

### Arranjos para os municípios no campo das políticas públicas e gestão educacional

Lagares, Rosilene

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lagares, R. (2014). Arranjos para os municípios no campo das políticas públicas e gestão educacional. *Revista Desafios*, 1(1), 95-114. <https://doi.org/10.20873/uft.2359-3652.2014v1n1p95>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

## **ARRANJOS PARA OS MUNICÍPIOS NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO EDUCACIONAL**

### ***ARRANGEMENTS FOR MUNICIPALITIES IN THE FIELD OF PUBLIC POLICY AND MANAGEMENT EDUCATION***

**Rosilene Lagares**

*Universidade Federal do Tocantins - UFT*

---

#### **RESUMO**

Com o tema arranjos para os Municípios brasileiros no campo das políticas públicas e gestão educacional a partir do final dos anos 1980, este artigo, resultado de estudo bibliográfico e documental, busca mapear/descrever as mudanças quanto à atuação dos Municípios na definição de políticas públicas e na gestão da educação em seus territórios, forjadas a partir do final dos anos 1980 ao início do século XXI, sobretudo pelo contexto de abertura política; pelas normas; por atos do Conselho Nacional de Educação; por programas, projetos e ações de governos federais; e por ações de entidades ligadas a educação municipal. Da pesquisa bibliográfica, o trabalho registra que na história da educação brasileira, o conteúdo da autonomia municipal não se mantém uniforme. No final dos anos 1980, na educação, os Municípios vivenciam atribuições de sistema de ensino. Nos anos 1990, pelo menos formalmente, a ênfase e orientações técnicas voltam-se para o processo efetivo de institucionalização de sistemas municipais de educação/ensino e ao discurso da necessidade da eficiência destes sistemas municipais. Nos anos 2000, continuam programas educacionais de apoio aos Municípios e é fortalecida a defesa do Regime de Colaboração, para a constituição dos sistemas municipais de educação/ensino. Entretanto, persistem problemas e fragilidades históricas quanto a atuação destas esferas federativas na institucionalização da educação municipal e, por conseguinte, na garantia do direito a educação.

**Palavras-chave:** descentralização da educação, institucionalização da educação municipal, municípios

#### **ABSTRACT**

With the theme arrangements for Brazilian municipalities in the field of public policy and education management from the late 1980s, this article is the result of bibliographic and documental study, seeks to map/describe the changes regarding the role of municipalities in the definition of public policies and management education in their territories, forged from the late 1980s to the early twenty-first century, particularly by the context of political liberalization; by the rules; by acts of the National Council of Education; for programs, projects and activities of federal governments; and actions of entities linked by the municipal education. The literature, the paper reports that in the history of Brazilian education, content of municipal autonomy does not remain uniform. In the late 1980s, education, municipalities experience assignments education system. In the 1990s, at least formally, the emphasis and technical guidance turn to the actual process of institutionalization of municipal systems of education / teaching and the need to address the efficiency of municipal systems. In the 2000s, continuing educational programs to support municipalities and is strengthened defense Contribution System, for the establishment of municipal systems of education/teaching. However, problems persist and historical weaknesses with the performance of these federal

spheres institutionalization of municipal education and, therefore, to guarantee the right to education.

**Keywords:** decentralization of education, institutionalization of municipal education, municipalities

Recebido em 14/09/2014. Aceito em 15/11/2014. Publicado em 14/01/2015.

---

## INTRODUÇÃO

Com o tema arranjos para os Municípios brasileiros no campo das políticas públicas e gestão educacional a partir do final dos anos 1980, este artigo, resultado de estudo bibliográfico e documental, busca mapear/descrever as mudanças quanto à atuação dos Municípios na definição de políticas públicas e na gestão da educação em seus territórios, forjadas a partir do final dos anos 1980 ao início do século XXI, em especial, pelo contexto de abertura política; pela Constituição Federal (CF) (Brasil, 1988); pelas Emendas Constitucionais (EC) nº 14/96 (Brasil, 1996a), nº 53/06 (Brasil, 2006a) e nº 59/09 (Brasil, 2009); pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/96 (Brasil, 1996b); pela Lei nº 9.424/96 (Brasil, 1996c); pela Lei nº 11.494/07 (Brasil, 2007a); pelo extinto Plano Nacional de Educação (PNE) (Brasil, 2001a); pelo PNE – Lei nº 13.005/14 (Brasil, 2014); por atos do Conselho Nacional de Educação (CNE); por programas, projetos e ações de governos federais voltados a maior atuação educacional dos Municípios; e por ações de entidades e setores ligados a educação municipal.

Com esta intenção, mapear significa aqui mais uma descrição dos fenômenos, não se dedicando, neste momento, a uma análise teórica mais aprofundada<sup>1</sup>. Descrever para a possível realização de estudos e pesquisas acerca das relações entre Estado, sociedade e educação, com foco na formulação, implementação e nos resultados de políticas públicas em educação, procurando a articulação entre a gestão local dos sistemas educacionais com as políticas nacionais e (inter)nacional.

Para tanto, além desta introdução, das considerações finais e das referências, o texto está estruturado em uma única seção, organizada em três momentos, dos anos 1980 a segunda década dos anos 2000, tratando da nova perspectiva político-administrativa da educação municipal, com o processo efetivo de institucionalização de sistemas municipais de educação/ensino, e descrevendo várias orientações técnicas do governo federal, ditas como

---

<sup>1</sup> Para maior aprofundamento teórico acerca das correlações de forças que originam o quadro analisado ver Lagares (2007).

ações de colaboração com os Municípios, as quais destacam a necessidade de eficiência no campo da educação.

## **PROCESSO EFETIVO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO/EDUCAÇÃO: OUTRAS PERSPECTIVAS DE GESTÃO**

Observando as ideias de Pires (1999), ao longo da história brasileira, o conteúdo da autonomia municipal não se mantém uniforme, nem contrário aos interesses da Coroa e às vicissitudes dos regimes, nem aos caprichos dos ditadores ou tecnocratas, como desenhado a seguir cronologicamente.

### **Anos 1980 – Novas Atribuições Normativas as Esferas Públicas Municipais**

No final dos anos 1980, em especial, pelas alterações provocadas com a promulgação da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), o Município, no campo da educação, passa a contar com novas atribuições, as de sistema de ensino/educação, como disposto em seu art. 211: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino: [...] § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental.”

Segundo Saviani (1999), um sistema de ensino pressupõe um conjunto de elementos materiais (instituições de ensino) e ideais (leis e normas que regem as instituições educacionais), cuja existência exige três condições básicas, sendo o conhecimento dos problemas educacionais de uma dada situação histórico-geográfica; o conhecimento, dentre outras, das estruturas da realidade social, política, cultural, religiosa; e uma teoria da educação para dar significado humano à tarefa de integrar os problemas e o conhecimento, indicando os objetivos e os meios para uma atividade coletiva intencional.

A maior atuação municipal, não apenas no campo da educação, passa a ser defendida em enfoques diferentes e sobre bases ideológicas distintas, ou como princípio democrático ou como princípio de engenharia administrativa, objetivando a construção da eficiência na prestação do setor público. Essas ideias constituem o núcleo de sustentação do consenso sobre a ideia do neomunicipalismo. Pires (1999, p. 149 e 152-153) sustenta, contudo, ser meramente “aparente essa unidade em torno do municipalismo”, colocando sob foco o simulado consenso relativo à autonomia do ente local, que, em sua advertência, “escamoteia um dissenso muito

profundo”. Para ela, “o neomunicipalismo brasileiro ou o neolocalismo, como discurso recorrente, há de ser apreendido segundo conotações que lhe emprestam os núcleos filosóficos subjacentes, os quais, por sua vez, se inscrevem em genealogias intelectuais distintas”.

A tese da descentralização, com a ideia de novas atribuições e autonomia aos Municípios, é consenso, mas que deve ser vista a partir dos projetos que a sustenta:

A ideia de descentralização é hoje lugar comum tanto em uma agenda neoliberal quanto em uma agenda histórica, identificada com a social democracia, uma agenda reformista e, ambas aquelas são simétricas dentro de uma tradição neoliberal. A ideia da descentralização, da devolução de funções e competências a entes subnacionais, equivale a uma estratégia maior de retirada de parcela do poder do Governo central. Este é o *Leitmotiv* da ideia da descentralização. Da mesma forma, dentro de uma agenda social democrática, histórica, a ideia de descentralização é inteiramente diversa; aqueles que propugnam pela descentralização e pela autonomia local, em última instância, estão postulando a democratização da gestão e a ampliação do controle social. Na perspectiva da teoria econômica, o contraponto é o mercado como mecanismo locativo; sob a ótica da democratização da gestão, a participação do cidadão tem o primado. Nesse sentido, deve-se acreditar que, à luz dos paradigmas do Estado Democrático de Direito, na perspectiva da construção do Estado Constitucional, novo tratamento há de ser dado ao poder local, projetando-lhe força proativa da mudança do próprio Estado na relação com a sociedade. (PIRES, 1999, p. 152-153).

Para Cury (2000, p. 07), “[...] ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias dos mesmos”. Contudo, no campo da educação, esta mudança não poderia acontecer “da noite para o dia”, pois “fazia-se necessário um tempo de transição até porque a lei de diretrizes e bases da educação nacional, que viria no sentido de especificar competências e atribuições, só foi aprovada no final de 1996”.

### **Anos 1990 – Discurso de Transição entre Delegação e Autonomia/Colaboração**

A partir dos anos 1990, o Município é sensivelmente afetado pelo marcante fenômeno de complexificação social que impôs a densificação de demandas e relações em âmbito local e pela tendência globalizante da economia e da cultura (Pires, 1999). Novas políticas voltadas para a atuação municipal são adotadas, embora suas motivações fossem diversas das que prevaleceram no processo constituinte na segunda metade dos anos 1980 (Souza, 2004), que

se aproximavam mais da defesa da democratização da gestão e da ampliação do controle social.

Em se tratando da educação sob a responsabilidade dos Municípios, vivencia-se um período de transição entre uma cultura integrada, ou de subsistema, ou de delegação para uma cultura de autonomia e de colaboração, pelo menos formalmente.

No País, a ideologia neoliberal conquista os espaços políticos e passa a imprimir novas diretrizes às ações governamentais. Dentre elas, destaca-se a proposta de descentralização política, com implicações diretas nas políticas públicas para a educação formal (LAGARES, 1998).

Contudo, segundo Lagares (1998, p. 168):

Em termos teóricos, toma-se como pressuposto que centralização e descentralização totais são apenas polos ideais tal como apontado por Bobbio (1995). Entende-se, também, ser necessário analisar todas as determinações políticas, econômicas e sociais, a fim de compreender as possibilidades e os limites de uma descentralização democrática. Contudo, parecem estar postas brechas para certa manipulação conceitual e instrumental da meta descentralização, uma vez que ela pode ser defendida quando oportuno e conveniente.

Nesse contexto, a descentralização aparece, então, como parte do processo de reforma do Estado, como assinala Pereira (2001).

Reforma que significa, para Anderson (1995, p. 01), ao mesmo, tempo, manter um Estado forte, por um lado, e mínimo, por outro:

[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa "natural" de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagflação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e de Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos.

Com isso, as políticas educacionais são profundamente afetadas pelo esgotamento do projeto desenvolvimentista e modernizador implementado entre 1920 a 1970 e 1980, e pela globalização da economia. E, a denominada descentralização, promovida nos anos 1990, não

corresponde às demandas de ampliação das práticas democráticas e de maior autonomia, como a expectativa das forças progressistas dos anos 1980. Os processos de municipalização intensificados no período, como parte das políticas de descentralização, caracterizam-se muito mais como práticas de desconcentração, uma vez que não agregam a capacidade de tomada de decisão política e financeira das esferas municipais, servindo para a manutenção das relações de submissão entre entes federados.

A partir de 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em um processo de reformas em todos os setores da educação, a descentralização das políticas educacionais é, mais uma vez, defendida como uma das estratégias mais importantes para a eficiência do sistema de ensino e a reforma anunciada ganha concretude (Shiroma, 2000).

Nesse período governamental, acentua-se o apoio do Banco Mundial a medidas educacionais de caráter descentralizador como um dos eixos da reforma do sistema escolar. As análises do Banco apontam a forma de organização dos sistemas de educação como um dos principais obstáculos para a melhoria da sua qualidade, tendo em vista, sobretudo os custos, considerados elevados, de manutenção de um sistema centralizado. Assim, um dos eixos essenciais para a melhoria da qualidade das escolas fundamentais é a descentralização, sobretudo no tocante à aplicação de recursos financeiros, como estratégia de construção de escolas eficazes, fortalecendo-se a autonomia (Peixoto, 1999).

Os novos marcos legais, derivados da CF de 1988, colocam a referida questão no centro das atenções, ao mesmo tempo em que são introduzidas alterações significativas no quadro de distribuição de poderes, responsabilidades e recursos entre as esferas governamentais. A descentralização passa a ser apontada, também, como saída para o impasse político-institucional do Estado brasileiro, acusado de excessivamente centralizador e, por isso, incapaz para responder às mais prementes e agudas demandas de boa parte da população, sobretudo em relação ao atendimento de suas necessidades básicas (Peixoto, 1999).

A introdução de medidas indutoras de descentralização ocorre em um contexto em que o Estado procura transferir atribuições que desonerassem o custo dos serviços prestados e recompusesse sua capacidade de promover investimentos produtivos. A revalorização dos governos locais na América Latina guarda sua origem, simultaneamente, nos processos de redemocratização impulsionados a partir do final da década de 1970 e na reestruturação produtiva por que passa a economia desde aquele período. Essa revalorização/reestruturação produz, por sua vez, um duplo movimento: de um lado, a redefinição das bases de intervenção do Estado na esfera social e, de outro, as mudanças organizacionais e de gestão no setor

público. Essa tendência de revalorização é acompanhada, ainda, por nova sistemática de relacionamento entre os setores público estatal, público não governamental e privado (Duarte, 2003).

Em 1996, é aprovada a LDB/96, Lei nº 9.394 (Brasil, 1996b, art. 8º ao 20) que, também, reforça o discurso da descentralização na educação ao destacar o regime de colaboração, a gestão democrática do ensino público, a organização de Sistemas Municipais de Ensino e as competências dos estabelecimentos de ensino e dos docentes.

Entretanto, esta Lei traz elementos novos para esta discussão, ao permitir que os Municípios se integrem ao sistema estadual ou componham com este um sistema único de educação básica (Brasil, 1996b, art. 11).

Mesmo que a ideia de institucionalização do sistema municipal de ensino/educação tenha aparecido na CF de 1988 (Brasil, 1988), na conjuntura de implantação, é a LDB/96 que coloca, pela primeira vez de forma efetiva no país, com a explicitação de algumas de suas competências, a questão relativa aos sistemas de ensino/educação no âmbito dos Municípios (art. 8º); regulamenta o *processo de institucionalização efetiva* de Sistemas Municipais de Educação (arts. 8º, 11, 18 e 89); reitera o disposto na CF (Brasil, 1988) quanto à possibilidade da *organização* de sistemas de educação pelos Municípios (art. 8º); apresenta três possíveis opções aos Municípios para organizarem a educação sob sua responsabilidade: *processo de institucionalização efetiva* de sistemas próprios de educação; conservação das redes municipais de ensino integradas ao Sistema Estadual de Educação; composição de um sistema único de educação básica que integre as responsabilidades educacionais do estado e do Município (art. 11); respalda-se na CF (Brasil, 1988, art. 30, incisos I e II; art. 211; art. 212, parágrafo 2º) para definir as atribuições dos Municípios de baixar normas complementares ao seu sistema, bem como de autorizar, credenciar e supervisionar (art. 18); trata da inclusão das creches e pré-escolas nos sistemas de educação (art. 89).

A EC nº 14/96 (Brasil, 1996a) e a Lei nº 9.424/96 (Brasil, 1996c) que a regulamenta constituem-se em mecanismos definidores da expansão de sistemas e redes municipais de educação no país, ao subvincular um percentual dos recursos tributários dos Municípios, destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino como um todo ao ensino fundamental. E, ainda, reorganizar as competências dos entes federados atribuindo aos Municípios, além da obrigação com o ensino fundamental (em colaboração com o Estado), a responsabilidade pela educação infantil, e não apenas com o ensino pré-escolar.



Segundo Souza e Faria (2004), a EC n<sup>o</sup> 14/96 (Brasil, 1996a) propõe a criação do Fundef como estratégia para garantir as condições financeiras de funcionamento deste novo sistema de educação. Tanto a CF quanto a LDB/96 (Brasil, 1996b) e a Lei n<sup>o</sup> 9.424/96 (Brasil, 1996c) indicam aspectos em que a colaboração entre os entes federados deve ser observada, sobretudo em relação à divisão de encargos, de planejamento e de normatização. Entretanto, o aumento da participação do Município na manutenção e desenvolvimento da educação escolar não pode ser considerado como indicador da melhoria da qualidade e de uma maior racionalização do provimento dos serviços educacionais públicos no país, conforme críticas realizadas por pesquisadores e entidades de classes, como a Undime. O aumento da participação dos Municípios no sistema de educação do país não garante a qualidade do ensino, nem mesmo em sua capacidade de atendimento ao conjunto de demandas educacionais locais reprimidas e emergentes.

Em 1997 o governo federal implanta o projeto Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), enfatizando a implementação de Sistemas Municipais de Educação e a maior atuação das próprias escolas (Rodrigues e Braga, 1998).

O Fundescola, por sua vez, institui um programa de capacitação e fonte de consultas para os dirigentes municipais de educação, o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem) (com edições em 1997, 1999 e 2001), para fazer frente às mudanças na legislação que afetam a educação e o papel e responsabilidades deste dirigente.

O Prasem (Brasil, 2001b, p. 61) ressalta o *processo de institucionalização efetiva* do Sistema Municipal de Educação, “como resultado da conquista da autonomia municipal em educação”, destacando a necessidade da estruturação e funcionamento da educação em regime de colaboração.

Com base no raciocínio anteriormente exposto, Sarmiento (2004) argumenta que os anos 1990, em razão de um ajuste econômico, são marcados pela ênfase à descentralização como modelo, pela influência de organismos internacionais na política educacional de vários países. E, para sobreviver à concorrência do mercado, “mecanicamente [...] atribuiu-se à educação o condão de sustentação da competitividade” (Shiroma, 2000, p. 56).

### **Anos 2000 – Ênfase na Gestão da Educação Municipal por Meio de Sistemas Próprios**

O CNE, sobretudo na última década, também, tem emitido atos normativos com o objetivo de estimular e apoiar a atuação dos Municípios na organização e na gestão da

educação brasileira, ou melhor, no processo efetivo de institucionalização de sistemas municipais de ensino/educação. Cury (2000a), no Parecer CNE/CEB nº 30/2000 (Brasil, 2000a), esclarece que, em países de natureza federativa, como o Brasil, a aplicação da lei e das normas sempre deve se dirigir a situações específicas. No que tange à organização e a gestão da educação, as questões controversas devem ser resolvidas pelo CNE, cuja competência legal está estabelecida no art. 90 da LDB/96 (Brasil, 1996a) e, também, na Lei nº 9.131/95 (Brasil, 1995), que incumbe a CEB de analisar as questões relativas à aplicação da legislação referente à educação básica.

Em 2001, o PNE (Lei nº 10.172/2001 revogada) (Brasil, 2001a, arts. 2º, 3º, 5º, 6º) explicitava as atribuições dos Municípios, bem como a obrigatoriedade da elaboração, implantação, implementação e avaliação dos Planos Municipais de Educação. Neste texto, está explicitada a responsabilidade dos Municípios desde a definição de seus objetivos e prioridades, ao enfatizar atribuições, como a garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de sete a quatorze anos e a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram, assegurando-lhes o ingresso, a permanência e a conclusão; a erradicação do analfabetismo; a ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino, incluindo-se a educação infantil; a extensão da escolaridade obrigatória para crianças de seis anos de idade; a valorização dos profissionais da educação; o desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino.

Em 2003, o governo federal, por meio da Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (MEC), implanta outro programa voltado para a educação municipal, o Pró-Conselho (Brasil, 2005), com o objetivo de ampliar a capacidade de entendimento e de atuação dos conselheiros municipais de educação, implantando Conselhos Municipais de Educação (CMES) onde não existem e fortalecendo os já existentes.

A partir de 2005, o MEC, tendo em vista sua responsabilidade de assistência técnica aos Municípios, implanta outros programas, em especial, para apoio ao *processo de institucionalização efetiva* de Sistemas Municipais de Educação. Destacam-se o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime) (Brasil, 2006b), o Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semi Árido (Brasil, 2007b), o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (Brasil, 2004a) e o Programa de Formação de Funcionários da Educação (Pró-Funcionário) (Brasil, 2006c).

O Pradime retoma os objetivos do Prasem (Brasil, 2001b) com nova denominação e conteúdos atualizados e ampliados. A atual denominação constitui uma especial deferência a Undime. Já os conteúdos avançam em direção ao contexto educacional da atualidade, incorporando acúmulos das diferentes edições do Prasem.

O Pradime tem como objetivo o fortalecimento da atuação do dirigente municipal de educação frente à gestão pública, tendo como ponto de partida sua formação continuada.

Em 2006, a EC n<sup>o</sup> 53 (Brasil, 2006a, arts. 7<sup>o</sup> e 208) faz alterações significativas em aspectos que envolvem, também, atribuições dos Municípios com a educação, como a organização da educação infantil, que passa a agregar as crianças até os cinco anos de idade e, em consequência, a ampliação da duração do ensino fundamental para nove anos, níveis de educação e ensino sob a responsabilidade do Município.

Aborda a temática do regime de colaboração, que passa a exigir leis complementares para fixar as normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e concentra como prioridade a atuação do Poder Público no atendimento ao ensino regular na educação básica pública (Brasil, 2006a, arts. 23 e 211).

Há modificações em relação à temática dos profissionais da educação escolar pública (art. 206); do financiamento da educação (Brasil, 2006a, arts. 212 e 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Em 2006, o CNE/CEB por meio do Parecer n<sup>o</sup> 42 (Brasil, 2006d, p. 3) responde consulta a respeito do sistema municipal de ensino, com voto da Câmara aprovando-a por unanimidade. Neste ato, o relator reforça as vantagens do sistema municipal de ensino para a educação no Município, destacando, dentre outros, a proximidade com a realidade.

Em 2007, a Lei n<sup>o</sup> 11.494/07 (Brasil, 2007a, art. 37), que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), dispõe sobre conselhos para o acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos dos Fundos; o Conselho Municipal de Educação; a necessária melhoria da qualidade do ensino (art. 38); planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica (art. 40); piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (art. 41).

Ainda em 2007, o MEC apresenta o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (Brasil, 2007c), uma política de governo, tendo a visão sistêmica, a territorialidade e o regime de colaboração e responsabilização como um dos seus seis pilares de sustentação.

O PDE coloca à disposição dos Estados, Municípios e Distrito Federal, instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, um programa estratégico do PDE, inaugura um novo regime de colaboração conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, por meio de um compromisso fundado em vinte e oito diretrizes (Brasil, 2007d).

A partir da adesão, dita voluntária, ao Plano de Metas, os Estados, Municípios e Distrito Federal passaram à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR), que deveriam ser apresentados ao MEC. Para este planejamento, seria necessário um diagnóstico quantitativo e qualitativo da realidade educacional local, considerando as dimensões gestão educacional, formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos (Brasil, 2013).

Em 2009, outra modificação nas normas relacionadas à educação, a EC nº 59/09 (Brasil, 2009), impacta mais uma vez a gestão municipal, abordando a temática da universalização do ensino obrigatório, que é ampliado para as idades de quatro a dezessete anos, inclusive para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria, bem como ampliando a abrangência dos programas suplementares de material didático e escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde para todas as etapas da educação básica.

Outra modificação, atendendo a uma reivindicação histórica, é o estabelecimento constitucional do sistema nacional de educação, articulado pelo plano nacional de educação, com gestão em regime de colaboração por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (Brasil, 2009, art. 214).

A Emenda, também, trata de aspectos referentes ao financiamento da educação, explicitando o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. Ainda, que os recursos financeiros devem assegurar prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (Brasil, 2009, art. 3º e 4º).

Também em 2009, para a realização da Conferência Nacional de Educação em 2010 (Conae-2010), o MEC apresenta a proposta para que os Municípios brasileiros realizem suas

Conferências Municipais de Educação e/ou Intermunicipais. Mecanismo de gestão democrática que não é utilizado por todos os territórios municipais.

Em 2010, o PL de PNE nº 8.035/10 (Brasil, 2010, arts. 7º, 8º, 9º), enfatiza o regime de colaboração para a consecução de suas metas; cita a necessidade da adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca; enfatiza a necessidade da negociação permanente entre os entes federados, o que poderá ser materializado por meio da criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e reforça a proposta de arranjos de desenvolvimento da educação (ADE) para o fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios; afirma o dever dos Municípios de elaborar ou adequar seus planos de educação em consonância com o nacional; define que os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação.

No MEC, em 2011, é criada a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) com as atribuições específicas de apoiar o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação, aprofundando o regime de cooperação entre os entes federados; assistir e apoiar o Distrito Federal, os Estados e os Municípios na elaboração, adequação, acompanhamento e avaliação democrática de seus planos de educação em consonância com o estabelecido no PNE, bem como no aperfeiçoamento dos processos de gestão na área educacional; e promover a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação da carreira e da remuneração e as relações democráticas de trabalho.

Também, em 2011, o MEC apresenta aos Municípios dois documentos para subsidiar a atualização e reestruturação de seus PARs para o período de 2011 a 2014, sendo “Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios (2011-2014)” (Brasil, 2011a) e “Guia Prático de Ações” (Brasil, 2011b), para orientar a definição de ações que comporão os PARs dos Municípios para o período de 2011 a 2014, com todos os programas disponibilizados pelo Ministério e suas autarquias, com ações de assistência técnica e/ou financeira do MEC e que podem ser solicitados pelos Municípios em seus respectivos Planos, além de subações com execução pelo próprio Município.

O CNE/CEB aprova o Parecer nº 9/2011 (Brasil, 2011c, p. 5), com análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante ADE. Os relatores

partem da premissa que estes arranjos “[...] são uma das possibilidades do regime de colaboração entre os Municípios com a participação do Estado e União, e que tem potencial de contribuir eficazmente para assegurar o direito à educação de qualidade social e a desenvolvê-la em determinado território [...].”

Para justificar os ADES, ressaltam que “Apesar dos sucessos dos fundos federativos para a educação, não se pode esconder, infelizmente, os problemas que ainda persistem nos planos intra e intergovernamental.” (p. 7).

Para tanto, apontam que um dos caminhos para sobrepôr o contexto de descontinuidade, ausência de quadros técnicos em boa parte dos Municípios, estratégias de cooperatividade horizontal, é pensar a educação no contexto da articulação territorial no modelo de consorciamento.

O CNE/CEB dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante o ADE na Resolução nº 1/12 (Brasil, 2012), argumentando que são instrumentos de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação, em determinado território, bem como para contribuir na estruturação e aceleração de um sistema nacional de educação, por meio de uma colaboração territorial horizontal articulada com o tradicional regime de colaboração vertical; da descentralização; do fortalecimento da cooperação e do associativismo para a eliminação ou redução das desigualdades regionais e intermunicipais em relação à educação básica; do fortalecimento da democratização das relações de gestão; de um sistema de planejamento e de avaliação integrados; da eficiente aplicação dos recursos de forma solidária para fins idênticos ou equivalentes; da prestação associada de serviços; da estruturação de planos intermunicipais de educação; e da consideração de tais planos, como referência, para a elaboração, execução e avaliação dos projetos político pedagógicos das instituições educacionais. Isto, com o objetivo de assegurar o direito à educação de qualidade, garantindo acesso, permanência, aprendizagem e conclusão dos estudos; e ao desenvolvimento territorial e geopolítico (Brasil, 2012).

Também, em 2012, das discussões e sistematizações resultantes da Conae-2010, resultou o Documento Deliberações Conae (Brasil, 2012) com uma síntese de suas deliberações, segundo a pertinência da iniciativa das ações propostas. Para os Municípios podem ser destacados: a própria organização e ou fortalecimento do sistema municipal de educação em coerência e articulação com o sistema nacional de educação; elaboração, implementação e avaliação, com ampla, efetiva e democrática participação social, do plano municipal de educação; criação, consolidação e fortalecimento do conselho municipal de

educação como órgão autônomo (dotação orçamentária e autonomia financeira e de gestão), plural (constituído de forma paritária, com ampla representação social) e com funções deliberativa, normativa e fiscalizadora; garantia de padrões mínimos de qualidade nas instituições educacionais municipais; definição de diretrizes curriculares do sistema; promoção da gestão democrática no seu sistema de ensino por meio de mecanismos próprios; valorização dos profissionais da educação; processo de avaliação de problemas de aprendizagem e desenvolvimento das instituições educativas; ampliação da jornada escolar, com garantia de tempos e espaços adequados às atividades educativas; criação do Fórum Municipal de Educação; institucionalização das conferências municipais de educação, antecedendo as conferências estaduais; ampliação e universalização gradativa do acesso ao direito à educação de qualidade a crianças de zero a três anos de idade e o atendimento obrigatório das matrículas de quatro e cinco anos na pré-escola, de forma a não cindir a educação infantil; ingresso no ensino fundamental a partir dos seis anos de idade (completos ou a completar no início do ano letivo); adequação dos espaços físicos, mobiliário e material didático pedagógico para a educação infantil e o ensino fundamental, considerando o custo-aluno/a e os referenciais de qualidade; atendimento a educação de jovens e adultos com isonomia de condições em relação às demais etapas e modalidades da educação básica; transformação do sistema de ensino em um sistema inclusivo; disseminação do uso das tecnologias e conteúdos multimidiáticos para todos atores envolvidos no processo educativo; redimensionamento, em uma concepção ampla de currículo, das formas de organização e de gestão do tempo e do espaço pedagógico, registrados no projeto político-pedagógico; renovação e manutenção das bibliotecas na educação básica; adoção de ações afirmativas voltadas para o acesso e a permanência de grupos sociais e étnico-raciais com histórico de exclusão e discriminação; definição e implementação de uma política de valorização dos profissionais da educação no Município; ampliação do investimento em educação pública em relação ao produto interno bruto; justiça social, educação e trabalho, inclusão, diversidade e igualdade (quanto às relações étnico-raciais, à educação quilombola, à educação especial, à educação do campo, à educação indígena, à educação ambiental, a gênero e diversidade sexual, a crianças, adolescentes e jovens em situação de risco, à formação cidadã e profissional, à educação de jovens e adultos, à educação prisional, à educação dos pescadores, à educação em direitos humanos, à educação religiosa) (Brasil, 2012).

O Documento Referência para a Conae-2014 (Brasil, 2013), construído pelo Fórum Nacional de Educação, intitulado “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação:

participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”, apresenta, após cada eixo temático, um quadro com proposições e estratégias, indicando as responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas dos entes federados tendo por princípios a garantia da participação popular, a cooperação federativa e o regime de colaboração, esperando contribuir para o planejamento e a organicidade das políticas, especialmente para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos de educação pelos entes federados.

O MEC, por meio da Sase, deflagrou em 2013, como uma das ações neste Regime de Colaboração, apoio técnico no processo de elaboração ou adequação dos planos municipais (e estaduais) de educação, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias do PNE – Lei nº 13.005/14 (Brasil, 2014, Art. 7º), considerando que, com base neste PNE, “Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas [...]”.

Neste processo de colaboração, os Estados e Municípios participarão de instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; poderão adotar medidas adicionais ou instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca; deverão instituir instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado; os Municípios poderão adotar os arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs); deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE; por fim, nos planos, construídos com a ampla participação da sociedade, os referidos entes federados deverão assegurar a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais; considerar as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural; garantir o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades; promover a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais (Brasil, 2014, Art. 7º).

O atual PNE – Lei nº 13.005/14 (Brasil, 2014) define diretrizes que, por conseguinte, também, são de responsabilidade dos Municípios, sendo erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; melhoria da qualidade da educação; formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase



nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; valorização dos (as) profissionais da educação; promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (Brasil, 2014).

Neste Plano, os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão criar mecanismos para o acompanhamento local do alcance de suas metas e de seus planos plurianuais, em regime de colaboração (Brasil, 2014, Art. 7º, §3º).

Os sistemas de ensino deverão, também, aprovar leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação pública (Brasil, 2014, Art. 9º)

Como se observa, nesse contexto, sobressai a temática do regime de colaboração e, no caso dos Municípios, com força a proposta dos ADEs. Entretanto, há críticas a estes Arranjos, como mostra Araújo (2012, p.2), em trabalho intitulado “Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação”, ressalta que “[...] os ADE’s apresentam um potencial maior de fragmentação do que de integração e desenvolvimento nacional, requeridos para a constituição de um sistema nacional de educação” e alerta que “[...] é preciso reafirmar a necessidade de regulamentar o regime de colaboração por Lei Complementar tal como preconizado pelo Parágrafo único do Artigo 23 da Constituição Federal de 1988”.

Outro aspecto de essencial compreensão é que os Municípios, independentemente de sua opção organizacional e condição financeira ou técnica, deverão atuar diretamente na definição de políticas públicas e na gestão da educação infantil e do ensino fundamental, com suas modalidades.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao mapear/descrever as mudanças quanto à atuação dos Municípios na definição de políticas públicas e na gestão da educação em seus territórios, o trabalho registra que na história da educação brasileira o conteúdo da autonomia municipal não se mantém constante e, pelo menos formalmente, há ênfase a uma mudança de comportamento dos Municípios,

para que atuem na garantia do direito a educação, sobretudo criando seus sistemas próprios de ensino. E, com a aprovação de outro PNE, dispondo diretrizes, metas e estratégias para a educação brasileira, os Municípios deverão cumprir suas atribuições de modo a atingir o objetivo educacional nacional.

Entretanto, persistem problemas e fragilidades históricas quanto à atuação destas esferas federativas na institucionalização da educação e, como consequência, na garantia do direito a educação. Isto é, mesmo que a Constituição Federal de 1988 tenha ampliado a autonomia de gestão nos territórios municipais, é preciso lembrar que da herança político-administrativa do ciclo autoritário desenvolvimentista, com um alto grau de desigualdade material e institucional existente entre os sistemas de ensino. Assim, a despeito desta “onda enfática”, diga-se assim, considera-se pertinente a observação dos sujeitos responsáveis por estes processos de organização, gestão e institucionalização da educação e dos contextos territoriais com seus “tamanhos”, que não são “únicos”, com suas especificidades e condições financeiras.

É pertinente observar, também, o conhecido “jogo de empurra”! Situação histórica que pode ser amenizada com mais responsabilidade educacional de cada uma das três esferas públicas. Ainda, as correlações de forças que originam o quadro descrito.

Agregado a isto, não é possível apreender que as orientações técnicas para tal atuação, em especial, no formato de sistema próprio, sejam suficientes. Assim, no contexto atual, esta situação carece de discussão em todos os espaços, do Poder Público até a academia.

A partir das informações do texto, faz-se necessária a discussão dos limites e das possibilidades da dinâmica econômica, social, cultural e política das esferas municipais.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23.
- ARAÚJO, G. C. de. 2012. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. In: 35ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2012. *Anais eletrônicos*. Porto de Galinhas, PE, 2012. 21 a 24 de Outubro. Disponível em: [www.anped.org.br/anais](http://www.anped.org.br/anais). Acesso em: 23 jan. 2013.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. 1988. *Constituição Federal*, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2013.
- BRASIL. Congresso Nacional. 2009. *Emenda Constitucional nº 59*, de 11 de novembro de 2009. Reduz o percentual da DRU, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e amplia a abrangência dos

programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. 2006a. *Emenda Constitucional nº 53*, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. 1996a. *Emenda Constitucional nº 14*, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2013.

BRASIL. Presidência da República. 2007d. *Decreto Presidencial nº 6.094*, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. 2014. *Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 ago. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. 2010. *Projeto de Lei (PL) do novo PNE nº 8.035*, de 15 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. 2007a. *Lei nº 11.494*, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB; altera a Lei nº 10.195; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, 10.880 e 10.845; e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. 2001a. *Lei nº 10.172*, de 9 de janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. 1996b. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. 1996c. *Lei nº 9.424*, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2013.

BRASIL. Fórum Nacional de Educação. Conferência Nacional de Educação. 2013. *Documento Referência para a Conae-2014*. Brasília, DF. Disponível em: [www.conae.mec.gov.br](http://www.conae.mec.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. 2011a. *Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios (2011-2014)*. Versão Preliminar. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. 2011b. *Plano de Ações Articuladas – PAR 2011-2014 – Guia Prático de Ações*. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. 2007b. *Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semi Árido*. Brasília, DF: MEC/SEB. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em: 8 mar. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. 2007c. *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. Brasília, DF. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em: 8 mar. 2013.

- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. 2006b. *Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação* – Pradime. Brasília, DF, MEC/SEB. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2013.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. 2006c. *Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação* – Pró-funcionário. Brasília, DF, MEC/SEB. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em: 22 dez. 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. 2005. *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação* – Pró-Conselho: perfil dos conselhos municipais de educação. Elaboração: Rita de Cássia Coelho e Maurício Rodrigues de Araújo. Brasília, DF, MEC/SEB. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2013.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. 2001b. *Guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação* – Prasem. Brasília, DF, MEC/SEB. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2013.
- BRASIL. Ministério da Educação. 1993. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília, DF.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. 2012. *Resolução nº 1*, de 23 de janeiro. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Brasília, DF. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2013.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. 2011c. *Parecer nº 9*, de 30 de agosto. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Brasília, DF. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2013.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. 2006d. *Parecer nº 42*, de 9 de agosto de 2006. Consulta sobre o Sistema Municipal de Ensino. Brasília, DF. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em: 20 jan. 2013.
- CURY, C. R. J. (relator). 2000. BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). *Parecer nº 30*, de 12 de setembro. Brasília, DF, 2000. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em: 20 jan. 2013.
- DUARTE, M. R. T. 2003. *Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense/Faculdade de Educação (UFF/FE), RJ, Niterói.
- LAGARES, R. 2007. *Organização da educação municipal no Tocantins: entre a conservação de redes e o processo de institucionalização efetiva de sistemas*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Goiás/Faculdade de Educação (UFG/FE), Goiás, Goiânia.
- LAGARES, R. 1998. *Educação Municipal, Descentralização Política* – a experiência de Ponte Alta do Tocantins. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás/Faculdade de Educação (UFG/FE), Goiás, Goiânia.
- PEIXOTO, M. do C. L. 1999. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira (orgs.). *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, p. 101-106.
- PEREIRA, L. C. B. 2001. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 21-38.

- PIRES, M. C. S. 1999. Autonomia municipal no Estado brasileiro. *In: Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 36, nº 142, abr./jun. p. 143-165.
- RODRIGUES, M. M.; BRAGA, A. C. 1998. (orgs.). *Caderno de atualização do guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação* – Prasm. Brasília: Ministério da Educação (MEC)/Projeto Nordeste.
- SARMENTO, D. C. 2004. Autonomia municipal: sistemas municipais de ensino. *In: Revista Educação em Foco*. Juiz de Fora, v. 9, nº 1/2, p. 149-168, mar./ago.
- SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. *Revista Educação & Sociedade*, ano XX, nº 69, Dezembro, 1999. Disponível em: [www.scielo.br](http://www.scielo.br). Acesso em: 23 fev. 2013.
- SHIROMA, E. O. 2000. *et al. Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A.
- SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. 2004. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *In: Ensaio: aval. pol. públ. Educ.* Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez.

---

### **Rosilene Lagares**

Doutora e Mestre em Educação pela UFG (2007, 1998) e graduada em Pedagogia (UFG, 1989). Professora da Universidade Federal do Tocantins (UFT) do Campus de Palmas do Curso de Pedagogia e do Programa de Mestrado em Educação. Coordena a Associação Nacional de Administração em Educação no Tocantins (Anpae). É Tutora do Programa de Educação Tutorial do Curso Pedagogia do Campus de Palmas da UFT (PET PedPalmas), desenvolvendo atividades de ensino, pesquisa e extensão. É uma das líderes do Grupo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Políticas Curriculares e Educativas e do Grupo de Pesquisa História, Historiografia, Fontes de Pesquisa em Educação da UFT. Coordena o Subgrupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal na UFT. Coordena, no Tocantins, o Projeto de Pesquisa da Rede Mapa (Gestão democrática do ensino público: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino). Coordena o Curso de Aperfeiçoamento em Docência na Escola de Tempo Integral/DTE. Filiada a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped). Membro do Fórum Permanente de Educação Municipal de Palmas. Avaliadora Educacional no MEC. Tem experiência na área de educação, com ênfase em direito à educação; direito políticas públicas e gestão educacional e ensino fundamental. Desenvolve pesquisa na temática da educação municipal, abordando as redes de ensino e os sistemas de educação, nos aspectos da gestão, legislação, políticas públicas, história, memória.

E-mail: [roselagares@uft.edu.br](mailto:roselagares@uft.edu.br)

Endereço: Universidade Federal do Tocantins (UFT) - Campus de Palmas do Curso de Pedagogia – Quadra 109 Norte Av. NS-15, ALCNO-14. Plano Diretor Norte. CEP: 77001-090. Palmas/TO