicou-se a necessidade de se repensar esta organização. Isso no sentido de se definir uma nova política educacional a partir dos preceitos que acenam para esta opção no bojo dos princípios e diretrizes estabelecidos na legislação educacional pertinente, como a democratização da gestão, a autonomia escolar, o pluralismo de ideias e concepções, a descentralização administração, pedagógica e financeira, dentre outros.

Definir uma nova proposta de educação a partir da institucionalização do SME significa considerar, como descreve Saviani (1999, p. 120), “uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina”. Essa necessária articulação deverá envolver, sem dúvida, o conjunto de normas, valores, pessoas e instituições que compõem ou passarão a compor a nova organização local. Que deverá estar assentada num conjunto de atividades que devem se cumprir tendo em vista as finalidades da educação, considerando-se a sua autonomia para defini-las e as normas comuns em articulação com as demais instâncias envolvidas.

Ora, se sistema implica em definição institucional de estruturas e funções, órgãos normativos e executivos, também envolve a explicitação de valores, de fins a buscar, de normas que articulem a ação dos órgãos e atores envolvidos numa perspectiva de cidadania. (...) *uma forma peculiar das forças sociais locais interpretarem e inscreverem-se na educação brasileira, explicitando traços característicos e de*

---

<sup>1</sup> Dissertação de mestrado: “O Município e a organização da educação: caminhos e desafios da criação e implantação do sistema municipal de ensino de Ananindeua-PA”, apresentada ao PPGED/Universidade Federal do Pará. Disponível em: [www.ufpa.br/ce](http://www.ufpa.br/ce).

*identidade próprios, incluindo, e não exclusivamente centrando, a ação na criação de estruturas institucionais, focalizando a educação escolar (WERLE, 2008, p.84-85, grifos no original).*

Nesse contexto, toda a ação educacional organizada deverá voltar-se para o desenvolvimento da pessoa humana e sua inserção na sociedade, e não a interesses restritos a grupos, pessoas ou instâncias partidárias. A responsabilidade dos envolvidos e a verificação dos problemas locais, na tentativa de saná-los, deverá ser um norte para os rumos a serem tomados. Pois, sendo a criação do SME fruto da opção política local, ter clareza e tornar transparentes as obrigações dos responsáveis pela educação é fundamental, principalmente quando visualizamos a necessária articulação entre as partes envolvidas. Além de se buscar o envolvimento de educadores e cidadãos para tais definições e possíveis mudanças.

Dessa forma, ao estudar a implantação do SME e o seu aparato de normas poderemos visualizar como tem sido normatizada a organização de um sistema educacional, no qual optamos na pesquisa em dar um maior enfoque aos seus órgãos gestores: a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação. Sem desconsiderar que é fundamental que cada sistema de ensino defina sua organização compreendendo também as suas instituições mantidas pelo Poder Público Municipal e aquelas criadas e mantidas pela iniciativa privada, além das instituições educacionais da Rede Pública de outras esferas administrativas e de organizações não-governamentais.

Como órgão executivo do sistema a Secretaria Municipal de Educação tem entre suas finalidades a proposição e coordenação de políticas e diretrizes educacionais para o município e instituições que constituem o SME. Também deve buscar articulação e parcerias com outros órgãos da administração municipal com vistas à melhoria do seu desempenho e resultado de suas competências, além de propor normas, medidas, atos e outros ao Poder Executivo relativos ao desenvolvimento da educação no Município. Daí a importância de se analisar tais atribuições à luz da legislação educacional pertinente e dos direcionamentos que os diversos governos poderão empreender em cada momento histórico, suas continuidades e descontinuidades e os reflexos para a qualidade da educação local.

Diversos autores também tem se empenhado na tarefa de analisar os Conselhos de Educação (CURY, 2001; WERLE, 2008; TEIXEIRA, 2004; SOUZA & FARIA, 2003; GADOTTI & ROMÃO, 1993). Alguns evidenciam o caráter marcadamente de execução de tarefas administrativas pelos conselhos, com características burocráticas de funcionamento e a enfraquecida participação de alguns membros, principalmente os representantes da sociedade civil. Tais processos, de uma forma ou de outra, podem ainda estar presentes na atualidade,

mas que, para Teixeira (2004), a sua atual constituição tem sido percebida como a abertura de espaços públicos, de participação da sociedade civil, caracterizando a ampliação do processo de democratização da sociedade. Pressupondo-se que estes órgãos “na função de intermediação entre o Estado e a sociedade, traduzem ideias e concepções mais amplas de educação e de sociedade que, em cada momento histórico, influenciam a dinâmica das políticas educacionais em pauta” (TEIXEIRA, 2004, p. 692-693).

Os ventos do processo de redemocratização da década de 1980, consubstanciados pelas políticas públicas dos anos seguintes, favorecem as mudanças das formas de controles centralizados dos processos educacionais que, para a construção e consolidação dos CMEs, foi significativo, pois, principalmente os municípios passaram a experimentar um conjunto de práticas coletivas de tomadas de decisões pelos próprios participantes do jogo político-democrático. O CME foi alçado à condição de órgão deliberativo que congrega as diferentes instâncias, que

Como órgãos da esfera pública, (...) possuem uma estrutura mista, que conta com a presença da sociedade civil, vinculada ao Estado. Essa composição cria a possibilidade de uma ação mais articulada e global das organizações e define as bases para uma ação política sobre as esferas de decisão do poder. Nos conselhos municipais, nos fóruns, nas conferências, a participação constitui, atualmente, instrumento de controle social e político do Estado pela sociedade, possibilitando aos cidadãos atuarem na definição de critérios e parâmetros para orientarem a ação pública (TEIXEIRA, 2004, p. 702).

Assim, o CME surge num contexto de importantes mudanças, onde os municípios brasileiros puderam constituir seus SMEs e, com isso, embrenharam-se da tarefa de constituírem suas próprias normas e políticas educacionais. Cujas autonomias de gestão administrativa, pedagógica e financeira deverão considerar as condições específicas de cada localidade. Constituindo-se como instâncias que poderão colaborar significativamente para a democratização da educação em nível local, assim devendo ser analisados.

## 2.2- Dimensão Político-Pedagógica

O processo de criação e implantação do SME deverá dar grande prioridade à tarefa educativa, por se tratar de um dos aspectos centrais de toda a organização educacional, que deverá considerar sempre os domínios que envolvem o desenvolvimento pleno da pessoa humana. Assim, no conjunto das determinações que deverão ser estabelecidas para a efetiva institucionalização do SME as questões pedagógicas deverão compor a política educacional

local numa perspectiva de centralidade e compromisso com a formação integral. Sendo assim, concordo com a afirmação de que

A proposição de SME envolve posicionamentos pedagógicos, preferências políticas, éticas, estéticas, ecológicas. Ora, toda a prática educativa é uma prática política, recusando-se a ser aprisionada na estreiteza burocrática de procedimentos. Construir um Sistema Municipal de Ensino implica opções, rupturas, decisões, estar ou colocar-se contra ou a favor de algum sonho, esta a sua dimensão pedagógica. (...) é um testemunho de responsabilidade, democracia (respeito e capacidade de ser e de mostrar-se diferentes), de optar, decidir, romper, busca de superação e de coragem de construir-se com autonomia (WERLE, 2008, p. 97).

Ao gozarem, nos termos da legislação brasileira, de liberdade de construção e organização, aos SMEs se deram a possibilidade de fortalecimento de sua dimensão pedagógica numa perspectiva de autonomia, de constituição dos seus próprios rumos a partir do diagnóstico de sua realidade e das definições das melhores formas de ação para se alcançar os objetivos propostos. A orientação dos processos educativos condizentes com a formação integral da pessoa humana envolve a necessidade de definir suas escolhas, especialmente, de forma coletiva, para se constituir uma identidade local.

Esta parte da análise tem como propósito focar os aspectos político-educacionais que perpassam os níveis de ensino que na atualidade envolvem o campo de ação da gestão municipal. Pretende contribuir com os agentes locais que pensam e executam estas ações vinculadas ao atendimento, principalmente, do Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Esta última, após a promulgação da atual LDB, passou a integrar a Educação Básica e, como sua primeira etapa, destacando-se a importância de sua função pedagógica para as crianças pequenas e as incumbências do município quanto à sua promoção e oferta, além das necessárias colaborações dos outros entes federados.

A legislação local não pode se restringir a ser somente uma cópia das determinações das outras instâncias de organização da educação. Deve sim considerar os aspectos de suas peculiaridades locais para se constituir como níveis e modalidades de educação que sejam os reflexos das vontades, proposições e determinações locais, contribuindo-se para o aprimoramento e/ou ampliação das diretrizes já definidas em outros dispositivos. Assim, dá-se destaque ao conjunto de definições que o SME vem promovendo para a melhoria do atendimento na Educação Básica e como suas determinações poderão contribuir para a institucionalização de outros sistemas municipais.



### 2.3- Dimensão democrático-participativa

A busca pela educação democrática e de qualidade deverá se expressar na participação de todos nos processos de sua construção, viabilizando-se as tomadas coletivas de decisões que sejam a expressão dos anseios, das concepções sobre o ser humano e a sociedade e dos caminhos que em nível local queiram direcionar, para que os sujeitos possuam um processo de formação plena a partir dos aspectos gerais necessários a essa formação estabelecidos pela sociedade como um todo e da cultura local. A atual LDB já estabelecia em seu Art. 14 que as definições acerca das normas de gestão do ensino público deverão ser dos sistemas de ensino numa perspectiva democrática. Assim, os rumos dessa construção e efetivação, envoltos em um processo descentralizado e autônomo, atenderiam as aspirações locais e contemplaria: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (LDB, Art. 14, I e II).

No entanto, nem sempre tais processos tem se efetivado na forma expressa pela lei, mesmo depois de mais de uma década de sua promulgação e de mais de vinte anos da instituição da CF de 1988, que pela primeira vez tornava a gestão democrática como princípio público de ensino (Art. 206, VI). No início da década de 1990, alguns anos após o reestabelecimento das bases democráticas em que deveriam se assentar a organização da sociedade brasileira, autores como Bordignon (1993) expressavam preocupações quanto a um conjunto de amarras que se tornavam insistentes no Brasil, como as estruturas piramidalmente hierarquizadas, cada vez mais burocratizadas e complexas. Segundo o autor

O pressuposto dessas estruturas é definir quem manda em quem e quem obedece a quem. A despeito do discurso pedagógico, rico em princípios e propostas de formação do cidadão autônomo e livre, as análises da gestão educacional abordam mais os processos e comportamentos renitentes do que o eixo, a estrutura do “sistema educacional”. Questiona-se o comportamento administrativa dos “sistemas” educacionais, que se assenta nas relações de poder, de dominação, mas não na concepção estrutural que engendra essas relações (p. 138 In: GADOTTI & ROMÃO, 1993).

Das informações colhidas dos sistemas de ensino se observou pelo menos quatro formas de provimento do cargo de diretor escolar – indicação, concurso, eleição e seleção e eleição – sendo o cargo de diretor ainda considerado, amplamente, como de confiança do governo. Os sistemas ainda não alcançaram a plena implantação dos órgãos colegiados, havendo um costume cartorial na sua constituição levando-os ao seu funcionamento inadequado; vários sistemas de ensino afirmam a importância da descentralização, no entanto, poucos definem programas para materializá-la, prevalecendo a descentralização financeira; e, por último, com

relação à autonomia escolar os documentos fixados pelos sistemas de ensino são muito parcimoniosos no estabelecimento de mecanismos concretos que caracterizem a faculdade de a escola governar-se por si própria, mas profusos em estabelecer limites que verdadeiramente barram a sua autonomia.

Neste tipo de proposta de desenvolvimento da gestão escolar, com vistas à melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, se observa que

A autonomia escolar realiza-se mediante uma estratégia que se diz *descentralizadora*, por meio de um fundo repassado à escola, com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetam *materialmente* a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões. (...) É preciso ter em conta que qualquer acordo firmado com o BM traz condicionalidades, definidas *a priori* e que fundamentam a negociação com autoridades nacionais. Entre elas, o chamado *Appraisal Report*, onde se estabelecem prazos, montantes de recursos, metodologias e rotinas, além da distribuição de recursos por ações prioritárias (OLIVEIRA et al, 2005, p. 129-130, grifos no original).

Tal percepção atinge profundamente a ideia de descentralização e autonomia voltadas para a tomada de decisões conjuntas por aqueles que vivenciam de perto a sua realidade educacional, condicionando sua prática a um conjunto de regras preestabelecidas pelo governo central e seus acordos com as instâncias internacionais. Além disso, a opção por este modelo de Plano traz subjacente a perspectiva de organização gerencial, numa perspectiva de “controle das decisões, parcelamento das atividades e das atribuições, a vigilância contínua em todas as fases do trabalho e a intensificação do trabalho” (OLIVEIRA et al, 2005, p. 145).

Ter clareza das bases em que se assenta a política educacional municipal é fundamental para se demonstrar a que tipo de sociedade se está formando as pessoas que a integram e que ideologias perpassam as teorias e práticas educativas. Pois, o sistema educacional é fruto de uma construção histórica e, dessa forma, poderá estar a serviço de uma parcela hegemônica da sociedade que necessita da construção de sujeitos que aceitem suas determinações e se tornem seres passivos diante da realidade em sua volta, com atitudes que atendam aos interesses do individualismo, da competitividade e da formação do mercado consumidor. Ao invés de se colocar na condição de rompimento “com estruturas, comportamentos e atitudes cristalizadas, o que só poderá se dar na luta organizada, a começar a partir de mudanças” (SANTOS, 2008, p. 21).

Dessa forma, ter cuidado com os rumos que são dados a certos traços de uma proposta de gestão que pretende unir duas perspectivas de planejamento tão antagônicas é fundamental. De um lado, porque a busca pela elaboração e concretização do Projeto Político-Pedagógico, que, como concepção de planejamento se baseia num processo democrático de tomada de decisões; de uma coletividade que define suas ações, conjuntamente, a partir da realidade em

que estão inseridos e cientes dos seus problemas; de uma proposta de gestão participativa que congrega princípios como democracia, liberdade, autonomia e valorização dos profissionais da educação.

#### 2.4- Dimensão de valorização dos profissionais da educação

Ao nos reportamos sobre a questão da valorização dos profissionais da educação pontuamos a necessidade de se formularem políticas públicas educacionais que realmente conjuguem formação e condições de trabalho que neste último implica muita mais que estruturas físicas, mas salários compatíveis com o trabalho realizado pelos trabalhadores docentes. Nesse sentido, cabe aos gestores públicos e a sociedade civil engajada no processo de constituição, materialização avaliação das políticas públicas locais proporcionar revisões das descontinuidades que afetam, principalmente, a execução das políticas públicas no âmbito da educação municipal. Isso requer, portanto, um intenso trabalho de apropriação de saberes, de conhecimento explícito de seus objetivos e se suas finalidades propostas estão condizentes com a busca por uma educação enquanto “processo amplo de socialização da cultura, historicamente produzida pelo homem, e a escola, como lócus privilegiado de produção e apropriação do saber, cujas políticas, gestão e processos se organizam, coletivamente ou não, em prol dos objetivos de formação (DOURADO, 2007, p. 923).

Portanto, reafirma-se com Dourado (2007) que a discussão sobre tais políticas articula-se a processos mais amplos do que a dinâmica intra-escolar, sem negligenciar, nesse percurso, a real importância do papel social da escola e dos processos relativos à organização, cultura e gestão intrínsecos a ela. Além disso, que é de se considerar que não se deva reduzir análise das políticas e da gestão educacional à mera descrição dos seus processos de concepção e/ou de execução (p. 922). Cabe sim percebê-las no âmbito das relações sociais em que são elaboradas e executadas, que diante de um processo de avaliação constante poderão ser redimensionadas não somente durante sua proposição, mas também no instante de sua execução, desde que os atores sociais envolvidos tenham clareza de todas as mudanças e de sua necessária apropriação política.

A valorização dos profissionais do magistério, enquanto política pública educacional a ser planejada por todos, garantindo-se planos de carreira para o magistério público é um dos princípios da educação brasileira assentado pela Constituição Federal de 1988 (CF), pela atual LDB, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e também pela Lei Federal

n. 11.738/2008, que implanta o piso salarial profissional para os profissionais do magistério, obrigando assim, o poder público a adaptar-se a esses termos.

A atual LDB traz em seu artigo 67 a incumbência de que os sistemas de ensino promoverão a valorização do magistério, através dos estatutos e planos de carreira, sendo um dos princípios a garantia de acesso a carreira via concurso de provas e títulos, incluindo licença remunerada, o piso salarial profissional, progressão funcional baseada em titulação ou habilitação e avaliação de desempenho, período reservado para estudos, além das condições adequadas de trabalho. Entendemos que a valorização dos trabalhadores docentes traz todo um jogo de relações que envolve não apenas a categoria de profissionais, mas a sociedade como um todo, que alimenta um processo de reconhecimento que muito ainda pode e deve ser feito para que realmente este profissional possam ter seus trabalhos reconhecidos. No entanto, este processo não tem ocorrido a contento, como vislumbramos na citação abaixo:

[...] verificou-se que durante os anos 2000, as políticas educacionais, com destaque para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), têm provocado a responsabilização dos professores pelos resultados educacionais e que as políticas de valorização profissional, tais como o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) e Piso Salarial Profissional Nacional (Lei nº 11.738/2008) não tem se efetivado, o que tem provocado entraves por parte dos profissionais da educação básica no que concernem as condições de trabalho, carreira, remuneração e formação, tornando o trabalho docente precarizado e intensificado (BARROS et al., 2012, p.03).

Desde os anos de 2000 vem sendo implementado pelos governos programas como o PDE, que tem como foco a valorização dos professores não apenas relacionado ao piso salarial, mas também sobre a formação inicial e continuada, na qual se reforça essas políticas como importantes para o avanço no tocante a formação inicial e continuada dos professores (SCHEIBE, 2010). Que, no entanto, na visão de Dourado (2001, p. 51), a função docente ainda apresenta-se como função de baixo prestígio social e passa por mudanças significativas. Que ao lado de fatores contextuais em que se exerce a docência e fatores que incidem diretamente sobre a ação do professor, revelam-se como negativos para a prática docente. Com relação ao Piso Salarial dos Profissionais da Educação, este em muitos casos é considerado um avanço, no entanto, este piso não pode ser considerado apenas como um ponto chave para a valorização do magistério, na qual se soma a ele condições estruturais e formação adequadas a estes trabalhadores.

Os Sistemas Municipais de Ensino deverão se articular no intuito da efetivação de uma política de valorização dos profissionais da educação. Mesmo que este processo não seja tranquilo devido às forças políticas que ensejam as lutas dos trabalhadores da educação, de certo que, mesmo com os avanços das políticas de valorização, muito ainda precisa ser feito.

No entanto, nem todos os sistemas de ensino demonstram priorizar a valorização e formação dos profissionais da educação como tema relevante para a estruturação de um sistema de ensino e conteúdo necessário das leis, que segundo estudos de Werle et al (2009), é tema que não se evidencia no conjunto de leis de SME estudados pela autora. O estudo mostra que “algumas leis não citam o tema dos profissionais da educação, outras o fazem de maneira muito ampla e imprecisa. Outras ainda referem tal tema, repetindo o que já foi explicitado na LDB” (p. 594).

A análise dessa dimensão deve expressar se o SME explicita de forma clara e comprometida com a qualidade da educação elementos relativos à valorização dos profissionais da educação: programas de capacitação de servidores da educação em exercício e um conjunto de determinações que expressem a forma de ingresso no serviço público, piso salarial, progressão funcional, períodos para planejamento e estudos e condições de trabalho (LDB, Art. 67).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao definirmos quatro dimensões para análise do processo de criação e implantação do SME procuramos identificar elementos que ponderamos serem centrais no processo de sistematização de um estudo sobre o Sistema Municipal de Ensino. Dessa forma, consubstanciando as contribuições de alguns autores da área e diversas conclusões, produzimos um quadro de dimensões que, esperamos, contribuam para outras análises e sejam sempre passíveis de reordenações, como tem que ser um estudo de cunho crítico.

Esta análise nos auxiliou na compreensão de que a política educacional municipal deve contemplar uma fundamental articulação entre os seus órgãos gestores e o respeito às incumbências de cada um dos envolvidos no planejamento e execução das ações educativas; a organização dos seus níveis e modalidades de ensino que perpassa pela busca das decisões locais para se atender as diretrizes gerais e aquelas definidas localmente para imprimir qualidade à educação; a democratização da gestão que considere os sujeitos e a sociedade à sua volta; e a constante valorização dos profissionais que atuam na educação.

Promover a análise da criação e implantação do SME a partir dessas quatro dimensões nos mostrou que a lógica deve perpassar a criação e implantação deste sistema de ensino é o estabelecimento de bases democráticas sólidas, onde a descentralização e a autonomia são elementos pensados e repensados de forma conjunta para se chegar ao que é possível e necessário para o avanço da educação local na sua missão de educar a todos com qualidade.

Uma organização que deverá ainda refletir melhor a articulação de suas instituições, pois fortes evidências de fatores que ferem algumas normas dos seus documentos oficiais como o respeito por parte do executivo às atribuições dos órgãos do sistema; a urgência de se definir parâmetros locais para a implantação da gestão democrática; a definição de normas de credenciamento de suas instituições de ensino que ainda considera as regras definidas pelo Sistema Estadual; a elaboração e/ou revisão do Plano Municipal de Educação; dentre outros.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Antonilda Vasconcelos; LUZ, Iza Cristina Prado; SOUZA, Michele Borges. Valorização dos profissionais da educação: formação e condições de trabalho. **Anais do 5º Encontro Internacional da SBEC**, Belém/Pará, 2012. Disponível em: [www.sbec.org.br](http://www.sbec.org.br).

BARCELOS, J. Executivo e Legislativo na constituição do Sistema Municipal de Ensino. In: WERLE, F.O.C. (org.). **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí: Ed. Unijui, 2006.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20/06/2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 20 de jun. de 2007.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 2001.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 05 de out. de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394/96, de 20 de setembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 23 de dez. de 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 03**, de 08/10/1997. Diretrizes para Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

BORDIGNON, G. Gestão democrática do Sistema Municipal de Educação. In: GADOTTI, M. & ROMÃO, J.E. (orgs.) **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

CURY, C.R.J.C. Os conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C. **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 28, n. 100, 921-946, out. 2007.

GADOTTI, M. & ROMÃO, J.E. (orgs.) **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

OLIVEIRA, J. F. de. et al. O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência – A perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 90, p. 127-147, Jan./Abr. 2005.

OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M.F.F. (Orgs.) **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

PAZ, Vanilson Oliveira. **O Município e a organização da educação: caminhos e desafios da criação e implantação do sistema municipal de ensino de Ananindeua-PA**. 2009. 207f. Dissertação (Mestrado em Educação). UFPA/PPGED, Belém, 2009.

SANTOS, T. F. M. A. dos. **Conversas impenitentes sobre a gestão na educação**. Belém: EDUFPA, 2008.

SAVIANI, D. Sistema de Ensino e Planos de Educação: o âmbito dos Municípios. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, dez, 1999.

SCHEIBE, Leda. Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo plano nacional de educação. **Revista Educação e Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 981-1000, jul./set. 2010.

SOUZA, D. B. & FARIA, L. C. M. (Orgs.). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisas**, Vol. 34, Nº 123. São Paulo: Set/Dez, 2004.

WERLE, F. O. C. et al. Sistemas Municipais de ensino no Rio Grande do Sul, Brasil: um olhar atento para o professor. **Revista Perspectiva**, v. 27, n. 2, jul./dez. 2009, p. 569-602.

WERLE, F.O.C. O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 79-109, jan./abr., 2008.

WERLE, F.O.C. (org.). **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí: Ed. Unijui, 2006.