

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Andrea Braga Sodré Rocha

**A CONSTITUIÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO NO ESTADO DE MATO
GROSSO DO SUL: AUTONOMIA E DESCENTRALIZAÇÃO**

Campo Grande- MS

2023

ANDREA BRAGA SODRÉ ROCHA

**A CONSTITUIÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO NO ESTADO DE MATO
GROSSO DO SUL: AUTONOMIA E DESCENTRALIZAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação
Linha de pesquisa: História, Políticas, Educação. Grupo de Pesquisa: Núcleo de Aprofundamento em Gestão Escolar (NAGE).

Orientadora: Profa. Dra. Solange Jarzem Fernandes

CAMPO GRANDE-MS

2023

Andrea Braga Sodré Rocha

A CONSTITUIÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL: AUTONOMIA E DESCENTRALIZAÇÃO

Dissertação apresentada à Comissão Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – *Campus* Campo Grande como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação

Campo Grande, 15 de março de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Solange Jarcem Fernandes – Orientadora
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS

Prof. Dr. Fábio Perboni (Membro Titular)
Faculdade de Educação (FAED)
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Profa. Dra. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes (Membro Titular)
Faculdade de Educação (FAED)
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Profa. Dra. Sandra Novais de Souza (Membro Suplente)
Faculdade de Educação (FAED)
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Dedico esta dissertação a todas as pessoas que acreditam e lutam pela educação.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Derci e Lisófanes (*in memoriam*) pela vida, por ensinarem o sentido da palavra amor e por acreditarem que a educação é elemento essencial na formação humana. “Amor que eu nunca vi igual e nunca mais verei”.

Ao meu companheiro de vida, Júlio César e ao nosso filho Caio César, por compartilharem suas vidas comigo, pela cumplicidade, compreensão, paciência, persistência e pela escuta. Amo vocês “ao infinito e além”.

Aos meus irmãos Dercilene, Lélío, Antunes, Beatriz e Lucas (*in memoriam*), aos cunhados, cunhadas, sobrinhos e sobrinhas queridos e queridas, por serem parte de mim e por sempre apoiarem a mim, ao Caio e ao Júlio. Amo vocês imensamente.

À professora e orientadora Solange pela presença, dedicação, responsabilidade, paciência e contribuições durante a orientação.

Aos professores Maria Dilnéia e Fábio Perboni pelas contribuições na banca.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, aos professores e aos colaboradores do programa.

À professora Aureotilde Monteiro, pelo conhecimento compartilhado de forma tão generosa com quem teve o privilégio de estar em uma de suas aulas. Gratidão!

Ao grupo de pesquisa Núcleo de Aprofundamento em Gestão Escolar.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo investimento na educação, o que torna possível a materialidade da pesquisas e permanência de acadêmicos nos cursos de Pós-Graduação.

Aos colegas de curso de mestrado, em especial à Bárbara Ortega e Mariana Sayd Bellé pelo apoio.

RESUMO

Esta pesquisa insere-se na linha de pesquisa “História, Política, Educação”, do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGEdu/FAED/UFMS), tem como objeto a análise das normativas dos municípios que optaram pela criação dos seus sistemas municipais de ensino. O objetivo geral é analisar, por meio da legislação e dos documentos, a opção dos municípios sul-mato-grossenses pela criação de seus sistemas municipais de ensino, no período de 1997 a 2019. Os objetivos específicos propostos foram: 1 – Analisar os processos de descentralização e autonomia presentes no federalismo brasileiro e suas implicações para a criação dos sistemas de ensino; 2 - Examinar as diretrizes estabelecidas para instituição e implementação dos sistemas de ensino do estado de Mato Grosso do Sul; e, 3 - Levantar o quantitativo de municípios sul-mato-grossenses que instituíram seus sistemas de ensino e a regulamentação dada em relação ao princípio da gestão democrática. A pesquisa foi fundamentada em revisão bibliográfica com destaque para as produções sobre os processos políticos que tornaram possível aos municípios a opção pela criação de seus respectivos sistemas de ensino. Para análise documental os documentos utilizados foram: Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul de 1989 (CEMS/1989), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei n. 9.394/1996 (LDB/1996) e os documentos dos municípios que optaram pela institucionalização de seus sistemas de ensino, sendo eles: as Leis Orgânicas (LOM), Portarias, Decretos, Resoluções e os Planos Municipais de Educação (2015-2025). Após a coleta foi realizada a sistematização desses documentos, concluiu-se que a CF/1988, ao incluir o município como ente federativo, proporcionou a ele autonomia relativa, uma vez que participa em condições desiguais com os entes estados e com a União, porém com o mesmo grau de responsabilidade. Nesse cenário, dos 79 municípios do estado de Mato Grosso do Sul, 39 optaram por criar seus Sistemas Municipais de Ensino. A pesquisa verificou que em todos os 39 municípios que criaram seus sistemas municipais de ensino possuem o Conselho Municipal de Educação e os seus respectivos Planos Municipais de Educação.

Palavras-chave: Política Educacional. Federalismo. Gestão da Educação. Sistemas Municipais de Ensino no Estado de Mato Grosso do Sul. Gestão Democrática.

ABSTRACT

This research is part of the line of research “History, Politics, Education”, of the Graduate Program in the Federal University of Mato Grosso do Sul (PPGEdu/FAED/UFMS), has as its object the analysis of the regulations of the municipalities that opted for the creation of its municipal education systems. The general objective is to analyze, through legislation and documents, the option of the municipalities of Mato Grosso do Sul for the creation of their municipal education systems, in the period from 1997 to 2019. The specific objectives proposed were: 1 – To analyze the processes of decentralization and autonomy present in Brazilian federalism and its implications for the creation of education systems; 2 - Examine the guidelines established for the institution and implementation of the education systems in the state of Mato Grosso do Sul; and, 3 - Survey the number of municipalities in Mato Grosso do Sul that instituted their education systems and the regulations given in relation to the principle of democratic management. The research was based on a bibliographic review, highlighting the productions on the political processes that made it possible for municipalities to choose to create their respective education systems. And for the documentary analysis, documents from the State Council of Education of Mato Grosso do Sul, the Organic Laws of the Municipalities, Ordinances, Resolutions, Municipal Decrees, Municipal Education Plans (2015-2025), regulations of the respective education systems and others were used. documents that are necessary. After the collection, the systematization of these documents was carried out, through which it was concluded that the Federative Constitution of Brazil of 1988, by including the municipality as a federative entity, provided it with relative autonomy, since it participates on unequal terms with the states and the Union, but with the same degree of responsibilities. In this scenario, of the 79 municipalities in the state of Mato Grosso do Sul 39 of them chose to create their own education systems. The research verified that all the municipalities that created their own municipal education systems have municipal education councils and their respective municipal education plans.

Keywords: Educational Policy. Federalism. Education Management. Municipal Education System in the state Mato Grosso do Sul. Democratic management.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Análise das Estratégias nos PMEs de Mato Grosso do Sul94

Gráfico 2 - Municipalização das matrículas do Ensino Fundamental no Mato Grosso do Sul 99

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dissertações: Sistema Municipal de Ensino	12
Quadro 2- Distribuição dos municípios, conforme a opção de criar, compor ou integrar seus Sistemas de Ensino.....	84
Quadro 3 – Período de criação dos Sistemas de Ensino no Estado de Mato Grosso do Sul.....	85
Quadro 4 – Municípios com Sistema de Educação no Estado de Mato Grosso do Sul: ano e lei de criação.....	86
Quadro 5 – Mato Grosso do Sul. Conselhos Municipais de Educação	89
Quadro 6 - Mato Grosso do Sul. Municípios que criaram seus Conselhos Municipais de Educação.....	91
Quadro 7 - Região Centro-Oeste – Municípios com Plano Municipal de Educação	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Matrícula geral no ensino fundamental por dependência administrativa - 1988-2003	53
Tabela 2 - Mato Grosso do Sul: Matrículas no Ensino de 1º Grau/Ensino Fundamental por dependência administrativa (1970-2003)	56
Tabela 3 - Mato Grosso do Sul: Matrículas da educação básica nas redes de ensino estadual e municipais	97
Tabela 4 - Mato Grosso do Sul – Total de Matrículas do Ensino Fundamental dos municípios que criaram Sistema Municipal de Ensino	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEE – Conselho Estadual de Educação

CEMS – Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso do Sul

CME – Conselho Municipal de Educação

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOM – Lei Orgânica Municipal

PNE – Plano Nacional de Educação

REME – Rede Municipal de Ensino

SEE – Sistema Estadual de Ensino

SEMED – Secretaria Municipal de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 - PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA: NO FEDERALISMO BRASILEIRO	22
1.1 Federalismo no Brasil, processo de descentralização, autonomia, municipalização, regime de colaboração	22
1.2 A base dos sistemas de ensino a partir do processo de descentralização e de municipalização	49
1.3 O processo de municipalização do ensino	56
CAPÍTULO 2 - OS SISTEMAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO ENQUANTOS ELEMENTO DE ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	63
2.1 O Sistema de Ensino enquanto elemento de democratização da educação	63
2.2 Sistema Nacional de Educação ainda como uma possibilidade	69
2.3 Sistemas Estaduais de Ensino	75
2.4 O papel dos Conselhos Estaduais de Educação	76
2.5 Sistemas Municipais de Ensino	79
CAPÍTULO 3 - OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL	83
3.1 O estado de Mato Grosso do Sul	83
3.2 O Sistema Estadual de Ensino do estado de Mato Grosso do Sul	88
3.3 Sistemas Municipais de Ensino do estado de Mato Grosso do Sul	89
3.4 Os Conselhos Municipais de Educação do estado de Mato Grosso do Sul	95
3.5 A Concepção de Gestão Democrática na regulamentação dos municípios que criaram seus Sistemas Municipais de Ensino: Análise das Leis Orgânicas e a gestão democrática	97
3.5.1 Plano Municipal de Educação e a Gestão Democrática	99
3.6 A municipalização da educação no Mato Grosso do Sul	102

CONSIDERAÇÕES FINAIS 107

REFERÊNCIAS 111

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objeto analisar a institucionalização dos sistemas de ensino nos municípios de Mato Grosso do Sul, no período de 1997 a 2019. O objetivo é analisar, por meio da legislação, quais foram os municípios sul-mato-grossenses que instituíram os seus sistemas municipais de ensino.

A configuração dada aos municípios brasileiros, a partir da Constituição Federal de 1988, dispõe sobre a opção que eles têm de criar seus sistemas municipais de ensino, com autonomia para se organizarem não só administrativamente, mas também para elaborarem suas políticas educacionais. Também foi dada a opção de eles comporem ou se integrarem com o Sistema Estadual de Educação, conforme determinado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB n. 9.394/1996).

Criar/instituir, compor e integrar-se com os Sistemas Estaduais se referem às formas de organização possíveis atualmente para os municípios, conforme o disposto no artigo 211 CF/1988 e do artigo 11 da LDB n. 9.394/1996.

Dessa forma, a realização da presente pesquisa pretende desvelar: Como ocorreu a implementação dos sistemas de ensino nos municípios de Mato Grosso do Sul? Quais são os fatores de motivação para que um município institua o seu sistema de ensino? A criação dos sistemas de ensino tem se constituído efetivamente por meio das legislações, em espaços de gestão democrática? Ao término do levantamento das legislações municipais, tendo em vista que somente 39 municípios sul mato-grossenses fizeram a opção pela criação dos seus sistemas, surgiu outra questão de pesquisa: Quais as razões de os municípios fazerem a escolha de não gerir autonomamente suas redes de ensino?

Com o intuito de responder às questões acima, elencamos os seguintes objetivos específicos: 1 – Analisar os processos de descentralização e autonomia presentes no federalismo brasileiro e suas implicações para a criação dos sistemas de ensino; 2 - Examinar as diretrizes estabelecidas para instituição e implementação dos sistemas de ensino no estado de Mato Grosso do Sul; e, 3 - Levantar o quantitativo de municípios sul-mato-grossenses que instituíram seus sistemas de ensino e a regulamentação dada em relação ao princípio da gestão democrática.

Entendemos que a análise dos sistemas de ensino envolve a compreensão da organização federativa do país. Nesse sentido, no que diz respeito à relação estabelecida

entre o federalismo e a educação no Brasil, Abrucio (2010) enfatiza a dificuldade existente no estabelecimento das competências entre os entes e a articulação entre eles. Já Cury (2008, p. 1200-1201) ressalta que o modelo de federalismo apresentado a partir da promulgação da CF/1988 constitui-se em “[...] um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos de acordo com os artigos 1º, 18, 23, 29, 30 e 211.

O federalismo cooperativo com relação à educação a que Cury (2008) se refere é o Regime de Colaboração, estabelecido na CF/1988, no artigo 211, em que cada membro da federação tem seu compromisso com uma etapa e modalidade da educação nacional. Dessa forma, à União compete a coordenação das políticas educacionais nacionais, a redistribuição dos recursos e a suplementação destes.

Essa distribuição de competências não desobriga a responsabilidade entre eles, mas, em tese, os une, de modo que cada um deles tenha de cumprir com suas atribuições, assumindo as etapas e as modalidades da educação (BRASIL, 2016). Com relação à organização da educação nacional, está estabelecido no parágrafo 4º, do artigo 211, que a União é responsabilizada pelo Ensino Superior, os Estados e o Distrito Federal pelo Ensino Fundamental e Médio e os Municípios pelo Ensino Fundamental e pela Educação Infantil e as modalidades correspondentes.

Werle (2016) menciona que o regime de colaboração proposto no artigo 211, referente à assistência educacional, não é recente. Isso porque a CF de 1946 já apresentava em seu texto a distribuição das responsabilidades entre a União e os estados. A inovação da Carta Magna de 1988 foi a possibilidade da existência de um sistema ternário¹.

Abrucio (2017) ressalta a possibilidade de haver em um mesmo município diferentes redes, operando com a mesma etapa do ensino, fato que acontece somente no federalismo brasileiro. O pesquisador destaca que a expressão regime de colaboração na Carta Magna aparece somente na educação.

Ainda sobre o regime de colaboração, Werle (2016) destaca que, mesmo havendo equidade entre as instâncias federativas no tocante à organização da educação nacional, existe a necessidade de debates para que sejam sanadas questões referentes à descentralização proposta pelo regime federativo brasileiro.

¹ Sistema ternário: existência de sistema federal, estadual e municipal de ensino dentro de um mesmo município.

Assim como Werle (2016), Fernandes (2012) apresenta o estudo sobre a materialização do conceito histórico do regime de colaboração no campo educacional permeado na legislação brasileira. Para a pesquisadora, a compreensão do significado do referido regime é ambíguo, sendo muitas vezes entendido como convênio de cooperação e consórcio², que estão previstos na Emenda Constitucional nº 19/1998 e na Lei nº 11.107/2005.

Desse modo, Fernandes (2012) entende que o regime de colaboração é a integração do tripé fazer/agir/relacionar articulando, assim, os entes (União, estados e municípios) nele envolvidos. Fazendo referência à educação, Gadotti (1994) afirma que, ainda que no ordenamento jurídico esteja expresso o Regime de Colaboração, é necessário que haja articulação entre as partes envolvidas a fim de dirimir as desigualdades. (FERNANDES, T., 2012).

Sobre a institucionalização dos municípios como entes federados, Araújo (2010) atribui à nova CF/1988 caráter ideológico e idealista, pois, segundo a autora, devido à indefinição histórica do conceito referente ao federalismo brasileiro, iniciada nos períodos colonial e imperial, na referida Constituição, o caráter de descentralização foi trazido para a municipalização.

Rosar (1995), em um dos capítulos de sua tese de doutoramento, apresenta um estudo de caso a respeito da descentralização da educação em países da América Latina e do Caribe. Para a pesquisadora, ainda que a descentralização represente a participação efetiva dos diversos grupos da sociedade, o papel do Estado como mediador e garantidor da distribuição dos poderes entre os grupos é fundamental para que seja concretizada a democratização.

As legislações nacionais, a CF/1988 e a LDB n. 9.394/1996, possibilitam aos municípios a implantação de sistemas municipais de ensino. Na LDB n. 9.394/1996, o artigo 11, parágrafo único, define que os municípios, caso optem por não criar seus sistemas de ensino, poderão ainda se integrarem ao sistema estadual ou compor com os estados o sistema único de educação básica (BRASIL, 1996). A criação de sistemas municipais de ensino é um mecanismo para que sejam elaboradas políticas educacionais que deem singularidade ao município, assim, consolidando a ideia de que conhecimento é poder (GADOTTI, 1994).

² De acordo com Fernandes (2012, p. 15), consórcios são acordos estabelecidos entre entes federados idênticos (estados com estados, municípios com municípios). Convênios são os instrumentos utilizados entre os diferentes entes da federação: estado com município, município com a União e estado com a União.

Bordignon (2009), assim como Fiorioli (2006), consideram a instituição dos sistemas municipais de ensino um relevante elemento de autonomia, sendo estabelecidas relações de horizontalidade entre os entes, oportunizando as reflexões sobre as necessidades educacionais locais. De tal modo, permitem-se que questões a esse respeito sejam atendidas no município em conjunto com a comunidade local, sem a necessidade de subordinação ao estado, aproximando o município do cidadão.

No intuito de reunir as publicações que se aproximam do objeto e da temática abordada nesta pesquisa, foi realizado um levantamento nos bancos de dados de dissertações do Programa de Pós-Graduação (PPGEdu) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, da Universidade Católica Dom Bosco e da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD). O recorte temporal foram os anos de 1997 a 2019.

No banco de dissertações do PPGEdu da UFMS, utilizando o descritor “sistema municipal de ensino”, não foi localizado nenhum resultado. Quando utilizado o descritor “gestão do sistema de ensino”, foi localizada uma dissertação, de autoria de Andrêssa Gomes de Rezende Alves, intitulada “A inserção de critérios privados na política de gestão do sistema de ensino no estado de Mato Grosso do Sul (2007-2013)”, orientada pela Profa. Dra. Maria Dilnéia Fernandes Espíndola, defendida em 29/04/2014. Porém, embora tenha o descritor “gestão do sistema de ensino”, a temática apresentada na pesquisa não está relacionada à nossa pesquisa. No banco de teses, com o descritor “gestão do sistema de ensino”, nenhuma pesquisa foi encontrada. Utilizando o descritor: “sistema municipal de ensino” também não foi localizada nenhuma tese.

No banco de teses e dissertações da UCDB, no período de 2017 a 2022, não foi localizada nenhuma dissertação ou tese com os descritores “gestão do sistema de ensino” e “sistema municipal de ensino”. Isso leva-nos a inferir que nosso objeto ainda se constitui em um campo amplo a ser analisado no estado de Mato Grosso do Sul.

No banco de dados da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), com o descritor “sistema municipal de ensino”, no período de 1997 a 2019 foram localizadas 26 produções, sendo 19 dissertações e 07 teses. E utilizando o descritor “gestão do sistema de ensino”, o resultado foi de 49 produções, sendo 35 dissertações e 14 teses. Dessas, foram selecionadas três dissertações defendidas entre os anos de 2004 a 2009, devido ao fato de sua aproximação com o objeto de investigação aqui tratados. A seguir, serão apresentados alguns dados acerca das dissertações.

Quadro 1 – Dissertações: Sistema Municipal de Ensino

Autor (a)	Título	Instituição	Banco de Dados	Ano
Cecília Araújo de Oliveira	Sistema Municipal de Ensino de Aparecida de Goiânia/GO: processo de criação, organização, institucionalização e gestão	Universidade Federal de Goiás	BDTD	2006
Mercedes Luíza Nascimento	Sobre a construção do sistema de ensino de Joaçaba, SC: um diagnóstico a partir de sua instituição	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	BDTD	2004
Vanilson Oliveira Paz	O município e a organização da educação: caminhos e desafios da criação e implementação do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua – PA	Universidade Federal do Pará	BDTD	2009

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

O primeiro trabalho escolhido, “Sistema Municipal de Ensino de Aparecida de Goiânia/GO: processo de criação, organização, institucionalização e gestão”, de autoria de Cecília Araújo de Oliveira e orientada pelo Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira, foi apresentada na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, no ano de 2006. O objetivo geral da pesquisa de Oliveira (2006) foi apresentar, discutir e analisar como uma política nacional de descentralização do ensino tem se configurado no âmbito do município.

As questões norteadoras utilizadas pela autora foram: a) Por que a rede municipal de ensino de Aparecida de Goiânia cresceu tanto a partir do ano de 1997? b) De quem partiu a iniciativa de expansão da rede? Do governo federal, estadual, municipal ou da sociedade civil? c) Que contradições e interesses estariam imbricados no processo de constituição e institucionalização do Sistema Municipal de Ensino de Aparecida de Goiânia? d) Esse sistema garantiria uma melhor qualidade à educação deste município? Favoreceria os processos de participação social?

Aparecida de Goiânia é um município integrado à região metropolitana, fazendo limitações com Goiânia (capital de Goiás), Senador Canedo, Hidrolândia e Aragoiânia. É o segundo município mais populoso do estado e o terceiro com maior densidade demográfica. Desse modo, a autora utilizou-se do estudo de caso, cuja metodologia

permite concentrar-se em um caso específico, porém identificando os “seus processos interativos”.

As considerações sobre a pesquisa foram de que a constituição do sistema municipal de ensino e do conselho municipal de educação, no caso do município estudado, não são garantia de educação de qualidade, de democracia e de participação. No caso de Aparecida de Goiânia, Oliveira (2006) ressalta que há naquele município uma cultura política que desfavorece a democratização e que, mesmo com as instâncias que deveriam proporcionar a democratização nas decisões, isso acaba sendo feito pelos órgãos burocráticos e a decisão sobre as políticas públicas acaba sempre sendo tomada pelas autoridades municipais.

A dissertação intitulada “Sobre a construção do sistema de ensino de Joaçaba, SC: um diagnóstico a partir de sua instituição”, de autoria de Mercedes Luíza Nascimento e orientada pela Profa. Dra. Maria Beatriz Luce, foi defendida em 2004, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O município de Joaçaba está localizado no Vale do Rio do Peixe, região Oeste de Santa Catarina. Conforme Nascimento (2004), esse município instituiu seu sistema municipal de ensino no ano de 1996. A pesquisa teve como objetivo realizar um diagnóstico da demanda e da oferta de Educação Básica e das condições de organização política-administrativa e pedagógica no sistema municipal de ensino de Joaçaba (SC).

Apresentou como objetivos específicos: a) examinar as condições da demanda e da oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental em Joaçaba; b) identificar e analisar as condições de organização do sistema municipal de ensino, segundo indicadores sugeridos na literatura e normas; c) evidenciar possibilidades de ação nesta realidade, com vistas à estruturação do sistema municipal de ensino. Para realização da pesquisa, Nascimento (2004) utilizou como metodologia a observação, a entrevista, a análise documental e a pesquisa bibliográfica.

Os resultados apresentados pela autora são de que o sistema municipal de ensino de Joaçaba possui um processo de organização institucional e legal estabelecido, com sugestões de aperfeiçoamento com referência à demanda, distribuição e oferta da Educação Básica; melhoria na organização normativa político-normativa e pedagógica das escolas, definição das diretrizes e das estratégias referentes à expansão de oferta e à questão da gestão democrática das escolas e da política educacional.

A terceira dissertação, intitulada “O município e a organização da educação: caminhos e desafios da criação e implantação do sistema municipal de ensino de Ananindeua-PA”, de Vanilson Oliveira Paz, sob orientação da Profa. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, foi apresentada no ano de 2009, na Universidade Federal do Pará.

A pesquisa de Paz (2009) foi norteada por meio das seguintes questões: 1) Quais os instrumentos legais a ele ligados que dão sustentação à organização da educação municipal? 2) Quais as relações expressas entre os documentos legais que sustentam a educação municipal e os preceitos constitucionais e da legislação educacional específica quanto à organização dos sistemas municipais? 3) Qual a ideia de sistema que perpassa a lógica da criação e implantação do sistema municipal de ensino de Ananindeua? 4) Qual a forma de gestão da educação municipal instituída na legislação educacional municipal?

Para responder às indagações, a metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e a análise documental. Como resultado, Paz (2009) ressaltou que, para a criação do sistema municipal de ensino de Ananindeua, a opção política exigiu do município assumir a responsabilização pela organização da educação e a sua construção permitiu a análise dos problemas locais da educação, a definição de estruturas e funções dos organismos locais, além da percepção dos fins e valores da educação local.

Ressaltamos que as dissertações selecionadas possuem relação direta com a natureza desta dissertação, uma vez que envolvem as normativas dos textos legais e contribuem significativamente para a elucidação das políticas públicas que estiveram vigentes, nos ajudando a compreender alguns processos ocorridos em Mato Grosso do Sul.

Reiteramos, pelo resultado apresentado nas plataformas de teses e dissertações, que a temática apresentada ainda não possui um acúmulo de estudos, embora esteja relacionada a um assunto de relevância para a educação nacional, uma vez que as legislações vigentes convergem para a instituição dos Sistemas Municipais de Educação.

No que se diz respeito às pesquisas na área da educação, Alves (2003) ressalta que essas pesquisas devem ser permeadas pelo universal e, a partir dele, o pesquisador delimita o campo da pesquisa, na tentativa de que sejam encontradas as aproximações e, assim, se identifiquem os traços comuns. Caso contrário, fará com que sejam evidenciadas as diferenças entre o universal e o singular.

Em relação à pesquisa bibliográfica, de acordo com Bastos e Keller (1999, p. 55), “[...] é o exame ou consulta de livros ou documentação escrita que se faz sobre determinado assunto [...]”. E, para Rodriguez (2004), a pesquisa documental, como um estudo científico, demanda procedimento e planejamento para que se investigue um determinado objeto. Ao selecionar os documentos que irão compor o banco de dados do estudo, o pesquisador seleciona as fontes denominadas primordiais, que pela própria nomenclatura são as puras, enquanto as secundárias vêm de outros estudos.

Rodriguez (2004) considera que a escrita das políticas públicas na América Latina é dificultada pela prática dos políticos em ‘deixarem autobiografias’, sendo que tais documentos nem sempre são bem conservados. Por isso, saber da autenticidade, da pertinência, como foi produzido o estudo, quem redigiu, bem como conhecer o momento histórico em que foi escrito, para qual destinatário, como chegou até nós e o discurso produzido são elementos essenciais nesse tipo de pesquisa.

De acordo com Ludke e André (1986), na técnica de análise documental, o objetivo é compreender as hipóteses por meio de elementos existentes em materiais escritos. Para as pesquisadoras, assim como nas demais metodologias, a análise documental necessita de tomada de decisões a fim de explicitar a sistematização dos dados. Por meio da análise documental, podem ser verificadas as diferentes perspectivas que dependerão de cada pesquisador e, dessa forma, os dados da pesquisa são convertidos em amostras para que sejam realizados o recorte, a enumeração e a classificação.

Ainda conforme Ludke e André (1986), a sistematização dos dados é resultado da natureza do objeto, da fundamentação teórica e de elementos referentes ao fenômeno estudado. Assim, na organização das anotações, registro, leitura, releitura e estabelecimento das categorias devem ser apropriados e esgotados todos os dados possíveis do fenômeno pelo pesquisador, para que a pesquisa tenha a consistência do rigor científico.

Desse modo, esta pesquisa está fundamentada em uma revisão bibliográfica dos estudos produzidos por autores que investigam o objeto de estudo e pelas produções sobre os processos políticos que tornaram possível aos municípios a opção pela criação de seus respectivos sistemas de ensino. Primeiramente, foram escolhidas e sistematizadas as publicações em periódicos sobre as seguintes categorias: federalismo brasileiro, descentralização das políticas educacionais, municipalização do ensino, regime de colaboração e sistemas de ensino no contexto brasileiro.

Para a análise documental, os documentos oficiais utilizados foram a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul de 1989 (CEMS/1989), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei n. 9.394/1996 (LDB/1996) e os documentos dos municípios que optaram pela institucionalização de seus sistemas de ensino, sendo eles: as Leis Orgânicas (LOM), Portarias, Decretos, Resoluções e os Planos Municipais de Educação (2015-2025). O ponto de partida foi o contato presencial com o Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, com o intuito de se obterem os nomes dos municípios que optaram por criar seus sistemas de ensino. Nessa fase, foram coletados, por meio de busca na internet nos sites das prefeituras e câmaras municipais, as Leis Orgânicas dos Municípios, as Portarias, as Resoluções, os Decretos Municipais, os Planos Municipais de Educação (2015-2025), as normatizações dos respectivos sistemas de ensino e outros documentos que se fizerem necessários. Após a coleta dos documentos, foi feita a análise.

Esta dissertação está dividida em três capítulos: no primeiro, denominado “Processo de descentralização e autonomia presente no federalismo brasileiro”, são feitas as reflexões sobre o conceito do federalismo e o modo como esse sistema foi se constituindo no Brasil, desde o Império até a década de 1990, enfocando os processos de centralização política, os de descentralização, assim como as consequências desses modelos para a educação nacional.

No segundo, sob o título “Os sistemas estaduais e municipais de educação enquanto elemento de organização da educação brasileira”, discute-se a organização dos sistemas de ensino no Brasil e seu desdobramento no estado de Mato Grosso do Sul. O terceiro capítulo, intitulado “Os Sistemas Municipais de educação no estado de Mato Grosso do Sul”, é dedicado à análise das normativas dos sistemas municipais de ensino.

CAPÍTULO 1

1 PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA PRESENTE NO FEDERALISMO BRASILEIRO

1.1 FEDERALISMO NO BRASIL, PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA, MUNICIPALIZAÇÃO E REGIME DE COLABORAÇÃO

A formação de um Estado perpassa pelas formas de governo a que ele estará submetido. No contexto do Estado brasileiro, pode-se observar que, em sua formação, como ocorreu nas demais nações, houve diversas mudanças nas formas de gestão ao longo da sua história. As transformações ocorridas demonstram as necessidades de adaptação para atender às demandas de cada época e, assim, chegar ao modelo atual. O Estado aqui definido, na concepção de Hofling (2001, p. 31), corresponde a um:

[...] conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Na tentativa de esclarecer tais transformações, buscou-se desvelar alguns conceitos que antecedem a atual formação do Estado brasileiro. Inicialmente serão apresentados os conceitos que servem de base para o entendimento do federalismo constituído no Brasil, ou seja, os princípios de Autoridade e Liberdade.

Nesse sentido, para Proudhon (2001, p. 56), embora sejam termos antagônicos, Autoridade e Liberdade são princípios que necessitam estar envoltos em toda civilização, sendo assim estabelecidos: “[...] governo de todos por todos ou governo de todos por um só, isto para o governo de autoridade; governo de participação de todos por cada um ou governo de cada um por si próprio, isto para o regime de liberdade [...]”.

Para o autor, a diferenciação entre os dois princípios está na divisão do poder para o Regime de Liberdade e na indivisão do poder para o Regime de Autoridade. Desse modo, as formas de governo são subdivididas em quatro: Monarquia ou Patriarcado e Panarquia ou Comunismo para o Regime de Autoridade; e Democracia e Anarquia ou *Self-Government* para o Regime de Liberdade. Além disso, nas sociedades antigas, não houve nenhum regime baseado puramente em apenas um desses princípios e as relações

estabelecidas, onde eles foram instituídos, sempre estiveram pautadas na contradição entre a liberdade e a autoridade. Vale ressaltar que, à medida que o regime libertário ou contratual aumenta, o regime autoritário decresce.

Desse modo, Proudhon (2001) esclarece ainda que as relações políticas estabelecidas em sociedade são contratuais, podendo estabelecer-se unilateral, bilateral e comutativamente, bem como por meio de beneficência, a título oneroso ou quasi-contrato. As relações contratuais precisam ser democráticas, isto é, vantajosas para ambos, Estado e cidadãos, em que cada parte cumpra sua função. O filósofo apresenta a definição de Federação como:

[...] do latim *foedus*, genitivo *foederis*, quer dizer pacto, contrato, tratado, convenção, aliança etc., e uma convenção pela qual um ou mais chefes de família, uma ou mais comunas, um ou mais grupos de comunas ou Estados, obrigam-se recíproca e igualmente uns em relação aos outros para um ou mais objetos particulares, cuja carga incumbe especial e exclusivamente aos delegados da federação [...]. (PROUDHON, 2001, p. 90).

Nesse sentido, Proudhon (2001) se intitula como o primeiro autor a discutir sobre o tema federalismo. Escreveu seu pensamento sobre o federalismo na França, no ano de 1863, um ano antes de sua morte (1864), após ter sido condenado a três anos de prisão pela autoria do livro *De la Justice dans la Revolution et dans l'Eglise* e refugiar-se em Bruxelas. Obteve anistia de Napoleão Bonaparte III em dezembro de 1860, mas só retornou à França em setembro de 1862.

No estabelecimento do contrato federativo, todos os envolvidos não somente se unem, mas estabelecem o pacto, os direitos, as liberdades, as propriedades e a autoridade. Assim, o sistema federativo é contrário à centralização do governo, uma vez que ele é consentido com a participação de todos os seus contratantes. Abrucio (1998, p. 26) ressalta que o modo de assegurar o êxito do federalismo está vinculado “[...] à existência de um contrato federativo, à convivência entre os princípios da autonomia e da interdependência à republicanização³ da esfera pública, sobretudo no plano subnacional [...]”. Esses princípios devem estar articulados, de modo que seja estabelecida a cooperação entre os entes envolvidos.

³ Na republicanização, sufixo de república, (ou seja, forma de governo em que os atores políticos são eleitos pelo povo), os governantes devem exercer o governo em nome do povo, com mandatos temporários e com responsabilidade em administrar a coisa pública pelo povo e para o povo. (RÁDIO, U. S. P. *et al.* Entrevista com Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho. 2019).

Abrucio e Segatto (2014, p. 44) conceituam o federalismo como uma “[...] forma de Estado que busca conjugar em um mesmo território princípios de autonomia e interdependência”. Um estado federativo é dotado de heterogeneidades culturais, linguísticas, econômicas, políticas e religiosas. Essas características são insuficientes para a constituição de uma federação. Além delas, há que se instituir um programa de nação (ABRUCIO; SEGATTO, 2014, p. 47). Abrucio (2010) salienta ainda que, para que essa forma de Estado obtenha êxito, são necessários os seguintes elementos fundamentais: a) a harmonia entre os entes com pelo menos dois níveis de governo autônomos e que cooperem as ações visando a integração nacional; b) a garantia dos direitos federativos, pela CF e sua interpretação; c) as arenas institucionais e; d) as políticas públicas que garantam a coordenação entre os atores.

Para Zander e Tavares (2013), uma federação é a união de vários estados, cada qual com sua autonomia política, tendo a União a competência soberana. Dessa forma, para Zander e Tavares (2013), a existência do federalismo significa a possibilidade de que territórios extensos consigam atender melhor suas regiões, tendo em vista que a descentralização possibilita que as regiões individualizadas em porções menores possam, assim, resolver as peculiaridades locais. O modelo de federalismo é dado a partir da República quando da separação do território em estados-membro. Essa concepção teria como objetivo a descentralização do poder político.

Em relação ao federalismo brasileiro, Arretche (2002) afirma que a centralidade existente durante o regime militar, nas décadas de 1970 e 1980, estariam mais próximas do estado unitário do que das características do estado federativo. A posição central do governo naquele período não produziu os efeitos esperados pelas classes políticas, havendo alto grau de corrupção, ineficiência da máquina pública e pouca participação nas deliberações.

Desse modo, havia a busca pela descentralização, na expectativa de que ela “[...] produziria eficiência, participação, transparência, *accountability*,⁴ entre outras virtudes esperadas da gestão pública”. (ARRETICHE, 2002, p. 26). De acordo com Issuane (1990,

⁴ O conceito de *accountability* na administração pública, conforme Nascimento (2019), refere-se a “[...] alguém ou alguma organização responsável por fazer a gestão de decisões que impactam a sociedade – os órgãos públicos e seus gestores – que deve deixar esse processo o mais transparente possível, prestando contas à população e a outros órgãos das suas ações, gastos e políticas, aumentando a responsividade dos gestores públicos e o poder de controle da sociedade”. (Disponível em: <https://www.clp.org.br/o-que-e-accountability/>. Acesso em 30 maio 2022).

apud Draibe, 1993, p. 97), com a descentralização, a alocação dos recursos públicos, sendo gestadas pelo ente municipal, facilita com que tais recursos sejam utilizados de forma a atender melhor as demandas sociais do município.

Abrucio (1998) destaca que no sistema federativo é imperativo que ele seja democrático e republicano, de modo que não existam “donos do poder”, sabendo-se que o que existe é a coisa pública e, desse modo, para que o Estado não perca o sentido de que é público, cabe aos cidadãos a participação na vida política.

O federalismo republicano, desse modo, baseia-se no governo do povo e não só para o povo, e para que isso aconteça deve haver o maior número possível de espaços institucionais públicos para serem preenchidos pelos cidadãos, sobretudo nos níveis subnacionais de governo. [...] É este o ponto fundamental que leva um arranjo federativo ao sucesso, uma vez que tanto a classe política como os cidadãos têm seus processos de socialização política realizados nos níveis subnacionais de governo. (ABRUCIO, 1998, p. 28).

As federações surgiram, conforme Proudhon (2001, p.107), há mais de doze séculos antes de Cristo, em algumas tribos hebraicas que, embora vivessem separadas territorialmente, eram unidas por um pacto de consanguinidade. Em outras civilizações, como a grega, também naquela época já se manifestava essa forma de governo. Suíça, Alemanha e Áustria são outros países citados pelo autor que, embora com condições heterogêneas, constituíram-se em nações, formando uma unidade nacional coesa com o contrato federativo, que, conforme o autor, deve “[...] por fim por todo o lado às contradições do empirismo, eliminar o arbitrário, e fundar sobre um equilíbrio indestrutível a justiça e a paz”.

Araújo (2005, p. 86) salienta, os Estados Unidos da América, após sua independência, tiveram o pacto federativo instituído fundamentado sob as bases do contratualismo clássico, nas teorias republicanas de Montesquieu, nas quais, para que o princípio da liberdade fosse efetivado, o Estado deveria ser constituído em unidades pequenas. De acordo com a autora, o pacto firmado era de “[...] cidadãos como coletividades político-territoriais, com poder político central uno e integrador”. E, ainda que com a centralidade firmada,

[...] a primeira constituição americana declarava que cada estado deveria conservar a sua “soberania, liberdade e independência”, constituindo uma confederação de estados autônomos sem a chancela de um governo nacional. Contudo, essa confederação carecia de unidade cultural, política, militar, econômica e religiosa, de maneira que havia um grande vácuo quanto a um poder central que conferisse

autoridade e integração ao povo das antigas colônias. (ARAÚJO, 2005, p. 86).

Porém, somente a implantação da confederação com estados livres e independentes não assegurou àquele país a unificação almejada. Houve a necessidade de reestruturar a constituição para contrabalancear o poder instituído aos estados, tendo em vista que as decisões acabavam sendo tomadas pelas bases políticas regionais, enfraquecendo o poder local e, assim, somente a unificação de um Congresso Continental não garantia o equilíbrio entre os poderes. Havia a necessidade de um poder central que equacionasse as disputas regionais (ARAÚJO, 2005). Desse modo, segundo a mesma autora, entre 1787 e 1789, os 13 estados norte-americanos, à época, reuniram-se para definir a divisão entre os poderes, de forma a fortalecer o poder central sem que isso significasse o enfraquecimento dos estados.

Do mesmo modo que Araújo (2005), Oliveira Filho (2009) discorre que o federalismo existente nos Estados Unidos foi institucionalizado com características distintas das já conhecidas, com a competência sendo distribuída entre os entes-estados e a União. Para o autor,

Neste tipo de federalismo os Estados acabam se organizando e se regendo pelas próprias constituições e legislação que adotarem e todos renunciam parte da sua liberdade em benefício de um bem maior, destinado à necessária unidade interna, proteção quanto aos fatores externos e garantia dos direitos fundamentais e da liberdade (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 193).

Para Araújo, (2005, p. 100), as comunas existentes nos Estados Unidos representam a efetivação do princípio da soberania, em que cada uma possui sua autonomia, representando parte do governo e tendo o Estado como o poder para garantir os interesses comuns à nação.

Os estados governam, mas a administração está a cargo das comunas e dos condados, caracterizando um perfil nitidamente descentralizado de administração pública. É importante ressaltar que Tocqueville distingue duas espécies de centralização: a governamental e a administrativa. A primeira é aquela relativa aos interesses comuns de toda a nação, como o ordenamento jurídico e as relações diplomáticas e comerciais com as nações estrangeiras; já a centralização administrativa é aquela ligada aos interesses de certas partes da nação.

Araújo (2005, p. 94) apresenta a seguir o resultado do texto que foi aprovado pelos estados norte-americanos após a produção dos 85 artigos federalistas, que resultou na organização política e institucional dos Estados Unidos:

[...] sistema de governo presidencialista com eleição indireta mediante colégio eleitoral especificamente designado pela população dos estados, inclusive como mecanismo de filtragem para as escolhas apaixonadas e pouco apropriadas do povo e para a consolidação do governo dos bons; - bicameralismo, com uma Câmara de representantes eleitos, em número proporcional, pela população dos estados e um senado que representa, de forma igualitária, os interesses dos estados; - garantia de existência de legislativos, executivos e judiciários autônomos nos entes federados, bem como de existência de poder político originário próprio, com leis específicas do âmbito estadual; - poder judiciário com dupla hierarquia de jurisdição: federal e estadual, sendo a Suprema Corte o poder autônomo e independente capaz de interpretar as leis segundo o espírito da constituição.

Desse modo, conforme Magalhães, (2000, *apud* Araújo, 2005, p. 93), foi criado o federalismo como conhecemos hoje, tendo a duplicidade de soberania, com os estados-membros da federação subordinados à União. Assim, os entes federados são autônomos, tendo competência legislativa constitucional ou poder constituinte decorrente, o que os diferencia das outras formas de Estado descentralizado (autônomico, regional ou unitário descentralizado).

Abrucio (1998) destaca o fato de, nos estados norte-americanos, o arranjo federativo possibilitar aos cidadãos a oportunidade de eleger outras autoridades além dos governadores, dos deputados estaduais e dos deputados federais. Naquele país, acontece também a eleição para os cargos de procuradores-gerais, vice-governadores⁵, secretários de estado e outros cargos de diretoria de agências públicas. Desse modo, há uma participação mais efetiva da população no Poder Público, ampliando-se as formas de instituição de controle do Estado e proporcionando os “*checks and balances*”⁶. Para o autor, esse equilíbrio entre os poderes é o que assegura o princípio republicano.

A definição de federação, segundo Torres (2017), é o resultado da união de vários entes autônomos que, ao se unirem, preservam o direito de regulamentar sobre temas de seu interesse. Esse regime, como também o regime autoritário, pode ser descentralizado ou centralizado, como também o pode ser na federação. Assim, para o autor,

⁵ De acordo com Abrucio (1998), os vice-governadores dos estados norte-americanos, em sua maioria, são eleitos separadamente dos governadores, proporcionando a eles autonomia política, poder em algumas áreas administrativas e fortalecimento político.

⁶ Com base nas ideias de Montesquieu, de que somente o poder controla o poder, cada poder é autônomo e exerce sua função. O sistema de freios e contrapesos, *checks and balances*, seria o equilíbrio entre os poderes Legislativo (legislar e fiscalizar), Executivo (administrar a coisa pública) e Judiciário (julgar, aplicando a lei a um caso concreto). Desse modo, o sistema *checks and balances* tem a função de conter o abuso dos poderes, mantendo-se o equilíbrio entre eles. (BARBOSA; SARACHO, 2019, p. 1629).

[...] o Brasil é uma nação federal, convém que se entenda o seguinte: não surgiu o Estado brasileiro da associação de províncias anteriormente autônomas, nem adotou semelhantes formas em face de uma dissociação da soberania nacional: as províncias surgiram dentro do corpo nacional, aí estão e aí ficarão”. (TORRES, 2017, p. 59).

Essa nação federal a que o autor está se referindo, no caso o Estado brasileiro, é que os estados já existiam dentro do território nacional, cada qual com suas especificidades. Porém, a soberania pertence à União, mesmo com a divisão do território. Segundo ele, “Há uma só soberania, uma nação única, um território comum; e o Estado é o mesmo: reconhece a lei, porém, que as diversas regiões, que as províncias, constituem entidades de direito público, dotadas de governo próprio.” (TORRES, 2017, p. 59). Em outras palavras, para Araujo (2005), o processo de constituição da federação brasileira foi um processo inverso ao dos Estados Unidos.

Abrucio (1998) refere-se a Rui Barbosa como sendo um dos maiores idealizadores da estrutura federativa brasileira, porém, de acordo com o autor, o que o político almejava para o Brasil seria o mesmo modelo de federalismo implantado nos Estados Unidos da América, cuja formação deu-se pela aglutinação dos estados, pautando-se na autonomia dos entes-estados.

De acordo com Torres (2017), existem diferenciações entre a Constituição Federal (CF) de 1891, que estabelece o Brasil como uma “República Federativa” e a Constituição Federal de 1937, em que o país está estabelecido como um “Estado Federal”. Para Torres (2017), o termo “federativo” aborda uma relação de movimento, dinâmico, enquanto que “federal” denota algo que já foi realizado. Assim, são:

[...] “federativos” os corpos políticos surgidos da associação de entidades autônomas e “federais” as que se dividiram territorialmente por ato emanado da autoridade central. No emprego desta distinção, aplicar-se-ia o epíteto de “federal” aos corpos políticos constituídos de coletividades, criadas no seio da sociedade nacional e por autoridades do Estado, que lhes dá conteúdo e forma jurídica. Já é “federativa” a associação que surgiu de um processo de aglutinação (TORRES, 2017, p. 58).

Nesse sentido, para esse autor, percebe-se que há ambiguidade no sentido colocado na Carta Magna de 1937, pois o que é evidente no federalismo brasileiro é a existência de territórios autônomos, que se uniram para estabelecer uma federação. Na formação do Estado brasileiro, as províncias já existiam e continuaram a existir, diferente

do que é observado em países como os Estados Unidos da América e Suíça, onde os estados autônomos se uniram para formar uma única nação.

As diferenças regionais e culturais são traços que marcam o Brasil desde o seu povoamento. Mesmo antes da vinda da família Real ao Brasil, o que aqui existiam eram as capitanias autônomas, que se formaram pelo povoamento e que, desde então, tinham características próprias.

Durante o reinado de D. João VI e a instituição do Império, observava-se no país estruturas políticas e legislativas variadas. Nesse período, o que estava instituído eram províncias plurais, tendo como elemento comum a submissão ao rei. D. Pedro II instituiu em seu governo o Estado unitário e, como tentativa de conter a autonomia (federação) por parte das províncias, fazia a intermediação no sentido de inibir tais iniciativas.

Ainda para o mesmo autor, a independência ocorrida no Brasil deveu-se mais à tentativa de unificação do país – tendo em vista a possibilidade de um golpe que previa a separação da unidade – do que à desvinculação de Portugal. O Império estaria caracterizado como “[...] ‘uma federação preventiva’, um ato de união em face do golpe que pretendia separar as províncias, e não um ato de União de grupos isolados, em busca de auxílio mútuo [...]” (TORRES, 2017, p. 91).

Assim, a Independência pode ser “[...] considerada como um movimento de federação das províncias em torno do príncipe D. Pedro II, para conservar unido o Brasil [...]” (TORRES, 2017, p. 91). A CF de 1824 cumpriu com o objetivo de unificar o território, conservar o regime monárquico e o governo representativo. Porém, nesse ínterim, havia por parte das províncias a busca pela federação, dando-lhes autonomia que garantisse maior governabilidade.

Dessa forma, o Ato Adicional de 1834 consistiu em emendar a CF de 1824, que, embora não tenha conseguido atingir as reformas profundas pretendidas pela Câmara, conseguiu

[...] elementos para uma reforma suficientemente ampla, mas não exageradamente revolucionária. Conseguir-se-ia o seguinte: descentralização, abolição do Conselho de Estado, regente único, eleito pelo povo. Nada de Monarquia federativa, nem de supressão do Poder Moderador, nem de temporariedade do Senado. Em suma: a reunião das duas Câmaras em Assembleia Geral possibilitou a reforma, em condições moderadas, apenas no sentido da descentralização [...] (TORRES, 2017, p. 95-96).

As conquistas produzidas pelo Ato Adicional, que possibilitaram o surgimento de administrações nas províncias, cada qual com o legislativo local, marcaram a fundação da descentralização e do federalismo no Império. As províncias eram governadas por um presidente provincial a quem cabiam as funções administrativas, de chefia do Executivo e, além disso, de poder de veto e de regulamentação das leis nas províncias. Esse presidente provincial era nomeado pelo monarca e uma das críticas feitas ao sistema consistia na inconstância administrativa.

Ainda segundo Torres (2017), dentre as atribuições destinadas às províncias, prescrita pelo Ato Adicional de 1834, está a de legislar sobre a instrução pública elementar (primária). No tocante ao pagamento dos professores e funcionários do ensino, o documento apenas menciona o “ensino superior”, ou seja, professores e funcionários desses estabelecimentos de ensino deveriam ser pagos pelas províncias. Havia o reconhecimento de que as províncias faziam parte do Estado, porém algumas funções seriam pertencentes a elas e, dessa maneira, deveriam ser conduzidas por elas. Sendo as províncias entidades jurídicas, caberiam a elas gestar sobre seus interesses, resguardando os direitos do Estado.

A escolha dos presidentes das províncias era motivo de preocupação por parte do imperador D. Pedro II, que pretendia designar para o governo políticos com pouca representatividade, sem intenção de continuidade à carreira e para fins exclusivamente administrativos. Porém, aos presidentes das províncias caberiam, como encargos da administração provincial, a administração geral, além do Executivo provincial, ou seja, todas as atribuições relacionadas às províncias estariam a cargo deles.

O debate sobre a contradição em ter no país as províncias, que seriam descentralizadas, e o impasse por ser o presidente delas um representante do governo central, acontecia entre os defensores do federalismo. Exemplo disso é o deputado Tavares Bastos, que defendia a eleição e prazo fixado para o mandato de quatro anos, como acontecia nos Estados Unidos. Para ele, dessa forma seria resolvido o problema da instabilidade administrativa que ocorria desde o Antigo Regime (TORRES, 2017).

Além da eleição presidencial nas províncias, Tavares Bastos defendia ainda que se criassem cargos para a administração provincial. Assim, o presidente provincial seria a autoridade máxima na província, acompanhado do inspetor da fazenda nacional, agentes do tesouro, comandante das armas e chefes militares, comandantes das divisões navais,

diretores de arsenais, entre outros. Seriam instituídos também os conselhos de presidência, que teriam a função de administrar as províncias.

Segundo Torres (2017), desse modo estaria instituída a descentralização no país, que teria como característica uma liberdade ainda vigiada pelo Estado, o que o autor denomina de plena autonomia da província, ou seja, a autoridade “inferior”, e seria inspecionada pelo Estado, isto é, a autoridade “superior”.

O obstáculo para as províncias, àquela época, e o que ainda se perpetuava era a questão da distribuição de recursos financeiros entre os entes. Vê-se que, desde os tempos do Império, a responsabilização sobre três setores, nos quais o interior teria maior deficiência seriam: a educação elementar, a saúde e a construção de estradas. Esses setores estariam a cargo das províncias, fator que, conforme Torres (2017), não seria empecilho se houvesse independência financeira por parte delas. A necessidade de que fosse instituída a autonomia financeira pelas províncias era defendida por alguns políticos, sendo um deles Paulino José Soares de Souza, o visconde do Uruguai, tendo como pressuposto que assim poderiam efetivar as melhorias nos setores ⁷em que eram encarregados.

Ainda segundo Torres (2017), o mesmo político, em um outro discurso, expôs sua opinião sobre o modo como os impostos eram cobrados no país. Para o visconde do Uruguai, a forma de cobrança dos tributos acontecia de forma desorganizada e ainda havia resquícios do sistema português da época da colônia. Dessa forma, as maiores arrecadações advinham das importações e exportações dos portos no litoral do país e, segundo o visconde, algumas regiões brasileiras não eram produtoras de mercadorias. Além disso, a União tinha dificuldade em fiscalizar em outras regiões a cobrança desses impostos devido ao tamanho do território brasileiro.

Dessa forma, de acordo com o visconde do Uruguai, o Ato Adicional de 1834 não conseguiu solucionar a questão financeira do país, tendo em vista que seu sistema financeiro não conseguiria se organizar. Primeiramente, por não ter sido feito um estudo sobre o assunto e, em segundo lugar, a criação de novos impostos serviria para onerar ainda mais as províncias e desagradar os seus contribuintes. Assim,

Cada um queria que tocasse à sua província este ou aquele imposto mais bem parado, e que julgava mais convir-lhe embora não pudesse dele prescindir a União. Houve quem pretendesse que fossem deduzidos 35% de todas as rendas públicas para despesas provinciais, fazendo o

⁷ A educação elementar, a saúde e a construção de estradas.

governo a distribuição, segundo as necessidades e recursos das províncias. (TORRES, 2017, p. 127).

Àquele momento, já se via a necessidade de a União suplementar as despesas dos estados e, como afirma Torres (2017), Bahia e Minas Gerais tinham despesas três vezes maiores do que suas arrecadações. De acordo com Soares (1865, p. 247), no orçamento de 1832, foi fixado o valor de 580⁸ contos, distribuídos entre onze províncias: Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, Pará, Goiás, Mato Grosso, Piauí, Espírito Santo, Santa Catarina, Sergipe e Rio Grande do Norte, tendo em vista que as administrações nessas províncias não conseguiam manter-se com recursos próprios. Em 1841, houve a ampliação do valor e o benefício foi acrescido a outras quatro províncias: Ceará, Alagoas, Maranhão e Paraíba, que passaram a receber o suplemento oferecido pelo governo federal. Apenas as províncias do Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul não recorriam à ajuda ofertada pelo governo.

Um outro aspecto do federalismo brasileiro apontado por Torres (2017), e que em sua concepção não foi ponderado na administração política do Brasil, era a centralização que havia desde o período de D. Pedro I e que permaneceu durante o império de D. Pedro II. Esse fato, para o autor, assemelhava-se mais ao regime de República do que de Monarquia, uma vez que naquela época a característica era a centralização e nesta era a unificação. Desse modo, “O Império era uma democracia organizada em Monarquia. O elemento monárquico vinha da hereditariedade da chefia suprema do Estado e a condição democrática da origem da soberania, e dos seus meios de execução [...]”. (TORRES, 2017, p. 134).

O autor conclui, definindo o conceito de democracia:

Se definíssemos a democracia como o Estado em que todos os poderes estão sujeitos à lei, e que tem como fundamento e condições de exercício o consentimento dos cidadãos, como finalidade o bem comum do povo e como limite os direitos fundamentais do Homem, veríamos que todas estas condições se realizavam plenamente no Império do Brasil. Basta uma simples leitura da Constituição para demonstrá-lo. (TORRES, 2017, p. 134).

⁸ Esse valor atualizado é referente a R\$ 713.400,00, segundo conversão feita a partir do site *Quora*. Disponível em: <https://pt.quora.com/Quanto-valeria-hoje-em-dia-em-reais-o-conto-de-r%C3%A9is>. Acesso em: 01 nov. 2021.

Os partidos políticos (liberal e conservador⁹) concordavam que o parlamentarismo seria o sistema de governo mais apropriado para o Brasil, assim, o imperador escolhia os ministros e eles nomeavam os presidentes das províncias, que, por sua vez, realizavam as eleições. Delas, originariam as câmaras e os gabinetes e, desse modo, o controle sobre as províncias estaria sempre atendendo aos interesses de um governo central. Além do mais, com o comando das províncias, estaria também disponível para os partidos os recursos financeiros e, então, “[...] cada situação política montava sua ‘máquina’ própria e ‘fazia’ suas eleições” (TORRES, 2017, p.136).

Ainda sobre a centralização política existente no país durante o Primeiro Reinado, Torres (2017), citando Campos Sales, afirma que a República representava o “poder pessoal” do Monarca e que ela havia sido institucionalizada no “compromisso feudal do coronelismo”, uma forma primitiva de monarquia que mantinha o poder centralizado. Assim, para o autor, embora devesse haver um regime parlamentarista, o que existia, na verdade, era o absolutismo, como na Inglaterra.

⁹ Conforme Melo (1878, p. 8-9), o partido liberal propunha a reforma da Constituição do Brasil. No Programa do Partido Liberal, aprovado em 13/10/1831, constaram § 1º O governo do império do Brasil será uma Monarquia Federativa. § 2º A Constituição reconhecerá somente 3 Poderes políticos' o Legislativo, Executivo e o Judicial. § 3º À Constituição marcará distintamente as atribuições, que competem ao Poder Legislativo, as que competem a Assembleia Nacional sem a concorrência a ele outro ramo deste Poder; as que competem a cada uma das câmaras, que compõem a Assembleia Nacional; e as que são comuns a ambas as Câmaras e fazendo-se nas respectivas atribuições as alterações que forem convenientes. § 4º A câmara dos deputados será renovada por novas eleições de dois em dois anos que' formarão o período de cada, legislatura. § 5 A câmara dos Senadores será eletiva e temporária; a eleição de seus membros será na terça parte dos que a compõem e terá lugar todas as vezes que se renovar a câmara dos Deputados. 6§ o Passarão para o Poder Executivo as atribuições do Poder Moderador, que for conveniente conservar; as outras serão suprimidas. § 7º O Poder Executivo só poderá suspender a sanção das leis declarando por escrito os motivos; se apesar disso ambas as câmaras declararem que o projeto deve passar, será ele promulgado como lei. S 8. Será suprimido na Constituição o capítulo relativo ao conselho de Estado. § 9º Os Conselhos Gerais serão convertidos em Assembleias Legislativas Provinciais compostas de duas câmaras: as leis, nos objetos de sua competência, terão vigor na respectivas Províncias com a sanção dos Presidentes. § 10º As rendas publicas serão divididas em nacionais e provinciais; os impostos necessários para as despesas nacionais serão fixados pela Assembleia Nacional, e pelas Assembleias provinciais as que forem necessárias para as despesas Provinciais. § 11 Durante a minoridade do Imperador o Império será governado por um Regente ou Vice Regente eleito pelas assembleias Provinciais do império, feita a apuração de votos pela assembleia Nacional. § 12º Nos municípios haverá um Intendente, que será neles o mesmo que os Presidentes nas Províncias”. O partido conservador, fundado em 1837, propunha a continuação do Império no Brasil e, conforme Melo (1878, p. 12), seus representantes acreditavam que o Ato Adicional e as deliberações nas assembleias provinciais ameaçavam a integridade do Império. Seu programa propunha: “Interpretação do Ato Adicional, restringindo as atribuições das Assembleias Provinciais. Rigorosa observância dos preceitos da Constituição. Resistência a inovações políticas, que não fossem maduramente estudadas. Restabelecimento do Conselho de Estado. Centralização política, toda a força a autoridade e leis de compressão contra as aspirações anarquizadoras para que se restituísse e restaurasse a paz, a ordem, o progresso pautado e refletido e a unidade do império sob o regime representativo e monárquico que e, respectivamente conseguiria fazer a nação prosperar e engrandecer-se [...]”.

Assumindo o trono, D. Pedro II, sob o regime de gabinete em função do monarca ser menor de idade e mesmo após sua maioridade, os ministros continuaram a governar o país, tendo o imperador a função de suprema inspeção sobre eles. Desse modo, o governo de D. Pedro II era considerado fraco, concessivo e dependente das influências dos partidos locais e, a cada mudança de governo, os partidos políticos recorriam ao uso das concessões de emprego como moeda para continuarem no poder.

Segundo Torres (2017), para que houvesse uma unidade política, o país deveria adotar o sistema parlamentarista, uma vez que os presidentes das províncias continuariam com suas funções de agentes do poder central que, “[...] governando, em ‘conselho’ as províncias, estas passariam a ter executivos de sua confiança” (TORRES, 2017, p. 140). Porém, para o partido liberal, o sistema eletivo deveria prevalecer pela convicção de que seria a forma mais pura de governo e, desse modo, não incorreria em ditadura.

O período da Primeira República (1889-1930), de acordo com Abrucio (1998), configurou as relações federativas pela força dos governadores dos estados mais abastados do território nacional e, no interior dos estados, os governadores utilizavam suas influências políticas sobre as bases políticas locais. Estados como São Paulo e Minas Gerais sobrepunham-se à União e aos estados financeiramente menores, desestabilizando, dessa forma, a interdependência que deve ocorrer no estabelecimento do federalismo. Em decorrência desse modelo de Estado, houve três consequências marcantes: a primeira foi o poder concedido ao governador, o qual exercia influência sobre suas bases eleitorais e, mesmo com as mudanças ocorridas ao longo daquele período, continuou a exercer influência sobre o Executivo estadual.

A segunda consequência decorre do fato de que a estrutura federativa não significou a interdependência entre Estados e a União. O Estado brasileiro compunha-se de dois estados muito fortes, Minas Gerais e São Paulo, uma União fraca e de outro lado estados que precisavam ser suplementados pelo Governo Federal. A terceira consequência, na concepção de Abrucio (1998, p. 40) é a de que “[...] o federalismo no Brasil surgiu dissociado da República. O federalismo da Primeira República foi o reino das oligarquias, do patrimonialismo e da ausência do povo no cenário político. Ou seja, anti-republicano por excelência”.

O cenário político que estava presente naquele contexto era marcado pela preocupação de Vargas em retirar o poder dos entes-estados, através das interventorias¹⁰ e da criação de departamentos administrativos do serviço público nos estados - DASPINHOS¹¹. Assim, com a escolha dos interventores estaduais o governo, ao mesmo tempo em que garantia o poder centralizado, ainda mantinha sobre si o controle do processo político nos estados. (ABRUCIO, 1998, p. 45). Desse modo, as elites estaduais perderiam o controle sobre suas bases eleitorais, uma vez que o Governo Federal se utilizava do sistema de rodízio dos interventores, rompendo com as oligarquias existentes nos estados e, conseqüentemente, a perda de suas autonomias. O que Getúlio Vargas pressupunha naquele momento era que a interrupção das eleições nos estados e o controle econômico-administrativo seria o suficiente para a consolidação do Estado-desenvolvimentista.

Recorre-se novamente a Abrucio (1998), que, ao referir-se ao caso norte-americano, lembra que até o início do século XX, durante o governo do presidente Roosevelt, o Estado respeitou a autonomia política dos estados norte-americanos, o que foi o oposto do que ocorreu no federalismo brasileiro, em que os governadores formavam oligarquias, fortalecendo-se no cenário político e sem a representatividade da população.

Ao final da Primeira República, buscou-se a centralização do poder pela União, com o movimento tenentista e movimentos da classe média urbana e com a Reforma Constitucional de 1926, que previa, em uma de suas medidas, o aumento da intervenção do governo federal nos estados para equilíbrio das relações intergovernamentais. Getúlio Vargas pensava que a intervenção na autonomia da política estadual, controlando as oligarquias regionais, seria o suficiente para o fortalecimento do governo federal. Abrucio (1998) também cita que um dos fatores que favoreceu a União foi o rompimento entre os estados de São Paulo e Minas Gerais, quando o primeiro tentou lançar candidato próprio à presidência, perdendo assim o apoio do estado do Rio Grande do Sul e de outros estados, provocando então o rompimento com a política do café com leite firmada entre São Paulo e Minas Gerais.

O período de 1945 a 1964 foi marcado não só pelo retorno das eleições, tanto nos cargos do executivo e legislativo subnacionais e nos municípios pela eleição de

¹⁰ O Executivo Federal era responsável pela nomeação para a chefia dos governos estaduais. Desse modo, mesmo o interventor pertencendo à elite local, deveria responder ao Presidente da República.

¹¹ Esses departamentos criados dentro dos estados tinham as funções de organizar as políticas públicas, fiscalizar a execução do orçamento, selecionar os candidatos aos cargos públicos, examinar os projetos de lei, inspecionar os serviços e outros.

prefeitos e vereadores, como também pela crescente incorporação da população no processo eleitoral. Dados de Lima Júnior (1990, *apud* Abrucio, 1998, p. 49-50) apontam que no ano de 1930, do total da população brasileira, apenas 5,6% poderiam votar. Em 1945, esse percentual elevou-se a 16,19% e, no ano de 1962, chegou a 25% da população. Assim, de acordo com Abrucio (1998), esse período foi marcado pela volta das influências regionalistas na política nacional, pelo equilíbrio das relações entre a União e os estados e pelo desequilíbrio entre as unidades da Federação. Foi um momento em que a expansão das políticas públicas era limitada, ainda sob o modelo varguista. As relações intergovernamentais eram mais equilibradas, com autonomia e interdependência, porém com pouca democratização e republicanização nos municípios.

Durante o período de 1965 a 1974, no modelo unionista-unitário, o governo militar procurou reduzir o poder do Legislativo e de chefes locais, assumindo controle orçamentário e desestabilizando suas estruturas eleitorais. Naquele momento, foi elaborada a Emenda Constitucional n. 18, de 1965, consolidada pela Lei n. 5.172, de 1966, que institucionalizou o código tributário nacional. Com essa medida, os estados-membros, que exerceriam o contrapeso no processo federativo¹², ficaram enfraquecidos e, ainda segundo Abrucio (1998), essa foi a norma histórica apresentada pelo federalismo brasileiro.

Nas medidas adotadas pela União em relação aos impostos, ficou estipulado que: os estados e os municípios teriam dois impostos cada um e a União teria dez; a criação de impostos novos seria responsabilidade da União; haveria aumento do IOF e das contribuições sociais; e as alíquotas do ICM e ITBI teriam sua responsabilidade transferida ao Senado, porém com decisão do Presidente.

Para não perder o apoio dos estados, segundo Abrucio (1998), o governo federal criou contrapartidas financeiras, as quais, em maior número, foram destinadas às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Ao que cabe aos municípios, o autor cita que esse ente foi o menos prejudicado, uma vez que o governo federal passou a fazer os repasses diretamente aos municípios através do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM) enfraquecendo, desse modo, ainda mais os estados e aproximando os municípios do governo federal.

¹² O contrapeso no sistema federativo refere-se às três esferas do poder: legislativo, executivo e judiciário. Sua função é regular a autonomia entre os poderes. Um não pode ser maior do que o outro, pois eles têm que se autorregular. No caso citado por Abrucio (1998), o autor está se referindo à sobreposição de poder que a União estaria exercendo sobre os entes estados e não estaria garantindo a autonomia que os estados deveriam ter no sistema federativo.

O modelo administrativo adotado nesse período, com o enfraquecimento da autonomia dos estados, a centralização dos recursos financeiros em poder da União e a administração da elite militar no governo, determinou o modelo unionista-autoritário. A essa relação entre as esferas do governo deu-se o nome de “federalismo cooperativo”, um modelo piramidal em que os estados e municípios estariam subordinados à União. Desse modo, os entes-estados perderiam a autonomia que tinham durante o período republicano e o poder central estaria unicamente na União.

Os mecanismos utilizados pelo modelo unionista-autoritário estariam alicerçados em quatro pilares: ampliação dos órgãos administrativos federais; agências da administração indireta atuando nos municípios, favorecidas pelo Decreto-Lei n. 200¹³; incentivo para reprodução da estrutura administrativa federal; e o convênio, que ofereceria assistência técnica e seria responsável pela transferência de recursos aos estados e municípios que seguissem as suas determinações.

Abrucio (1998) destaca que o convênio oferecido aos estados e municípios pelo governo federal seria de modo imperativo, pois, no sentido denotativo da palavra, não era o que acontecia, já que, embora devesse ocorrer uma parceria por meio desse convênio, o que acabava acontecendo, na realidade, era a obrigatoriedade de os estados e municípios aderirem a esse mecanismo, a fim de que não perdessem os recursos federais, seguindo, desse modo, as diretrizes da União em suas políticas públicas.

O modelo unionista-unitário tinha como um de seus principais objetivos reduzir a autonomia dos estados e, após a derrota dos militares aos governos nos estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, no ano de 1965, foi instituído o Ato Institucional n. 3 (AI-3), em 05/02/1966, que estabelecia, entre outros, em seu artigo 1º as eleições indiretas para os cargos de governadores e vice-governadores estaduais e, em seu artigo 4º, a nomeação dos prefeitos das capitais pelos governadores de estado. Ressalta Abrucio (1998) que as eleições indiretas para o cargo de governador seriam, de acordo com o AI-3 e a CF de 1967, somente para os anos de 1966 e 1970 e, em 1974, as eleições seriam diretas.

Os governadores representavam grande força em oposição ao Governo Federal, portanto os militares pensavam que conseguiriam conter sob seu comando os resultados das eleições, caso o Poder Central atuasse por mais tempo na contenção de eleições diretas

¹³ O Decreto-Lei n. 200/1967, de 25/02/1967, dispunha sobre a organização da administração federal e estabelecia as diretrizes para a reforma administrativa. Esse decreto como um de seus princípios fundamentais, no artigo 6º, inciso IIIº, impunha a descentralização das atividades da administração federal.

para o cargo de governador e nas eleições diretas para parte dos municípios e para as câmaras municipais e assembleias legislativas.

No ano de 1966 houve eleições indiretas em doze estados e o candidato ao cargo de governador no estado de São Paulo, Ademar de Barros, foi eleito. Como ele representava um político com influência significativa sobre as bases eleitorais, de acordo com Abrucio (1998), em julho de 1966, teve seu mandato cassado. Na época, em estados em que o resultado das eleições não fosse favorável ao partido do governo, os candidatos eleitos tinham seus mandatos cassados.

No ano de 1968 foi instituído o Ato Institucional n. 5 (AI-5), que atribuía ao Presidente da República, entre outros termos, o poder de decretar recesso do Congresso Nacional, das Câmaras de Vereadores, suspender os direitos políticos de qualquer cidadão pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos nos âmbitos: federal, estadual e municipal. (BRASIL, 2022). As eleições estaduais no ano de 1970 foram comprometidas pela instituição do AI-5 e pela presença na Presidência da República do General Emílio Garrastazu Médici, o qual tinha como objetivo controlar as eleições nos estados. Assim, a escolha para os cargos dentro do governo federal foi feita pelo grupo dos militares que se propunham à “limpeza do sistema político”.

Mesmo com a tentativa de o regime militar tentar conter, naquele momento, a força política nos estados, por meio da diminuição da autonomia financeira, administrativa e política, esses mecanismos foram considerados insuficientes, tendo em vista que a classe política dela necessitava para se manter na disputa pelos cargos eletivos. Percebendo o fato de que apenas com as eleições indiretas não estava sendo suficiente o controle das governadorias, o governo federal interveio, conduzindo a escolha dos candidatos, colocando como pré-requisitos para a candidatura as seguintes exigências: que cumprissem as suas agendas e não as das políticas estaduais, com perfil mais técnico do que político e que tivessem pouca relação com as características do regime democrático. Disso resultou, segundo Abrucio (1998, p. 76), uma “importante mudança nos padrões de acesso às governadorias”.

Abrucio (1998) reitera que a estratégia da intervenção feita pelo governo federal obteve sucesso nos resultados das eleições dos anos de 1970, quando foram eleitos 220 deputados federais para o partido governista pela Aliança Revolucionária Nacional (Arena), contra 90 do partido da oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Nas eleições municipais do ano de 1972, o partido apoiado pelo governo federal elegeu

92% das prefeituras municipais e, segundo o autor, a instituição dos governadores-técnicos, a falta de apoio partidário da elite estadual e a dependência dos militares pela classe política local para a escolha dos governadores e senadores não asseguraram, durante muito tempo, a efetivação do êxito do governo militar.

O descontentamento de alguns políticos do partido que apoiava o regime militar, o Arena, resultou em sua segmentação em dois grupos: o Arena I, que apoiava o governo central e o Arena II, que era representado pela elite política estadual e se encontrava excluída do processo político. Abrucio (1998) afirma que a intervenção pelo governo federal nas eleições estaduais manteve-se até o final do governo do presidente Médici, mas a tentativa de interferência pelo presidente Ernesto Geisel naquelas eleições teve resultados desastrosos para a gestão da Federação.

O que se pode notar durante o período unionista-autoritário desse período militar foi que, por mais que o governo federal tentasse retirar do cenário o poder dos governadores de estado, não obtinha o apoio das elites locais e isso era fator relevante para a aprovação de reformas institucionais. De acordo com Abrucio (1998, p. 81):

No regime militar, não houve exclusão das elites de nenhuma Região no pacto federativo; o que houve foi uma distribuição de “prêmios” diferenciados, revelando certa hierarquia federativa, mas provando que para governar o país não basta ter o apoio dos dois ou três estados mais ricos ou estados normalmente governistas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No auge do modelo unionista-unitário, o Sudeste e especificamente São Paulo continuaram sendo o pólo mais desenvolvido da economia brasileira.

Vale ressaltar que as alterações que deveriam ser feitas por esse modelo de gestão, seriam: a permanência da patronagem, a instituição de um partido político que fosse verdadeiramente nacional e a alteração das elites por grupos vinculados aos governadores técnicos. Ao contrário disso, o que aconteceu foi o aumento do controle das políticas públicas pela União, por meio da administração indireta e, de acordo com Medeiros (1986, *apud* Abrucio, 1998, p. 82), houve redução dos funcionários públicos federais, que, no ano de 1950, era de 50%, sendo reduzido para 35,4% no ano de 1973. Como consequência disso, o que se observou foi a continuidade do controle da máquina administrativa pela classe política dos estados e municípios, com o aumento dos servidores públicos da administração direta municipal e estadual.

Durante o período dos anos de 1974 a 1982, a estratégia utilizada pelo governo federal através do então presidente Ernesto Geisel foi a de liberalizar o regime militar. Inicialmente isso seria feito por meio da linha dura das Forças Armadas e, posteriormente,

por intermédio de uma aliança com os políticos regionais, com capacidade para coordenar o processo de liberalização e, conseqüentemente, de angariar candidatos aliados nas eleições para apoiá-lo. A exemplo desses governadores, Abrucio (1998) faz referência aos candidatos Aureliano Chaves, em Minas Gerais, Paulo Egidio Martins, em São Paulo, e Sinval Guazelli, no Rio Grande do Sul.

De acordo com Abrucio (1998), essa forma de escolha pelos representantes do governo federal estava equivocada, uma vez que, sem o parecer da elite política estadual, o que ocorreu foi uma aliança com os candidatos pertencentes à União Democrática Nacional (UDN), que tinham pouca força na política regional. No ano de 1974, ocorreram as eleições aos cargos de senador, deputado estadual e deputado federal e, por mais que os políticos do regime estivessem certos de angariar a maioria das cadeiras a esses cargos, o que aconteceu foi o contrário. O partido MDB obteve aumento no quantitativo dos votos e nas cadeiras do Congresso Nacional, sendo sua representação na Câmara elevada de 87 para 165; já no Senado Federal o número de senadores que era de 07 foi elevado a 20. Em contrapartida, na Câmara, o partido Arena, que detinha 223 cadeiras teve esse número reduzido para 199 e, no Senado Federal, o número de senadores desse partido foi reduzido de 59 para 46 senadores. Segundo Abrucio (1998), a justificativa a essa derrota pelo partido do governo localizava-se no caráter seu autoritário, indicando candidatos sem ouvir as elites locais.

Diante dos resultados das eleições do ano de 1974, as repercussões para o governo federal foram: 1) ajuste de sua estratégia de liberalização do regime para que ocorressem de modo mais lento; 2) constituição de alianças partidárias que dariam suporte a ele no Congresso Nacional e; 3) forte influência dos governadores da Arena nos estados vencedores, que tentavam se beneficiar dos repasses de recursos pela União. Com essa conjuntura, houve a necessidade de se efetivar intervenções políticas e econômicas para o restabelecimento do controle do processo de liberalização e para amenizar os setores descontentes com aquele regime.

Desse modo, foi implantado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), por meio da desconcentração espacial da atividade econômica do país, que outrora estava concentrada no estado de São Paulo, possibilitando que outros setores na esfera nacional pudessem dela participar. Com essa medida, o governo Geisel pretendia, de médio a longo prazo, “[...] tornar o federalismo multipolar em termos econômicos, enfraquecendo

estados mais ricos, particularmente São Paulo” (ABRUCIO, 1998, p. 85-86) e equilibrar o poder, com a parceria entre os demais estados e a União.

Assim, o governo federal subsidiou os estados das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste por meio da elevação de transferências, que, de acordo com Afonso (1989, apud Abrucio, 1998, p. 86), sofreram um aumento de 208% no período de 1976 a 1982 e também pelas transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que, segundo Abrucio (1998), favorecia os estados dessas regiões. Como contrapartida, os estados da região Sudeste também obtiveram os benefícios do regime militar, tendo em vista que ele necessitava do apoio político desses estados, sendo os governadores dos estados de Minas Gerais e de São Paulo pertencentes ao partido que apoiava o regime, o Arena.

Nesse sentido, houve alteração na tributação que beneficiava os estados industrializados, passando as alíquotas do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) a incidirem sobre os bens de capitais e também sobre os combustíveis. Outra medida tomada pelo governo central para os estados e municípios, de acordo com Resende (1982, p. 92), a partir do ano de 1975, foi a flexibilização sobre o endividamento externo, sendo o total da dívida de empréstimos exteriores do país, no ano de 1981, no valor de 22,76 bilhões de dólares e, desse total, somente os estados da região Sudeste eram responsáveis pelo valor de 18,29 bilhões de dólares e o estado de São Paulo era o devedor do total de 8,04 bilhões de dólares.

O governo central, preocupado com as eleições municipais do ano de 1976, estabeleceu medidas para contenção do crescimento de políticos eleitos do partido de oposição, o MDB. Dentre elas, a Lei Falcão¹⁴ e o sistema de patronagem, o qual previa o corte dos fundos de participação repassados aos municípios governados por políticos do MDB e o favorecimento pelos candidatos do partido Arena, com a utilização da máquina pública em seu favor como, por exemplo, a utilização de veículos oficiais e de funcionários públicos como cabos eleitorais. Porém, ao contrário do que estava previsto, naquela eleição o partido MDB ampliou o número de municípios eleitos de 436 para 614 e ainda obteve 59 das cem maiores câmaras municipais do país.

Em decorrência do resultado das eleições do ano de 1976, o governo central novamente estabeleceu um novo pacote de medidas, com o objetivo de evitar o avanço

¹⁴ A propaganda política na televisão limitava-se ao nome, número, breve currículo e à exposição de fotografia do candidato

dos emedebistas nas eleições do ano de 1978, em que seriam disputadas as cadeiras aos cargos de deputados estaduais, deputados federais, senadores e, nesse ano, as eleições ao cargo de governadores voltariam a ser feitas de forma direta. Nessas medidas, chamadas de Pacote de Abril, estabeleceram-se: 1) a continuidade das eleições indiretas para o cargo de governador; 2) a alteração na regra de cálculo para a representação na Câmara Federal, que passou a ser feito pelo cálculo da população; 3) a eleição para o cargo de senador seria feita de forma indireta; 4) a redução do quórum constitucional de dois terços para maioria simples; e 5) a manutenção da Lei Falcão para essas eleições. Segundo Abrucio (1998), com a implementação desse pacote de medidas, o principal objetivo do comando federal foi atingido, ou seja, os governos dos “principais estados”, e as cadeiras da câmara e do senado federal ficaram sob o comando do partido do governo, o Arena.

Para evitar o crescimento dos governadores civis opositores eleitos nas eleições do ano de 1982, novas medidas políticas foram implementadas, dentre as quais: 1) a criação de um sistema pluripartidário, com o objetivo de dividir os partidos da oposição e a criação do Partido Popular (PP); 2) transferências das eleições municipais de 1980 para o ano de 1982; 3) criação do Pacote de novembro de 1981¹⁵; 4) mudança no número de deputados por estado, passando a ser de no mínimo 06 e o máximo 60 por estado, fato que, de acordo com Abrucio (1998, p. 93), “[...] favorecia os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.” A Emenda n. 22/1981, que propôs a mudança na composição dos delegados das câmaras estaduais, de acordo com o artigo n. 74, no §2, passou a vigorar, estabelecendo que: “Cada Assembleia terá seis delegados indicados pela bancada do respectivo partido majoritário, dentre os seus membros.” Conforme Abrucio (1998), a escolha desses delegados seria feita pelo partido com maioria na Assembleia Legislativa e essa alteração objetivava primeiramente o enfraquecimento dos principais opositores ao regime militar que estariam situados na região Sudeste. O outro objetivo seria dar mais poder aos estados da região Nordeste, em que se situa o maior número de estados do país, levando em conta que esse “apoio político” não seria gratuito, pois posteriormente seria pleiteado pelos apoiadores do regime.

Outra medida adotada pelo governo federal com objetivos políticos no ano de 1982 foi o Programa de Ajuda aos Municípios (PAM), pelo qual se previa o repasse da

¹⁵ O eleitor obrigava-se a votar em uma única legenda partidária e havia a proibição de coligações partidárias.

ordem de 7 bilhões de cruzeiros¹⁶ para 3.327 municípios brasileiros até o final do ano de 1982. (BRASIL, 1982, p. 2926). O repasse seria feito em quatro etapas, sendo uma a cada trimestre. Na primeira fase seriam atendidos 800 municípios, no período de janeiro a março de 1982 e 2.300 municípios até o final de 1982. Nos municípios governados por prefeitos do PDS, os repasses eram feitos pessoalmente pelo ministro do interior, Sr. Mário Andreazza, acompanhado dos deputados daqueles estados. Em caso de municípios de partidos da oposição, o repasse seria feito ao governador do estado ou à superintendência de desenvolvimento da região (SUDENE, SUDAM, SUDECO, SUDESUL). Cabe ressaltar que ao estado de Mato Grosso do Sul, o PAM repassou o total de 63,7 milhões de cruzeiros¹⁷ para atender a 22 municípios¹⁸ em obras de infraestrutura urbana.

O resultado das eleições ao cargo de governador estadual no ano de 1982 foi o seguinte: dos 23¹⁹ estados brasileiros, os partidos oposicionistas ao regime militar elegeram dez governadores nesses estados, entre eles os estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Com esse resultado, o PMDB e o PDT passaram a governar 56,48% da população brasileira. (BRASIL, 2022). Conforme Abrucio (1998), os estados em que esses dois partidos venceram as eleições eram os detentores de $\frac{3}{4}$ do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e também do total de 75% do ICM recolhido no país.

Assim, segundo o mesmo autor, após quase vinte anos de controle das administrações estaduais pelo regime militar, a partir desse resultado das eleições no ano de 1982, os estados passaram a ter autonomia sobre seus territórios e os governadores precisariam da aprovação de seu eleitorado para continuar as suas carreiras políticas. Desse modo, os poderes passaram a ficar divididos entre o poder central em Brasília e o poder dos governadores nos estados.

¹⁶ Equivalente a R\$ 549.719.293,93. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=calculadora-do-ipca>. Acesso em: 31 maio 2022.

¹⁷ O equivalente a R\$ 4.947.473,65 em maio de 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=calculadora-do-ipca>. Acesso: 31 maio 2022.

¹⁸ Em 1982, o estado do Mato Grosso do Sul tinha 64 municípios. (CHAGAS, p. 124). Disponível em: <https://www.ppghufgd.com/wp-content/uploads/2017/05/WAGNER-CORDEIRO-CHAGAS.pdf>. Acesso: 20 maio 2022.

¹⁹ Em 1982 não houve eleição no Distrito Federal e em Rondônia e no Amapá e em Roraima não existia o cargo. TSE. Eleições 1982. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2MwY2Q1ZDA0N2VINy00Nzg4LTgzZDctNDNINThhMmlwOGM5IiwidCI6ImFiNzcyYzYzLWVlMzgtNGIxZS1iZWY3LTdiNjBIZDhhY2RmMSJ9>. Acesso em 27 maio 2022.

Nesse contexto, o poder central utilizava as Forças Armadas, a estrutura administrativa direta e indireta e tinha o apoio do Partido Democrático Social (PDS), o partido que possuía a maior bancada na Câmara e no Senado Federal. Em contrapartida, os governadores estaduais utilizavam a máquina administrativa estadual, tinham o apoio do PMDB, que era o maior partido da oposição do período e ainda eram apoiados pelos seus eleitores. Conforme Abrucio (1998), como resultado dessa disputa pelo poder, os vencedores foram os governadores dos estados.

A justificativa dada pelo autor é expressa em cinco razões: a primeira, se refere à crise do estado varguista-desenvolvimentista que, ao final da década de 1970 e início da década de 1980, perdeu suas funções de nuclear o processo capitalista nacional e de mediar as relações entre Estado e sociedade e do regime militar, que não conseguia se impor como centro político insuperável.

Em segundo lugar, de acordo com Abrucio (1998), houve o fortalecimento das unidades subnacionais, com a maior participação na repartição dos fundos, inicialmente pela Emenda n. 23 do ano de 1983, denominada “Emenda Passos Porto”, que possibilitou a descentralização financeira aos estados e municípios e, de acordo com Serra e Afonso (1991, p. 47), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) dos anos de 1980 a 1986 elevou-se de 9% para 17% e, nesse mesmo período, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) foi elevado de 9% para 14%.

A terceira justificativa apontada por Abrucio (1998) diz respeito à importância que os governadores dos estados tiveram no processo de transição política, inicialmente pelo movimento “Diretas Já”²⁰, posteriormente, com a derrota da Emenda Dante de Oliveira²¹, pela articulação entre os opositores ao regime militar em lançar candidato à eleição presidencial indireta, o então governador do estado de Minas Gerais Tancredo Neves. Esse nome conhecia e tinha habilidade política para articular com as elites regionais e com os governadores dos demais estados.

A quarta razão do fortalecimento dos governadores foi pelo fato de a eleição para o cargo de governador ter ocorrido anteriormente à eleição para a presidência do país. E, além disso, a sequência das três eleições para governador nos anos de 1982, 1986 e 1990 terem ocorrido nos anos em que o país vivia um momento histórico de grande relevância:

²⁰ Movimento que aconteceu no Brasil na década de 1980. Previa a eleição presidencial pelo voto direto.

²¹ Apresentada à Câmara dos Deputados, pelo então Deputado Dante de Oliveira, a Emenda à Constituição n. 5 dispunha sobre a eleição direta para Presidente e Vice-Presidente da República.

1) transição política; 2) período de elaboração da CF/1988 e 3) eleição presidencial pelo voto direto.

A quinta razão ressaltada por Abrucio (1998) está ligada ao fato de terem sido os governadores estaduais os vencedores pela disputa pelo poder entre os governadores e os presidentes da República na década de 1980, apontando o enfraquecimento sofrido pelos presidentes eleitos naquele período da redemocratização do país, que ocorreu no mesmo momento histórico em que outros centros de poder se consolidavam, tais como o Congresso Nacional e os estados. Com isso, governadores, deputados federais, prefeitos e representantes de setores da sociedade uniram-se na tentativa de angariar o maior número de recursos para suas instâncias. O resultado da união entre eles garantiu o aumento nos repasses (ABRUCIO, 1998, p. 105) que, no ano de 1992, passou a ser de 54,9% para a União, de 28,5% para os estados e de 16,6% para os municípios.

Abrucio (1998, p. 105-106) ressalta que, mesmo com a elevação no percentual dos repasses que os municípios conquistaram após a CF/1988, eles eram os entes que mais necessitavam dos repasses feitos pelos governos estaduais e federais, em especial o dos estados. Lembra ainda que, após a CF/1988, os subnacionais tiveram que assumir responsabilidades e essa ação não teve o planejamento feito pela União, sendo que “[...] a descentralização dos gastos sociais só pode ser efetiva caso seja acompanhada da reestruturação das instituições e da administração pública estaduais [...]”.

Outro ponto levantado por Abrucio (1998) é referente à indefinição das competências estabelecidas no artigo 23 da CF/1988, “[...] deixando, no entanto, a regulamentação sobre o que cada um dos níveis deveria fazer para legislação complementar [...]”, mesmo estando estabelecida a nova redação do referido artigo, no parágrafo único na Emenda Constitucional n. 53 de 2006, de que “Leis complementares fixarão normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”. Observa-se que a indefinição nas competências é ainda persistente.

Nesse sentido, até 1988, há períodos em que houve significativa descentralização do poder do governo central em relação às províncias e aos estados e os períodos em que ocorreram significativa centralização política como vistas nos períodos de regimes autoritários, como o de Getúlio Vargas e o período do golpe militar.

Para Abrucio (1998), o resultado da indefinição prevista no artigo 23 da CF/1988 foi que municípios e estados, após o ano de 1988, assumiram maior responsabilização

sobre as áreas sociais sem que houvesse melhoria nos serviços prestados à sociedade. O que, conforme o autor, só poderia ser feito caso houvesse a reestruturação das instituições e das respectivas administrações públicas.

Nessa indefinição de competências, as maiores responsabilizações recaíram sobre os municípios, o que, conforme Abrucio (1998, p. 106), é justificado pelo caráter municipalista das políticas no Brasil, com o discurso de que pela

[..] participação na elaboração e gestão das atividades governamentais, seja porque a alocação dos gastos públicos seria feita de forma mais eficiente no nível municipal. Em segundo lugar, a cobrança da população sobre os prefeitos – sobretudo das cidades médias e grandes – em geral é muito maior do que sobre os governadores e, portanto, os municípios tiveram de assumir mais os encargos.

Desse modo, o fato de os estados terem assumido menor responsabilização que os municípios sobre as políticas sociais, tendo maior parcela nas arrecadações, provocou a sobra de recursos para os governadores para que pudessem aumentar seu poder político, por meio do controle sobre os deputados estaduais e federais e sobre os políticos locais, utilizando-se desses recursos.

Conforme Araújo (2010, p. 393), a ideia de que o federalismo pressupõe maior descentralização e democratização foi adotada no Brasil, mas esse conjunto pode estar equivocado, uma vez que o pacto federativo pode ser centralizador e antidemocrático. De acordo com Araújo (2010), os municípios surgiram em Roma, com o objetivo de o Estado exercer o domínio sobre os territórios conquistados. Esse mesmo modelo foi utilizado durante o absolutismo português na colonização do território brasileiro, sendo o município usado como “braço político” na estratégia de centralização do poder.

Ainda para Araújo (2010), o modelo de federalismo apresentado nos Estados Unidos da América, com a associação das 13 colônias existentes à época, pretendia enfraquecer o poder central. E, no Brasil, o que se pretendia com o federalismo era o fortalecimento da centralização política e administrativa durante os períodos colonial e imperial. Dessa forma, os estados foram os maiores beneficiados com a implantação desse sistema de governo após a proclamação da República, pois o federalismo implantado tinha caráter de descentralização e favorecia os estados.

Os municípios àquela época tinham pouca autonomia, sendo tutelados pelo governo central. Leal (2012, p. 59) descreve o fato de termos um país de organização agrária, onde os fazendeiros exerciam influência sobre o eleitorado rural, que representava a maioria do eleitorado total e, conseqüentemente, os partidos políticos

precisavam fazer compromissos denominados de “coronelistas” com os estados e os municípios. Era essa relação de “política dos coronéis” que se efetivava entre municípios e estados, enquanto as relações de compromissos firmados entre os estados e o governo federal era denominada de “política dos governadores”.

Assim, segundo Leal (2012), o mais favorável aos chefes políticos locais era apoiar os governadores dos estados para receberem em troca o apoio para a formação de suas oligarquias nos municípios e, conseqüentemente, limitar a autonomia desses municípios. A relação entre o governo central e os municípios, no período da monarquia, era apenas o de tutela. Para Leal (2012, p. 58), “[...] a concentração do poder em nosso país tanto na ordem nacional como na provincial ou estadual, processou-se através do enfraquecimento do município [...]”.

Mas, como se observa, a questão de fortalecimento das instâncias municípios e/ou estados não foi algo pacífico e harmônico. De acordo com o mesmo autor, no ano de 1889, a manifestação proposta por representantes do Gabinete de Ouro Preto para a reforma municipal no Brasil, ainda no Império, surgiu com o intuito de fortalecer a monarquia por intermédio do apoio do governo central concedido aos municípios e pelo enfraquecimento das províncias. E, do mesmo modo, quando se fazia necessário, as províncias se juntavam aos municípios e, desse modo, tinham mais força para enfrentar o poder central. Com a instauração da República, o poder que era dos presidentes das províncias (indicados pelo poder central) transferiu-se para os governadores dos estados. Assim, ao presidente da República restava unir forças com os governadores, aliando-se a eles ou rompendo com eles, de acordo com o jogo político necessário em determinados momentos da política nacional.

Apenas em meados de 1940 foi que surgiram no Brasil as primeiras reivindicações para o movimento municipalista²² e a CF de 1946 regulamentou repasses diretos da União aos municípios. Mas a autonomia conquistada pelos municípios, após a década de 1940, no caso brasileiro, como já foi dito anteriormente, não proporcionou a eles o nível de igualdade que o sistema federalista deveria proporcionar, caso houvesse o contrapeso por parte dos envolvidos: União, estados e municípios. Desse modo, na organização nacional, a relação federativa acentua as diferenças e, em relação ao atendimento educacional, o resultado foi também fruto dessas desigualdades. De acordo

²² Considerado fundador do movimento municipalista, Rafael Xavier, por volta da década de 1930, difundia a ideia de reforma tributária para que os municípios tivessem mais recursos e maior autonomia. (ARAÚJO, 2005).

com Oliveira e Sousa (2010), isso ocorre por que a distribuição entre os recursos orçamentários, em virtude da estrutura tributária vigente, não se altera.

Para Oliveira e Sousa (2010), a CF/1988, quando elevou os municípios à qualidade de entes federativos, fez aumentar a responsabilização deles sobre a oferta educacional, sem que houvesse uma contraposição maior nos repasses intergovernamentais. E, mesmo com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), no ano de 1996, isso não representou a solução para que houvesse diminuição nas desigualdades regionais na oferta educacional. De acordo com os autores, o meio seria uma reforma tributária “[...] que alinhasse responsabilidades com as políticas sociais e condições financeiras de efetivá-las [...]”. (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 18).

Nesse desenho federativo, os municípios possuem grande dependência das receitas provenientes das transferências dos estados e da União e uma baixa capacidade de arrecadação dos seus tributos próprios²³.

Além disso, ao mesmo tempo que a autonomia permite que se adote uma agenda própria, independente da agenda do executivo federal e estadual, as relações verticais que permeiam a federação brasileira – do governo federal com estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são fatores de interdependência e, contraditoriamente, a autonomia acaba se circunscrevendo dentro de um rol de competências definidas na legislação, encerrando-se em raias invioláveis, porém circunscritas de ação, não sendo permitido aos municípios extrapolar essas raias. (ARAÚJO; NUNES, 2019). Isso os torna vulneráveis a jogos de interesses da política local e nacional.

Freitas e Fernandes (2011) discutem a respeito das dificuldades de os municípios efetivarem o compromisso assumido com a educação, em virtude da indefinição das responsabilidades do regime de colaboração entre os entes federados, devido à falta de gestão no planejamento, no financiamento e na avaliação das metas na política educacional. De acordo com as autoras, a “[...] grande maioria dos municípios brasileiros sobrevive financeiramente das transferências intergovernamentais [...], o que configura um entrave para que o direito à educação seja efetivado.” (FREITAS; FERNANDES,

²³ Os artigos 157 e 167 da CF/1988 estabeleceram um sistema automático de partilha da arrecadação tributária. No Brasil, a União é o ente que mais arrecada tributos, seguido dos estados da federação. A União transfere percentuais dos seus tributos aos estados, municípios e ao Distrito Federal; da mesma forma, os estados também transferem aos seus municípios percentuais de sua arrecadação. (BRASIL, 1988).

2011, p. 6). Em relação aos municípios de Mato Grosso do Sul, dos seis municípios analisados na pesquisa (Amambai, Bela Vista, Campo Grande, Corumbá, Nova Alvorada do Sul e Paranhos), as autoras ressaltam que:

[...] com exceção de Campo Grande, os municípios sobrevivem financeiramente das transferências intergovernamentais e estas representam um total de 82% das suas receitas, conforme dados de 2007 do Tesouro Nacional (BRASIL, 2007). Significativo de tal situação é que ela demonstra a falta de inventividade do município para a construção de sua política econômica e financeira, o que reduz a capacidade de esforço municipal para a ampliação do direito à educação (FREITAS; FERNANDES, 2011, p. 7).

Outro fator importante desvelado pela pesquisa é a dificuldade encontrada pelos municípios que decidem pela implantação do sistema municipal de ensino no processo de implementação, uma vez que a falta de planejamento dos gastos para a execução pode dificultar a execução da política (FREITAS; FERNANDES, 2011). A esse respeito, Saviani (2008) discorre que a autonomia custa caro e envolve obstáculos econômicos e históricos de resistência.

Cabe ressaltar que a autonomia a que o presente texto está se referindo é a autonomia proposta por Barroso (1998), na qual o Estado tem papel fundamental de dar o suporte para que os sistemas educacionais públicos consigam gerir-se, mas de forma estruturada, tendo o Estado o papel de regulador para evitar que, em locais diversos (como é o caso dos municípios brasileiros), as diferenças entre os sistemas se ampliem. Segundo Barroso (2004, p. 70), o

[...] reforço da autonomia das escolas não deve ser encarado como uma forma de o Estado aligeirar as suas responsabilidades, mas sim o reconhecimento de que, em determinadas situações e mediante certas condições, os órgãos representativos das escolas (reunindo professores, outros funcionários, alunos, pais e outros elementos da comunidade) podem gerir melhor que a administração central ou regional certos recursos. A transferência de maiores competências para as escolas deve, por isso, realizar-se no quadro de um processo de mudança sustentada, quer através da acção directa de serviços especializados da administração central e regional quer no âmbito de protocolos elaborados entre as escolas e outras instituições com competências neste domínio, nomeadamente, instituições do ensino superior.

Na próxima seção será apresentado o processo de descentralização na educação nacional, ocorrido no Brasil, por meio das Constituições Federais.

1.2 A BASE DOS SISTEMAS DE ENSINO A PARTIR DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E DA MUNICIPALIZAÇÃO

Para apresentar o conceito de descentralização nesta pesquisa, vale salientar que serão utilizadas as considerações de Abreu (2002), que diferencia descentralização do conceito de desconcentração. Conforme a autora, a desconcentração:

[...] consiste na dispersão territorial de instituições governamentais através de uma delegação de competências sem deslocamento de poder decisório [...], que pode envolver distribuição de meios e recursos, pode se constituir em etapa ou condição – necessária, mas não suficiente – para um posterior processo de descentralização. (ABREU, 2002 p. 15).

A descentralização promove a tomada de decisões e também a redistribuição de poder. Nesse sentido, para Abreu (2002), existem três formas de descentralização: a que acontece de forma direta para indireta; a que ocorre entre os níveis de governo; e a que acontece em relação ao Estado para a sociedade civil. Mas apenas descentralizar não significa que os processos serão democráticos. Ressalta a autora que, mesmo havendo a descentralização, esta pode servir para o aumento da dominação de uma classe ou ser elemento para que a sociedade civil retome o poder.

A mesma autora apresenta a descentralização em duas perspectivas: a progressista, sendo a que permite a maior participação nos processos decisórios, com a garantia de que diversos setores participem do processo; e a conservadora, em que os participantes são a minoria dominante e a participação é restrita a esse grupo, que defende os interesses de sua classe. No que se refere às instâncias intergovernamentais, a descentralização ocorre entre os níveis de governo, pela transferência entre os poderes da União para os estados e/ou destes para os municípios. De acordo com Abreu (2002, p. 17), no caso brasileiro, essa relação não assegura os princípios do federalismo e a descentralização que ocorre em nosso país se caracteriza “[...] apenas pela execução dos serviços públicos, mantendo a centralização das decisões”.

Um outro agravante para o caso brasileiro é o desrespeito às competências, pois, ainda conforme a autora, por meio delas são repassadas as responsabilidades aos entes federados sem o correspondente repasse dos recursos que seriam necessários para a gestão. Desse modo, o que poderia representar a autonomia entre os entes subnacionais acaba sendo transformado em dependência. Ressalta a autora que, em uma pesquisa realizada nos Planos Decenais de Educação elaborados pelos municípios no ano de 1994, relatou-se uma “cultura de dependência” dos municípios que, pela relação centralizada que era estabelecida entre eles e o Ministério da Educação (MEC) e os estados, esses

municípios estariam sempre aguardando o repasse dos recursos e as diretrizes a serem tomadas, sem a preocupação em resolver as questões relativas à gestão de suas localidades.

Para Abreu (2002), outro fato atribuído à indefinição na tomada de decisão por parte do poder público é o que está relacionado às competências estabelecidas entre os entes federados. Disso resulta, segundo a autora, a “[...] sobreposição ou omissão do poder público em questões fundamentais à sociedade”. (ABREU 2002, p. 18). Assim, ela apresenta como solução para esse impasse na descentralização, de maneira que se preserve o sistema federalista, um modelo de sistema federalista cooperativo, no qual as competências dos entes passam a ser de participação na elaboração, na execução e na decisão dos processos.

Mesmo assim, no federalismo cooperativo deve haver certo grau de centralização por parte do Estado, para que o nível federal exerça seu papel de regulador social e faça a redistribuição da arrecadação fiscal, definindo se a demanda por recursos está para o nível estadual ou para o municipal. Abreu (2002, p. 19) acrescenta que, por se tratarem de políticas educacionais brasileiras, pode-se considerar também “[...] a escola como instância de descentralização [...]”

Abreu (2002, p. 19) salienta que a descentralização pode apresentar-se como estadualização, a qual consiste na transferência de responsabilidade para os estados; e a descentralização pode ser definida como municipalização, sendo a responsabilidade transferida para os municípios. No caso da municipalização, a autora ressalta que ela pode ocorrer com a participação de toda a sociedade civil e, de outro modo, como prefeiturização, em que as decisões são de “exclusividade da administração municipal”.

Ainda sobre a descentralização, com o entendimento de que ela significa melhoria para os níveis de governo em que se efetiva, deve ser constatado se houve melhoria nos serviços prestados, como também aumento na participação da sociedade civil nos serviços públicos para a sua justificativa. Abreu (2002) exemplifica os programas de alimentação escolar, que foram repassados para os municípios, e o programa do livro didático, que foi repassado para a gestão estadual, e alerta para as políticas educacionais que estão descentralizando os serviços e sendo repassados para as escolas.

A autora alerta que a descentralização, quando é feita do Estado para a sociedade civil, nem sempre corresponde a uma conquista da sociedade, pelo fato de essa escolha

não ter sido feita através de consulta à sociedade. Essa descentralização pode corresponder a uma imposição, sem a discussão sobre a decisão da transferência de poderes, a qual é realizada pelo Estado sem a consulta à sociedade. Ela pode acontecer por meio da transferência dos serviços para o terceiro setor ou às organizações não governamentais (Ongs), ou ainda por meio da privatização dos serviços públicos. Em ambos os casos, as justificativas dessa transferência são: a melhoria na prestação de serviços, o repasse desses serviços à iniciativa privada e a desoneração do Estado.

Segundo Abreu (2002), os serviços sociais que o poder público oferece nesse modo de descentralização são seletivos e focalizados e, tanto na privatização quanto na transferência dos serviços públicos para a sociedade civil por meio do terceiro setor, a sociedade será a maior prejudicada, pois a oferta sendo feita desse modo pode incorrer em perda desses serviços quando repassados aos outros setores (privado ou Ongs); perda da qualidade dos serviços prestados à população de massa; segregação quando somente os mais abastados poderão acessar serviços que antes eram de acesso universal a todos os cidadãos e esvaziamento do papel do Estado, que é o de provedor e garantidor dos direitos universais da população.

O processo de descentralização, de acordo com Abreu (2002), conforme já informado, pode ser progressista ou conservador. A descentralização é progressista na medida em que o poder público assegura o suporte tanto na questão financeira, garantindo que os repasses de recursos não sejam reduzidos, quanto na parte técnica, oferecendo o suporte para que as ações sejam efetivadas. Desse modo, somente na descentralização progressista são evidenciadas as vantagens para que esse processo seja instituído. Finaliza a autora, fazendo uma reflexão a respeito da centralização e da descentralização:

Da mesma forma que um Estado centralizado pode corresponder a um Estado privatizado, como no regime militar no Brasil, a descentralização pode ser desencadeada não como democratização, mas como estratégia de retirada do Estado na prestação de serviços públicos essenciais à qualidade de vida. (ABREU, 2002, p. 23).

Após apresentar as concepções sobre o conceito de descentralização, será abordado como tem sido realizada a gestão da educação nacional na história do Estado brasileiro por meio das Constituições Federais do Brasil. Convém salientar que as primeiras constituições brasileiras já apresentavam as diretrizes para o enfrentamento das questões educacionais. Em seu artigo sobre a municipalização do ensino no Brasil, Oliveira *et al.* (1999) registraram os avanços e os retrocessos ocorridos na educação do país por meio das Constituições. Dessa forma,

[...] a lei de 15 de outubro de 1827 previa a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares populosos. [...] o Ato Adicional de 1834 delegava às Províncias a legislação sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de Medicina e Cursos Jurídicos [...] (OLIVEIRA *et al.*, 1999, p.17-18).

Com a CF de 1891, instituiu-se no Brasil a federação, o que conferiu maior autonomia aos estados. Na educação, possibilitou à União a implantação do ensino superior e, aos estados e ao Distrito Federal, o ensino secundário. Os estados também seriam responsabilizados pela instrução primária e pela educação profissional. Cabe ressaltar que, nesse período, os municípios continuavam excluídos da distribuição das receitas tributadas.

Desse modo, segundo Oliveira e Sousa (2010), nesse período os estados das regiões Sul e Sudeste iniciaram a construção de seus sistemas educacionais, enquanto nos estados das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste a responsabilização sobre os sistemas de ensino público (ou de massa) foi repassado a seus municípios. Para Oliveira e Sousa (2010), iniciou-se assim a desigualdade existente na educação nacional, pois, nos estados mais pobres, os municípios tiveram que assumir o encargo sobre a educação pública e, nos estados mais abastados, a educação pública ficou a cargo do sistema estadual.

Na década de 1930, conforme Moraes (1992, p. 292), durante o governo do presidente Getúlio Vargas, a educação nacional retomou o caráter da centralidade pelo governo federal. Por meio do Decreto n. 19.402, de 14 de novembro de 1930, foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, sendo nomeado para o cargo de ministro Francisco Campos. No período em que ele foi ministro, criou-se o Conselho Nacional de Educação, por meio do Decreto n. 19.850, de 11/04/1931, organizou-se o ensino superior no país em regime universitário, por meio do Decreto n. 19.851, de 11/04/1931, bem como a Universidade do Rio de Janeiro, pelo Decreto n. 19.852. Foram organizados também o ensino secundário do país, por meio do Decreto n. 19.890, de 18/04/1931 e o ensino religioso nas escolas públicas do país passou a ser em caráter facultativo, pelo Decreto n. 19.941, de 30/04/1931. Pelo Decreto n. 20.158, de 30/06/1931, foi regulamentada a profissão de contador e organizado o ensino comercial, além do ensino secundário, por meio do Decreto n. 21.241, de 14/04/1932.

A CF de 1934 trouxe avanços, tendo em vista a influência exercida em 1932 pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. O referido documento delegou à União a

educação nos territórios e no Distrito Federal, prevendo que a União suplementasse os estados em caso de necessidade. Esse mesmo documento foi o responsável pela formulação do Plano Nacional de Educação, pela criação Conselhos Estaduais de Educação, além de constituir percentuais mínimos nos orçamentos, sendo para os municípios 10%, estados e Distrito Federal 20%.

Em 1937, durante o Estado Novo, o Brasil estava em estado de sítio com a implantação no país do regime autoritário, durante o governo do presidente Getúlio Vargas, que assumiu a presidência da República. Nesse período, as liberdades constitucionais estavam suspensas. A CF de 1937 eliminou a autonomia dos estados e municípios, desfazendo a federação. Nessa época, os governadores foram nomeados e o mandato presidencial, que era de quatro anos, passou a ser de seis anos. Sobre esse documento, Oliveira *et al.* (1999) explicitam que:

[...] suprimiu-se a referência da educação como direito de todos; o ensino profissional e o pré-vocacional foram estabelecidos como dever do Estado e destinados “às **classes menos favorecidas**”. Omitiram-se os mínimos percentuais orçamentários para a educação, nas diferentes esferas do poder político. O Plano Nacional de Educação, elaborado em 1937, foi extremamente centralizador, deixando aos estados a liberdade de ação somente em relação aos aspectos administrativos. [...] (OLIVEIRA *et al.*, 1999, p. 22 – grifos dos autores).

Durante o período em que Gustavo Capanema ocupou o ministério da Educação no governo do presidente Getúlio Vargas, foram criados o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI²⁴), regulamentadas as Leis Orgânicas do Ensino Industrial²⁵, do Ensino Secundário²⁶, do Ensino Comercial²⁷, do Ensino Primário²⁸, do Ensino Normal²⁹, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)³⁰ e a Lei do Ensino Agrícola³¹. O período em que Gustavo Capanema esteve no ministério da Educação foi também demarcado pelo fechamento das escolas de comunidades imigrantes (italianas, japonesas e alemãs) e imposta a obrigatoriedade de o ensino ser feito apenas em língua portuguesa. Segundo Oliveira e Sousa, observa-se como seria a:

[...] concepção predominante desde então: a de normas nacionais e responsabilização dos entes federados subnacionais pela implantação,

²⁴ Decreto n. 4.048 de 22/01/1942.

²⁵ Decreto n. 4.073, de 30/01/1942.

²⁶ Decreto n. 4.244, de 09/04/1942.

²⁷ Decreto n. 6.141, de 28/12/1943.

²⁸ Decreto n. 8.529, de 02/01/1946.

²⁹ Decreto n. 8.530, de 10/1/1946.

³⁰ Decreto n. 8.621 e 8.622, de 10/01/1946.

³¹ Decreto n. 9.613, de 20/08/1946.

admitindo-se ações “supletivas” e colaboração técnica por parte da União e autonomia destes nas matérias de competência concorrente ou sobre as quais a União delegava-lhes o poder de legislar.[...] O problema é que, quando se analisa a materialização desse arranjo, observa-se que a desigualdade se mantém significativa, posto que a divisão dos recursos orçamentários, decorrente da estrutura tributária não se altera [...]. (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 17)

Em 1946, a CF “[...] manteve o regime federativo e presidencial; [...] e aumentou, na administração pública, a autonomia dos Estados e Municípios [...]” (OLIVEIRA *et al.*, 1999, p. 22). Nessa CF, foram estabelecidos percentuais mínimos de aplicação em educação, sendo a União responsabilizada por 10% da arrecadação dos impostos, e os estados e municípios por 20%. A União seria responsável pelo controle do sistema federal de ensino e dos territórios e, suplementarmente, das regiões que necessitassem, e os estados e o Distrito Federal deveriam organizar seus sistemas de ensino. Também nessa CF, coube à União a elaboração da legislação sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (OLIVEIRA *et al.*, 1999).

A primeira LDB foi aprovada em 1961 (Lei 4.024/1961) e, por meio dela, os municípios ficaram responsáveis pelo ensino primário, a partir dos 7 anos de idade, e os estados, o Distrito Federal e os territórios pelo recenseamento dos alunos em idade escolar. Ao currículo do ensino médio foram adicionadas disciplinas optativas. O Conselho Federal de Educação indicaria até 05 disciplinas obrigatórias e os Conselhos Estaduais de Educação até 02 disciplinas, relacionando-as com as optativas. Quanto ao financiamento, a União teve seu percentual elevado a 12% e os estados, os municípios e os territórios continuaram a contribuir com 20%. Essa mesma Lei estabeleceu que fossem criados os Conselhos Federal e Estadual de Educação, bem como os sistemas estaduais de educação (OLIVEIRA *et al.*, 1999).

A CF de 1967 aumentou o poder central da União, reduzindo a autonomia dos estados e municípios. Na educação, a gratuidade e a obrigatoriedade da educação foram estendidas dos 7 para os 14 anos de idade (OLIVEIRA *et al.*, 1999).

A Lei n. 5.692/1971 trouxe para o ensino médio a obrigatoriedade e o caráter profissionalizante e elevou a obrigatoriedade do ensino de 4 para 8 anos. A referida lei possibilitou que o Conselho Federal de Educação ficasse responsável pelo currículo comum das escolas do país e da educação profissional. Os Conselhos Estaduais de

Educação ficaram responsabilizados pelas disciplinas da parte diversificada. Dessa forma, o artigo 58 da Lei 5.692/1971 prevê que:

Em relação à administração do ensino, no Artigo 58, a lei delega aos Estados, em legislação supletiva, o estabelecimento das responsabilidades destes e dos Municípios no desenvolvimento do ensino nos diferentes graus. No parágrafo único do referido Artigo estabelece que essas medidas **“visarão à progressiva passagem para a responsabilidade de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau”**. Completando, prevê a existência de Conselhos Municipais de Educação “nos municípios onde haja condições para tanto”, aos quais os Conselhos Estaduais poderão delegar parte de suas atribuições (OLIVEIRA *et al*, 1999, p. 25-26 – grifos dos autores).

Após essa breve incursão pelo conceito de descentralização por meio das Constituições Federais que estiveram vigentes no País desde a promulgação do modelo federativo de organização política e das legislações infraconstitucionais da educação, no próximo item serão discutidos os processos de municipalização do ensino, que ganharam centralidade a partir da Constituição Federal de 1988.

1.3 O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

Nesta seção, será feita a incursão na municipalização do ensino no contexto do território brasileiro. Antes disso, é necessário apresentar a origem dos municípios, bem como o conceito de municipalização. Para isso, serão utilizados como referência os autores Araújo (2005; 2010) e Militão (2007).

De acordo com Araújo (2010, p. 5), o surgimento dos municípios em Roma deveu-se a uma forma que o Estado romano utilizou para exercer o domínio sobre os territórios conquistados. O mesmo modelo foi utilizado no absolutismo português durante a colonização do território brasileiro, em que o município servia apenas como “braço político” na estratégia de centralização do poder e como base de sustentação ora para a política dos governadores nos estados, ora para o governo federal. Desse modo, para a autora, municipalizar não significava dar autonomia aos municípios, mas seria uma forma de descentralização política e administrativa.

Conforme a mesma autora, a questão do municipalismo brasileiro iniciada pelo que viria a ser a Associação Brasileira dos Municípios (ABM), liderada por Rafael

Xavier, na década de 1930, acentuou-se na década de 1940, durante o Estado Novo. A campanha municipalista, propunha a descentralização do poder central e a autonomia municipal, como acontecia nas comunas europeias, diferentemente do que havia acontecido no período do Brasil Colônia.

O objetivo dessa campanha seria a realização de uma reforma tributária que colocaria os municípios no rol da distribuição dos recursos arrecadados em impostos e propiciou que, na CF/1946, ficasse regulamentado que os municípios passassem a participar das competências e da divisão dos recursos arrecadados, tendo em vista que naquele momento, “[...] 85% da arrecadação fosse concentrada nos cofres da União e dos estados.” (BRASIL, 1946). Rafael Xavier estava convicto de que a autonomia municipal estaria atrelada à autonomia financeira, que possibilitaria a realização de políticas públicas locais, de modo a melhorar o atendimento à população, mas que, pelo modelo federativo brasileiro, estariam subordinadas aos governos federal e estadual.

Para Araújo (2005, p. 170), a autonomia pretendida pelos municípios seria a autonomia de governo, diferente da descentralização administrativa, mas “[...] com um sentido político, com um sentido de governo, o que incluiria o município como o primeiro elo na cadeia federativa”, ou seja, como ente organizador dos estados federativos para melhor administração política, geográfica e social. Como foi apresentado nas seções anteriores, a formação do Estado brasileiro deu-se no contexto dos estados e da União. Embora o município seja, como afirma Araújo (2005, p. 170, p. 310), o “primeiro elo na cadeia federativa”, sua participação sempre foi secundária no sistema federativo, sendo utilizado como “peça importante na engrenagem da política dos governadores.”

De acordo com Militão (2007), o Estado brasileiro passou a assumir a responsabilidade pela organização da educação nacional após a primeira metade do século XVIII, em consequência da expulsão da Companhia de Jesus. Regiões consideradas centros econômico e político do país, como o estado de São Paulo, estavam em condições para organizar a educação pública de seus estados, porém sem a conotação de público, dado após as Constituições republicanas, e de maneira descentralizada pela Colônia/Império, uma vez que foi delegado o financiamento do ensino primário para as Províncias e as Câmaras Municipais. (PINTO, 2009).

O debate sobre a municipalização do ensino foi iniciado na década de 1920, com Anísio Teixeira, mas, segundo Araújo (2010), devido a questões políticas, não teve sequência naquele momento, sendo reiniciado na década de 1980 e, a partir da CF/1988

e na década de 1990, com a reorganização do sistema federativo brasileiro, voltou a figurar nas discussões políticas.

Araújo (2005) apresenta em sua tese de doutoramento o estudo sobre a relação entre município, federação e educação no Estado brasileiro, discutindo a materialização da organização da educação nacional, considerando o contexto político proporcionado pelo federalismo e a instituição do município considerado ente federativo pela promulgação da CF/1988.

Para a autora, esse movimento, que trouxe o município como participante da federação, desconsiderou os aspectos históricos que remontam o discurso da municipalização da década de 1940, e essa omissão ocorreu também no debate referente à educação durante o processo da constituinte da década de 1980. No caso brasileiro, o federalismo surgiu da necessidade de findar a centralização do poder do governo federal e de manter as elites regionais no poder. De acordo com Araújo (2005, p. 310):

[...] se na própria ideia original de federação não encontramos sustentação teórica para associá-la à descentralização e à democratização do poder político, tampouco poderemos encontrar essa associação no Brasil, porquanto fora o regionalismo a base para a defesa da organização federativa. Por isso, nos primeiros tempos de implantação do federalismo, após a Proclamação da República, a descentralização caracterizou-se pela feição estadualista, com a restrição significativa da autonomia municipal, embora o município se tenha integrado de forma subordinada como peça importante na engrenagem da Política dos Governadores.

Pelos dados apresentados na tabela a seguir, observa-se a predominância dos estados na oferta de matrículas. A partir da década de 1990, isso começa a mudar, passando para a rede municipal e, no ano de 2000, os dados apontam que a oferta pela rede municipal supera a rede estadual. Fato que permanece até o ano de 2003.

Tabela 1 - Matrícula geral no ensino fundamental por dependência administrativa - 1988-2020

ANO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADO	TOTAL
1988	134.444	15.305.147	7.947.792	3.367.118	26.754.501
1991	95.536	16.716.816	8.773.360	3.618.012	29.203.724
2000	27.810	15.806.726	16.694.171	3.189.241	35.717.948
2010	25.425	10.116.856	16.921.822	3.941.238	31.005.341
2020	27.810	15.806.726	16.694.171	3.189.241	35.717.948

Fonte: IBGE: Série Estatística do Século XX e Sinopse Estatística do INEP de 2010 e 2020.

Nota: A série estatística do Século XX do IBGE forneceu os dados até 2000. A partir de 1994 começa a ser divulgado pelo INEP uma série histórica que abrange os indicadores acima elencados.

No ano de 1991, verifica-se que a rede estadual é responsável por 57,47% do total de matrículas, enquanto a rede municipal por 29,78%. Esse número é revertido a partir do ano de 2000, quando a rede municipal passa a assumir 46,74% do número total de matrículas, enquanto a rede estadual assume 44,25%. Essa migração das matrículas para os municípios está presente nas políticas públicas no contexto nacional.

Militão (2007, p. 36), analisando o contexto paulista da educação, observa que São Paulo, desde o início da República, demonstrou interesse em municipalizar o ensino e essa discussão

[...] sempre esteve em pauta nas reuniões de autoridades estaduais responsáveis pelo ensino paulista, resultando muitas vezes numa legislação na qual a solicitação do auxílio municipal em matéria de educação pública era evidente.

Desse modo, as reformas administrativas e pedagógicas na educação paulista serviram como referência para os demais entes da federação. Porém, conforme Militão (2007), a municipalização do ensino paulista teve início durante o governo de Mário Covas, com a instituição das Diretrizes Educacionais para o Estado, documento que regularia as normas para a educação no período de 1995 a 1998. O percentual de atendimento pela rede estadual ao ensino fundamental, no ano de 1995, era correspondente a 79%, da rede municipal 9,7% e da rede privada 11,3%. Processo diferente do que vamos observar no estado de Mato Grosso do Sul, que foi fortemente induzido pelos fundos contábeis para a educação: o Fundef (1997/2006) e o Fundeb³² (2007/2020).

³² A Constituição Federal de 1988 foi alterada nos dispositivos relacionados ao financiamento da educação pública, por meio da Emenda Constitucional n. 14/1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEF), sendo substituído no final de 2006, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com vigência de 2007 a 2020. Nesse sentido, as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional n. 14/1996, que introduziu o Fundef, priorizou o ensino fundamental e alterou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) ao determinar que os estados, Distrito Federal e municípios aplicassem no mínimo 60% dos recursos vinculados à educação para esta etapa da educação básica. O Fundeb foi aprovado pela Emenda Constitucional n. 53/2006 e foi regulamentado pela Lei n. 11.494/2007 e pelo Decreto n. 6.253/2007. A base do FUNDEB é semelhante a do FUNDEF: ambos são Fundos de natureza contábil; o âmbito de atuação de cada Fundo se dá entre os estados e seus municípios; com a redistribuição dos recursos vinculados de acordo com o número de matrículas de cada rede de ensino. A União continuou a determinar o valor mínimo nacional, porém o valor é diferenciado para cada etapa e modalidade, com a União complementando aqueles estados que não conseguem atingir o valor mínimo definido nacionalmente. (BRASIL, 1998; 2007).

Nas Diretrizes Educacionais para o estado de São Paulo estava prevista a reforma educacional nesse estado, por meio do estímulo à transferência do ensino fundamental para os municípios, tendo em vista que, conforme análise situacional do documento, havia sobrecarga na rede estadual em relação às matrículas do ensino fundamental e médio.

O Decreto do estado de São Paulo n. 40.473, de 21 de novembro de 1995, propôs a reorganização das escolas públicas, com a separação dos primeiros quatro anos dos demais, com o objetivo de que os municípios assumissem a responsabilidade pelo ensino fundamental. Para Militão (2007), essa lei foi a que impulsionou os municípios paulistas a se responsabilizarem pelo Ensino Fundamental. Já o Decreto n. 40.673, de 16 de fevereiro de 1996, instituiu o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental, que teria como objetivo o desenvolvimento, a melhoria e a expansão do ensino fundamental em ação conjunta dos poderes executivos estaduais e municipais, por meio de convênios com os municípios, assumindo a responsabilidade total ou parcial da gestão educacional e do ensino fundamental, consolidando a municipalização do ensino obrigatório em São Paulo, o que, segundo o autor, “[...] estaria estagnada há anos no estado de São Paulo, passa então a ter uma curva ascendente e constante.” (MILITÃO, 2007, p. 202).

Por sua vez, de acordo com Fernandes (2013), em Mato Grosso do Sul, foi a partir de 1992 que começou o processo de municipalização do ensino fundamental por meio do programa da Secretaria Estadual de Educação intitulado “Descentralização e Fortalecimento do Ensino de Primeiro Grau”, que transferiu 36 unidades escolares para municípios sul-mato-grossenses. Nesse processo, conduzido pela SEED/MS, os municípios assumiram as escolas do ensino fundamental da Rede Estadual e as demais despesas de manutenção, e o estado ficou com o compromisso de manter o pessoal efetivo e docentes. Ressalta-se que esse processo de 1993 ocorreu somente com escolas dos municípios do interior, mas as escolas da capital não entraram no processo de transferências. (FERNANDES, 2013).

Tabela 2 - Mato Grosso do Sul: Matrículas no Ensino de 1º Grau/Ensino Fundamental por dependência administrativa (1980-2020)

Ano	Total	Dependências			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	230.260	1.013	132.327	77.264	19.656
1991	403.896	1.549	243.874	114.837	43.636
2000	459.475	550	220.351	196.676	39.298
2003	448.822	494	195.770	214.467	38.091

2010	427.034	703	154.830	234.951	36.550
-------------	---------	-----	---------	---------	--------

Fonte: IBGE- Série Estatística do Século XX (1980, 1991 e 2000). Sinopse Estatística/INEP (2003 e 2010).

Nota: A série Estatística do Século XX do IBGE fornece dados até o ano 2000. A Sinopse Estatística do INEP começa a série a partir de 1994. Os dados do ano de 2000 da Série Estatística do IBGE é o mesmo apresentado na Sinopse Estatística de 2000.

Como pode ser observado na tabela 2, em 2003, no sexto ano de implementação do FUNDEF, as matrículas do ensino fundamental das Redes Municipais do estado foram maiores que as da Rede Estadual. E conforme foi observado na Tabela 1, o processo de municipalização, nas matrículas nacionais para o ensino fundamental começou a ser observado nacionalmente nos indicadores do ano 2000 (tabela 1) e no estado veio a acontecer somente em 2003. (FERNANDES, 2013).

Sobre esse processo de municipalização induzida via fundos contábeis, baseado em Oliveira e Teixeira (2001), Fernandes (2013) defende que o processo de municipalização no Brasil ocorreu por várias vias, sendo uma delas por meio da criação das Redes Municipais ou dos Sistemas de Ensinos municipais. A outra forma foi pela atribuição e pela adesão a programas comuns das redes públicas, tais como os Programas da Merenda Escolar, a Construção de Prédios Escolares, inclusive, o Programa de Transportes Escolares, como também por meio da necessidade de autonomia das instâncias municipais, favorecendo a participação local e a autogestão.

Observa-se ainda que a municipalização brasileira também vai ocorrer como anunciado das análises dos fundos contábeis (FERNANDES, 2013), em decorrência de mudanças no cenário nacional e internacional. Em relação a essa última posição, percebeu-se que, a partir da instituição do FUNDEF, orientada por um programa de governo de cunho neoliberal e econômico, foi que o processo de municipalização via matrículas do ensino fundamental alavancou, considerando-se o conjunto das várias reformas instituídas nas mudanças a partir da segunda metade dos anos de 1990.

Assim, a década de 1990 no Brasil foi marcada por um forte movimento de reformas de cunho neoliberal, tendo em vista que o país havia passado por um período de 20 anos de regime militar. Essas reformas, de acordo com Behring e Boschetti (2007), eram justificadas tendo o Estado como o responsável pelas crises econômica e social do país. As reformas tinham por objetivo desregular a economia, atrair capitais, privatizar as empresas estatais, reduzir os preços para os consumidores, oferecer melhor qualidade nos serviços, realizar a abertura do mercado e as reformas previdenciária, da

saúde e da educação, a fim de otimizar os recursos da União para tornar o Estado mais eficiente.

Essa nova configuração da sociedade brasileira, a partir da CF/1988 e do reconhecimento do município enquanto ente federativo de igual dignidade em relação aos demais (União, Estados e Distrito Federal), trouxe para a sociedade brasileira a necessidade de ajustes, possibilitando a esse ente autonomia para legislar sobre as áreas sociais, dentre elas a educação. Em específico, na educação houve a possibilidade de os municípios gerirem os recursos e legislarem, com base na CF/1988, na LDB n. 9.394/1996 e nas demais leis, por meio da criação de sistemas de ensino.

Enquanto definidor dessa política de descentralização do financiamento via Fundos Contábeis, o Fundef, no estado de Mato Grosso do Sul, irá atuar como forte indutor da municipalização da educação.

CAPÍTULO 2

OS SISTEMAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO ENQUANTO ELEMENTOS DE ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Nesse capítulo, será tratado acerca da organização da educação brasileira por meio dos sistemas de ensino, a qual passa pelos entes administrativos da União, dos estados e dos municípios, conforme estabelecido pela CF/1988 e pela LDB n. 9.394/1996.

2.1 O SISTEMA DE ENSINO ENQUANTO ELEMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A LDB n. 9.394/96, no Título IV, a partir do artigo 8º, apresenta a Organização da Educação Nacional. Conforme essa Lei, União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem organizar seus Sistemas de Ensino, em regime de colaboração. E, em seu artigo 11, prevê que: “[...] os municípios poderão ainda optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (BRASIL, 1996).

Gadotti (1994) define sistema como um “todo organizado e articulado” e, nesse conjunto de elementos reunidos, devem ser consideradas as singularidades de cada elemento. O que significa que:

[...] os elementos constitutivos do sistema não perdem a sua especificidade, sua individualidade. Eles apenas se integram num conjunto, numa relação de partes e todo. [...] Um sistema é, portanto, um conjunto coerente, a unidade de múltiplos elementos, reunidos sob um único princípio, ideia [*sic*], concepção ou fim. (GADOTTI, 1994, p. 8).

Para Bordignon (2009), o conceito de sistema independe do tamanho do todo. De acordo com o autor, não é o valor de grandeza que o determina, mas a delimitação desse todo, ou seja, saber o que ele é, como é estruturado, se é harmônico, autônomo e se possui finalidade definida. Desse modo, “[...] a força do todo se torna maior do que a soma das forças de suas partes. Se na ação sistêmica cada parte continuar com o mesmo saber, mesma qualidade, mesma força, é porque não há articulação [...]”. E continua: “O princípio sistêmico supera, ou tende a eliminar, a polaridade dominação-subordinação de uma parte sobre a outra, para estabelecer a cultura da co-operação, da co-evolução, do co-vencer [...]” (BORDIGNON, 2009, p. 26).

Assim sendo, em um sistema é necessário que não existam extremos entre as partes envolvidas, mas que sejam consideradas as singularidades de cada instituição e sua

cultura, propiciando que a união dos diferentes faça com que, unidos, eles se tornem mais fortes. O sistema de ensino é aqui entendido como o “[...] conjunto de escolas ou de redes³³ unificado por um Poder Público e submetido a uma só matriz de normas e controle.” (BRASIL, 2009).

Desse modo, conforme Saviani (2010, p. 382),

[...] para se ter um “sistema educacional” – que evidentemente deverá preencher os três requisitos mencionados, a saber: intencionalidade (sujeito-objeto), conjunto (unidade-variedade), coerência (interna-externa) – é preciso acrescentar às condições impostas à atividade sistematizadora (educação sistematizada), esta outra exigência: a formulação de uma teoria educacional. [...] sistema não é unidade da identidade, uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade. Ao contrário, participam do todo, integram o sistema, na forma das respectivas especificidades. Em outros termos: uma unidade monolítica é tão avessa à idéia [*sic*] de sistema como uma multiplicidade desarticulada. Em verdade, sistematizar significa reunir, ordenar, articular elementos enquanto partes de um todo. E esse todo articulado é o sistema.

Saviani (2010) reitera ainda que, para que se tenha um sistema educacional, é preciso articular a intencionalidade, o conjunto das diferentes instituições, a coerência e acresce aos três elementos o planejamento, que constitui a teoria ou o Plano de Educação. E, para que esse planejamento seja efetivo, deve ser uma construção coletiva, no qual cada cidadão possa contribuir na sua elaboração e efetivação. Para que isso ocorra, é preciso que as pessoas saibam a importância de seu papel em uma sociedade democrática.

Bordenave (1994) ressalta que a participação é uma prática e deve ser construída pela vivência coletiva. Esse autor assevera que existem duas formas de participação: a ativa, quando o cidadão toma parte do processo, e a passiva, em que o cidadão assiste à tomada de decisões, sem que sua opinião seja ouvida. Ao participar ativamente, o cidadão toma consciência de seu papel na sociedade, fazendo parte dos processos decisórios para a coletividade. Desse modo, a participação promove um tipo específico de descentralização, a descentralização do poder, contribuindo para a construção de uma sociedade mais democrática. Democracia deve aqui ser entendida como a participação coletiva e consciente na tomada de decisões.

De acordo com Bobbio (1997), pensador liberal italiano, a democracia é caracterizada pela existência de regras que determinam quem está apto a tomar as

³³ Rede de ensino: conjunto de unidades escolares administrado por um ente público ou privado e caracterizado por uma proposta pedagógica articulada. (BRASIL, 2009, p. 76).

decisões para a coletividade e o modo como elas serão tomadas. Para esse autor, na sociedade moderna, o que se tem é a democracia representativa e, nesse modelo, o eleito deve representar os interesses da nação e não os interesses privados. Desse modo, para Bobbio (1997, p. 25), a democracia representativa “[...] é já por si mesma uma renúncia ao princípio da liberdade como autonomia [...]”.

Bobbio (1997, p. 26) ressalta também que a democracia moderna [...] nasceu como forma de legitimação do controle político do cidadão com seus representantes [...]. Nesse sentido, o que existe é o cidadão, e não o indivíduo na sua especificidade social. Portanto, para ele, a ampliação da democracia não deve ser mensurada pelo aumento da participação social nos espaços em que são oferecidas essas oportunidades, mas na ampliação desses espaços.

De acordo com o mesmo autor, para que exista democracia, as liberdades civis constituem-se em pré-condições e são elas os meios pelos quais os cidadãos aproximam-se dos governantes, reivindicando as demandas de que necessitam. Nesse sentido, na democracia, a tomada de decisão do governante para atender a essas demandas é mais demorada do que na autocracia³⁴, em virtude da existência do controle das demandas, uma vez que, nesse processo, a autonomia do cidadão é suprimida, fato que na sociedade democrática não acontece.

De acordo com Fernandes (2018, p. 51), discutir educação significa propor o projeto de sociedade que se quer para determinado país, tendo em vista que o tema educação é permeado por um processo antagônico, de disputa entre os grupos sociais. De um lado, existem os que defendem a educação como direito de cidadania e, de outro, os que há os que nutrem a manutenção do modo existente. A relação entre democracia e educação no Brasil teve início na década de 1930, no momento em que se buscava modernizar o Estado brasileiro, sendo a educação o meio que proporcionaria a mão-de-obra necessária para que tal objetivo fosse atingido. Para isso, um grupo de estudiosos da educação formulou um documento denominado “Manifesto dos Pioneiros” e, por meio dele, investigava os principais problemas existentes na educação nacional. Desse modo,

Tratou-se, antes, de propor conciliações entre forças sociais, tendo como imperativo a educação como promotora de ascensão social, por um lado, e por outro a defesa de novos métodos de ensino. A democracia articulada à educação, no ideário escolanovista, acreditava

³⁴ Conforme o dicionário Michaelis, autocracia é o “Sistema político em que um só indivíduo exerce esse poder como governante e pode assumir as formas de despotismo, tirania, ditadura, oligarquia; autarquia, monocracia.” Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=autocracia>. Acesso: 30 ago. 2022.

que a transformação social sem rupturas seria aquela que promoveria o desenvolvimento do País na educação e em seus processos. A democracia, nesse sentido, poderia ser sinônimo de evolução.

A educação foi considerada como elemento importante na transformação do país, porém o Estado brasileiro daquele (e até o presente) momento não a reconhecia como dever, apesar de ter havido reivindicações das camadas sociais nesse sentido, resultando no reconhecimento da educação como direito na CF de 1934, com a instauração do governo militar em 1937, cujo presidente era Getúlio Vargas. Dessa forma, perdeu-se o que havia sido conquistado por intermédio da articulação entre educação e democracia, e a agenda das políticas educacionais no período que sucedeu passou a ser a do regime totalitário.

Após 25 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1959, um outro movimento de renovadores reafirmou, por meio do “Manifesto Mais uma vez convocados”, a pauta sobre educação e democracia. Esse documento continha mais de 189 assinaturas, dentre as quais as de Anísio Teixeira, Darci Ribeiro e Fernando Henrique Cardoso. Porém, segundo Fernandes (2018, p. 55), “Nesse momento histórico, contudo, o movimento não se caracterizou com o mesmo vigor que havia protagonizado em 1932.”

Ressalta Fernandes (2018, p. 57) que, diante do contexto histórico por que o país passava, nesse momento (1959), as reivindicações da sociedade brasileira foram ampliadas (reformas: agrária, fiscal, bancária e eleitoral) e, por mais que a educação estivesse entre as pautas, a articulação entre democracia e educação “[...] se deu em intenso desenvolvimento econômico e curta vida democrática.” A autora ressalta ainda que:

Em face da modernização do Estado Educador no período, a política social, e, como modalidade setorial, a política educacional, emergiu para a sociedade brasileira, tendo como imperativo a formação para o trabalho simples, com vistas a conter fluxos populacionais entre campo e cidade, com caráter seletivo e excludente. (FERNANDES, 2018, p. 57).

Diante disso, a disputa pelos projetos de educação ainda não a propunham como direito, mas como resultado das necessidades apresentadas pela divisão do trabalho. A educação proposta era a educação (simples) elementar, como mecanismo para atender ao modo de produção capitalista e às contradições por ele apresentadas, expropriando o conhecimento e fortalecendo o capital. (FERNANDES, 2018).

No período da ditadura civil-militar, entre os anos de 1965 a 1985, foram implantadas as seguintes políticas econômicas: Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), no período de 1964 a 1966; Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), de 1968 a 1970; e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I – 1972 a 1974; PND II – 1975 a 1979; e PND III – 1980 a 1985). Tais políticas econômicas tinham como objetivo: 1 – acelerar o crescimento econômico; 2 – aumentar o nível de emprego; 3 – aumentar a taxa de investimento no país; 4 – promover o desenvolvimento econômico e social, por meio da industrialização e do investimento em infraestrutura; e 5 – aumentar as exportações e a capacidade de importação.

Conforme Abreu (sd, p. 1), a principal diferença entre os Planos Nacionais de Desenvolvimento e o PAEG e o PED é que os Planos Nacionais foram transformados em leis, após analisados e aprovados pelo Congresso, enquanto os demais eram “[...] documentos que traduziam as intenções do Poder Executivo [...]”.

Nesse sentido, o I PND tinha como objetivo o desenvolvimento do Brasil em curto espaço de tempo. Para isso, segundo Abreu (sd, p. 1), as metas estabelecidas para “[...] colocar o país entre as nações desenvolvidas no espaço de uma geração [...]” seriam: elevar o PIB até o ano de 1974 a taxas entre 8 a 10% e duplicar a renda per capita até o ano de 1980. Como consequência dos resultados apresentados pelas metas para a economia brasileira, haveria elevação na taxa de emprego a 3,2 % até o ano de 1974, redução da inflação e implementação da medida para a política internacional com aceleração do desenvolvimento do país sem impacto no controle da inflação.

Os recursos para o financiamento desse Plano viriam da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), como também de outros órgãos financeiros da União. Assim, o governo federal criou o Programa de Promoção de Grandes Empreendimentos Nacionais, que tinha por objetivo fortalecer e desenvolver a estrutura empresarial nacional.

O II PND tinha entre seus objetivos a elevação da renda per capita a mais de mil dólares e a elevação do PIB a 100 bilhões de dólares até o ano de 1977, tornando a indústria brasileira moderna e competitiva e integrando o país ao mercado internacional, com a produção de produtos manufaturados e produtos primários. Para isso, a região Centro-Sul seria o núcleo básico, onde seriam feitos investimentos na indústria de base, no desenvolvimento científico e tecnológico e na infraestrutura econômica dessas regiões. Esse Programa também previa a ocupação produtiva da Amazônia e da região Centro-

Oeste. Nesse sentido, foi promovida uma política de empregos e renda para elevar o consumo de massa e a educação serviria como mecanismo para qualificação desses trabalhadores. (ABREU, sd, p. 2).

Desse modo, segundo Fernandes (2018, p. 64), durante esse período, a democratização do ensino aparecia na ampliação da oferta de vagas para o trabalho simples e para o complexo. Assim, “[...] não se pode negar que houve uma democratização quantitativa do sistema escolar, ainda que sem nenhuma participação popular e sem nenhum controle social”.

Fernandes (2018) ressalta que, durante o processo da elaboração da Constituição Federal de 1988, havia forte pressão dos movimentos sociais e realização de greves, e a disputa de interesses entre os grupos da sociedade resultaram em um pacto possível para aquele momento. Reitera a autora que, mesmo que o texto constitucional tenha limitado a gestão democrática ao setor público, “[...] o fato de ter sido disposta no texto constitucional, significou uma vitória dos setores sociais do campo democrático e popular.” (FERNANDES, 2018, p. 66-67).

Por várias questões, entre elas a participação de todos os envolvidos na construção do sistema de ensino, é que a democracia se torna um importante elemento da autonomia e da descentralização da escola e do sistema de ensino. Nesse sentido, democracia, para Hora (2007, p. 4), é “[...] uma forma de governo político que envolve a totalidade dos governados e a igualdade de oportunidades, na qual os cidadãos participam direta e plenamente das decisões sociais, através de mecanismos como a eleição de representantes [...]”.

E ainda: a democracia é o exercício de uma prática que as pessoas têm de adotar em suas vidas pessoais e sociais e, além de participarem nos processos decisórios e de estarem informadas sobre o que ocorre dentro das instituições de ensino, a elas devem ser oferecidas oportunidades para que seja efetivada a participação da comunidade em questões políticas, administrativas, com garantia e ampliação de processos democráticos, envolvendo também a preocupação com o currículo, que deve atender os princípios da democracia, além de garantir a educação como um direito de todos os cidadãos brasileiros e como dever do Estado e da família.

2.2 SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AINDA COMO UMA POSSIBILIDADE

Embora o Brasil ainda não possua um Sistema Nacional de Educação (SNE) instituído³⁵, Saviani (2014) afirma que, num país com o sistema federativo, a relação da organização de um sistema nacional possibilitaria que diversas regiões permanecessem unidas na diversidade. Dessa forma, nada mais compatível para a organização da educação brasileira do que um sistema nacional de educação, que possa articular os interesses e as necessidades comuns a cada região. O autor identifica a existência de fatores que dificultam a criação de um sistema nacional de educação: 1) os obstáculos econômicos, 2) a descontinuidade nas políticas públicas educativas, 3) os obstáculos filosófico-ideológicos e 4) os obstáculos legais.

Em relação aos obstáculos econômicos, conforme Saviani (2014, p. 31), a escassez de investimento na educação é verificada desde o ano de 1549, quando a Coroa Portuguesa deveria manter os padres da ordem jesuíta no Brasil, mas apenas repassava à Companhia de Jesus as verbas referentes à manutenção e vestimentas e as construções das escolas eram feitas pela Igreja Católica. A partir do ano de 1564, do total de impostos arrecadados pela Colônia brasileira, instituiu-se que 10% seriam destinados à manutenção dos colégios jesuíticos.

No período de 1759 a 1827, durante as Reformas Pombalinas, instituíram-se as “aulas régias”, que seriam mantidas pela Coroa através do subsídio literário, porém, segundo Saviani (2014), houve dificuldade na cobrança desse tributo. No ano de 1827, foi instituída a lei das escolas de primeiras letras, mas seu objetivo não foi efetivado. Pelo Ato Adicional de 1834, as províncias passaram a se responsabilizar pelo ensino primário, mesmo sem capacidade financeira e técnica para esse nível de ensino, resultando na desobrigação da União em relação a ele. No Segundo Império (1840 a 1888), de acordo com Chaia (1965, *apud* Saviani, 2014, p. 32), o investimento em educação era de 1,80%, sendo destinados à instrução primária e secundária o equivalente a 0,47% do orçamento.

³⁵ O Projeto de Lei Complementar n. 235 de 2019, proposto pelo senador da República Flavio Arns (REDE/PR), prevê a criação do Sistema Nacional de Educação nos termos dos artigos n. 23 e 211 da Constituição Federal de 1988, com o estabelecimento das normas, no contexto educacional, aos entes federados: União, estados, Distrito Federal e municípios brasileiros. O referido projeto, contendo em sua versão original 20 artigos, foi apresentado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte ao Plenário do Senado Federal em 10/10/2019. No dia 09/03/2022, foi aprovada, por 75 votos dos senadores presentes na seção, a Emenda n. 28 (o Substitutivo ao Projeto de Lei n. 235/2019), o PARECER n. 50, de 2022-PLEN/SF. O Substitutivo é composto por um total de 60 artigos. O documento substitutivo prevê o estabelecimento de duas instâncias permanentes de pactuação federativa que servirão de pilares do Sistema: a Comissão Intergestores Tripartite da Educação (CITE) e as Comissões Bipartites de Educação (CIBEs).

Durante o período da Primeira República, segundo Saviani (2014), a educação nacional apresentou melhoria nos índices de alfabetização, quadro que se reverteu na década de 1930, com a industrialização e a urbanização no país. Conforme Ribeiro (2003), no ano de 1932, os investimentos federais eram de 2,1% e passaram, em 1936, para 2,5%. Já o investimento dos estados, que era de 15%, foi reduzido para 13,4%, enquanto o investimento dos municípios sofreu aumento de 8,1 para 8,3%. Além disso, a CF de 1934, no artigo 156, fixou a aplicação mínima de 10% à União e aos municípios e aos estados e ao Distrito Federal 20% da arrecadação dos impostos para a manutenção e o desenvolvimento dos sistemas educativos. Porém, Saviani (2014, p. 33) ressalta que “[...] em 1955 tínhamos os seguintes índices: União, 5,7%; estados, 13,7%; municípios, 11,4%”. Ou seja, percentuais aquém do que constavam na CF de 1934.

Na CF de 1967, elaborada durante o período do regime militar, retirou-se a vinculação orçamentária referente à educação e, na Emenda Constitucional n. 1, de 1969, no artigo 15, § 3, alínea f, foi restabelecida a vinculação orçamentária somente para os municípios. No ano de 1965, o orçamento para a educação e cultura era de 9,6% e, em 1975, passou para 4,31%.

Na CF de 1988, novamente foram estabelecidos percentuais mínimos para o orçamento em educação, sendo fixado no artigo 212 que a União repasse 18% e os Estados, os municípios e o Distrito Federal repassem percentuais mínimos de 25%. Saviani (2014) assevera que, ainda que se tenha garantido pela CF de 1988 esses “mínimos” de investimento, outros impostos foram criados, mas, segundo o autor, mecanismos são utilizados para que tais recursos não sejam vinculados à educação, por não estarem listados como “impostos”. O autor cita como exemplo a utilização

[...] do termo contribuição”, como os casos da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Além disso, instituiu-se a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que permitia subtrair 20% das vinculações orçamentárias.

Ainda quanto aos obstáculos econômicos, no desenho federativo, os municípios possuem grande dependência das receitas provenientes das transferências dos estados e

da união e uma baixa capacidade de arrecadação dos seus tributos próprios³⁶. Dessa forma,

[...] quem menos arrecada são os municípios, onde as políticas públicas de todas as esferas de governo ocorrem na prática. Afinal é no território dos municípios que as pessoas vivem – é nele que se constroem escolas e hospitais municipais, estaduais e federais, e é nesse espaço que todos os serviços públicos funcionam. (EDNIR; BASSI, 2009, p. 27).

Os obstáculos políticos aos quais Saviani (2014) se refere dizem respeito à descontinuidade das reformas políticas adotadas ao longo da história do país e, devido à maneira como acontecem, o autor as denomina de “metáforas do zigue-zague ou do pêndulo”.

As metáforas do zigue-zague se referem às reformas que, por diversas vezes, foram propostas e que, ou sofreram diversas alterações, ou sequer foram implantadas. Para Saviani (2014, p. 34-35), esse movimento iniciou-se desde a independência do Brasil e perdura até os dias atuais, citando como exemplos as “[...] de Paulino de Souza em 1869; de Joao Alfredo em 1871; de Rui Barbosa em 1882; e o do Barão de Mamoré em 1886 [...]”. Ressalta Saviani (2014, p. 35) a preocupação dos ocupantes da pasta da educação em nomeá-las com os seus nomes, como se não fossem políticas de Estado, “[...] desfazendo o que estava em curso e projetando a ideia de que com ele, finalmente, o problema será resolvido.” Movimento que ainda é percebido durante o período republicano, porém é seguido pelo movimento de pêndulo.

A metáfora do pêndulo refere-se à variação entre políticas ora centralizadas e ora descentralizadas. Desse modo,

Se uma reforma se centra na liberdade de ensino, logo será seguida por outra que salientará a necessidade de regulamentar e controlar o ensino. Uma reforma colocará o foco do currículo nos estudos científicos e será seguida por outra que deslocará o eixo curricular para os estudos humanísticos. (SAVIANI, 2014, p. 35).

Para Saviani (2014), esse modelo de políticas educacionais em níveis estaduais e federais, de centralização/descentralização/descentralização/centralização, iniciado no período republicano, perdura ainda nos dias atuais e esse descompasso fez com que o Brasil não superasse o problema da universalização do ensino e da erradicação do analfabetismo, problemas que outros países resolveram entre os séculos XIX e XX.

³⁶ Os artigos 157 e 167 da CF/1988 estabeleceu um sistema automático de partilha da arrecadação tributária. No Brasil, a União é o ente que mais arrecada tributos, seguido dos estados da federação. A união transfere percentuais dos seus tributos aos estados, municípios e ao Distrito Federal, da mesma forma, os estados também transferem aos seus municípios percentuais de sua arrecadação. (BRASIL, 1988).

As políticas educacionais, segundo o mesmo autor, não são tratadas como prioridade e estão sempre sendo adiadas. Nesse sentido, o autor aponta que na CF/1988 dispunha o prazo de 10 anos para União, os estados, o Distrito Federal e os municípios destinarem 50% do orçamento educacional para a resolução do analfabetismo e da universalização do ensino, mas isso não foi consolidado. Além disso, ao final desse período, foi instituído o Fundef, com prazo de mais 10 anos para a mesma finalidade, mas esse fundo foi reformulado e passou a se chamar Fundeb, tendo o prazo de vencimento de 14 anos, ou seja, seu término deveria acontecer no ano de 2020. Já o Plano de Desenvolvimento da Educação foi instituído em 2007, com prazo de término de 15 anos, ou seja, 2022.

Nesse contexto, Saviani (2014, p. 37) resume que a política educacional brasileira acontece muitas vezes em forma de filantropia, pois ao contrário do que está disposto na CF, a União “[...] transfere para a sociedade as responsabilidades pela manutenção e pela garantia de sua qualidade”. Isso demonstra o seu caráter protetador, no sentido de que sempre são lançados dispositivos para adiar a resolução da questão educacional. A fragmentação é apresentada na descontinuidade das políticas e a improvisação no uso de dispositivos legais para baixar decretos, aprovar emendas desnecessárias, sem o uso de medidas que poderiam ter o mesmo efeito.

Nessa descontinuidade, observamos que o PNE (2014/2015) determinava prazo para a criação do SNE de dois anos, a partir da instituição do PNE, conforme o artigo 13 da Lei n. 13.004/2014, mas que ainda não foi efetivado:

O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2014).

Quanto aos obstáculos filosófico-ideológicos, Saviani (2014) afirma que as concepções de sociedade que se pretendem estabelecer para determinada época são determinantes na formulação das ideias pedagógicas. Nesse sentido, o autor ressalta que a sociedade brasileira da segunda metade do século XIX foi composta de tradicionalistas³⁷, liberais e cientificistas³⁸. Os tradicionalistas pretendiam manter sob seu

³⁷ Os tradicionalistas eram os representantes conservadores da Igreja Católica, que pretendiam combater os ideários que colocavam em risco o domínio da instituição sobre a sociedade e seu poder de influência sobre as instituições, notadamente nas instituições de Ensino Superior.

³⁸ Os liberais, representados por jovens que pretendiam levar as ideias liberais às instituições. Os cientificistas acreditavam no saber como meio de superação das mazelas humanas e espirituais.

domínio as instituições educacionais, especialmente as de Ensino Superior, e os liberais e os cientificistas, por sua vez, queriam ramificar as ideias do liberalismo, sendo as instituições de Ensino Superior o meio para a divulgação delas. Portanto, seria de se esperar dos liberais e dos cientificistas que propusessem o ideário da constituição do sistema nacional de educação.

Mas, segundo Saviani (2014, p. 41),

[...] a mentalidade cientificista de orientação positivista, declarando-se adepta da completa “desoficialização” do ensino, acabou por converter-se em mais um obstáculo à realização da ideia de sistema. Na mesma direção se comportou a mentalidade liberal, que, em nome do princípio de que o Estado não tem doutrina, chegava a advogar o seu afastamento no âmbito educativo. (grifo do autor).

Ainda que ao final do Império as condições para que o sistema nacional de ensino fosse criado, com a instrução pública sendo colocada sob a responsabilidade do governo federal, não houve vontade política para a sua materialização, sob o argumento de que a política educacional imperial era descentralizada e assim deveria continuar no período da República. Saviani (2014, p. 42) destaca que, na década de 1930, a educação “[...] começou a ser tratada como questão nacional”, com a formulação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que apresenta uma proposta de sistematização da educação nacional, mas os municipalistas reivindicavam a continuidade da descentralização.

Assim, o projeto original da lei da LDB/1946, elaborada por representantes da educação, propunha a organização de um sistema nacional de educação. Essa Lei foi apresentada à Câmara em 1948, ficando no Congresso por um período de 13 anos (1948-1961) e sofrendo alterações, por meio de emendas e substitutivos, sendo a proposta do deputado Carlos Lacerda a de maior impacto, pois previa a transferência de recursos públicos para instituições privadas de ensino.

Representantes da educação se opuseram à proposta do referido deputado, pretendendo que os recursos fossem destinados à manutenção e à ampliação das instituições públicas de ensino, enquanto a classe liberal previa que as instituições privadas deveriam ministrar o ensino, orientado pela ideologia das famílias, e o papel do Estado seria o de atuar apenas onde as escolas privadas não alcançassem. Após o impasse, foi composto novo texto, que manteve a estrutura tradicional do ensino, sendo a primeira LDB aprovada pela Lei n. 4.024/1961. Nessa lei, no artigo 11, prevê que União, estados e Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, suprimindo, assim, a ideia de

um sistema nacional. Saviani (2014, p. 42) assevera que os ideais liberais a respeito do SNE são visíveis ainda nos dias atuais, porém no contexto do neoliberalismo.

Para Saviani (2014, p. 43), segundo o que está disposto na legislação federal, quando a CF/1988 explicita que existe a base de diretrizes nacionais, fica evidente que seja organizada e oferecida a mesma educação em todo o território nacional, de forma sistematizada, ou seja, o sistema nacional de educação. Seria contraditório, portanto, dizer que a legislação não oportuniza o SNE. De fato, o que não oportuniza são os obstáculos legais e a falta de vontade política no sentido de projetos de educação vigentes.

A organização da educação nacional está expressa no artigo 211, alterado pela Emenda Constitucional n. 14³⁹, de 12/09/1996, estabelecendo que cada membro da federação tem seu compromisso com uma etapa da educação nacional e a Emenda Constitucional n. 14, de 12/09/1996 e pela Emenda Constitucional n. 108⁴⁰ de 26/08/2020.

Dessa forma, à União compete a coordenação das políticas educacionais nacionais, a redistribuição dos recursos e a suplementação destes. Essa distribuição de competências não desobriga a responsabilidade entre eles, mas os une, de modo que cada um tenha de cumprir com suas atribuições, assumindo determinada etapa da educação (BRASIL, 2016). O artigo 211 estabelece nos § 1º ao 3º as responsabilidades em cada etapa da educação nacional pelos seus entes: União, Estados, Distrito Federal e municípios. Desse modo, a União é responsável pelo ensino superior, os estados e o Distrito Federal pelo ensino fundamental e médio e os municípios pelo ensino fundamental e pela educação infantil (BRASIL, 2016).

Segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2007, p. 240),

A Constituição Federal de 1988 começou a alterar o existente, não apenas pela mudança de terminologias (por exemplo, os ensinos de primeiro e segundo graus receberam da denominação de fundamental e médio, respectivamente) como também por questões mais fundamentais como a noção de sistema e sua abrangência nas diferentes esferas administrativas.

³⁹ Alterou os §1º e 2º do artigo n. 211 e criou o § 3º.

⁴⁰ Criou o § 4º do artigo 211 da CF: “ § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas.

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.” (NR).”(BRASIL, 2016)

Apesar das legislações em relação à criação de um sistema nacional, a Lei n. 9.394/1996 – LDB pouco avançou em alterações estruturais na educação, somando-se a isso a reforma educacional de 1995, que interferiu na estrutura pensada pela CF/1988, ao modificar a previsão de um sistema nacional de educação, pois, na versão vencida da LDB, havia a previsão da criação do Sistema Nacional de Educação, de um Fórum Nacional de Educação e de um Conselho Nacional de Educação, que seriam os articuladores dos vários sistemas estaduais e municipais que já haviam sido criados. (LIBÂNEO, OLIVEIRA; TOSCHI, 2007).

Apesar de o atual Conselho Nacional de Educação (CNE) estar vigente e realizar as funções normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, ele não pode ser entendido como uma instância da sociedade civil, como se previa originalmente com a criação do SNE, com a crítica de que o atual modelo do CNE está mais para um órgão de governo do que de Estado. (LIBÂNEO, OLIVEIRA; TOSCHI, 2007). Nesse sentido, não pode ser a instituição garantidora das políticas educacionais desencadeadas. Portanto, o que seria um SNE foi convertido em organização da educação nacional pela LDB n. 9.394/1996, conforme o disposto no título IV, dos artigos 8º ao 20 (BRASIL, 1996).

2.3 SISTEMAS ESTADUAIS DE ENSINO

A LDB n. 9.394/1996 versa no artigo 10, inciso I, sobre a organização, a manutenção e o desenvolvimento dos órgãos e das instituições oficiais do sistema estadual e do Distrito Federal de ensino em relação aos estados e ao Distrito Federal. Conforme o inciso III, deverão os estados e o Distrito Federal “[...] elaborar e executar políticas e planos educacionais em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios.” (BRASIL, 1996). Nesse sentido, de acordo com Souza e Menezes (2015), o Plano Estadual de Educação (PEE), além de ser o instrumento norteador das políticas públicas que apresenta o planejamento, a sistematização e a organização da educação nos estados, é também o elemento de integração entre os três entes (União, estados e municípios) e entre as diferentes redes (públicas e privadas).

Conforme Sari (1999), em relação à educação nos estados brasileiros, cabe aos estados e ao Distrito Federal a organização, por meio dos sistemas de ensino, os quais

deverão articular-se aos municípios para efetuarem a cooperação técnica e financeira, principalmente na oferta do Ensino Fundamental e na Educação Infantil. De acordo com Oliveira *et al* (2018), os órgãos superiores dos sistemas estaduais de educação são: a Secretaria Estadual de Educação e o Conselho Estadual de Educação. A secretaria estadual de educação é o órgão executivo, que exerce as funções de coordenação, supervisão, articulação e de implementação das políticas e ações educacionais. O conselho estadual de educação é o órgão normativo, que exerce as funções de assessoramento, fiscalização, acompanhamento, controle e atua na proposição de políticas educacionais locais.

Fazem parte do sistema estadual de educação as instituições estaduais de ensino, instituições privadas de ensino fundamental e médio, bem como as instituições de educação superior públicas municipais. (BRASIL, 1996).

Segundo Oliveira *et al* (2018, p. 671), a CF de 1934 foi a primeira CF em que constou em seu texto o Conselho Estadual de Educação. Entre outras medidas, essa constituição conferiu ao CNE a elaboração do PNE, propondo medidas para “solucionar problemas educativos” e a distribuição de fundos. Nessa CF, o Conselho Estadual de Educação tinha função “similar” à do CNE. Posteriormente, as menções feitas a respeito do Conselho Estadual de Educação aparecem somente em leis infraconstitucionais, como na Lei 4.024/1961, na Lei 5.692/1971 e na LDB n. 9.394/1996.

Ainda conforme Oliveira *et al* (2018), foi por meio da Lei n. 4.024/1961 que o Conselho Estadual de Educação foi organizado, com funções normativas, deliberativas e opinativas sobre os sistemas estaduais de educação. Cabia aos estados a organização administrativa e política de seus sistemas estaduais de educação. De acordo o artigo 16 da Lei n. 4.024/1961, os Estados e o Distrito Federal tinham competência para autorizar o funcionamento de escolas de ensino primário e médio não pertencentes à União, além de reconhecê-los e inspecioná-los. (BRASIL, 1961).

2.4 O PAPEL DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO

Analisando a trajetória dos Conselhos de Educação, observou-se que, na sua implementação, anterior à CF/1988, eles funcionavam como órgãos normativos dos sistemas estaduais e federal de ensino, principalmente em relação à legislação e às normas

e ao planejamento educacional, com caráter eminentemente técnico, assessorando as Secretarias de Educação e o próprio Ministério da Educação (BORDIGNON, 2009).

Os municípios que porventura tinham criado os seus Conselhos de Educação integravam os respectivos Sistemas Estaduais de Ensino com suas funções delegadas pelos conselhos estaduais, detendo, ainda que de forma limitada, algum espaço para discutir as questões educacionais locais. (BRASIL, 1971).

A partir da CF/1988, os municípios deixam de ter o caráter eminentemente técnico e outras funções são incluídas nas suas áreas de atuação, como, por exemplo, a de acompanhar a implementação das políticas públicas e ainda como um instrumento de participação fundamentado no princípio da gestão democrática.

No bojo do Parecer n. 05/1997 do Conselho Nacional de Educação, que esclareceu pontos sobre a constituição dos sistemas municipais de ensino, foi apontado que os municípios pudessem instituir seus sistemas dentro de um tempo necessário para adequar e formular suas leis, e que essa decisão deveria ser reportada aos Conselhos Estaduais de Educação e às Secretarias Estaduais de Educação. Nesse mesmo ano, houve a Deliberação do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul n. 223/1997 sobre o assunto.

A Deliberação do Conselho Estadual de Educação, ancorada no Parecer do Conselho Nacional de Educação, delineou as condições normativas para os municípios instituir, integrar ou compor com o Sistema Estadual de Ensino e também a mediação que seria necessária para a atuação dos Conselhos de Educação⁴¹ nessas novas formas de organização da educação no nível local. Se a opção for a de criar o sistema municipal, ela deverá constar na Lei Orgânica do Município, e a rede municipal deixa de ser um subsistema, como ocorria antes da CF/1988, quando ele tinha apenas a incumbência da administração da sua rede.

De um modo ou de outro, em face da atribuição de uma maior autonomia aos Municípios, estes se viram diante de desafios concernentes à: participação no Regime de Colaboração, de forma solidária, junto aos Estados e à União; previsão da educação municipal, enquanto capítulo específico, na formulação de suas Leis Orgânicas

⁴¹ O Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul foi instituído em 1979, pelo Decreto-Lei nº 08/1979, sendo estabelecido pela Constituição Estadual de 1989. O artigo 197 delibera sobre o Conselho Estadual de Educação como órgão consultivo, deliberativo e normativo. Da polícia *[sic]* estadual de educação. No parágrafo único trata da composição, da estrutura administrativa, do funcionamento e as atribuições que serão definidas por lei. (MATO GROSSO DO SUL, 2011).

(LOs); elaboração dos Planos Municipais de Educação (PMEs); constituição de seus Conselhos de Educação e também de Acompanhamento e Controle Social. (SOUZA; FARIA, p. 931, 2004).

Se a opção for a de integrar o Sistema Estadual, significa que o município mantém a sua rede própria de escolas e continua destinando os percentuais do financiamento vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Se tiver criado o Conselho Municipal de Educação, deve mantê-lo com a prerrogativa de que esse Conselho não será normativo. Nesse caso, o município abre mão de parte da sua autonomia e a função normativa fica submetida ao Sistema Estadual (SARI, 1999). Ou seja, descentraliza em relação à execução dos serviços e centraliza em relação às decisões e pode ter no Conselho Estadual membros representando a municipalidade ou pessoas que representam o conjunto dos municípios por meio das entidades representativas.

Nesse sentido, de acordo com Pereira (2014), a história dos Conselhos de Educação no Brasil tem início em 1911, quando foi criado o Conselho Superior de Educação. No ano de 1925, houve a criação do Conselho Nacional de Ensino e, entre os anos de 1931 a 1936 houve o início do funcionamento do Conselho Nacional de Educação, que manteve essa denominação de 1936 a 1961, quando foi aprovada a primeira LDB do país, a Lei 4.024/1961. Ainda segundo a autora:

[...] 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. (PEREIRA, 2014, p. 40).

A partir da CF/1988, os conselhos municipais de educação passaram a assumir a dimensão política, com a participação de representantes da sociedade nos processos decisórios. Anteriormente, a composição dos conselhos de educação era feita por funcionários públicos, com cargo de chefia, e por diretores de escolas. As funções eram

técnicas, de planejamento e gestão do ensino, auxiliando o governo na definição de normas elaboração de compêndios escolares, credenciamento e fiscalização das instituições de ensino. Atualmente, os conselhos de educação, como órgãos de Estado, devem representar a vontade da população. (PEREIRA, 2018).

No estado de Mato Grosso do Sul, o Conselho Estadual de Educação foi criado por meio do Decreto-Lei n. 08, em 01/01/1979, como órgão colegiado, integrante do Sistema Executivo para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (SEDRH)⁴². É um órgão normativo, pertencente ao Sistema Estadual de Educação do estado de Mato Grosso do Sul e vinculado à Secretaria Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul. O artigo 197 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul dispõe que: “O Conselho Estadual de Educação é órgão consultivo, deliberativo e normativo da polícia estadual de educação. Parágrafo único. A composição, a estrutura administrativa, o funcionamento e as atribuições do Conselho Estadual de Educação serão definidos por lei.” (MATO GROSSO DO SUL, 1989).

Enquanto órgão consultivo, o conselho responde a consultas sobre questões que lhes são submetidas pelas escolas, pela Secretaria de Educação, pelo Ministério Público e demais entidades representativas, por qualquer cidadão ou grupo de cidadão, de acordo com a Lei.

Enquanto órgão deliberativo, o conselho decide sobre a organização, a estrutura e o funcionamento das instituições educacionais vinculadas ao Sistema Estadual de Educação de MS, no que se refere: ao credenciamento e ao reconhecimento de instituições educacionais; à autorização de funcionamento de cursos; ao reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de educação superior; à autorização de experiências pedagógicas; à suspensão do funcionamento de cursos autorizados e à cassação de atos concedidos por este Conselho. (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

Levando-se em conta as funções normativas, é de sua responsabilidade: autorizar o funcionamento das escolas integrantes do Sistema Estadual de Educação e elaborar normas de assessoramento superior da política educacional do estado.

2.5 SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO

⁴² Extinto pelo Decreto-Lei n. 179 em 30/7/1979, no governo de Marcelo Miranda Soares. Disponível em: DECRETO-LEI Nº 117 DE 30/07/1979 (net.ms.gov.br). Acesso em 10/05/2022.

As legislações nacionais, a CF/1988 e o artigo 11 da LDB n. 9.394/1996 possibilitam aos municípios a implantação de sistemas municipais de ensino. Na LDB n. 9.394/1996, o artigo 11, parágrafo único define que os municípios, caso optem por não criar seus sistemas de ensino, poderão ainda integrar-se ao sistema estadual ou compor com os estados o sistema único de educação básica (BRASIL, 1988; BRASIL, 1996). As implicações relativas à adesão do sistema de ensino nos municípios serão apresentadas na próxima seção, assim como a viabilidade para que essa adesão ocorra.

A CF/1988 possibilitou ao ente município constituir seus sistemas de ensino, tendo, dessa forma, autonomia para organizar-se pedagógica e administrativamente em relação à educação de seu município. Assim, esse ente não tem mais a necessidade de ser um subsistema do Sistema Estadual de Educação. Para tanto, ao decidir pela criação de seu sistema, ele deve elaborar um anteprojeto de lei, encaminhá-lo à câmara municipal, aguardar a aprovação da lei e efetivar a implementação do sistema. A formalização do ato, caso seja do Executivo, será por meio de Decreto; se pela Secretaria de Educação por meio de Portaria e, em casos onde exista o Conselho de Educação, por meio de Resolução. (BORDIGNON, 2009).

Caberá a esse município que optar por criar seu sistema de ensino encaminhar à Câmara Municipal um Projeto de Lei constando a proposição pela organização de seu sistema, “[...] especificando sua intenção (artigo 2º e 3º LDB), sua jurisdição (artigo 18 – LDB) e instituições a serem mantidas e/ou fiscalizadas pela Secretaria de Educação, ou órgão equivalente, do Município, conforme determinação na respectiva Lei Orgânica.” (MATO GROSSO DO SUL, 1997, p. 2). Assim, o planejamento e a execução das políticas educacionais passam a ser responsabilidade do município, em parceria com a União e o estado.

Cabe ressaltar que esses sistemas municipais de ensino possuem seus respectivos elementos constituintes: o conjunto de normas; a Secretaria de Educação; o conselho municipal de educação; as unidades educacionais municipais e as de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada (BORDIGNON, 2009).

Ao instituir o sistema municipal de ensino, segundo Sari (1999), o órgão administrativo da educação é a secretaria municipal de educação, e esse órgão passa a ser o gestor do sistema de ensino. À secretaria municipal de educação caberá: a autorização de funcionamento, o credenciamento e a supervisão das instituições privadas de educação infantil, que antes eram de responsabilidade do Sistema Estadual de Ensino; além das

funções que já eram de sua responsabilidade: autorização, credenciamento e supervisão da rede municipal de ensino.

No sistema municipal de ensino, o Conselho Municipal de Educação tem o papel de articulação e mediação das demandas educacionais do seu município e assume as funções normativa, consultiva, fiscalizadora e mobilizadora. Em sua composição, deverá haver a representação de segmentos educacionais e dos diversos setores da sociedade por ela indicados⁴³.

Na definição da composição do conselho municipal de educação, de acordo com Sari (1999, p. 32), normalmente as “[...] mais utilizadas são paridade ou a relação de um terço de representantes do Executivo e dois terços da sociedade”. Por ser o conselho municipal de educação o órgão que terá função normativa dentro do sistema municipal de ensino, a composição de seu colegiado deverá ser preenchida de modo que os membros possuam capacidade técnica e política. Desse modo:

O Conselho Municipal de Educação precisa ser um órgão autônomo, com clareza da importância do seu papel e disposto a trabalhar para que o município desenvolva educação de qualidade para todos. Para além de aconselhador e consultor, o CME deve ser um órgão de controle social, para tornar a educação um assunto de cidadania. (SARI, 1999, p. 33).

Sarmiento (2005, p. 1374) afirma que, ao criar o sistema municipal de ensino, o município declara seu compromisso com a educação,

[...] uma vez que pressupõe uma decisão pautada em lei, devendo ser interesse do executivo, aprovada pelo legislativo e contar com a participação de setores das comunidades nos Conselhos Municipais de Educação, parte integrante do sistema.

Werle, Thum e Andrade (2008, p. 80) ressaltam que “[...] a criação de sistema municipal de ensino constitui-se em um elemento relevante por expressar a participação da comunidade nas decisões locais”. Porém, as políticas públicas ora são efetivadas com caráter de descentralização, com as transferências de recursos sendo realizadas diretamente aos estabelecimentos de ensino, sem considerar as instâncias intermediárias (Conselho Municipal e Secretaria de Educação), ora de recentralização com os programas

⁴³ Entidades do magistério municipal, estadual e privado, executivo municipal, entidades do magistério do ensino superior, escolas municipais e estaduais, instituições de ensino superior de formação do magistério, Sistema Estadual de Educação, instituições privadas de ensino, entidades de pais de alunos, entidades estudantis, associações e sindicatos patronais, sindicatos de trabalhadores e outras que variam de acordo com a realidade de cada município. (SARI, 1999).

de repasse diretamente para as escolas (Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE ⁴⁴) e o programa TV Escola ⁴⁵. Para as autoras,

Esses são exemplos de recentralização, muitos desenvolvidos com recursos de agências internacionais de financiamento, que, apesar dos atuais discursos de descentralização, materializam práticas de domínio de instâncias nacionais sobre as subnacionais. (WERLE *et al*, 2008, p. 80).

Para as autoras⁴⁶, as políticas educacionais apresentadas no percurso histórico do país são intrincadas, caracterizando-se por sua descontinuidade e, desse modo, dificultam a participação. De acordo com a legislação atual, as instâncias federal, estadual/distrital e municipal estão em posição de horizontalidade, o que possibilita a autonomia, mas é preciso desenvolvê-las, e os sistemas municipais de ensino são um meio para isso.

⁴⁴ PDDE consiste na assistência financeira às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. O objetivo desses recursos é a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica. (BRASIL, 2022).

⁴⁵ Canal do Ministério da Educação - MEC, distribuído em multiplataforma, que tem como objetivo democratizar o ensino básico e elevar a qualidade da educação brasileira. (BRASIL, 2022).

⁴⁶ Werle *et al* (2008).

CAPÍTULO 3

OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Dentre as indagações que este capítulo pretende responder, por meio das Leis Orgânicas e dos Planos municipais de ensino, a primeira questão é se esses documentos expressam as finalidades da criação dos SME ou se constituem em termos genéricos da Lei Maior. Em segundo lugar se a opção por criar o SME é a efetivação da autonomia municipal ou se meramente política de descentralização ou de desconcentração. E, por fim, se a questão da democracia foi contemplada nos documentos de criação dos SME, uma vez que este é o princípio educacional a ser perseguido pela gestão dos sistemas e das escolas públicas do país.

3.1 O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Para contextualizar o estado de Mato Grosso do Sul, é preciso iniciar lembrando que esse estado, antes de ser considerado ente federativo, pertencia ao estado de Mato Grosso. De acordo com Bittar (1999, p. 94), a ideia separatista durou mais de um século antes de ser resolvida e

[...] os dois estados já existiam antes mesmo de 1977: sul e norte, desde os tempos coloniais, viveram apartados. O norte mais identificado com a Amazônia; o sul influenciado por São Paulo e por elementos culturais do Rio Grande do Sul e do Paraguai.

Ressalta Bittar (1999) algumas curiosidades sobre Mato Grosso, como o fato de Campo Grande, apesar de não ser a capital do estado, ter sido ligada por rodovia asfaltada a São Paulo antes mesmo do que à capital Cuiabá. Até o momento da chegada dos trilhos da Noroeste do Brasil, norte e sul do estado eram interligados pela utilização dos rios Paraguai e Cuiabá, o que tornou as cidades Cuiabá e Corumbá próximas culturalmente, evidenciando o distanciamento existente entre as demais cidades do estado. Algumas famílias, como a dos Barbosa, Azambuja, Coelho, Garcia, Moraes, Pereira e Sousa são citadas como as pioneiras em Mato Grosso.

O sul do estado de Mato Grosso foi povoado inicialmente por paulistas e mineiros, no início do século XIX, os quais ocupavam terras que já tinham donos os

indígenas, mas encontravam respaldo legal em uma carta de 1874, assinada pelo imperador D. Pedro II, que permitia a eles ocupar as terras mesmo que já estivessem ocupadas e nelas cultivar e criar animais. Em seguida, vieram os gaúchos e imigrantes paraguaios e povos de outros continentes. Conforme Queiroz (2006), em textos/documentos sobre o estado de Mato Grosso, percebe-se a negação ao indígena na formação desse estado, pois citam-se povos de outras regiões, como os paulistas, mineiros e os rio-grandenses.

O autor mesmo afirma que a parte sul do estado era mais desenvolvida em relação ao norte, e os próprios moradores se autodenominavam “[...] civilizados, modernos e economicamente desenvolvidos.” (QUEIROZ, 2006, p. 164). Nessa parte do estado, os proprietários preocupavam-se com as propriedades rurais e com a qualidade do rebanho bovino, suíno e de aves, implantando novas raças reprodutoras. Esses fazendeiros, para facilitar o acesso às suas propriedades, faziam por conta própria estradas e construíam pontes. Em todas as cidades do sul do estado havia ligação por estradas, sendo raros os casos em que não havia o acesso de automóveis às fazendas.

Segundo Queiroz (2006), na parte sulista, via-se a expansão não só da pecuária, mas também da agricultura e, sob influência do estado de São Paulo, os agricultores utilizavam tecnologias que proporcionaram a cultura de café, arroz, milho, trigo, frutos, mate, entre outros. A atividade industrial também era destaque, como a de açúcar na Usina de Miranda, além de calçados, arreios, bebidas, cal e construção civil. Além das condições climáticas que, segundo o pesquisador foram favoráveis para o desenvolvimento do sul de Mato Grosso, percebia-se em seus moradores o desinteresse pelos cargos públicos e o interesse em desenvolver-se economicamente, diferentemente do que era observado na população do norte do estado.

A região sul do estado, ainda segundo Queiroz (2006), produzia cerca de 67% das riquezas de Mato Grosso, enquanto somente a cidade de Cuiabá gastava 65% dos impostos arrecadados. Embora o sul do estado possuísse o dobro da população, existiam apenas 40 escolas públicas em todas as cidades dessa parte do estado, enquanto na parte central havia 100 escolas. Desse modo, percebe-se que os investimentos públicos eram vistos na parte central e norte do estado e no sul faltavam escolas, delegacias e investimento na área da saúde. Esse fato gerou descontentamento nos sulistas, fazendo surgir o movimento divisionista da década de 1934, respaldado no documento Liga Sul-

mato-grossense, idealizado por estudantes das elites sulistas que reivindicavam a criação de uma unidade federativa no sul do estado.

Para Queiroz (2006), o interesse pelo divisionismo surgido na década de 1930 deveu-se ao fato de as elites sulistas não se sentirem representadas pelos políticos do norte do estado e tampouco sentiam-se fortes o suficiente para concorrer às eleições com as oligarquias nortistas. Instaurado o período de governo militar no Brasil, a partir de 1937, sob a gestão de Getúlio Vargas, o combate ao regionalismo foi efetivo, mas Vargas percebia a necessidade de efetivar a ocupação de áreas desertas no sul do território mato-grossense. Fizeram parte dessa política a Colônia Agrícola de Dourados e o território federal de Ponta Porã, ambos criados em 1943. No ano de 1946, a Constituinte reintegrou o território federal de Ponta Porã ao estado de Mato Grosso.

A divisão do estado encontrou respaldo durante o governo militar de Ernesto Geisel, influenciado pelo general Golbery Costa e Silva, que via na ocupação territorialista uma forma de estímulo ao desenvolvimento capitalista e ainda por ser o sul do estado região de fronteira, a qual poderia sofrer influência de guerrilhas ou de ataques subversivos. Essas ocupações de espaços vazios incluiriam a região Centro-Oeste e fariam a integração do território nacional.

O *locus* da pesquisa, o estado de Mato Grosso do Sul, foi criado pela Lei Complementar n. 31, de 11/10/1977, durante o período militar, no governo do Presidente Ernesto Geisel e instalado no dia 01/01/1979, mesmo dia em que houve a revogação dos atos institucionais⁴⁷. Bigarella e Oliveira (2018, p. 186) afirmam que a implantação do novo estado representava:

[...] uma das estratégias do governo militar para divulgar o seu projeto político, social, econômico e ideológico, de caráter desenvolvimentista e modernizador, centrado no planejamento, na ação estatal e na economia de mercado mundial, presente no II Plano de Nacional Desenvolvimento (1974-1979). Tratava-se de um plano de investimentos públicos e privados dirigidos aos setores de infraestrutura, bens de produção, energia e exportação, o qual dependia, para sua viabilização, de fontes de financiamento público e externo.

⁴⁷ Ato Institucional nº 1 /1964 – cassou o mandato dos políticos de oposição; Ato Institucional nº 2 /1965 - extinguiu os partidos existentes e estabeleceu o bipartidarismo; Ato Institucional nº 3/1966 – estabeleceu que os prefeitos de capitais e municípios da área de segurança nacional e os governadores dos estados deveriam ser nomeados pelo governo militar; Ato Institucional nº 4/1966 – obrigou o Congresso a votar o projeto da Constituição de 1967; Ato Institucional nº 5/1968 – fechou o Congresso, suspendeu garantias constitucionais e deu poder ao Executivo, poderes legais para legislar sobre todos os assuntos. (BASTOS, 1999).

A intenção do governo federal naquele momento seria obter uma ocupação territorial maior, com melhor aproveitamento da região Centro-Oeste e da Amazônia, com o objetivo de tornar o país produtivo, sob o discurso de que o Brasil teria vocação agrícola (BIGARELLA; OLIVEIRA, 2018, p. 187). Desse modo, o estado de Mato Grosso do Sul deveria ser um “modelo” para o projeto político e ideológico do regime militar vigente no país. Assim, o estado teria: “[...] uma estrutura enxuta, com um número reduzido de fundações e setores administrativos descentralizados (diretos e indiretos), capazes de atender todas as suas obrigações e responsabilidades, e aos municípios. (BIGARELLA; OLIVEIRA, 2018, p. 188).

Segundo Bittar (1999), apesar de sua criação, o estado de Mato Grosso do Sul já nasceu com uma crise política causada pela escolha de seu primeiro governador, uma vez que na antiga política mato-grossense prevalecia a falta de renovação. A disputa pelo mandato se deu entre Pedro Pedrossian e Harry Amorim Costa. A escolha pelo gaúcho Harry Amorim deveu-se a critérios técnicos, por não ser político, resolvendo assim as “divergências dos políticos locais”. (FERNANDES, 2001, p. 66).

De acordo com Fernandes (2001), os dois primeiros governadores de Mato Grosso do Sul, Harry Amorim Costa e Marcelo Miranda Soares, foram as exceções no quadro que se apresentava até então, ou seja, pelo fato de as oligarquias e as elites políticas estarem sempre se revezando no cargo já antes da criação do estado. O governador Harry Amorim Costa cumpriu 6 meses de mandato e, nesse período, foi criado o Sistema Executivo para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (SEDRH), por meio do Decreto n. 8/1979, uma estrutura que deveria seguir os padrões do “estado modelo”, ou seja, reduzindo as despesas da máquina governamental.

O SEDRH compreenderia cinco fundações: Desporto, Cultura, Educação, Saúde e Trabalho e Promoção Social. Conforme Fernandes (2001, p. 79), esse sistema “[...] promovia a desconcentração das ações do Estado, ao se passar a execução e o financiamento dos programas sociais para os municípios.” Desse modo, a gestão desse sistema favorecia a tomada de decisões diretamente com os prefeitos dos municípios e com o executivo estadual, rompendo com a dinâmica da articulação clientelista de líderes políticos e do poder legislativo, sendo o SEDRH responsável pelas nomeações de cargos e pela distribuição dos recursos financeiros das fundações.

Com a saída de Harry Amorim Costa, assumiu o governo Marcelo Miranda Soares, mineiro e engenheiro, que governou o estado por 15 meses (de junho de 1979 a

setembro de 1980). Nesse período, uma de suas atribuições foi extinguir o Sistema Executivo para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (SEDRH) e criar as secretarias governamentais, entre elas a Secretaria Estadual de Educação.

O primeiro governador eleito do estado de Mato Grosso do Sul foi Wilson Barbosa Martins, advogado que pertencia ao PMDB, partido que representava a oposição ao partido vigente. Para Bittar (1999), ainda que a eleição de Wilson Barbosa Martins representasse uma “esperança de renovação política”, o próprio Wilson era herdeiro de velhos conhecidos da política do antigo Mato Grosso. Desse modo, não representava algo novo, mas a continuidade de antigas famílias no poder. Segundo Bittar (1999, p. 110),

Em grande parte isso ocorreu porque não houve, no período de gestação de Mato Grosso do Sul, a emergência de novas lideranças no cenário político. Não tendo havido um partido que empalmasse a causa separatista e tendo sido a própria divisão um ato de cima para baixo, uma vez criado o novo estado, a tendência foi a consolidação das lideranças já existentes antes de 1977.

Para Bittar (1999), o que aconteceu no estado de Mato Grosso do Sul até o ano de 1998 foi a troca dos mesmos políticos dentro dos partidos, mas essa ação não representava renovação, mas a reedição do “estado-modelo” pelas oligarquias políticas que tanto haviam lutado pela divisão do Mato Grosso. Nesse período da criação do estado, foram governadores, respectivamente, Wilson Barbosa Martins (1983-1986 e 1995-1998), Marcelo Miranda Soares (1987-1991) e Pedro Pedrossian (1980-1983 e 1991-1995).

Em 1998, foi eleito para governador o bancário José Orcírio Miranda dos Santos, o Zeca do PT. Com a coligação Muda Mato Grosso do Sul, obteve no primeiro turno das eleições 32,7% dos votos, mas, no segundo turno, recebeu o apoio do ex-governador Pedro Pedrossian e conseguiu derrotar o candidato de Wilson Barbosa Martins, Ricardo Bacha (PSDB). Para Bittar (1999), a vitória do candidato do partido de esquerda representava o rompimento de dominação pelos antigos líderes políticos do estado e a convicção da autonomia política, por ele ser o candidato do Partido dos Trabalhadores, representante sindicalista, ter sido apoiado pelo movimento dos sem-terra e, no segundo turno, por grande parte dos fazendeiros.

Conforme Catanante (2008), na elaboração do programa de governo para o período de 1999 a 2002, denominado Proposta de Educação do Governo Popular de Mato Grosso do Sul, houve a participação de dois grupos de educadores: o primeiro composto por pessoas que participariam da gestão da educação do estado e o segundo grupo,

formado por profissionais da educação, quais sejam: profissionais da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio, do ensino superior, da educação do campo e demais profissionais da educação básica. Nessa Proposta de Educação está apresentado o Projeto Escola Guaicuru, que consiste no projeto político-educacional, para o quadriênio 1999 a 2002. Nesse período foram organizados dois movimentos que promoveram a participação democrática na rede estadual de ensino: os encontros de colegiados e o processo da Constituinte Escolar.

Em 2002, o candidato Zeca do PT concorreu novamente ao cargo de governador, tendo como sua concorrente Marisa Serrano (PSDB) e venceu a eleição, tornando-se o primeiro governador a ser reeleito no estado de Mato Grosso do Sul. Durante seu segundo mandato foi promulgada a Lei n. 3.244/2006, que dispõe sobre a Eleição de Diretores nas escolas da rede estadual.

No ano de 2006, foi eleito para governador, André Puccinelli (PMDB), médico, ex-deputado estadual, ex-deputado federal e ex-prefeito de Campo Grande/MS. A gestão, das políticas educacionais foram marcadas pelo modelo gerencial, eficiente e eficaz, por meio da premiação aos estudantes que se saíssem melhor nas avaliações seriadas. O principal condutor dessas políticas foi o Programa Escola para o Sucesso, que conforme Alves (2015), se baseava na pedagogia da qualidade total e previa a redução na taxa de melhoria nos resultados das avaliações.

No ano de 2014, elegeu-se para o cargo de governador, Reinaldo Azambuja Silva, agropecuarista, ex-prefeito do município de Maracaju/MS, ex-deputado estadual e ex-deputado federal. A gestão de Reinaldo Azambuja em relação às políticas educacionais no estado de Mato Grosso do Sul foi marcada por conflitos com a classe trabalhadora da educação, sendo os principais: a redução do salário dos professores convocados, por meio do Projeto de Lei Complementar n. 266/2019; a redução das licenças sindicais, a alteração do prazo para estabelecimento do piso salarial para 20 horas⁴⁸ e pela tentativa de modificar as eleições para diretores da rede estadual, excluindo funcionários administrativos do processo. No ano de 2018, Reinaldo Azambuja concorreu novamente ao cargo de governador de estado, sendo reeleito para o seu segundo mandato.

3.2 O SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

⁴⁸ Elevou de 2021 para 2024.

No ano de 1979, por meio do Decreto n. 8/1979, que dispõe sobre o SEDRH, criou-se, entre outras entidades, a Fundação de Educação de Mato Grosso do Sul, por meio do artigo 7º, inciso I, com a “[...] finalidade de planejar, promover e executar atividades relacionadas com o ensino no território do estado.” (MATO GROSSO DO SUL, 2022, p. 4), sendo substituída pelo Sistema Oficial de Ensino no estado de Mato Grosso do Sul, instituído por meio do Decreto-Lei n. 101, em junho de 1979.

O Decreto-Lei n. 179, de 30/7/1979, extinguiu o SEDRH e criou, por meio do artigo 6º, o Sistema Estadual de Ensino. No artigo 7º estão estabelecidos os órgãos e as entidades que integram o Sistema Estadual de Educação, que são: 1- órgão central, a Secretaria de Educação; 2- órgão colegiado, o Conselho Estadual de Educação; e 3 - órgãos regionais, as Agências Regionais de Educação.

A Lei 2.787, de 24 de dezembro de 2003, período em que o estado era governado por José Orcírio Miranda dos Santos, institui e organiza o atual Sistema Estadual de Ensino em Mato Grosso do Sul. No artigo 17, está estabelecida como é feita a constituição desse sistema de ensino e, no inciso VI, § 2º, encontra-se o modo como acontece a composição: “[...] Os Municípios que compõem o Estado de Mato Grosso do Sul poderão optar por se integrar ao Sistema Estadual de Ensino.” (MATO GROSSO DO SUL, 2003, p. 4).

Antes do ano de 1988, os municípios poderiam integrar-se ao sistema de educação com o ente estado ou compor com ele seu sistema de ensino. Assim, no caso de o município integrar-se ao sistema estadual de educação, as escolas da sua rede deveriam seguir as normas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Educação. E aos municípios que optassem por compor com o estado, deveriam criar seus Conselhos Municipais de Educação e as normas relativas, mas deveriam seguir as normas do Conselho Estadual de Educação.

Atualmente o estado de Mato Grosso do Sul possui 79 municípios, dos quais, de acordo com dados do Conselho Estadual de Educação, 39 optaram por criar seus sistemas de ensino. Na próxima seção, são apresentados os elementos necessários para que um município possa instituir seu sistema de ensino.

3.3 SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Sari (1999) apresenta como elementos constituintes para a organização da educação municipal quatro pontos principais: 1 – instituições de ensino (municipais de educação básica e privadas de educação infantil); 2 – órgãos municipais de educação; 3 – conjunto de normas complementares; e 4 – plano de educação. Nesse sentido, buscou-se, nesta parte da pesquisa, analisar o documento de instituição dos municípios para verificar se as leis municipais de criação dos sistemas municipais acompanham as normativas nacionais. Como em alguns municípios as leis dos sistemas são anteriores a algumas alterações sofridas pela LDB n. 9.394/1996, foram considerados na análise os elementos constituintes e as funções dos sistemas municipais de ensino e os princípios que vão além dos apresentados na LDB.

Quadro 2- Distribuição dos municípios, conforme a opção de criar, compor ou integrar seus Sistemas de Ensino.

Municípios com Sistema de Ensino Próprio (39 municípios)	Água Clara; Amambai; Anastácio; Antônio João; Aparecida do Taboado; Aquidauana; Aral Moreira; Bataguassu; Bela Vista; Bodoquena; Brasilândia; Caarapó; Camapuã; Campo Grande; Cassilândia; Chapadão do Sul; Corguinho; Coronel Sapucaia; Corumbá; Dourados; Jardim; Ladário; Laguna Carapã; Miranda; Naviraí; Nova Andradina; Porto Murtinho; Paranhos; Ponta Porã; Paranaíba; Ribas do Rio Pardo; Rio Negro; São Gabriel do Oeste; Selvíria; Sete Quedas; Sidrolândia; Sonora; Tacuru; Três Lagoas
Municípios que compõem ou integram o Sistema Estadual de Ensino (40 municípios)	Alcinópolis; Anaurilândia; Angélica; Bandeirantes; Batayporã; Bonito; Caracol; Costa Rica; Coxim; Deodápolis; Dois Irmãos do Buriti; Douradina; Eldorado; Fátima do Sul; Figueirão; Glória de Dourados; Guia Lopes da Laguna; Iguatemi; Inocência; Itaporã; Itaquiraí; Ivinhema; Japorã; Jaraguari; Jateí; Juti; Maracaju; Mundo Novo; Nioaque; Nova Alvorada do Sul; Novo Horizonte do Sul; Paraíso das Águas; Pedro Gomes; Rio Brillhante; Rio Verde de Mato Grosso; Rochedo; Santa Rita do Pardo; Taquarussu; Terenos; Vicentina

Fonte: Lei Orgânica dos Municípios e CEE (2019). Elaborado pela autora.

Conforme demonstrado no Quadro 2, até o ano de 2019, trinta e nove municípios haviam criado os seus Sistemas Municipais de Ensino e quarenta ainda integravam com o Sistema Estadual de Ensino.

Nas especificidades do estado de Mato Grosso do Sul, a criação dos Sistemas Municipais de Ensino próprios iniciou-se em 1997, no primeiro ano de vigência da LDB n. 9.394/1996. Até o final da década de 1990, os municípios de Amambai, Aparecida do Taboado, Bela Vista, Campo Grande, Chapadão do Sul, Corumbá, Dourados, Naviraí e Porto Murtinho implantaram seus sistemas de ensino. Entre os anos de 2000 a 2009 ocorreu a criação de vinte e um sistemas municipais. De 2010 a 2017 criaram-se nove,

número menor que na década anterior, elevando o percentual para 49% de municípios com sistema próprios.

Quadro 3 – Período de criação dos Sistemas de Ensino no Estado de Mato Grosso do Sul

PERÍODO	TOTAL DE MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS
1997 - 1999	9	Aparecida do Taboado; Campo Grande, Corumbá; Dourados; Porto Murtinho; Chapadão do Sul; Amambai; Bela Vista; Naviraí.
2000 - 2009	21	Antônio João; Aral Moreira; Aquidauana; Água Clara; Bataguassu; Bodoquena; Caarapó; Camapuã; Cassilândia; Coronel Sapucaia; Laguna Carapã; Miranda; Nova Andradina; Paranhos; Ponta Porã; Ribas do Rio Pardo; Rio Negro; Selvíria; Sete Quedas; Sonora; Tacuru.
2010 - 2017	9	Anastácio; Brasilândia; Corguinho; Ladário; Jardim; Paranaíba; São Gabriel do Oeste; Sidrolândia; Três Lagoas.

Fonte: Leis dos Sistemas Municipais de Ensino. CEE (2019). Elaborado pela autora.

Conforme informação do IBGE (BRASIL, 2020), até o ano de 2015 o estado de Mato Grosso do Sul estava posicionado entre os dois estados da federação com o menor número de municípios com sistemas próprios, dentro de um cenário nacional também com baixa adesão. Pela classificação do IBGE, dos 39 municípios deste estudo, os que são considerados de médio porte – com população entre 50 e 100 mil habitantes – são: Naviraí, Nova Andradina e Ponta Porã; enquanto os considerados de grande porte são os municípios de Campo Grande, Corumbá, Dourados e Três Lagoas. Ou seja, temos um rol de 32 municípios de pequeno porte, como é o caso do município Rio Negro, com população de 4.758 pessoas.

Uma das hipóteses para esse número pode ser dada por Saviani (2008), quando ressalta a necessidade da construção de um Sistema Nacional de Educação no Brasil. Segundo o autor, a autonomia custa caro e envolve obstáculos econômicos e históricos, que contribuem para a resistência à autonomia e à descentralização nas relações estabelecidas entre os estados e seus municípios.

Ou podemos levantar a hipótese de que o estado de Mato Grosso do Sul se constitui majoritariamente de pequenos municípios e, do ponto de vista fiscal, estrutural e pedagógico, não interessa politicamente para o executivo municipal manter uma estrutura complexa de um sistema próprio. Ao se ampliar o direito, no caso, ter mais autonomia, também há o aumento dos gastos, e o município no sistema de arrecadação

tributária é considerado o ‘primo pobre’⁴⁹ no jogo político e tributário brasileiro. Na partilha do fundo público, em particular nos valores do Fundeb, dados demonstraram que no ano de 2009, na redistribuição dos valores do Fundo estadual, cinquenta municípios tinham que receber a complementação da receita para compor o valor/aluno/ano. Em 2019, o quantitativo de municípios recebendo complementação entre as redes subiu para cinquenta e sete municípios. (BRASIL, SIOP, 2009; 2019).

Essas contradições se revelam na execução das Políticas de Educação na qual impera, ano a ano, a expansão dos gastos, mas não há o aquilamento necessário da colaboração entre União, estados e municípios no financiamento e no exercício das funções redistributivas e supletivas. Como afirma Bassi (2018), percebe-se que nas instâncias estaduais e nacional do desenho do regime tributário, em específico na do financiamento da educação pública, vai-se gerando um padrão menos cooperativo, com mais restrições de recursos, que acabam sobrecarregando os municípios e a sua capacidade financeira.

Para instituir o sistema municipal de ensino, o município, após tomar a decisão por criá-lo, deverá formalizar, por meio de Decreto (Executivo), por Portaria (Secretaria de Educação) ou por Resolução (onde já existe CM). Neste ato, devem constar: o grupo coordenador, a forma de escolha dos representantes, a metodologia dos trabalhos, o cronograma e a forma de validação final da proposta. (BORDIGNON, p. 44).

Quadro 4 – Municípios com Sistema de Educação no Estado de Mato Grosso do Sul: ano e lei de criação

	Município	N. da Lei	Lei Municipal ⁵⁰	Lei Ordinária ⁵¹	Lei Complementar ⁵²	Ano da Lei
1	Água Clara	651	LM		-	2008
2	Amambai	1.536	LM		-	1999

⁴⁹ Ednir e Bassi (2009, p. 28) informam que “[...] entre os mais de 5.500 municípios, menos de quinhentos dispõe de condições econômicas e de receita tributária suficiente para sustentar programas sociais que possam contribuir para diminuir a desigualdade entre os cidadãos” Entre os municípios que dispõem de capacidade econômica se encontram os municípios considerados capitais e aqueles com mais de 50 mil habitantes.

⁵⁰ A Lei Municipal é a fonte principal do direito. É por meio dela que o município cria e restringe direitos e obrigações. Disponível em: <https://camaraflorealsp.gov.br/NormasJuridicas.aspx>. Acesso: 22 maio 2022.

⁵¹ A Lei Ordinária (LO) é toda lei que, embora não esteja prevista na Lei Orgânica ou na CF, pode tratar de matéria de interesse do município, desde que não contrarie a LO nem a CF. Disponível em: <https://camaraflorealsp.gov.br/NormasJuridicas.aspx>. Acesso: 22 maio 2022.

⁵² A Lei Complementar complementa uma lei já existente. Disponível em: <https://camaraflorealsp.gov.br/NormasJuridicas.aspx>. Acesso: 22 maio 2022.

3	Anastácio	65			LC	2012
4	Antônio João	698	LM		-	2001
5	Aparecida do Taboado	725	LM	-	-	1997
6	Aquidauana	2009	LM		-	2006
7	Aral Moreira	590 e 811	LM	-	-	2003 e 2017
8	Bataguassu	1.267	-	LO	-	2004
9	Bela Vista	1.078	LM	-	-	1999
10	Bodoquena	403	LM	-	-	2004
11	Brasilândia	2.562	LM	-	-	2014
12	Caarapó	859	LM	-	-	2007
13	Camapuã	1.543	LM	-	-	2008
14	Campo Grande	3.404 e 4.507	LM	-	-	1997 e 2007
15	Cassilândia	1.309	LM	-	-	2002
16	Chapadão do Sul	300		LO	-	1998
17	Corguinho	722	LM		-	2013
18	Coronel Sapucaia	671	LM			2002
19	Corumbá	1.523		LO		1997
20	Dourados	2.154	LM			1997
21	Jardim	1.514		LO		2011
22	Ladário	883	LM			2012
23	Laguna Carapã	178	LM			2001
24	Miranda	1.036	LM			2003
25	Naviraí	953 e 1.091		LO		1999 e 2003
26	Nova Andradina	573 e 583	LM			2006
27	Paranhos	306	LM			2002
28	Paranaíba	1.777	LM			2012

29	Ponta Porã	3.171 e 3.560	LM			2000 e 2007
30	Porto Murtinho	1.100	LM			1997
31	Ribas do Rio Pardo	804	LM			2006
32	Rio Negro	543 e 668	LM			2006 e 2011
33	São Gabriel do Oeste	787	LM			2010
34	Selvíria	602	LM			2006
35	Sete Quedas	402	LM			2005
36	Sidrolândia	1530	LM			2011
37	Sonora	413	LM			2005
38	Tacuru	675	LM			2005
39	Três Lagoas	2.443	LM			2010

Fonte: CEE de Mato Grosso do Sul (2019) – Elaborado pela autora.

O quadro 4, mostra que 84,62% das leis implementadas são Leis Municipais, 12,82% são Leis Ordinárias e 2,56% são Leis Complementares. De acordo com Bordignon (2009, p. 38), ao instituir o sistema municipal de ensino, por meio de lei municipal, o poder executivo local está afirmando sua autonomia e responsabilização pelo projeto de educação que se deseja para o seu município. Assim, “Ao assumir, com autonomia, a responsabilidade de suas atribuições prioritárias, o município possibilita a dimensão concreta do exercício do poder local, da cidadania ativa.”

Pelo resultado apresentado, pode-se observar que, no ano de 1997, o primeiro ano de vigência da LDB n. 9.394/1996 e do Fundef (EC n. 53/2006), houve maior procura pela instituição de sistema municipal de ensino e os municípios Aparecida do Taboado, Campo Grande, Corumbá, Dourados e Porto Murtinho foram os pioneiros nesse processo.

O ano de 2006 foi o segundo ano em que se observou maior procura pela criação de sistema municipal de ensino, ocorrendo nos municípios de Aquidauana, Nova Andradina, Ribas do Rio Pardo, Rio Negro e Selvíria. Talvez uma das motivações pela procura dos municípios para criarem seus sistemas municipais de ensino nesse ano tenha sido a criação do Fundeb.

Outra questão pertinente se refere à instituição dos Conselhos Municipais de Educação na plenitude de todas as suas funções, com destaque à função normativa no atendimento das especificidades da educação local. Os conselhos, em geral, são órgãos de participação, de representatividade política e civil, com esta última fazendo o contraponto às decisões de governo. A prerrogativa para os Conselhos de Educação, que passam a partir de 1988 de órgão meramente técnico para assumir no seu interior, a dimensão política da participação enquanto órgão plural e democrático dando tônica à descentralização e à autonomia.

No próximo item, será analisada a criação dos Conselhos Municipais de educação.

3.4 OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Os Conselhos Municipais de Educação são órgãos reguladores, com funções definidas e regulamentadas na lei (PEREIRA, 2014, p. 40). Nesse sentido, sendo eles um elemento colegiado relevante para a constituição dos sistemas municipais de ensino, buscou-se, nesta parte do texto, contextualizar os conselhos municipais de educação nos municípios de Mato Grosso do Sul, utilizando como referência as Leis Orgânicas Municipais. Desse modo, verificou-se que nos 39 municípios sul-mato-grossenses que criaram seus sistemas de ensino, todos possuem Conselhos Municipais de Educação. O quadro 5 apresenta os municípios que se destacam ou por ampliarem sua regulamentação em relação à legislação nacional (LDB/1996) e estadual (Constituição Estadual/1989) ou por terem seu conselho instituído, porém ele não é apresentado na Lei Orgânica Municipal.

Quadro 5 - Mato Grosso do Sul. Conselhos Municipais de Educação

07 Municípios ampliam na regulamentação	08 Municípios que criaram, porém não mencionam seus Conselhos na Lei Orgânica
Água Clara; Caarapó; Camapuã; Dourados; Paranaíba; Sete Quedas; Três Lagoas	Amambai; Aparecida do Taboado; Corguinho; Coronel Sapucaia; Miranda; Paranhos; Sonora; Tacuru;

Fonte: Leis Orgânicas dos Municípios com SME de Mato Grosso do Sul. Elaborado pela autora.

Em sete municípios, observou-se que a legislação municipal não é cópia das legislações nacional e estadual, por ampliarem o papel de seus conselhos de educação. Água Clara⁵³ e Três Lagoas⁵⁴ dispõem sobre a finalidade do conselho, sendo a de garantir a participação da sociedade na elaboração das políticas educacionais e do PME. Em relação à composição dos conselheiros, ela deve ser formada de pessoas da sociedade civil com experiência em matéria de educação, como preconizado por Sari (1999).

O município de Dourados dispõe, no artigo 228 da LOM, além do que está proposto nos demais municípios, que “[...] o Conselho Municipal de Educação possui autonomia administrativa e dotação orçamentária própria com atribuições, composição e funcionamento regidos por lei”. Conforme disposto nas Leis Orgânicas dos Municípios de Caarapó⁵⁵, Camapuã⁵⁶ e Paranaíba⁵⁷, em caso de descumprimento do percentual mínimo exigido na lei, o Conselho Municipal de Educação tem legitimidade para solicitar que o Estado intervenha nesses municípios.

No artigo 172 da LOM de Sete Quedas, está a instituição do Conselho Municipal de Educação, “[...] assegurado o princípio democrático em sua composição [...]”. (SETE QUEDAS, 1990, p. 60).

A legislação do município Brasilândia apresenta, no artigo 78, § 3º de sua LOM, sobre o Conselho Municipal de Educação e sua composição: “Fica criado o Conselho Municipal de Educação, que será composto de 06(seis) titulares e 03 (três) suplentes, nomeados pelo prefeito e aprovados pela Câmara Municipal [...]”. (BRASILÂNDIA, 1990, p. 49). A esse respeito, Cury (2006, p. 41-42) ressalta que:

Um Conselho de Educação é, antes de tudo, um órgão público voltado para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania. Eis porque um conselheiro, membro desse órgão, ingressa no âmbito de um interesse público cujo fundamento é o direito à educação das pessoas que buscam a educação escolar.

⁵³ Artigo 99 (ÁGUA CLARA, 1990, p. 53).

⁵⁴ Artigo 82 (TRÊS LAGOAS, 1990, p. 33).

⁵⁵ Artigo 218, § 2º: O Conselho Municipal de Ensino tem legitimidade para solicitar ao Estado a intervenção no Município, se não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino. (CAARAPÓ, 1990, p. 46).

⁵⁶ O Conselho Municipal de Educação tem legitimidade para solicitar ao Estado a intervenção no Município, se não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (CAMAPUÃ, 1990, p. 40).

⁵⁷ Artigo 298, § 2º : “[...] o Conselho Municipal de Educação tem legitimidade para solicitar ao Estado a intervenção no Município, caso não tenha aplicado o mínimo exigido da receita municipal, na manutenção e no desenvolvimento do ensino”. (PARANAÍBA, 1990, p. 77).

Desse modo, para exercer o papel de conselheiro, o representante deve ter conhecimento profundo da legislação educacional, no sentido de que saiba aplicá-la e, assim, efetivar a cidadania.

3.5 A CONCEPÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REGULAMENTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUE CRIARAM SEUS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: ANÁLISE DAS LEIS ORGÂNICAS E A GESTÃO DEMOCRÁTICA

Sendo a Lei Orgânica a Constituição Municipal, nela estão estabelecidas as leis que organizam e regulam cada município e o Distrito Federal, tendo como elementos fundantes as leis da CF de 1988 e da Constituição Estadual. Desse modo, nessa Lei deve estar expresso o princípio da gestão democrática, que na CF de 1988, está disposta no 206, inciso VI, e na CEMS/1989 está disposta no artigo 189, inciso VI.

Assim, nessa parte do texto buscou-se analisar, por meio das LOM dos 39 municípios que criaram os sistemas municipais de ensino, se o princípio da gestão democrática aparece nas leis orgânicas e nos Planos Municipais de Educação desses municípios. Ressaltamos, conforme Hora (2007, p. 8-9) que a

[...] gestão democrática é a construção coletiva da organização dos sistemas educacionais, da escola, das instituições, do ensino, da vida humana, que se faz na prática, quando são tomadas decisões sobre as políticas educacionais, o projeto político pedagógico, sobre as finalidades e objetivos do planejamento dos cursos, das disciplinas, dos planos de estudos, do elenco disciplinar e dos respectivos conteúdos, sobre as atividades dos professores e dos alunos, sobre os ambientes de aprendizagem, recursos humanos, físicos e financeiros, os tipos, modos e procedimentos de avaliação e o tempo para a sua realização. Isso vai exigir uma direção, uma racionalidade e uma qualidade que terão que ser construídas no pensar e no decidir coletivo.

O quadro 6 apresenta o resultado da análise das LOM, utilizando como categorias: “Municípios que citam a Gestão Democrática na forma da Lei” e “Municípios que não mencionam a Gestão Democrática nas LOM”.

Quadro 6. Mato Grosso do Sul: Categorias de análise da gestão na LOM dos municípios que criaram os seus sistemas de ensino

Municípios que citam a Gestão Democrática na forma da Lei (15 municípios)	Municípios que não mencionam a gestão democrática nas Leis Orgânicas
Água Clara Aral Moreira	Amambai Anastácio

Bela Vista	Aparecida do Taboado
Bodoquena	Antônio João
Caarapó	Aquidauana
Chapadão do Sul	Bataguassu
Campo Grande	Brasilândia
Corumbá	Camapuã
Dourados	Cassilândia
Ladário	Corguinho
Paranaíba	Coronel Sapucaia
Ponta Porã	Jardim
Sete Quedas	Laguna Carapã
Sonora	Miranda
Três Lagoas	Naviraí
	Nova Andradina
	Paranhos
	Porto Murtinho
	Tacuru
	Ribas do Rio Pardo
	Rio Negro
	São Gabriel do Oeste
	Selvíria
	Sidrolândia

Fonte: Leis Orgânicas Municipais dos municípios de Mato Grosso do Sul. Elaborado pela autora.

Na análise das Leis Orgânicas, observou-se que os municípios de Corumbá, Três Lagoas e Água Clara se destacam no avanço⁵⁸ em relação à gestão democrática. O município de Corumbá traz a seguinte regulamentação: “Artigo 170 VI – gestão democrática do ensino, garantida a participação de representantes da comunidade” (CORUMBÁ, 2014, p.48). Já Três Lagoas apresenta:

Art.79-A: O município contará com seu Sistema de Ensino em conformidade com o disposto na lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com o objetivo de organizar, manter e desenvolver a gestão democrática do ensino público, integrando-o às políticas e planos educacionais da União e do Estado (TRÊS LAGOAS, 2006, p. 29).

E Água Clara assim regulamenta:

Art. 96º O Município contará com seu sistema de ensino, em conformidade com o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com o objetivo de organizar, manter e desenvolver a gestão democrática do ensino público, integrando-os à políticas e planos educacionais da União e do Estado, e atuará, prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil (Água Clara, 2004, p. 24-25).

Os demais apresentam regulamentação genérica, no sentido de que são cópias do que está posto na LDB, no Plano Nacional de Educação e no Plano Estadual de Educação.

⁵⁸ Por não serem genéricos do artigo 206 da CF/1988.

3.5.1 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA

De acordo com Adrião e Camargo (2002), a menção da gestão democrática na CF foi um marco, sendo ela concebida como um princípio e, desse modo, serve de referência às demais legislações. Para os autores:

O termo princípio é empregado para designar, na norma jurídica escrita, os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito, ou seja, são afirmações gerais no campo da legislação a partir das quais devem decorrer as demais orientações legais. [...] por se constituírem nas diretrizes para futuras normalizações legais, os princípios não podem ser desrespeitados por qualquer medida governamental ou pela ação dos componentes da sociedade civil, tornando-se uma espécie de referência para validar legalmente as normas que deles derivam (ADRIÃO; CAMARGO, 2002, p. 72).

De acordo com o IBGE (2018), no Brasil, do total de 5.570 municípios, 98,64 % possuem Plano Municipal de Educação. Na região Centro-Oeste, esse valor é de 97,43% dos municípios. Com relação aos estados da região Centro-Oeste, observou-se que, em Goiás, dos 246 municípios, 96,75% possuem PME; em Mato Grosso, dos 141 municípios, 97,16% possuem PME; no Distrito Federal, *a capital federal possui PME; e no estado de Mato Grosso do Sul, todos os 79 municípios possuem PME, conforme pode-se verificar no quadro abaixo.

Quadro 7 - Região Centro-Oeste – Municípios com Plano Municipal de Educação

Estado	Total de Municípios	Com PME	Sem PME	Total com PME (%)
Goiás	246	238	8	96,75
Mato Grosso	141	137	4	97,16
Mato Grosso do Sul	79	79	-	100

Fonte: IBGE (2018).

*O Distrito Federal não possui municípios ligados ao seu território, mas sim cidades-satélites.

No gráfico a seguir, analisamos as estratégias da Meta 19 do conjunto dos 39 municípios de Mato Grosso do Sul que criaram os seus Sistemas Municipais de Ensino.

Gráfico 1 - Análise das Estratégias nos PME de Mato Grosso do Sul⁵⁹ dos 39 municípios de Mato Grosso do Sul em relação à Meta 19 da Gestão Democrática



Fonte: PME dos municípios de Mato Grosso do Sul. Elaborado pela autora

A metodologia de análise dos Planos Municipais de Educação foi realizada em relação ao alinhamento da Meta 19 da Lei nº 13.005/2014 do Plano Nacional de Educação (PNE), que trata da Gestão Democrática. A partir daí, as oito estratégias do PNE foram comparadas em relação aos municípios analisados, buscando observar se estavam em conformidade com o documento nacional, levando-se em conta se os municípios propuseram outras estratégias além daquelas nele contidas, bem como se os municípios avançaram ou retrocederam.

Nos 39 municípios do estado de Mato Grosso do Sul analisados, verificou-se que 38 deles denominam a Meta 19 de Gestão Democrática, conforme o que está estabelecido no Plano Nacional. O único município que altera a ementa da meta 19 em seu PME é Aquidauana, que o intitula de “Meta 19 - Plano de Carreira e Gestão Democrática” (AQUIDAUANA, 2015).

Vale ressaltar que o PNE possui oito estratégias sobre gestão democrática. Nos Planos Municipais, foi observado que as estratégias contemplam o que a lei nacional estabelece, no entanto, os municípios sul-mato-grossenses desenvolveram número maior em relação a essas estratégias, conforme demonstrado no gráfico 1.

O município de Chapadão do Sul é o único que apresenta sete estratégias, no entanto ressalta-se que, mesmo com uma estratégia a menos, os objetivos das propostas são equivalentes as do documento nacional.

Observa-se que os demais municípios apresentam, respectivamente: quatro municípios 8 estratégias; dois municípios 9; três municípios 10; um município 11; cinco municípios 12; oito municípios 13; dois municípios 14; quatro municípios 15; quatro municípios 16; dois municípios 17; dois municípios 20 e o município Paranhos contém 27 estratégias.

Drabach (2010) considera como instrumentos para a efetivação da gestão democrática os seguintes elementos: a participação da comunidade nos conselhos escolares; a eleição de diretores; o projeto político pedagógico e a descentralização e autonomia das instituições escolares. De acordo com a autora, “Estes mecanismos possuem a função de articular a comunidade escolar em torno de um objetivo fundamental, que é a construção de uma educação de qualidade fundamentada nos princípios democráticos”. (DRABACH, 2010, p. 11).

Nesse sentido, nos PME dos municípios sul-mato-grossenses analisados, está explícita a adequação feita por cada município em busca de que seja estabelecida a gestão democrática, ainda que por algum motivo tenham que fazer ajustes para atender aos Planos Nacional e Estadual de Educação. Apresentamos a seguir exemplos de municípios em que foram verificadas essas condições.

O Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação propõem que o prazo para efetivação da Gestão Democrática seja de dois anos. Verificou-se que o município Jardim⁶⁰ estabelece o prazo de cinco anos e Selvíria⁶¹ propõe o prazo de quatro anos.

Com relação à educação indígena, o estado de Mato Grosso do Sul é o terceiro do país em população dessa etnia⁶²; cabe ressaltar que os municípios de Dourados⁶³ e

⁶⁰ Meta 19.6. “Fortalecer a gestão democrática da educação pública por meio de instrumentos e mecanismos legais, no prazo de 5 (cinco) anos de vigência deste PME”, visto que a Meta 19 prevê dois anos de prazo (JARDIM, ANO 2015).

⁶¹ Meta 19.1 de seu PME: “[...] disciplinar a gestão democrática da educação pública, no prazo de quatro anos contados da data da publicação do PME, adequando à legislação local já adotada com essa finalidade.” (SELVÍRIA, 2015).

⁶² Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

⁶³ 19.5 “[...] constituir, no prazo de, no máximo, 1 (um) ano, o Fórum Municipal de Educação de Dourados-MS, incluindo as especificidades da educação indígena, composto por órgãos e instituições representativas da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais e sindicais, para discussão das políticas educacionais, coordenação das conferências municipais e elaboração ou adequação do Plano Municipal de Educação (DOURADOS, 2015).

Caarapó⁶⁴ propuseram em seus Planos Municipais de Educação estratégias visando ao atendimento a essa população.

Sobre a eleição de diretores, o município de Antônio João⁶⁵ se destacou por apresentar sua estratégia negritada em vermelho e o município de Amambai ⁶⁶previu prazo de três anos para efetivação da eleição para diretores. Com relação ao conselho de educação, o município de Dourados⁶⁷ apresenta uma estratégia que garante autonomia ao conselho.

Nesse sentido, Souza (2010) ressalta que a efetivação da democracia nas instituições é um processo moroso, uma vez que muitas pessoas têm a concepção equivocada do significado da democracia. Porém, com ações planejadas, respeitando-se a particularidade de cada localidade, é possível consolidar o seu verdadeiro sentido.

3.6 A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO MATO GROSSO DO SUL

Na seção 1.2 foram feitas as considerações sobre as bases do sistema de ensino a partir do processo de descentralização apresentado historicamente com referência às legislações promovidas pelas Constituições Federais. Nesta parte do texto, serão apresentados os dados de como ocorreu a municipalização do ensino no estado de Mato Grosso do Sul na Educação Básica e no Ensino Fundamental, uma vez que foi essa etapa de ensino o foco das políticas de financiamento por 10 anos, por meio do Fundef, e também porque elas se constituem no maior número de atendimento da educação básica.

Os dados analisados constam do Censo da Educação Básica. Ressaltamos que o Censo é realizado sistematicamente todos os anos pelas Rede de Ensino e o número de matrículas é usado como parâmetro para a redistribuição de recursos, tanto em nível de

⁶⁴ Plano Municipal de Educação de Caarapó – Estratégia 19.13 “[...] assegurar a gestão democrática e compartilhada da escola indígena com normatização própria, respeitando o Projeto Político Pedagógico e o Regimento Escolar da Instituição de Ensino e garantir que somente docentes efetivos, com nível superior específico na área da educação escolar indígena possam concorrer aos cargos de direção e coordenação pedagógica”. (CAARAPÓ, 2015).

⁶⁵ 19.16- Garantir o direito de qualquer profissional da Educação Básica do cargo efetivo, em ativo exercício na função a candidatar-se a Diretor Escolar nas Instituições de Ensino da Rede Municipal de Ensino. (ANTÔNIO JOÃO, 2015).

⁶⁶ 19.1.1 garantir, no terceiro ano de vigência deste PME, a eleição direta para gestores das escolas municipais, através de legislação específica que assegure que os profissionais sejam do quadro efetivo da rede municipal de ensino, garantida na lei orgânica do município. (AMAMBAI, 2015).

⁶⁷ 19.3 garantir autonomia dos conselhos referente às decisões tomadas por eles; bem como a transparência das verbas destinadas a educação.

redes e sistemas de ensino quanto em relação aos repasses financeiros feitos para as escolas públicas, subsidiando várias políticas educacionais, como os Fundos de natureza Contábil, merenda escolar, entre outros. Portanto, ele é um dos bancos de dados mais consistentes que encontramos em relação às matrículas. Nos anos de 1997 e 1998, os dados do Censo Escolar do Inep apresentam os dados como “Rede Estadual” e “Rede Municipal. A partir de 1999 verifica-se que há uma mudança na pesquisa do censo. A partir desse ano, são categorizadas além da rede estadual e rede municipal, as redes federais e privada. Verifica-se também que são incluídas outras categorias, tais como: Pré-Escola, Classe de Alfabetização, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Especial Total, Educação Especial Fundamental e Educação de Jovens e Adultos (Supletivo).

Tabela 03: Mato Grosso do Sul: Matrículas da educação básica nas redes de ensino estadual e municipais (1997 a 2019)

Ano	Estadual (a)	Municipais (b)	Total
1997	299.288	195.887	425.175
1998	302.409	212.977	515.386
1999	304.788	229.352	534.140
2000	296.987	240.102	537.089
2001	-	-	-
2002	334.985	304.059	639.044
2003	332.444	276.708	609.152
2004	326.247	327.341	653.588
2005	319.823	291.581	611.404
2006	318.963	299.982	618.945
2007	304.864	305.929	610.793
2008	295.354	313.356	608.710
2009	291.131	314.546	605.677
2010	281.939	314.417	596.356
2011	279.606	316.273	595.796
2012	267.606	318.246	585.852
2013	258.111	323.795	581.906
2014	252.352	329.556	581.908
2015	249.941	331.781	581.198
2016	257.923	334.076	591.999
2017	252.652	340.144	592.797
2018	249.599	344.499	594.098
2019	229.751	353.037	582.788

Fonte: Censo da Educação Básica (1997 a 2019).

De maneira geral, no estado de Mato Grosso do Sul, em relação à movimentação do número total de matrículas da educação básica, fica claro que, durante a implementação do Fundef, houve até o ano de 2004 crescimento das matrículas, fato percebido muito fortemente nas redes estadual e municipal de Campo Grande pela disputa

de vagas do ensino Fundamental (FERNANDES, 2013). A partir de 2005, ocorre decréscimo no total de matrículas, persistindo até o ano de 2019.

Observa-se pelos números levantados que a municipalização da educação básica, via matrículas, irá ocorrer efetivamente a partir de 2007, com o início da implementação do Fundeb, corroborando o que atestam Zander e Tavares (2013), quando defendem que a municipalização da educação foi induzida pelos contextos gerais, que resultaram em modificações econômicas, sociais e políticas presentes no contexto global:

As modificações no plano da estrutura de poder afetam, como não poderia deixar de ser, o funcionamento dos sistemas educacionais. Há uma adequação da rede pública às tendências gerais do capitalismo contemporâneo no que se refere especialmente, à reorganização das funções administrativas e gestão da escola e do trabalho do professor. [...] a descentralização administrativa e operacional, levando as escolas a se adaptarem às condições locais municipais [...] a municipalização configura-se como uma estratégia de racionalização, de combate de desperdício de recursos [...] uma transferência de encargos de uma esfera pública a outra. (ZANDER; TAVARES, 2013, p. 124).

Porém, em relação ao ensino fundamental, esse processo de municipalização ocorre a partir de 2003, induzido, segundo Ceneviva (2012), desde os anos 1990, quando foi aprovada uma série de medidas legais que incentivaram um significativo aumento dos gastos e das responsabilidades dos municípios na prestação dos serviços públicos de educação fundamental.

Tabela 4 - Mato Grosso do Sul – Total de Matrículas do Ensino Fundamental dos municípios que criaram Sistema Municipal de Ensino

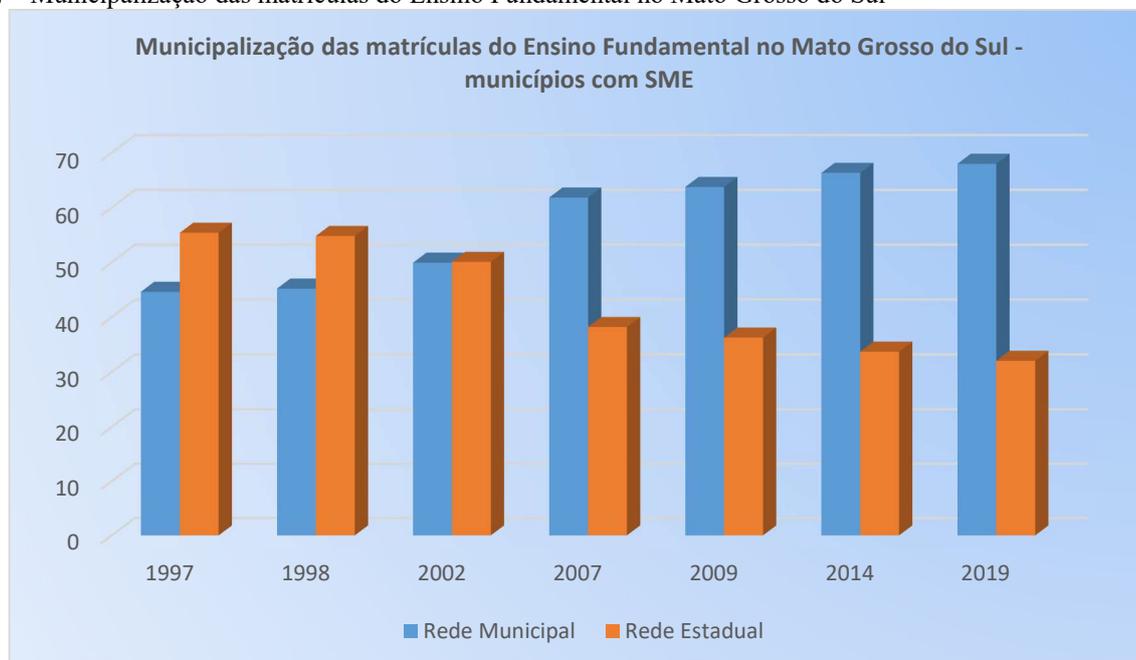
Ano	Estadual	Municipal	Total
1997	165.500	133.366	298.866
2002	171.862	171.381	343.243
2003	145.785	173.091	318.876
2007	114.532	185.388	299.920
2009	106.232	186.616	292.848
2014	92.094	181.195	273.289
2019	84.768	179.825	264.593

Fonte: Censo do Ensino Fundamental (1997 a 2019). Elaborado pela autora (2023).

A tabela 4 apresenta a relação de matrículas das redes de Mato Grosso do Sul. Inicia-se com dados do ano de 1997, por ter sido o ano em que foi instituído o Fundef e o primeiro ano de implantação da LDB. Os anos de 2002 e 2003 são os anos em que serão municipalizadas as matrículas. E, em 2014, por ter sido o ano em que houve a criação do último Sistema Municipal de Ensino no estado, no município de Brasilândia.

Os dados constantes na tabela 4 demonstram que, em 1997, a rede municipal já era responsável por 44% das matrículas do ensino fundamental; em 2003, passou a ser responsável por 49% dessas matrículas e, em 2019, esse percentual chegou a 67,96%.

Gráfico 2 – Municipalização das matrículas do Ensino Fundamental no Mato Grosso do Sul



Fonte: Censo do Ensino Fundamental (1997 a 2019). Elaborado pela autora (2023).

Conforme apresentado no gráfico 2, no ano de 1997, observou-se que a rede estadual era responsável por 55,38% do número de matrículas do Ensino Fundamental e a rede municipal por 44,62%.

No ano de 1998, matrículas da rede estadual representavam 54,80% e da rede municipal 45,20%.

No ano de 2002, no Ensino Fundamental, a rede estadual representava 50,07% das matrículas e a rede municipal 49,93%.

Para Pinto (2019), a política do Fundef (1997 a 2006) teoricamente provocaria a corrida pelos prefeitos e governadores às matrículas nas redes públicas, pois isso representaria aumento de recursos aos estados e municípios. Porém, como os fundos destinados à educação estão vinculados aos impostos, nem sempre ampliar o número de matrículas significa aumento de recursos. De acordo com o autor, antes da implantação do Fundef, as matrículas nas redes municipais representavam cerca de 30% e, no final de 2006, esse número havia sido ampliado para 50%.

No caso de Mato Grosso do Sul, verifica-se que, de fato, isso aconteceu no início da implantação desse fundo, em 1997, permanecendo até o ano de 2002. A partir de 2003,

observa-se que os municípios sul-mato-grossenses ultrapassam os números de matrículas dessa etapa de ensino em escala crescente até o ano de 2019.

Em 2003, a rede municipal já ultrapassava a rede estadual, representando 54,28% do total de matrículas, enquanto a rede estadual 45,72%.

Em 2007, a rede municipal correspondia a 61,81% das matrículas e a rede estadual 38,19%.

No ano de 2007, houve a mudança do Fundef para o Fundeb e, desse modo, o fundo passou a abranger não somente ao Ensino Fundamental, mas foi ampliado para a Educação Básica e, no ano de 2009, o Fundeb atingiu sua potencialidade plena. Em 2009, as matrículas da rede municipal no Ensino Fundamental correspondiam a 63,73% e a rede estadual a 36,27%.

No ano de 2014, a rede municipal correspondia a 66,30% das matrículas do Ensino Fundamental, enquanto a rede estadual era responsável por 33,70%. Em 2019, do total de 264.593 matrículas, a rede estadual correspondia a 32,04% e a rede municipal 67,96%.

Percebe-se que, mesmo após a implementação do Fundeb, com a queda do número total de matrículas na Educação Básica, após o ano de 2009, demonstrada na Tabela 03, o processo de crescimento no número de matrículas pelas redes municipais em Mato Grosso do Sul continuou sendo uma constante até o ano de 2019, último ano desta pesquisa.

Este capítulo teve o objetivo de analisar os documentos dos 39 municípios que optaram pela criação de seus sistemas municipais de ensino, as Leis dos Sistemas Municipais de Ensino, as Leis Orgânicas Municipais e os Planos Municipais de Educação (2015-2025), buscando encontrar neles as respostas para saber como aconteceu a criação desses sistemas de ensino, quais foram os fatores de motivação pela opção de criar sistema de ensino e se essa opção significa autonomia ou descentralização. Em relação à democracia, enquanto princípio da educação nacional, observou-se nas LOM dos 39 municípios da pesquisa, 15 municípios não citam a gestão democrática. E com relação aos PME desses municípios, observou-se que os elementos para a gestão democrática são citados nos documentos oficiais, com destaque para os conselhos municipais de educação que estão presentes em todos os municípios. Outro aspecto de relevância diz respeito à singularidade com que os municípios tentam adaptar suas leis, como por exemplo aumentar o prazo para a efetivação da gestão democrática e pensar na população indígena.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar, por meio da legislação e dos documentos, a opção dos municípios sul-mato-grossenses pela criação de seus sistemas municipais de ensino, no período de 1997 a 2019. O federalismo existente no Brasil diferencia-se dos demais, como por exemplos: o fato de ser centralizado e por incluir entre os entes os municípios, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Assim, tornou possível que esses entes pudessem participar da elaboração de políticas nas áreas sociais, entre elas a educação, com a possibilidade de criar sistemas municipais de ensino.

Em relação ao federalismo, podemos concluir que sua existência é justificada por ser uma relação contratual que tem por objetivo fazer com que regiões com grandes diversidades territoriais, culturais e econômicas possam, por meio da autonomia política e pela descentralização gestar sobre seus territórios, de forma a trazer melhorias para sua população. A descentralização política em territórios extensos, como é o caso do Brasil, aproximando-se dos interessados, pode permitir a democratização no acesso aos serviços.

No caso brasileiro, o federalismo foi fruto da reivindicação das elites políticas dos estados, como mecanismo de manutenção do poder local e nesse contexto os municípios participavam da federação de forma secundária, servindo como “braço político” ora para fortalecer a União, ora para fortalecer os estados.

A reivindicação pela municipalização foi iniciada durante a década de 1930 e esse movimento buscava a autonomia de governo, com maior participação na distribuição de recursos, de forma que conseguissem gestar a administração político-social, pois os municípios ao longo da história foram os que tiveram menor participação na distribuição da arrecadação dos tributos. Essa conquista veio a acontecer com a promulgação da CF/1988 que reconheceu os municípios como entes federativos.

Nesse sentido, após a CF/1988, os municípios passaram a receber maiores repasses financeiros, porém também foi ampliado o escopo das políticas sociais e isso feito sem o respaldo financeiro, não significa autonomia, já que no federalismo brasileiro, com a verticalização das relações financeiras, os municípios vivem dos repasses da União e dos estados. Isso significa que a cada vez que há retração na economia, os repasses diminuem.

A CF/1988, no artigo 211 apresenta como deve ser a organização da educação nacional e propõe o regime de colaboração, ressaltando a possibilidade de os municípios participarem dessa organização, com a criação de seus sistemas de ensino. A possibilidade da instituição dos Sistemas Municipais de Ensino suscitou questões relacionadas às proposições de um federalismo cooperativo, no qual emergiram as questões de descentralização, autonomia, regime de colaboração e a ação redistributiva.

Nessa configuração, o regime de colaboração se mostra estrutural e essencial para que se consiga garantir o direito à educação no âmbito municipal, com padrões mínimos de qualidade nas suas áreas de atuação prioritária e também para a realização das ações propostas pelas políticas educacionais.

Ainda, o pacto federativo determinou que o município participaria da estrutura política e administrativa como ente de igual dignidade, mas não houve uma distribuição equânime em relação à arrecadação tributária, instalando-se uma relação contraditória, pois não propiciou economicamente ao município as mesmas condições de arrecadação tributária dos estados e a União. Nesse desenho federativo, os municípios possuem grande dependência das receitas provenientes das transferências dos estados e da União e uma baixa capacidade de arrecadação dos seus tributos próprios. Os artigos 157 e 167 da CF/1988 estabeleceram um sistema automático de partilha da arrecadação tributária. No Brasil, a União é o ente que mais arrecada tributos, seguido dos estados da federação. A União transfere percentuais dos seus tributos aos estados, municípios e ao Distrito Federal, da mesma forma, os estados também transferem aos seus municípios percentuais de sua arrecadação. (BRASIL, 1988).

Ao município coube uma autonomia relativa, pois ele não participa do federalismo nas mesmas condições dos estados e da União, contudo possui o mesmo grau de responsabilidades e sabemos que, para a redução das desigualdades sociais e a efetivação do direito à educação, são necessários aportes maiores de recursos financeiros e uma maior equalização na distribuição do Fundo público.

Na complexidade da organização federativa brasileira, entender essas questões que caracterizam o conjunto e as estratégias dos entes subnacionais nos remete à necessidade de observar outros aspectos, ir além da legislação e dos documentos, para compreender quais as relações que são estabelecidas.

Antes de 1988, aos municípios cabia integrarem-se aos sistemas estaduais ou comporem com eles a organização da educação municipal. A opção pela criação do

sistema de ensino é feita pelo município, que além de elaborar a legislação do sistema, institui a secretaria de educação que é o órgão administrativo, o conselho municipal de educação e fica responsável pelas redes municipal de educação básica e as de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada. O conselho municipal de educação passa a ter as funções normativa, consultiva, fiscalizadora e mobilizadora.

Reiterando que a presente pesquisa se propõe a investigar os municípios sul-mato-grossenses que fizeram a opção pela criação de seus sistemas municipais de ensino, cumpre ressaltar que, segundo os pesquisadores Bittar (1999) e Queiroz (2006), as reivindicações pela divisão do estado de Mato Grosso remontam da década de 1930. Apesar das justificativas pela divisão, de que a região sul do estado era mais desenvolvida que a norte, as cidades do sul do estado do Mato Grosso recebiam menor investimento em infraestrutura (construção de escolas e na área da saúde), o que os autores constatarem é que o interesse pela divisão dizia respeito aos interesses das elites locais pela disputa de poder.

Nesse sentido em 1977, o estado de Mato Grosso do Sul foi instituído, dentro do II Plano Nacional de Desenvolvimento, uma política que propunha a ocupação territorial e o desenvolvimento em regiões, como a Amazônia e o Centro-Oeste, durante o período de governo militar de Ernesto Geisel. Essa ocupação territorial seria na perspectiva de ter seu aparato administrativo enxuto, reduzindo as despesas da administração pública, com a criação de fundações (entre elas a de educação) e setores administrativos descentralizados, sendo transferidos os municípios a execução e financiamento dos programas sociais.

Ao optar por criar seu sistema de ensino, o município passa a assumir seu compromisso com a elaboração de políticas educacionais, dando a seus munícipes a oportunidade de participarem em um projeto de educação com as características locais. Atualmente, o estado é composto por 79 municípios, dos quais 40 optaram por integrar-se ao sistema estadual da educação e 39 criaram seus sistemas de ensino.

A pesquisa verificou ainda que um dos elementos para a gestão democrática é o conselho municipal de educação que deve ser composto por membros da sociedade civil e envolver a participação da comunidade local. Nesse sentido, observamos que dos 39 municípios analisados, todos possuem conselho municipal de educação.

Na análise das Leis Orgânicas, percebemos que apesar da gestão democrática estar instituída como princípio, apenas 38% dos municípios fazem referência a ela em seus documentos e 62% não.

Em relação aos Planos Municipais de Educação, os 79 municípios do estado possuem PME, e dos 39 de nossa pesquisa, foi constatado que em relação à meta da gestão democrática as políticas educacionais desses municípios contemplam as particularidades de suas populações, como é o caso de Dourados e Caarapó.

Sendo o estado de Mato Grosso do Sul um estado agrário, com um município considerado pelo IBGE de grande porte, a capital Campo Grande. Os demais municípios são considerados de médio e pequeno porte. Essa situação demonstra que, além das opções políticas dos executivos municipais, tem relação com as fragilidades técnicas e financeiras, sendo que essa última contribui fortemente para a permanência das desigualdades educacionais locais e regionais.

Contudo, apesar das dificuldades, o processo desencadeado a partir de 1997 no estado de Mato Grosso do Sul propiciou o processo de criação de trinta e nove sistemas municipais de ensino, com a observação de que, em alguns municípios, houve nas Leis Orgânicas e/ou Leis municipais uma regulamentação mais abrangente do que está proposto na LDB, avançando nas proposições.

Nesse processo de constituição dos Sistemas Municipais próprios, Mato Grosso do Sul tem um dos menores índices de municípios que buscaram a autonomia proposta pela legislação, visto que mais de 50% dos seus municípios ainda se encontram integrados ao sistema estadual. Ressaltamos que as questões aqui tratadas ainda são pouco discutidas nos cenários municipais e estaduais e também enquanto parte das políticas de organização da educação nacional.

REFERÊNCIAS

ABREU, Alzira Alves de. **Plano Nacional de Desenvolvimento**. FGV CPDOC, s/d. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/planonacional-de-desenvolvimento-pnd> . Acesso em 20/10/2022.

ABREU, Mariza. **Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDB**. 3 ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: Romualdo Portela de Oliveira; Wagner Santana. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 39-70.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**. São Paulo: Hucitec, Departamento de Ciência Política, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. O manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. In: **O Sistema Nacional de Educação**, p. 44, 2014.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R.de O.; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2º ed. SP: Ed. Xamã, 2002.

AGUA CLARA. Lei n. 001/2020. **Lei Orgânica do Município de Agua Clara**. Água Clara, 2020. Disponível em: <https://www.aguaclara.ms.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica-municipal/view>. Acesso em: 29 jun. 2022.

ÁGUA CLARA. **Lei n. 651, de 16 de abril de 2008**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Água Clara, 2008. Disponível em: <http://www.pmaguaclara.ms.gov.br/publicacoes/legislacao-municipal/#24-legislacao-p12>. Acesso: 13 mar. 2022.

Alves, Andressa Gomes de Rezende. A Gestão Da Educação Na Política Educacional Do Estado de Mato Grosso Do Sul: análise da Proposta de “Educação Para O Sucesso” (2007-2013). 2015. Trabalho apresentado no GT 05 – Estado e Política Educacional. **Anais da 37 Reunião Científica da Anped**. Florianópolis, Outubro de 2015. ISSN: 2447-2808. Disponível em: < <https://www.anped.org.br/biblioteca/item/gestao-da-educacao-na-politica-educacional-do-estado-de-mato-grosso-do-sul-analise>>. Acesso em: 30 dez. 2023.

ALVES, Gilberto Luiz. **Mato Grosso do Sul: o universal e o singular**. Campo Grande/MS: Editora UNIDERP, 2003. Universal e Singular: em discussão a abordagem científica do regional.

AMAMBAI. Lei n.01/2013. **Lei Orgânica do Município de Amambai**. Amambai, 2013. Disponível em: <https://www.amambai.ms.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica>. Acesso: 11 mar. 2019.

AMAMBAI. **Lei n. 1.536, de 08 de março de 1999.** Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Amambai, 1999. Disponível em: https://www.amambai.ms.leg.br/leis/legislacao-municipal/leis-1990-a-1999/1999/lei-no-1-536_99/view. Acesso em 13 mar. 2022.

APARECIDA DO TABOADO. Lei n. 0/1990. **Lei Orgânica do município de Aparecida do Taboado.** Aparecida do Taboado, 1990. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/storage/docdigital/2010/05/814940e34fd45cf924d179f242fa0c61.pdf>. Acesso: 23 mar. 2019.

APARECIDA DO TABOADO. **Lei n. 725, de 07 de novembro de 1997.** Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino, Aparecida do Taboado, 1997. Disponível em: https://www.aparecidadotaboado.ms.gov.br/publicos/5158_lei_725_1997.pdf. Acesso em: 16 abr. 2022.

ANASTÁCIO. Lei n.01/2014. **Lei Orgânica do Município de Anastácio.** Anastácio, 2014. Disponível em: <https://camaraanastacio.ms.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/LeiOrganica-11-files-merged.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2019.

ANASTÁCIO. **Lei n. 65, de 21 de junho de 2012.** Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Anastácio, 2012. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:b9_7jeAJhe4J:www.anastacio.ms.gov.br/assets/uploads/arquivos/leis/0812367a8055cd6a009ceaa5a5493d86.docx+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso: 11 mar. 2022.

ANTÔNIO JOÃO. Lei n. 0/1990. **Lei Orgânica do Município de Antônio João.** Antônio João, 1990. Disponível em: <http://www.maytenus.org.br/concursos/editais/Lei-Organica-do-Municipio-de-Antonio-Joao.pdf>. Acesso: 23 mar. 2019.

ANTÔNIO JOÃO. **Lei n. 698 de 23 de maio de 2001.** Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Antônio João, 2001. [mimeo].

AQUIDAUANA. Lei n. 79/2019. **Lei Orgânica do Município de Aquidauana.** Aquidauana, 2019. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/storage/docdigital/2009/09/00000124.pdf>. Acesso: 17 mar. 2019.

AQUIDAUANA. **Lei n. 2009 de 15 de março de 2006.** Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de Aquidauana-MS e dá outras providências. Aquidauana, 2006. Disponível em: <https://legis.cmaquidauana.ms.gov.br/cp/itens/arqs/29042021104128.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022.

ARAL MOREIRA. Lei n. 7/2016. **Lei Orgânica do Município de Aral Moreira.** Aral Moreira, 2016. Disponível em: <http://www.cmaralmoreira.ms.gov.br/L-O.pdf>. Acesso: 29 jun. 2022.

ARAL MOREIRA. **Lei n. 590 de 06 de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e criação do Conselho Municipal de Educação do município de Aral Moreira-MS e dá outras providências. Aral Moreira, 2003. [mimeo].

ARAL MOREIRA. **Lei n. 811, de 16 de março de 2017**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de Aral Moreira-MS e dá outras providências. Aral Moreira, 2017. Disponível em: <http://diariosaral.net.br/wp-content/uploads/2017/03/1297-17-03-17.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2022.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Educação e Pesquisa**, v. 36, p. 389-402, 2010.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. 333 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, 2005.

ARAÚJO, L. A. D; NUNES, V. S.. **Curso de direito constitucional**. Imprensa: São Paulo, Verbatim, 2019.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BARROSO, João. A autonomia das escolas: uma ficção necessária. **Revista portuguesa de educação**, v. 17, n. 2, p. 49-83, 2004.

BASTOS, Cleverson Leite; KELLER, Vicente. **Aprendendo a aprender: introdução à metodologia científica**. Vozes, 1999.

BATAGUASSU. Lei n.1.180/2003. **Lei Orgânica do Município de Bataguassu**. Bataguassu, 2003. Disponível em: <https://sogi8.sogi.com.br/Arquivo/Modulo113.MRID109/Registro34240/lei%20org%C3%A2nica%20de%20bataguass%C3%BA.pdf>. Acesso: 07 abr. 2019.

BATAGUASSU. **Lei n. 1.267, de 23 de junho de 2004**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de Bataguassu-MS e dá outras providências. Bataguassu, 2004. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ms/b/bataguassu/lei-ordinaria/2004/126/1267/lei-ordinaria-n-1267-2004-dispoe-sobre-o-sistema-municipal-de-ensino-do-municipio-de-bataguassu-ms-e-da-outras-providencias>. Acesso: 17 abr. 2022.

BELA VISTA. Lei n. 01/1990. **Lei Orgânica do Município de Bela Vista**. Bela Vista, 1990. Disponível em: <http://www.belavistams.com.br/downloads/420110212170303.pdf>. Acesso: 17 mar. 2019.

BELA VISTA. **Lei n. 1.078/99, de 14 de abril de 1.999**. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências. Bela Vista, 1999. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:n7PzWmsf27gJ:https://camar>

abelavista.ms.gov.br/uploads/Camaradebelavista/Leis%2520ano%25201999/Lei%2520Municipal%25201078.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso: 17 abr. 2022.

BIGARELLA, Nadia; DE OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. A trajetória histórica do conselho estadual de educação de Mato Grosso do Sul: organização, composição e representatividade. **Revista HISTEDBR On-line**, v. 18, n. 1, p. 184-211, 2018.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BODOQUENA. Lei n. 363/2001. **Lei Orgânica do Município de Bodoquena**. Bodoquena, 2001. Disponível em: <https://sogi8.sogi.com.br/Arquivo/Modulo113.MRID109/Registro25909/lei%20org%C3%A2nica%20do%20munic%C3%ADpio%20de%20bodoquena.pdf>. Acesso: 21 mar. 2019.

BODOQUENA. **Lei n. 403, de 2004, de 01 de abril de 2004**. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino do município de Bodoquena-MS e dá outras providências. Bodoquena, 2004. [mimeo].

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. (Educação Cidadã; 3)

BORDENAVE, Juan E. Diaz. O que é participação. In: **O que é participação**. 1987. p. 84-84.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. IBGE. **Censo 2010**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br>.

BRASIL. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. **Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 02 fev. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. MEC/SASE/SIMEC. **Planos Municipais de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul**. Brasília, 2015. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=MS&tipoinfo=1. Acesso em: 17 maio 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer n. 50, de 2022**. Substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o Projeto de Lei Complementar n. 235 de 2019,

institui o Sistema Nacional de Educação. Brasília, DF: Senado Federal, 2022a. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/plp-235-2019>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 1982**. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiN2MwY2Q1ZDAtN2VINy00Nzg4LTgzZDctNDNINThhMmIwOGM5IiwidCI6ImFiNzcyYzYzLWVhMzgtNGIxZS1iZWY3LTdiNjBIZDhhY2RmMSJ9>>. Acesso em: 27 maio 2022.

BRASILÂNDIA. Lei n. 1/1990. **Lei Orgânica do Município de Brasilândia**.

Brasilândia, 1990. Disponível em: <http://www.brasilandia.ms.gov.br/e-sic/uploads/leis/20180220082315-7mZc.pdf> Acesso: 17 mar. 2019.

BRASILÂNDIA. **Lei n. 2.562**, de 03 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino e estabelece a composição do Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências. Brasilândia, 2014. [mimeo].

CAARAPÓ. Lei n. 0/1990. **Lei Orgânica do Município de Caarapó**. Caarapó, 1990. Disponível em: <http://www.caarapo.ms.leg.br/leis/lei-organica-municipal/cliquote-para-baixar/view>. Acesso: 17 mar. 2019.

CAARAPÓ. **Lei n. 859**, de 31 de maio de 2007. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Caarapó-MS, e dá outras providências. Caarapó, 2007. [mimeo].

CAMAPUÃ. Lei n. 0/1990. **Lei Orgânica do Município de Camapuã**. Camapuã, 1990. Disponível em:

http://leis.camaracamapua.ms.gov.br/lei/99?type_view=consolidada Acesso: 17 mar. 2019.

CAMAPUÃ. **Lei n. 1543 de 29 de abril de 2008**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do Município de Camapuã e dá outras providências. Camapuã, 2008. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/5750574/pg-80-diario-oficial-do-estado-do-mato-grosso-do-sul-doems-de-07-05-2008>. Acesso: 17 abr. 2022.

CAMPO GRANDE. Lei n. 0/1990. **Lei Orgânica do Município de Campo Grande**. 1990. Campo Grande, 1990. Disponível em:

https://camara.ms.gov.br/public/leis/lei_organica_municipal_1.pdf. Acesso em: 17 mar. 2019.

CAMPO GRANDE. **Lei n. 3.404, de 01 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino. Campo Grande, 1997. Disponível em: <https://cm-campo-grande.jusbrasil.com.br/legislacao/249590/lei-3404-97>. Acesso: 17 abr. 2021.

CAMPO GRANDE. **Lei n. 4.507, de 17 de agosto de 2007**. Dispõe sobre o Sistema de Ensino no município de Campo Grande-MS, e dá outras providências. Campo Grande, 2007. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/cme/downloads/lei-n-4-5072007-sistema-de-ensino-no-municipio-de-campo-grandems/>. Acesso: 17 abr. 2021.

CASSILÂNDIA. Lei n. 0/1990. **Lei Orgânica do Município de Cassilândia**. Cassilândia, 1990. Disponível em: <https://www.cassilandia.ms.leg.br/institucional/lei-organica/lei-organica-do-municipal>. Acesso em: 17 mar. 2019.

CASSILÂNDIA. **Lei no 1309, de 20 de novembro de 2002**. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Cassilândia, 2002. Disponível em: <http://12fsistemasweb.com.br/cassilandia.ms.gov.br/uploads/legislacao/Lei%20no%201309%20-%202002%20Ref-%20Dispoe%20sobre%20a%20criacao%20do%20Sistema%20Munic.pdf>. Acesso em 13 mar. 2022.

CATANANTE. Bartolina Ramalho. **A Política Educacional Em Mato Grosso Do Sul (1999 - 2002): os mecanismos de participação**. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos. São Carlos. UFSCar, 2008.

CENEVIVA, Ricardo. O nível de governo importa para a qualidade da política pública? A municipalização da educação fundamental no Brasil. **8º Encontro da ABCP**, 2012.

CHAPADÃO DO SUL. Lei n. 0/1990. **Lei Orgânica do Município de Chapadão do Sul**. Chapadão do Sul, 1990. Disponível em: http://leis.camarachapadaodosul.ms.gov.br/lei/234?type_view=consolidada. Acesso: 17 mar. 2019.

CHAPADÃO DO SUL. **Lei n. 300, de 29 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre criação do Sistema Municipal de Ensino. Chapadão do Sul, 1998. Disponível em: http://leis.camarachapadaodosul.ms.gov.br/lei/731?type_view=consolidada. Acesso em: 16 abr. 2022.

CORGUINHO. Lei n. 0/1990. **Lei Orgânica do Município de Corguinho**. Corguinho, 1990. Disponível em: https://corguinho.ms.gov.br/uploads/norma/18388/Lei_Organica_de_Corguinho.pdf. Acesso: 18 mar. 2019.

CORGUINHO. **Lei n. 722 de 28 de agosto de 2013**. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Corguinho e dá outras providências. Corguinho, 2013. [mimeo]

CORONEL SAPUCAIA. Lei n. 0/2004. **Lei Orgânica do Município de Coronel Sapucaia**. Coronel Sapucaia, 2004. Disponível em: <http://coronelsapucaia.ms.gov.br/uploads/legislacao/LEI-ORGANICA-ATUALIZADA.pdf>. Acesso: 20 mar. 2019.

CORONEL SAPUCAIA. **Lei n. 671 de 02 de maio de 2002**. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Coronel Sapucaia e dá outras providências. Coronel Sapucaia, 2002. Disponível em: [https://www.camarasapucaia.ms.gov.br/uploads/legislacao/LEI-0671_02.-Institui-Sistema-M.-de-Ensino_\(245\).pdf](https://www.camarasapucaia.ms.gov.br/uploads/legislacao/LEI-0671_02.-Institui-Sistema-M.-de-Ensino_(245).pdf). Acesso em: 07 abr. 2022.

CORONEL SAPUCAIA. **Lei n. 1.303 de 19 de outubro de 2017**. Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Coronel

Sapucaia, 2017. Disponível em:

<https://www.camarasapucaia.ms.gov.br/uploads/legislacao/LEI-1303-17-Dispoe-sobre-a-organizacao-do-Sistema-Municipal-de-Ensino,-e-da-outras-Providencias.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2021.

CORUMBÁ. Lei n. 13/2005. **Lei Orgânica do Município de Corumbá**. Corumbá, 2005. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-corumba-ms>. Acesso em: 12 mar. 2019.

CORUMBÁ. **Lei nº 1.523 de 09 de Janeiro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Corumbá-MS e dá outras providências. Corumbá, 1997. Disponível em: http://leis.camaracorumba.ms.gov.br/lei/1382?type_view=consolidada. Acesso em: 05 abr. 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 22, n. 1, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, v. 29, p. 1187-1209, 2008.

DOURADOS. Lei n. 66/2017. **Lei Orgânica do Município de Dourados**. Dourados, 2017. Disponível em: <http://www.dourados.ms.gov.br/index.php/lei-organica-do-municipio-de-dourados/>. Acesso em 17 mar. 2019.

DOURADOS. **Lei n. 2.154, de 25 de setembro de 1997**. Institui o Sistema Oficial de Ensino do Município de Dourados-MS, e dá outras providências. Dourados, 1997. Disponível em: <https://www.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/Lei-n%C2%BA-2154-Institui-o-Sistema-Oficial-de-Ensino-do-Munic%C3%ADpio-de-Dourados-MS.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2022.

DRABACH, Nadia Pedrotti. **Gestão escolar democrática e gestão gerencial: a confluência perversa**. Monografia de Especialização. UFSM/RS, 2010.

EDNIR, Madza;BASSI, Marcos. **Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira**. Editora Peirópolis, 2009.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Gestão democrática da educação no Brasil: a emergência do direito à educação**. Editora Appris, 2018.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Políticas públicas de educação: o financiamento da rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul (1991 a 1994)**. 2001. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP. 2001.

FERNANDES, Thamyres Wan de Pol. Regime de Colaboração: o contexto histórico das ações e das práticas em Educação. **Educ. foco, Juiz de Fora**, v. 17, n. 3, p. 153-176, 2012.

FIORIOLLI, Maria da G. Sua Excelência o Município. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Editora Unijuí, 2006, 157-173.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Educação municipal e efetivação do direito à educação. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 19, p. 555-574, 2011.

GADOTTI, Moacir, **Sistema Municipal de Educação: estratégias para sua implantação**. Brasília: MEC/SEF, 1994. 81p. (Série Inovações; 7).

HÖFLING, Eloisa de. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, p. 30-41, 2001.

HORA, D. L. Os sistemas educacionais municipais e a prática da gestão democrática: novas possibilidades de concretização. **Revista Iberoamericana de Educación**, 2007. 43(2), 1-11.

JARDIM. Lei n. 0/2006. **Lei Orgânica do Município de Jardim**. Jardim, 2006. Disponível em: http://camaramunicipaldejardim.ms.gov.br/lei_organica.PDF. Acesso: 19 mar. 2019.

JARDIM. **Lei n. 1.514 de 20 de abril de 2011**. Institui o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Jardim, 2011. Disponível em: http://leis.camaramunicipaldejardim.ms.gov.br/lei/230?type_view=original. Acesso em: 12 mar. 2022.

LADÁRIO. Lei n. 0/1990. Lei n. **Lei Orgânica do Município de Ladário**. Ladário, 1990. Disponível em: https://www.ladario.ms.gov.br/uploads/asset/file/1632/Lei_org_nica_do_munic_pio_de_Lad_rio.pdf. Acesso: 17 mar. 2019.

LADÁRIO. **Lei n. 883, de 02 de maio de 2012**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino no município de Ladário-MS, e dá outras providências. Ladário, 2012. Disponível em: <http://www.ladario.ms.gov.br/e-sic/LEI-883-2012.pdf>. Acesso: 17 abr. 2022.

LAGUNA CARAPÃ. Lei n. 0/1993. **Lei Orgânica do Município de Laguna Carapã**. Laguna Carapã, 1993. Disponível em: <http://www.idagem.com.br/concursos/editais/35752LeiOrganica.pdf>. Acesso: 21 mar. 2019.

LAGUNA CARAPÃ. **Lei n. 178, de 01 de outubro de 2001**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de Laguna Carapã-MS e dá outras providências. Laguna Carapã, 2001. Disponível em: <http://www.lagunacarapa.ms.gov.br/uploads/file/456/1530552720.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2022.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIBÂNEO, José C. OLIVEIRA, João F. & TOSCHI, Mirza S. Educação escolar: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2007.

LUDKE, Menga; ANDRE, Marli. Métodos de Coleta de dados: observação, entrevista e análise documental In: LUDKE, Menga; ANDRE, Marli. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986. Capítulo II, p. 11-24

MATO GROSSO DO SUL. **Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul**, promulgada em 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70445>. Acesso: 07 mar 2019.

MATO GROSSO DO SUL. **DECRETO-LEI Nº 117, DE 30 DE JULHO DE 1979**. Extingue o Sistema Executivo para Desenvolvimento de Recursos Humanos, dispõe sobre os Sistemas Estaduais de Saúde, Ensino e Desenvolvimento Social e dá outras providências. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/64001781d0a5c4ac04256bfa0078bb04/db79f567ac48d86804256e8b006e6930?OpenDocument>. Acesso em: 10/5/2022.

MATO GROSSO DO SUL. Conselho Estadual de Educação. **Parecer n. 162, 1997**. O Delegado do MEC de Mato Grosso do Sul solicitou deste Colegiado esclarecimentos sobre a criação e atribuições dos Conselhos Municipais de Educação. Disponível em <http://www.cee.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/par-162-97.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei n. 2.787, de 29 de dezembro de 2003**. Disponível em: <http://www.cee.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/lei-n%C2%BA-2.787-2003.pdf>. Acesso em: 07 mar 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Quadro de Dados dos Conselhos**. Campo Grande, 2019. Disponível em: <http://www.cee.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/84/2015/08/quadro-demonstrativo-de-Conselhos-Municipais-de-Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2019.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto-Lei n. 101, de 06 de junho de 1979**. Institui o Sistema Oficial de Ensino de Mato Grosso do Sul. Disponível em: https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO108_06_06_1979. Acesso em 10 mai. 2022.

MILITÃO, Silvio César Nunes. **O processo de municipalização do ensino no Estado de São Paulo**: uma análise do seu desenvolvimento na Região de Governo de Marília. 2007.

MIRANDA. Lei n. 0/2010. **Lei Orgânica do Município de Miranda**. Miranda, 2010. Disponível em: http://camaramiranda.ms.gov.br/documentos/PREF_MUN_MIRANDA_LEI_ORGANICA.pdf. Acesso: 19 mar. 2019.

MIRANDA. **Lei n. 1.036, de 03 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Miranda e dá outras providências. Miranda, 2003. Disponível em:
<http://camaramiranda.ms.gov.br/documentos/Leis%20Ordin%20arias/2003/Lei%201036-2003.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2021.

MORAES, Maria Célia. Educação e política nos anos 30: a presença de Francisco Campos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 73, n. 174, 1992.

NASCIMENTO, Mercedes Luiza. **Sobre a construção do Sistema Municipal de Educação de Joaçaba**: um diagnóstico a partir de sua instituição. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

NAVIRAÍ. **Lei n. 0/1996. Lei Orgânica do Município de Naviraí**. Naviraí, 1996. Disponível em: <http://www.cmnavirai.ms.gov.br/Lei%20Organica.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2019.

NAVIRAI. **Lei n. 953, de 16 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Naviraí, 1999. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/ms/n/navirai/lei-ordinaria/1999/96/953/lei-ordinaria-n-953-1999-dispoe-sobre-a-instituicao-do-sistema-municipal-de-ensino-e-da-outras-providencias?q=sistema%20de%20ensino>. Acesso em: 16 abr. 2021.

NAVIRAÍ. **Lei n. 1.091, 19 de março do ano de 2003**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Naviraí, 2003. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/ms/n/navirai/lei-ordinaria/2003/109/1091/lei-ordinaria-n-1091-2003-dispoe-sobre-o-sistema-municipal-de-ensino-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 16 abr. 2021.

NOVA ANDRADINA. **Lei n.0/1990. Lei Orgânica do Município de Nova Andradina**. Nova Andradina, 1990. Disponível em: <https://www.novaandradina.ms.leg.br/leis/legislacao-municipal/lei-organica-de-nova-andradina-revisada-2018.pdf/view>. Acesso: 07 abr. 2019.

NOVA ANDRADINA. **Lei n. 573, de 20 de março de 2006**. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Educação. Nova Andradina, 2006. Disponível em: http://cdnlegislacao.pmna.ms.gov.br/uploads/legislation_archive/file/2265/Lei_573-2006.pdf. Acesso em: 13 mar. 2022.

NOVA ANDRADINA. **Lei n. 583, de 25 de maio de 2006**. Altera a redação do inciso IV, do artigo, da lei n. 573, de 20 de março de 2006. Nova Andradina, 2006. Disponível em: http://cdnlegislacao.pmna.ms.gov.br/uploads/legislation_archive/file/2264/Lei_583-2006.pdf. Acesso em: 13 mar. 2022.

OLIVEIRA, Cecília Araújo. **Sistema Municipal de Ensino de Aparecida de Goiânia/GO: PROCESSO DE CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO, INSTITUCIONALIZAÇÃO E GESTÃO**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação. Universidade Federal de Goiás.

OLIVEIRA, Cleiton de et al. A municipalização do ensino brasileiro. OLIVEIRA, C. In: Oliveira, C. de et al. **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999 p.11-36.

OLIVEIRA FILHO, Roberto Gurgel. Federalismo Norte-Americano: Marco Inicial ou Desenvolvimento de um Pensamento? **Intertemas**, v. 14, n. 14, p. 185-198, 2009.

OLIVEIRA. Romualdo Portela; SOUSA, Sandra Zakia. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: Romualdo Portela; Wagner Santana. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 13-35.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; SOUZA, Donaldo Bello de; CÂMARA, Adriane Peixoto. Conselhos Estaduais de Educação nos Novos Planos Estaduais de Educação. **Educação & Realidade**, v. 43, p. 669-690, 2018.

PARANAÍBA. Lei n. 0/2005. **Lei Orgânica do Município de Paranaíba**. Paranaíba, 2005. Disponível em: http://www.paranaiba.ms.gov.br/userfiles/files/lei_organica.pdf. Acesso em: 23 mar. 2019.

PARANAÍBA. **Lei n. 1.777, de 16 de fevereiro de 2012**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Paranaíba/MS. Paranaíba, 2012. Disponível em: <https://www.diariomunicipal.com.br/ms/>. Acesso em: 07 abr. 2022.

PARANHOS. Lei n. 0/2009. **Lei Orgânica do Município de Paranhos**. Paranhos, 2009. Disponível em: http://www.tce.ms.gov.br/storage/docdigital//2009/03/60_1_2009_1.PDF. Acesso em: 21 mar. 2019.

PARANHOS. **Lei n. 306, de 20 de maio de 2002**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino. Sistema Municipal de Ensino do Município de Paranhos/MS. Paranhos, 2002. Disponível em: <http://www.camaraparanhos.ms.gov.br/e-sic/uploads/20160310112027-UaBx.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2021.

PAZ, Vanilson Oliveira et al. **O MUNICÍPIO E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: caminhos e desafios da criação e implantação do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua-PA**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciências da Educação. Universidade Federal do Pará.

PEREIRA, Sueli Menezes. O Sistema Municipal de Ensino em análise: avanços e desafios. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 26, p. 1372-1392, 2018.

DE REZENDE PINTO, José Marcelino. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. **Proposta educativa**, n. 52, p. 24-40, 2019.

PINTO, J. M. R. Remuneração adequada do professor: desafio à educação brasileira. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 3, n. 4, 2012. DOI: 10.22420/rde.v3i4.101. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/101>. Acesso em: 9 dez. 2022.

PONTA PORÃ. Lei n. 0/2016. **Lei Orgânica do Município de Ponta Porã**. Ponta Porã, 2016. Disponível em: <https://camarapontapora.ms.gov.br/pdf/LOM.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2019.

PONTA PORÃ. **Lei n. 3.171, de 27 de novembro de 2000**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Ponta Porã-MS, e dá outras providências. Ponta Porã, 2000. [mimeo].

PONTA PORÃ. **Lei n. 3560, de 30 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino. Ponta Porã, 2007. Disponível em: <https://www.camarapontapora.ms.gov.br/public/pdf/b9e8b6fccfd67f5d09fc16d57c512773-1581430140.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2021.

PORTO MURTINHO. Lei n./1990. **Lei Orgânica do Município de Porto Murtinho**. Porto Murtinho, 1990. Disponível em: <http://www.portomurtinho.ms.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica-atualizada-2016.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2019.

PORTO MURTINHO. **Lei n. 1.100, de 31 de outubro de 1997**. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Porto Murtinho-MS. Porto Murtinho, 1997. Disponível em: https://sapl.portomurtinho.ms.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1997/467/467_texto_integral.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do princípio federativo**. Tradução e apresentação Francisco Trindade. São Paulo: Imaginário: Nu-Sol, 2001.

RIBAS DO RIO PARDO. Lei n. 0/1990. **Lei Orgânica do Município de Ribas do Rio Pardo**. Ribas do Rio Pardo, 1990. Disponível em: http://www.ribasdoriopardo.ms.gov.br/base/www/ribasdoriopardo.ms.gov.br/media/attachments/1195/1195/5c3339a252220708aecfe0592a3c5160c2d1fc7b735ae_lei-organica-do-municipio-de-ribas-do-rio-pardo-ms.pdf. Acesso em: 21 mar. 2019.

RIBAS DO RIO PARDO. **Lei n. 804, de 21 de fevereiro de 2006**. Sistema Municipal de Ensino. Ribas do Rio Pardo, 2006. Disponível em: https://www.ribasdoriopardo.ms.gov.br/media/attachments/1378/1378/5c5d70385dbdb2ff86adb5f3e68c7634e5a5a263c1d46_lei-municipal-804-cria-o-sistema-municipal-de-ensino.pdf. Acesso em: 17 abr. 2021.

RIO NEGRO. Lei n. 0/1990. **Lei Orgânica do Município de Rio Negro**. Rio Negro, 1990. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/storage/docdigital/2009/09/00001153.pdf>. Acesso: 12 mar. 2019.

RIO NEGRO. **Lei n. 543, de 17 de novembro de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências. Rio Negro, 2006. Disponível em: http://www.rionegro.ms.gov.br/uploads/asset/file/2302/LEI_N_543-2006_-

DISP_E_SOBRE_O_SISTEMA_MUNICIPAL_DE_ENSINO.pdf. Acesso: 05 abr. 2022.

RIO NEGRO. **Lei n. 668, de 26 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Rio Negro/MS, e dá outras providências. Rio Negro, 2011. Disponível em: Diário Oficial dos Municípios SIGPub - Sistema Gerenciador de Publicações Legais (diariomunicipal.com.br). Acesso: 05 abr. 2022.

RODRIGUEZ, Margarita Victoria. A pesquisa documental e o estudo histórico de Políticas educacionais. **O Guardador de Inutensílios**, Campo Grande, v. 7, p. 17-30, 2004.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização. **Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, tese de doutoramento**, 1995.

SÃO GABRIEL DO OESTE. Lei n. 0/1990. **Lei Orgânica do Município de São Gabriel do Oeste**. São Gabriel do Oeste, 1990. Disponível em: <https://www.saogabriel.rs.gov.br/Portal/comunidade/legislacaoMunicipal.html>. Acesso: 12 mar. 2019.

SÃO GABRIEL DO OESTE. **Lei n. 787, de 25 de outubro de 2010**. Institui o Sistema Municipal de Ensino de São Gabriel do Oeste-MS e dá outras providências. São Gabriel do Oeste, 2010. Disponível em: <https://cdn2.camarasgo.ms.gov.br/uploads/law/file/2899/lei-n-787-2010-25-10-2010050631.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2022.

SARI, Mariza Timm. Organização da educação municipal: da administração da rede ao sistema municipal de ensino. **Guia de consulta para o programa de apoio aos secretários municipais de educação-PRASEM II**. Brasília: Fundescola/SEIF/MEC, 1999.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos sistemas municipais de ensino. **Educação & Sociedade**, v. 26, p. 1363-1390, 2005.

SAVIANI, Dermeval. Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. **Trabalho, educação e saúde**, v. 6, n. 2, p. 213-231, 2008.

SAVIANI, Dermeval. Sistema nacional de educação articulado ao plano nacional de educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, p. 380-392, 2010.

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

SAVIANI, Dermeval. Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. In: **O Impacto das Propostas dos Movimentos Sindicais e Sociais na Conferência Nacional de Educação**. 2009. p. 42-69.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v.20, n. 69, p.119-136, Dez. 1999.

SELVÍRIA. Lei n. 0/2006. **Lei Orgânica do Município de Selvíria**. Selvíria, 2006.

Disponível em:

http://www.tce.ms.gov.br/storage/docdigital//2006/01/71_1_2006_1.PDF. Acesso: 07 mar. 2019.

SELVIRIA. **Lei n. 602, de 8 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Selvíria-MS. Selvíria, 2006. [mimeo].

SETE QUEDAS. Lei n. 0/1990. **Lei Orgânica do Município de Sete Quedas**. Sete Quedas, 1990. Disponível em: <https://setequedas.ms.gov.br/uploads/legislacao/LEI-ORGANICA-COM-EMENDA-ORGANIZACIONAL-01-DE-DEZ-2012.pdf>. Acesso: 21 mar. 2019.

SETE QUEDAS. **Lei n. 402, de 10 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de Sete Quedas-MS e dá outras providências. Sete Quedas, 2005. Disponível em:

http://www.setequedas.ms.gov.br/uploads/legislacao/leisordinarias_402-2005.pdf. Acesso: 17 abr. 2021.

SIDROLÂNDIA. Lei n. 0/1990. **Lei Orgânica do Município de Sidrolândia**.

Sidrolândia, 1990. Disponível em:

<http://www.tce.ms.gov.br/storage/docdigital/2009/09/00001253.pdf> Acesso: 12 mar. 2019.

SIDROLÂNDIA. **Lei n. 1530, de 21 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Sidrolândia-MS. Sidrolândia, 2011. Disponível em:

<http://legislativo.camarasidrolandia.ms.gov.br/ato/consolidado/id/331>. Acesso 12 mar. 2021.

SONORA. Lei n. 0/2012. **Lei Orgânica do Município de Sonora**. Sonora, 2012.

Disponível em: <http://camarasonora.ms.gov.br/fotos/fixo/2015/03/15/2015-03-15-072343/arquivo/1.pdf>. Acesso: 21 mar. 2019.

SONORA. **Lei n. 413, de 14 de julho de 2005**. Sistema Municipal de Ensino. Sonora, 2005. Disponível em:

<http://www.camarasonora.ms.gov.br/fotos/legislacao/2015/03/16/2015-03-16-120903/1.pdf>. Acesso: 17 abr. 2021.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **A Democratização da Gestão Educacional**. In: Anais da Semana Pedagógica. Curitiba, 2010. Disponível em

http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2010/de_mocratizacao_gestao_educacional.pdf. Acesso em: 17 jun. 2022.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 12, n. 45, p. 925-944, 2004.

SOUZA, Donaldo Bello de; MENEZES, Janaína Specht da Silva. Elaboração e aprovação de planos de educação no Brasil: do nacional ao local. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 23, p. 901-936, 2015.

TACURU. Lei n. 0/1990. **Lei Orgânica do Município de Tacuru**. Tacuru, 1990. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/storage/docdigital/2009/09/00001286.pdf>. Acesso: 14 mar. 2019.

TACURU. **Lei Municipal n. 675**, de 09 de maio de 2005. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Tacuru/MS e dá outras providências. Tacuru, 2005. [mimeo].

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**. Brasília: Edições Câmara, 2017.

TRÊS LAGOAS. Lei n.03/2006. **Lei Orgânica do Município de Três Lagoas**. Três Lagoas, 2006. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-tres-lagoas-ms>. Acesso em: 07 abr. 2019.

TRÊS LAGOAS. **Lei n. 2.443, de 04 de maio de 2010**. Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino e outras providências. Três Lagoas, 2010. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ms/t/tres-lagoas/lei-ordinaria/2010/244/2443/lei-ordinaria-n-2443-2010-dispoe-sobre-a-instituicao-do-sistema-municipal-de-ensino-e-da-outras-providencias>. Acesso: 11 mar. 2022.

WERLE, FOC. Regime de colaboração: cooperação e colaboração federativa e intergovernamental. **Relações federativas e sistema nacional de educação**. Camaragibe. PE. CCS Gráfica e Editora, 2016.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; THUM, ADRIANE BRILL; DE ANDRADE, Alenis Cleusa. O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 24, n. 1, 2008.

ZANDER, Katherinne Finn. TAVARES, Tais Moura. Federalismo e Gestão de Sistemas de Ensino no Brasil. In: **Políticas Educacionais: Conceitos e debates**. /Organizado por Ângelo Ricardo de Souza, Andreia Barbosa Gouveia e Tais Moura Tavares. – Editora Apris, 2013.