



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS-TO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO**

KARLA BEATRIZ HORTOLANI RODRIGUES HASHIMOTO

**AUTONOMIA DO PODER MUNICIPAL E O SISTEMA DE EDUCAÇÃO EM
ARAGUAÍNA/TO: (DES)ARTICULAÇÃO ENTRE O ORDENAMENTO JURÍDICO
NACIONAL E LOCAL**

**PALMAS-TO
2019**

KARLA BEATRIZ HORTOLANI RODRIGUES HASHIMOTO

**AUTONOMIA DO PODER MUNICIPAL E O SISTEMA DE EDUCAÇÃO EM
ARAGUAÍNA/TO: (DES)ARTICULAÇÃO ENTRE O ORDENAMENTO JURÍDICO
NACIONAL E LOCAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
Profissional em Educação como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Currículos Específicos de Etapas e
Modalidades de Educação

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rosilene Lagares

PALMAS-TO
2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- H348a Hashimoto, Karla Beatriz Hortolani Rodrigues .
Autonomia do poder municipal e o sistema de educação em Araguaina/TO: (des)articulação entre o ordenamento jurídico nacional e local . / Karla Beatriz Hortolani Rodrigues Hashimoto. – Palmas, TO, 2019.
105 f.
Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) Profissional em Educação, 2019.
Orientadora : Rosilene Lagares
1. Ordenamento jurídico educacional. 2. Sistema Nacional de Educação. 3. Sistema Municipal de Ensino. 4. (Des)articulação. I. Título

CDD 370

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

KARLA BEATRIZ HORTOLANI RODRIGUES HASHIMOTO

AUTONOMIA DO PODER MUNICIPAL E O SISTEMA DE EDUCAÇÃO EM
ARAGUAÍNA/TO: (DES)ARTICULAÇÃO ENTRE O ORDENAMENTO JURÍDICO
NACIONAL E LOCAL

Ufpa
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação (PPPGE) da Universidade Federal do Tocantins (UFT), para obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de Pesquisa: Currículos Específicos de Etapas e Modalidades de Educação.

Aprovada em 26/02/2019.

Dra. Rosilene Lagares (Orientadora/Presidente):



Dra. Carmen Lúcia Artioli Rolim (PPGE/UFT):



Dr. Roberto Francisco de Carvalho (PPGE/UFT):



A ela, *Bianca Maria*, minha filha, dedico este trabalho por completo, pois talvez tenha sido você quem mais sentiu a minha ausência durante a sua elaboração e, também, ao longo do Mestrado. Durante esse tempo, você foi minha grande companheira, e é por você que houve perseverança, para que eu conseguisse concluir mais essa etapa. Querida filha, isso é por nós, mas, especialmente, para você.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela força que colocou no meu coração, para lutar até alcançar esta grande meta na minha vida.

Aos meus pais *Antônio Carlos e Rose Mary*, meu infinito agradecimento. Nunca duvidaram da minha capacidade e sempre foram a minha fortaleza nas várias ocasiões em que eu pensei em desistir. Isso me encorajou a perseverar e tentar dar o melhor de mim. Obrigada pelo amor incondicional.

Ao meu esposo *Flávio*, pessoa com quem partilho a vida. Obrigada pelo carinho, pela paciência e por compreender o meu tempo dedicado aos estudos.

Ao meu irmão *Pedro*, por fazer parte da minha vida e ter vivido comigo sonhos, frustrações e alegrias.

À minha amiga *Mariane Diniz*, por todo apoio, incentivo, amizade e, principalmente, por ter cuidado com todo amor e carinho da minha princesa, para que eu pudesse cumprir meus compromissos acadêmicos e profissionais com tranquilidade.

Ao padre *Eduardo Seccatto Caliman*, não apenas pela oportunidade concedida, mas, também, pelo apoio e confiança.

Aos meus amigos de mestrado, em especial, *Deusamara e Sérgio*, que caminharam comigo durante esse tempo, que para mim foi muito especial.

A minha orientadora *Rosilene Lagares*, que acreditou no meu potencial de uma forma que eu não acreditava ser capaz de corresponder. Sempre disponível e disposta a ajudar.

Aos *professores do Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação*, pessoas pelas quais sempre terei muita estima e consideração e que me propiciaram um grande aprendizado.

“Um Município não tem efetivamente sistema de educação unicamente pela afirmação de um princípio constitucional (e legal), mas também, e sobretudo pela construção e prática cotidiana desse princípio, pelos processos que eles estabelecem e reafirmam cotidianamente”.

(LAGARES, 2008, p. 21)

RESUMO

O presente trabalho insere-se na Linha de Pesquisa Currículos Específicos de Etapas e Modalidades de Educação, do Programa de Pós-Graduação Profissional de Educação da Universidade Federal do Tocantins. Tem como tema a articulação no conjunto de normas jurídicas internas vigentes necessárias ao processo efetivo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino/Educação de Araguaína/TO e entre estas normas municipais e o ordenamento jurídico nacional regulador do campo da educação. Seu objetivo geral é analisar a articulação no conjunto de normas jurídicas vigentes necessárias ao processo efetivo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino/Educação de Araguaína, derivadas de atos do Poder Legislativo e de atos do Poder Executivo, que incluem atos próprios e atos do Conselho Municipal de Educação, e entre estas normas municipais e o ordenamento jurídico nacional regulador do campo da educação. Enquanto método, a pesquisa fundamenta-se em pressupostos da teoria crítica, com natureza aplicada, abordagem qualitativa, cujos dados e informações foram coletados por meio de estudo de caso combinado com revisão de literatura e pesquisa documental. O estudo demonstra que a institucionalização do sistema municipal de ensino, por vezes, é compreendida erroneamente como sendo uma transferência de encargos educacionais da União e/ou do Estado aos Municípios. Porém, significa a descentralização da educação, implicando a constituição de elementos intencionalmente reunidos, abrangendo desde o planejamento até a avaliação de todas as instituições educacionais, sejam elas públicas ou privadas. Todavia, em se tratando especificamente do ordenamento jurídico do Sistema de Ensino no Município de Araguaína/TO, observa-se a existência de aspectos truncados na articulação entre as normas que traçam as diretrizes e bases da educação nacional, sejam do Poder Legislativo ou do Conselho Nacional de Educação.

Palavras-chave: Ordenamento jurídico educacional. Sistema Nacional de Educação. Sistema Municipal de Ensino. (Des)articulação.

ABSTRACT

The present work is part of the Research Curriculum Specific Lines of Stages and Modalities of Education of the Professional Postgraduate Program of Education of the Federal University of Tocantins. Its theme is the articulation in the set of existing internal legal norms necessary to the effective process of institutionalization of the Municipal Education/Education System of Araguaína/TO and between these municipal norms and the national legal system regulating the field of education. Its general objective is to analyze the articulation in the set of legal norms in force necessary to the effective process of institutionalization of the Municipal Education/Education System of Araguaína, derived from acts of the Legislative Power and acts of the Executive Power, which include own acts and acts of the Council Municipal Education, and between these municipal norms and the national legal system regulating the field of education. As a method, the research is based on assumptions of critical theory, with applied nature, qualitative approach, whose data and information were collected through a case study combined with literature review and documentary research. The study shows that the institutionalization of the municipal education system is sometimes mistakenly understood to be a transfer of educational charges from the Union and/or the State to the Municipalities. However, it means the decentralization of education, implying the constitution of elements intentionally gathered, ranging from the planning to the evaluation of all educational institutions, be they public or private. However, when dealing specifically with the legal system of the Education System in the Municipality of Araguaína/TO, it is observed the existence of truncated aspects in the articulation between the norms that outline the guidelines and bases of the national education, be they of the Legislative Power or of the Council National Education.

Keywords: Educational legal order. National System of Education. Municipal System of Education. (Des)articulation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Pesquisa Documental.....	16
Quadro 2 – Prefeitos, Secretários Municipais de Educação de Araguaína/TO (DME) e Normas Educacionais, 2018.....	79

LISTA DE SIGLAS

Art. - Artigo

Asmet - Assessoria dos Sistemas Municipais de Educação do Tocantins

CAE - Conselho Municipal de Alimentação Escolar

CEB - Câmara de Educação Básica

CEE - Conselho Estadual de Educação

CME - Conselho Municipal de Educação

CNE - Conselho Nacional de Educação

EC - Emenda Constitucional

EJA - Educação de Jovens e Adultos

FUNDEB - Fundo de Financiamento da Educação Básica

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MP - Medida Provisória

ONGs - Organizações não governamentais

PIB - Produto Interno Bruto

PME - Plano Municipal de Educação

PNE - Plano Nacional de Educação

Seduc - Secretaria Estadual de Educação do Tocantins

Undime - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	EDUCAÇÃO E SUA SISTEMATIZAÇÃO NO BRASIL: APORTES TEÓRICO-DOCUMENTAIS	18
2.1	O Município e Seu Papel nas Estruturas Estatais: Considerações Preliminares	18
2.1.1	Descentralização e municipalização	19
2.2	Ordenamento Jurídico Vigente Regulador do Campo da Educação no Brasil	22
2.2.1	Noções acerca do conceito de ordenamento jurídico	22
2.2.2	A estrutura escalonada do ordenamento jurídico	24
2.2.2.1	<i>Hierarquia das normas no âmbito federal</i>	25
2.2.2.2	<i>Hierarquia de normas no âmbito estadual</i>	29
2.2.2.3	<i>Hierarquia de normas no âmbito municipal</i>	29
2.2.2.4	<i>Hierarquia de normas no âmbito do Distrito Federal</i>	29
2.2.2.5	<i>Hierarquia de normas entre entes federados</i>	30
2.2.3	Ordenamento jurídico no campo educacional	30
2.3	Significados e Elementos dos Sistemas Educacionais	34
2.3.1	Perspectiva teórico-metodológica e conceitual.....	34
2.3.2	Sistema nacional de educação.....	40
2.3.3	Sistema municipal de ensino/educação.....	44
3	RETRATO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO/EDUCAÇÃO DE ARAGUAÍNA	51
3.1	Questões Gerais	51
3.1.1	Desafios relativos à constituição do sistema municipal de ensino/educação.....	51
3.1.2	Variedade das formas de utilização da expressão sistema no âmbito educacional	53
3.2	Questões Específicas Sobre o Sistema Municipal de Ensino / Educação	54
3.3	Características Geográficas, Popacionais, Econômicas e Políticas do Município de Araguaína	55
3.4	Normas Jurídicas do Sistema Municipal de Ensino/Educação de Araguaína e o Ordenamento Jurídico Nacional: Articulação?	59

3.4.1	Normas jurídicas do sistema municipal de ensino/educação de Araguaína .	59
3.4.2	Normas jurídicas do Sistema Municipal de Ensino/Educação de Araguaína e o ordenamento jurídico nacional: elementos necessários à constituição do sistema?	80
4	UMA PROPOSTA PARA A AUTONOMIA DO PODER MUNICIPAL NO CAMPO DA EDUCAÇÃO: ARTICULANDO O ORDENAMENTO JURÍDICO LOCAL E NACIONAL	87
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
	REFERÊNCIAS	99

1 INTRODUÇÃO

Com o tema articulação no conjunto de normas jurídicas internas vigentes necessárias ao processo efetivo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino/Educação de Araguaína e entre estas normas municipais e o ordenamento jurídico nacional regulador do campo da educação, a pesquisa indaga: Existe unidade, coerência e interação, ou seja, articulação no conjunto de normas jurídicas vigentes necessárias ao processo efetivo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino/Educação de Araguaína, derivadas de atos do Poder Legislativo, mediante iniciativa do Poder Executivo, e as derivadas de atos do Poder Executivo que incluem atos próprios e atos do Conselho Municipal de Educação? As normas jurídicas do Sistema Municipal de Ensino/Educação de Araguaína e o ordenamento jurídico nacional guardam articulação de forma que esteja assegurada a necessária unidade normativa da educação? Em caso de desarticulação sistêmica relacionada à questão anterior, é pertinente a apresentação de uma proposta legislativa que contribua para a manutenção da articulação?

Para tanto, parte-se da constatação de Saviani (2014) de que sistema não é algo previamente dado, mas sim um produto da ação humana, isso porque o ato de sistematizar pressupõe um ato intencional, na busca pela consecução de um objetivo prévio.

Além da intencionalidade, necessário ainda se faz a presença de uma multiplicidade de elementos que precisam ser ordenados e unificados. Dessa forma, conclui que sistematizar é garantir intencionalmente e unidade à multiplicidade, e o resultado dessa atividade é o que se chama de sistema (SAVIANI, 2014).

Assim, a a noção de sistema é caracterizada por: intencionalidade, unidade, variedade, coerência interna e coerência externa (SAVIANI, 2014).

Diante do exposto, o trabalho desenvolve-se contemplando o posicionamento mencionado, ou seja, adotando-se a concepção de sistema como a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de forma a constituir um conjunto coerente e operante.

Neste sentido, o objetivo geral deste trabalho é analisar a articulação no conjunto de normas jurídicas vigentes necessárias ao processo efetivo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino/Educação de Araguaína, derivadas de atos do Poder Legislativo e de atos do Poder Executivo, que incluem

atos próprios e atos do Conselho Municipal de Educação, e entre estas normas municipais e o ordenamento jurídico nacional regulador do campo da educação.

Para direcionar o caminho e alcançar o objetivo proposto, a pesquisa tem por objetivos específicos:

i) compreender o ordenamento jurídico vigente regulador do campo da educação no Brasil;

ii) apreender o significado e os elementos de um sistema de educação e de um sistema municipal de ensino/educação;

iii) apreender elementos que demonstrem ou não a presença da articulação entre o local e o nacional no conjunto de normas jurídicas internas vigentes reunidas segundo o princípio do processo efetivo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino/Educação de Araguaína;

iv) elaborar um documento propositivo que contribua para a manutenção da articulação que deve estar presente entre o conjunto de normas jurídicas vigentes para o Sistema Municipal de Ensino/Educação no Município e entre este e o ordenamento jurídico nacional regulador da educação.

A necessidade de se dar organicidade a educação, de maneira a perpassar por todos os níveis e modalidades de ensino, principalmente no tocante à educação escolar, faz com que a verificação da presença de articulação no conjunto de normas jurídicas necessárias ao processo efetivo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino de Araguaína, seja importante.

Adota-se tal postura em razão de não bastar ao Município a afirmação de possuir um sistema educacional, da maneira com a qual a lei impõe, mas também implica na construção e prática cotidiana do mesmo. Como consequência, surge o interesse em contribuir com a melhoria dos processos de organização e gestão da educação no Município de Araguaína/TO.

O caminho metodológico da pesquisa pauta-se pelos ensinamentos de Minayo (2011), que entende a pesquisa como uma atividade básica da ciência na sua indagação e construção da realidade, servindo de combustível para a atividade de ensino, na medida em que a atualiza frente à realidade do mundo.

A pesquisa caracteriza-se como aplicada, uma vez que seu objetivo é gerar conhecimentos de aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos; bem como porque envolve verdades e interesses locais (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Enquanto método fundamenta-se em pressupostos da teoria crítica, trabalhando com a abordagem das fontes do ponto de vista da qualidade, com as possíveis contradições presentes na realidade (CRESWELL, 2007).

Nesse sentido, para alcançar o objetivo proposto, faz-se a opção por uma abordagem qualitativa, a qual, segundo Minayo (2011), tem a capacidade de responder questões bastante particulares. Nas Ciências Sociais, essa forma de abordagem ocupa um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado, uma vez que se interessa pelo universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes.

Para a coleta dos dados e das informações, foi realizado um estudo de caso em conjunto com revisão de literatura e pesquisa documental (CRESWELL, 2007; SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

A opção pelo estudo de caso se deu pela crença na contribuição que o método oferece no entendimento que temos dos fenômenos organizacionais, sociais e políticos, de maneira que permite uma investigação preservacionista de aspectos holísticos e significativos dos eventos da vida real (YIN, 2015).

O estudo de caso é recomendado quando o desejo do pesquisador é lidar com as condições contextuais-acreditando que elas poderiam ser altamente pertinentes ao seu fenômeno de estudo.

Dessa forma, a opção por esse método de estudo é importante no sentido de se abordar o objeto pretendido, vez que é possuidor de condições especiais, permitindo uma investigação profunda, devendo depois servir de base para outros estudos em investigações envolvendo a mesma temática.

Assim, a abordagem do objeto é dividida em três fases: exploratória com a finalidade de se definir os focos de estudo; coleta dos dados, onde há a delimitação do estudo; e por fim, fase de análise sistemática dos dados (YIN, 2015).

No que diz respeito à revisão bibliográfica, esta desponta como um dos procedimentos mais visados pelos investigadores da atualidade, significando um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, devendo atentar-se sempre para o objeto de estudo (LIMA; MIOTO, 2007).

Com isso, aproxima-se do objeto de pesquisa por meio da revisão de fontes bibliográficas, que além de possibilitarem um amplo alcance de informações, permitem também a utilização dos dados dispersos em inúmeras publicações. Dessa

maneira auxilia-se também a construção ou a melhor definição do quadro conceitual que envolve o objeto de estudo proposto (LIMA; MIOTO, 2007).

Primeiro é classificado o material que apresenta dados e informações acerca do tema, partindo da década de 80, passando pela promulgação da Constituição Federal em 1988 e, a nível municipal, abrange a criação do Conselho Municipal de Educação, em 1994, e a instituição do Sistema Municipal de Ensino/Educação, no ano de 2002, até o contexto do final da segunda década dos anos 2000. Após isso, as informações obtidas são selecionadas, verificando se, conjuntamente com os dados obtidos interessam de fato ao estudo, e se estão relacionados e respondem aos objetivos da pesquisa.

Por fim, a síntese integradora das soluções permite que se relacione as ideias expressas nas obras de alguns autores, dentre os quais cita-se Saviani (1999; 2014), Bordignon (2009); Cury (2000, 2001) e Lagares (2008, 2014, 2015) com o problema onde se busca a resposta, qual seja, a existência ou não de articulação no conjunto de normas jurídicas internas vigentes necessárias ao processo efetivo de institucionalização do Sistema Municipal de Educação de Araguaína e entre estas normas municipais e o ordenamento jurídico nacional disciplinador do assunto.

Nesse quadro investigativo, a pesquisa documental é relevante, vez que representa um método de compreensão e produção do conhecimento científico, ao propiciar a análise de alguns recortes presentes na realidade sócio educacional, que a análise teórica não consegue responder sozinha, em razão da complexidade do fenômeno.

Silva (2009, p. 4555) explica a etimologia da palavra documento:

Documentum é um termo latino derivado de docere, que significa ensinar. Esta noção assume, posteriormente, a conotação de “prova”, largamente empregada no “vocábulo legislativo. É no século XVII que se difunde, na linguagem jurídica francesa, a expressão titres et documents” enquanto o sentido moderno de testemunho histórico data apenas do início do século XIX. Na concepção positivista de História o documento é algo objetivo, neutro, prova que serve para comprovar fatos e acontecimentos numa perspectiva linear. A ideia de documento como monumento, erigida sob os auspícios da Nova História, contrapõe-se a esta acepção, postulando que toda fonte histórica exprime o poder da sociedade do passado sobre a memória e o futuro. Como produto de uma sociedade, o documento manifesta o jogo de força dos que detêm o poder. Não são, portanto, produções insensatas, ingênuas; traduzem leituras e modos de interpretação do vivido por um determinado grupo de pessoas em um dado tempo e espaço.

A pesquisa é desenvolvida de maneira que a análise dos documentos escolhidos responda às questões propostas, não apenas refletindo sobre a forma de compreensão do problema, mas também nas relações estabelecidas com o contexto (SILVA, 2009).

Permite ainda, que determinada problemática seja investigada não em sua interação imediata, mas de maneira indireta, por meio do estudo dos documentos que são elaborados pelo homem e por isso, revelam o seu modo de ser, viver e compreender um fato social (SILVA, 2009).

Dessa maneira, foram analisados os documentos relacionados no quadro seguinte.

Quadro 1 – Pesquisa Documental

(Continua)

Normas Nacionais	Normas Estaduais	Normas Municipais	Ementa
Constituição Federal de 1988 (traz os fundamentos e organização da República Federativa do Brasil)	Constituição do Estado do Tocantins de 1989 (traz os princípios e organização do Estado do Tocantins)	Lei Orgânica do Município de Araguaína	Dispõe acerca das atribuições municipais e sobre a organização do Poder Público Municipal
Lei nº 9394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação)		Lei nº 1530/1994	Cria o Conselho Municipal de Educação
Lei nº 13.005/2014 (Aprova o Plano Nacional de Educação)		Lei nº 1660/1997	Altera a Lei nº 1283/93, que trata do sistema de classificação de cargos, administração de salários e organização administrativa da Prefeitura Municipal de Araguaína
Parecer CNE/CEB 30/2000 (Parecer que orienta o Município enquanto sistema)		Lei nº 2062/2002	Instituição do Sistema Municipal de Ensino
Parecer CNE/CEB 4/2001 (dispõe sobre o entendimento e alcance das expressões “Órgão Responsável pela Educação” e “Órgãos Responsáveis Pelos Sistemas de Ensino”)		Lei nº 2099/2002	Dispõe sobre o Departamento de Ensino instituído pela Lei nº 1660/97
		Lei nº 2161/2003	Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal de Araguaína
		Lei nº 2162/2003	Dispõe sobre a Criação e Estruturação do Sistema Municipal de Ensino

		Lei nº 2219/2004	Altera a forma de tratamento dos Conselhos Municipais
		Lei nº 2432/2005	Consolidação das Leis Municipais que dispõem sobre o Estatuto, Plano e Remuneração do Magistério Público Municipal
		Lei nº 2578/2008	Altera a lei que instituiu o Sistema Municipal de Ensino de Araguaína
		Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação/2007	Estabelece normas de funcionamento e de organização do Conselho Municipal de Educação de Araguaína
		Portaria nº 186/2014	Institui o Fórum Municipal de Educação
		Lei nº 2957/2015	Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação de Araguaína
		Lei nº 3041/2017	Altera alguns dispositivos da lei que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal de Araguaína

Fonte: Elaborado pela própria autora (2018).

Os resultados da análise estão expostos nas seções do texto, bem como resultaram na construção de um documento propositivo orientando como o Município poderá guardar a articulação entre seu conjunto de normas jurídicas e entre este e o ordenamento jurídico nacional. E, havendo possibilidade, o produto da pesquisa poderá ser replicado para outros Municípios, guardadas as suas especificidades.

Com o presente trabalho, busca-se ampliar o plano das discussões acerca de um tema relevante relacionado à política pública e a gestão da educação, ou seja, a efetivação da institucionalização dos sistemas de ensino/educação, temática esta que ainda exige a avaliação de práticas instituídas e a criação de novas, de uma nova cultura, abrangendo desde o planejamento até a avaliação e, se necessário for, o replanejamento.

Para uma organização lógica dos resultados da pesquisa, o texto está organizado nesta Introdução, em três seções, iniciando pela abordagem teórica-documental acerca da organização da educação para em seguida, retratar a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino/ Educação de Araguaína e ao final, a elaboração do documento propositivo.

2 EDUCAÇÃO E SUA SISTEMATIZAÇÃO NO BRASIL: APORTES TEÓRICO-DOCUMENTAIS

Na seção que segue, construída com base em revisão bibliográfica (LIMA; MIOTO, 2007) e pesquisa documental (SILVA, 2009), objetiva-se compreender o ordenamento jurídico vigente regulador do campo da educação no Brasil e apreender o significado e os elementos de um sistema educacional e de um sistema municipal de ensino/educação.

2.1 O Município e Seu Papel nas Estruturas Estatais: Considerações Preliminares

A partir de breves incursões na História do Brasil, destaca-se a importância do papel desempenhado pelo Município, quando se trata de ilustrar a força exercida pelas elites locais na definição das estruturas estatais. Desde a época da colonização, destaca-se a influência política exercida pelas Câmaras Municipais. Esta época caracterizava-se pela bilateralidade do poder, na qual de um lado havia a Coroa Portuguesa determinando formalmente toda a normatização da vida pública da Colônia e de outro, a Nobreza Colonial, controladora de todo o processo produtivo, dando vida ao chamado Pacto Colonial. Tal modelo perdurou até a transmigração da família real (ROMÃO, 2010).

Tempos após, os senhores locais (proprietários de terras e dos escravos) mantinham o controle por meio do coronelismo, e o Império exercia seu poder por meio da Guarda Nacional, constituindo o aparelho repressor da sociedade.

No século XX, segundo Romão (2010), no período da ditadura militar, compreendendo o período dos anos de 1964 a 1985, foi uma época em que o Brasil se tornou um respiradouro ideológico daqueles comprometidos com a luta pelo Estado de Direito e construção de uma sociedade mais democrática. Durante os governos militares, os municípios passaram a ter maior densidade política do que as demais unidades da federação. Isso porque na maioria das municipalidades brasileiras havia eleições diretas para as Prefeituras e Câmaras Municipais. Já no âmbito da União e dos Estados, a população não podia eleger seus mandatários nesses níveis de Poder Público.

O final deste século foi marcado pela intensidade dos debates entre aqueles que negavam veementemente a iniciativa privada na educação e os que se posicionaram como arautos da iniciativa e da apropriação privada sem limites, percebendo-se haver uma confusão entre descentralização e privatização.

Em suma, no cenário educacional brasileiro durante muito tempo essas duas palavras sempre foram confundidas. Isso porque um dos pilares basilares a serem considerados na batalha que era travada pela resistência democrática era a descentralização das políticas públicas, mormente as de educação (ROMÃO, 2010).

Dessa forma, grande parte dos governadores divulgavam esse ideal para se eximirem de suas responsabilidades. Nesse sentido, diz Romão (2010, p. 60):

O legítimo corporativismo docente estadual ganhou força pela municipalização selvagem adotada por alguns governadores que, astutamente, interpretavam a municipalização como transferência de encargos aos Municípios. Os sindicatos, em luta aberta contra seus “patrões”, abriram baterias contra a municipalização do Ensino Fundamental, entendendo a que era defendida pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), ora honestamente, ora maldosamente, como mera transferência de redes escolares estaduais para a responsabilidade dos Municípios.

Em verdade, a tese da municipalização só se legitima a partir do momento em que é entendida como uma interação, compreendendo desde o planejamento até a avaliação, de todas as instituições educacionais, públicas ou privadas (ROMÃO, 2010).

2.1.1 Descentralização e municipalização

Relata Romão (2010, p. 25) que, na década de 1950, houve uma preocupação com o planejamento educacional, no intuito de prover a articulação das políticas educacionais e de desenvolvimento. A educação passa a ser considerada como um direito, uma forma de ascensão social e um bem para a elevação do nível de vida das pessoas.

Aliado ao que ocorria na América Latina na mesma época, dominada pelos regimes autoritários que assumiam a articulação entre as políticas educacionais e desenvolvimentistas, fazendo-o de forma mais centralizada possível, começou a se perceber que o fracasso da opção por esse modelo se deva exatamente por causa do centralismo, que implicava em muito burocratismo e rigidez administrativa.

Na década de 1980, tanto no Brasil como em toda a América Latina, encetaram processos de descentralização ou desconstrução, como alternativa para superar problemas educacionais, principalmente os que envolviam o ensino básico.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, Estados e Municípios são reconhecidos como entidades relativamente autônomas e investidos de personalidade jurídica e moral, na medida em que se transformam em titulares de direitos e deveres, porém não são soberanos, submetendo-se ao aparato das normas da União e da Unidade da Federação a que pertencem (BRASIL, 1988).

Tal questão foi, provavelmente, a geradora das maiores polêmicas do século XX, eis que ultrapassa o campo da mera administração, implicando ainda na ordem política, econômica, social e cultural, pois como conceber a autonomia sem soberania?

Ao invés da preocupação com o conceito dos vocábulos centralização/descentralização, os debates intensificavam-se no sentido de discutir os prós e contras dos mesmos, causando confusão.

Porém, para esclarecimento, compreendendo o Estado como um coletor e redistribuidor dos recursos que compõem o produto social, atuando na mediação e conciliação dos conflitos, exercendo sua soberania sobre um território delimitado, Romão (2010, p. 45-46) explica:

Centralização significa o poder decisório concentrado no núcleo básico de uma organização, a partir do qual se estabelece uma estrutura piramidal, de cima para baixo, e nela as demais instâncias de governo e administrativas são transformadas em meras executoras das políticas e decisões tomadas por esse núcleo. Já uma organização é descentralizada quando o processo de decisão é partilhado por seus diversos níveis e instâncias governamentais e circunscrições administrativas.

Ressalta-se que quase todos os países da América Latina, tanto os governos democráticos como os ditatoriais, empreenderam a desconcentração ou descentralização da administração dos sistemas educacionais. No Brasil de maneira mais específica, está presente o centralismo manifesto, seja ele a nível nacional, estadual ou municipal, que tem se mostrado impotente para resolver os graves problemas do Sistema Nacional de Educação, no sentido de proporcionar uma educação de qualidade para todos.

Destaca-se que ao tratar de descentralização, é necessário observar as diferenças que ocorrem entre intenções puramente técnicas e objetivos

fundamentalmente políticos. Assim, para que o processo seja caracterizado adequadamente, é importante a análise cuidadosa, no contexto de cada país, do comportamento concreto dos gestores que a formulam e promovem.

Não pode ser esquecida a contribuição oferecida pelo movimento dos titulares dos órgãos municipais de educação, nascido em 1986, através da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), para que o ideal descentralizador educacional brasileiro ganhasse força. Apesar dos esforços empreendidos, essa divulgação serviu apenas para que os governadores, no intuito de se eximirem das responsabilidades em relação à Educação Básica, aproveitassem para repassar essa tarefa aos Municípios.

A municipalização do ensino inicialmente passa a ser compreendida erroneamente apenas como uma transferência de encargos aos Municípios. Contudo, começa a ganhar legitimidade, a partir do momento em que passa a ser entendida como uma interação, desde o planejamento até a avaliação de todas as instituições educacionais, sejam elas públicas ou privadas, sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação, objetivando a universalização do acesso, da permanência e da conclusão de uma educação de qualidade.

Destaca-se que o comprometimento do Brasil com a descentralização das políticas públicas serve de modelo no continente.

Romão (2010, p. 66) traz algumas vantagens da municipalização da Educação Básica:

- a) O processo de universalização e qualificação da cidadania- são as próprias pessoas as que melhor conhecem os bens necessários ao seu próprio projeto de vida.
- b) Participação nas decisões e na execução de políticas públicas é exercício pedagógico importante para autoafirmação da identidade e para o processo de maturação política, pois a exigência do respeito às diferenças que lhes são próprias desencadeia o reconhecimento das diferenças alheias.
- c) A tão decantada economia de escala dos processos administrativos centralizados não resiste à corrosão da lentidão burocrática.
- d) O modelo de desenvolvimento econômico de um país não pode estar mais entregue à responsabilidade de uma minoria comprometida exclusivamente com os objetivos da acumulação capitalista, na maioria das vezes, espúrios ao projeto de uma nação que se volte para os interesses da maioria.

Sintetizando a afirmação acima, as concepções centralizadoras do sistema educacional insistem em construir planos nacionais desprezando as particularidades locais e socioeconômicas da população.

2.2 Ordenamento Jurídico Vigente Regulador do Campo da Educação no Brasil

Antes de adentrar na abordagem desse assunto em específico, cumpre esclarecer o que seja um ordenamento jurídico e abordar a hierarquia entre as normas.

2.2.1 Noções acerca do conceito de ordenamento jurídico

Inicialmente, afirma-se que no campo do Direito as normas jurídicas não nascem de maneira isolada, mas sempre em um contexto inter-relacionado. Isso é o que se chama de ordenamento jurídico.

Apesar de óbvia a afirmativa de que as regras jurídicas constituem sempre uma totalidade, o entendimento e estudo do ordenamento jurídico é relativamente recente, e ainda não há na atualidade uma abordagem completa e sistêmica de todos os problemas que a sua existência levanta. Nesse sentido, Bobbio (1999, p. 20) explica:

Uma rápida visão da história do pensamento jurídico nos últimos séculos nos dá uma confirmação do que afirmamos: do famoso tratado *De Legibus ac Deo Legislatore*, de Francisco Suárez (1612), aos tratados mais recentes de Thon e de Binding, de que falamos no livro precedente, fica claro desde os títulos que o objeto principal da análise e o verdadeiro elemento primeiro da realidade jurídica é a norma em si. Com isso não se quer dizer que faltasse àquelas obras a análise de alguns problemas característicos de uma teoria do ordenamento jurídico, mais tais problemas vinham misturados a outros e não eram considerados merecedores de uma análise separada e particular. Repetimos que a norma jurídica era a única perspectiva através do qual o Direito era estudado, e que o ordenamento jurídico era no máximo um conjunto de normas, mas não um objeto autônomo de estudo, com seus problemas particulares e diversos. Para nos exprimirmos com uma metáfora, considerava-se a árvore, mas não a floresta.

Para o autor, os primeiros estudiosos da realidade do ordenamento jurídico foram os chamados “teóricos da instituição”, que no seu entendimento tiveram como mérito o fato de tratar do Direito somente quando houvesse um complexo de normas formando um ordenamento, sendo que uma norma jurídica jamais se encontraria só, estando sempre ligada às demais normas com as quais formaria um sistema normativo (BOBBIO, 1999).

Bobbio (1999), ao definir o ordenamento jurídico, inicia com uma afirmativa geral compreendendo-o como um conjunto de normas. Para ele, o fato do

ordenamento jurídico ser compreendido como um conjunto de normas traz a necessidade de compreensão das relações que elas estabelecem entre si.

Em primeiro lugar, trata-se de saber se essas normas constituem uma unidade, e de que modo a constituem. Aqui, o problema fundamental que deve ser analisado é o da hierarquia das normas.

Depois, é importante verificar se além da unidade, o ordenamento jurídico constitui um sistema, com o questionamento das antinomias jurídicas.

Também, não pode ser desconsiderada a necessidade de ser complexo, chamando-se atenção para o que se denomina de lacunas do direito.

E por fim, não pretendendo exaurir todos os problemas, seria importante analisar a existência ou não de relação entre os vários ordenamentos vigentes no cenário social em que as relações humanas são estabelecidas.

Para Kelsen (2009, p. 221), “o sistema de normas que se apresenta como uma ordem jurídica tem essencialmente um caráter dinâmico”. Assim, uma norma jurídica é válida, não apenas porque tem conteúdo, mas sim em razão de ser criada seguindo a forma prescrita pela norma fundamental.

Essa constatação implica dizer que todo e qualquer conteúdo pode ser de direito, não havendo qualquer conduta humana que esteja excluída de ser conteúdo de uma norma jurídica. Porém deve-se considerar a norma fundamental como fundamento de validade da norma em questão. Nesse sentido, Kelsen (2009, p. 221) acrescenta:

A norma fundamental de uma ordem jurídica não é uma norma material que, por seu conteúdo ser havido como imediatamente evidente, seja pressuposta como a norma mais elevada da qual possam ser deduzidas- como o particular do geral- normas de conduta humana através de uma operação lógica. As normas de uma ordem jurídica têm de ser produzidas através de um ato especial de criação. São normas postas, quer dizer, positivas, elementos de uma ordem positiva. Se por Constituição de uma comunidade se entende a norma ou as normas que determinam como, isto é, por que órgãos e através de que processos- através de uma criação consciente do Direito, especialmente o processo legislativo, ou através do costume- devem ser produzidas as normas gerais da ordem jurídica que constitui a comunidade, a norma fundamental é aquela norma que é pressuposta quando o costume, através do qual a Constituição surgiu, ou quando o ato constituinte (produtor da Constituição) posto conscientemente por determinados indivíduos são objetivamente interpretados como fatos produtores de normas.

Explica-se que a norma fundamental pode ser entendida como a Constituição, que corresponde ao ponto de partida do processo criador do Direito Positivo¹. Ela é considerada como a mais elevada autoridade. Isso permite afirmar, inicialmente, e de maneira singela, que o questionamento acerca da validade de uma norma que compõe uma determinada ordem jurídica, implica na necessidade da recondução à norma fundamental dessa ordem jurídica, ou seja, analisar se essa norma foi produzida de acordo com aquela.

Com a recondução à norma fundamental, as demais normas da ordem jurídica não devem ser colocadas umas ao lado das outras, mas sim serem postas de forma escalonada, infra ordenadas umas às outras.

Tais afirmações trazem a necessidade de conhecer a natureza da norma fundamental, que será aqui chamada de Constituição, e que, conforme orienta Kelsen (2009, p. 226), tem por função fundamentar a validade objetiva de uma ordem jurídica positiva. Isso é feito por meio daquilo que ele denomina de “processo silogístico”, sendo que nesse silogismo a premissa maior é uma norma considerada como objetivamente válida, por força da qual devemos obedecer a certos comandos; a premissa menor é o dever de se conduzir da maneira que foi determinada.

Uma vez que a norma fundamental é fundamento de validade de todas as outras normas que fazem parte do ordenamento jurídico, podem acontecer duas possibilidades dentro de um ordenamento jurídico: ser constituído por normas que não se contradizem, mas, também, pode acontecer de se estabelecerem normas que entrem em conflito umas com as outras.

O conflito entre as normas tem sua origem quando “uma norma determina certa conduta como devida e outra norma determina também como devida outra conduta, inconciliável com aquela” (KELSEN, 2009, p. 229).

2.2.2 A estrutura escalonada do ordenamento jurídico

Não se pode falar de ordenamento jurídico sem antes ter em mente a noção de unidade. Nos ordenamentos jurídicos mais simples, a obtenção desta é tarefa fácil, uma vez que todas as normas são oriundas de uma mesma fonte. No caso dos ordenamentos jurídicos mais complexos, ela é explicada pela teoria da construção

¹ É o direito escrito, constante nas Leis, Códigos e na Constituição Federal.

escalonada do ordenamento jurídico, elaborada por Kelsen (2009, p. 240), conforme mencionado anteriormente, ou seja, a norma superior regula a forma de produção da norma inferior, sendo a esta atribuída validade apenas quando elaborada da maneira determinada por aquela.

O ponto central dessa teoria está no fato de considerar que todas as normas de um ordenamento não estão no mesmo plano, ante a existência de normas superiores e normas inferiores, sendo estas dependentes daquelas. Neste sentido, Novelino (2012, p. 221) explica:

As normas de um ordenamento jurídico costumam ser ordenadas em diferentes níveis hierárquicos, de acordo com a sua pertinência a um sistema e com as fontes de sua emanção. Como o direito possui a particularidade de regular a sua própria criação, uma norma pode determinar não apenas o processo pelo qual a outra norma é produzida, mas também o conteúdo da norma a produzir.

Assim, ante a presença desses dois tipos de normas, o ordenamento jurídico é composto por uma estrutura hierárquica, classificada por Novelino (2012) de acordo com dois aspectos: a fonte de emanção e o âmbito territorial de incidência da norma.

2.2.2.1 Hierarquia das normas no âmbito federal

A Constituição ocupa o posicionamento mais elevado do escalão de Direito Positivo, sendo aqui entendida em seu sentido mais material, ou seja, a norma ou normas positivas responsáveis pela produção das normas jurídicas gerais. Nesse sentido, Kelsen (2009, p. 247) explica:

[...] como a Constituição escrita não só contém normas que regulam a produção de normas gerais, isto é, a legislação, mas também normas que se referem a outros assuntos politicamente importantes e, além disso, preceitos por força dos quais as normas contidas neste documento, a lei constitucional, não podem ser revogadas ou alteradas pela mesma forma que as leis simples, mas somente através de processo especial submetido a requisitos mais severos. Estas determinações representam a forma da Constituição que, como forma, pode assumir qualquer conteúdo e que, em primeira linha, serve para a estabilização das normas que aqui são designadas como constituição material e que são o fundamento de Direito positivo de qualquer ordem jurídica.

Assim, por estar diante de um ordenamento composto por normas de diversas procedências, em nome da manutenção da unidade, postula-se que tais normas estejam unificadas.

Em complemento à informação acima exposta, Bobbio (1999, p. 62) ensina:

Então diremos que a norma fundamental é o critério supremo que permite estabelecer se uma norma pertence a um ordenamento; em outras palavras, é o fundamento de validade de todas as normas do sistema. Portanto, não só a exigência de unidade do ordenamento, mas também a exigência de fundamentar a validade do ordenamento nos induzem a postular a norma fundamental, a qual é, simultaneamente, o fundamento de validade e o princípio unificador das normas de um ordenamento.

A Constituição não regula apenas a produção de normas, mas também é dotada de força para determinar o conteúdo delas. Para não restar dúvidas, sempre que uma lei qualquer confrontar com a Constituição Federal, deverá prevalecer esta última. Além disso, tem ela legitimidade para conferir os poderes governamentais e traçar seus limites.

Além da Constituição Federal, o ordenamento jurídico federal é ainda composto pelas espécies normativas primárias que integram o processo legislativo constitucional, compreendendo: emendas à constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções (KELSEN, 2009).

Denominam-se de primárias em razão de retirarem seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal.

Cumprido de início, antes de retomar o assunto em discussão, trazer a conceituação de cada uma dessas espécies legislativas.

As emendas constitucionais são modificações feitas na Constituição Federal de iniciativa exclusiva do Presidente da República, sendo aprovadas mediante o voto de três quintos (60%) dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Porém não podem ser objeto de deliberação as matérias constantes no art. 60, § 4º da Constituição Federal² (NOVELINO, 2012). Como exemplo, tem-se a Emenda

² Artigo 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I- de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II- do Presidente República;

III- de mais da metade das Assembleias Legislativas da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir;

I- forma federativa de Estado;

Constitucional nº 59/2009 que modifica o capítulo em que a Constituição Federal trata a educação (BRASIL, 2009)

O autor entende que, em regra, não há qualquer hierarquia entre as normas constitucionais e as feitas por emenda. Porém, para se manter uma certa coerência com os critérios adotados, faz-se pertinente ressaltar àquelas normas que estabelecem a forma de elaboração e o conteúdo de outras normas (NOVELINO, 2012).

Em razão dessa situação de subordinação jurídica, qualquer norma elaborada mediante emenda constitucional, que viole qualquer limitação constitucional imposta, poderá ser objeto de controle de constitucionalidade e ter sua invalidade declarada (NOVELINO, 2012).

No mesmo nível das emendas constitucionais situam-se os tratados e as convenções internacionais de direitos humanos³ (NOVELINO, 2012).

As leis complementares e ordinárias distinguem-se uma da outra em dois aspectos: o formal e material. O aspecto formal diz respeito ao quórum de aprovação dessas espécies normativas, conforme o artigo 47 da Constituição Federal, o quórum mínimo de aprovação da lei ordinária é de maioria relativa, enquanto o da lei complementar é de maioria absoluta, conforme o artigo 69 (ALEXANDRINO; PAULO, 2013). A diferença material é dada quanto ao conteúdo. Nesse sentido, Alexandrino e Paulo (2013, p. 639) explica:

A partir dessa distinção, a Constituição adota a seguinte regra para a reserva de determinada matéria à lei: quando o texto constitucional se refere à “lei” (“cabe à lei; “lei disporá”; “nos termos da lei”; etc.), trata-se de lei ordinária; quando a Constituição quer reservar certa matéria à lei complementar, ela o faz expressamente (“cabe à lei complementar”; “lei complementar disporá”; “nos termos da lei complementar”; etc).

II- o voto direto, secreto, universal e periódico;

III- a separação dos Poderes;

IV- os direitos e garantias individuais. (BRASIL, 1988)

³ Como por exemplo a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984), Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994).

Em virtude do tratamento constitucional não existe hierarquia entre lei complementar⁴ e lei ordinária⁵, dando-se a distinção entre elas em razão da reserva constitucional da matéria.

As medidas provisórias foram introduzidas no direito positivo brasileiro pela Constituição de 1988 para substituir o antigo decreto-lei. São instrumentos com força de lei, adotado pelo Presidente da República, em casos de relevância e urgência. Produzem efeitos imediatos, mas dependem de aprovação do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei. Seu prazo de vigência é de sessenta dias, prorrogáveis uma vez por igual período (ALEXANDRINO; PAULO, 2013)⁶.

Insta mencionar também a EC 32/2001 que estabeleceu uma série de limitações materiais, vedando a edição de medidas provisórias para tratar de determinadas matérias⁷.

As leis delegadas⁸ compõem o ordenamento jurídico há mais de quarenta anos, tratando-se de um ato normativo elaborado pelo Chefe do Poder Executivo no âmbito federal, mediante solicitação ao Congresso Nacional, relatando ao assunto sobre o qual irá se legislar. Porém, existem algumas matérias que não podem ser objeto de tal delegação: as que versarem sobre atos de competência exclusiva do Congresso Nacional acerca de matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentos, entre outras (ALEXANDRINO; PAULO, 2013).

⁴ Como exemplos, têm-se os seguintes artigos da CF/88: arts. 7º, I (trata dos direitos dos trabalhadores); 14, § 9º (direitos políticos); 18, §§ 2º e 3º (organização político-administrativa) e 22, parágrafo único (educação).

⁵ Exemplos: Lei nº 9394/97 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) e Lei nº 10.861/2004 (Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior- Sinaes).

⁶ Exemplo: MP nº 746/2016 que trata da reformulação do ensino médio no país.

⁷ A Constituição veda a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado os casos de despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Matéria reservada à lei complementar também não pode ser regulamentada por medida provisória.

A instituição ou majoração de impostos também será permitida mediante essa via legislativa, exceto nos casos daqueles que desempenham funções extrafiscais e os extraordinários (BRASIL, 1988).

⁸ Com ela, o Executivo pode, por exemplo, criar ou aumentar impostos de competência residual da União (como por exemplo instituir contribuições para a seguridade social). Não é mais utilizada em razão desse poder ter encontrado na medida provisória um instrumento mais confortável de aumento da autonomia institucional.

Os decretos legislativos⁹ são atos normativos de competência exclusiva do Poder Legislativo com eficácia análoga a de uma lei. Conforme os artigos 49 e 62, parágrafo terceiro da Constituição Federal, têm por objeto matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

As resoluções também são atos normativos primários elaborados pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal ou pelo Congresso Nacional, visando a regulamentar matéria de interesse interno de ambas as Casas do Congresso Nacional em conjunto ou de cada uma em particular. Tratam de matéria de competência exclusiva do Poder Legislativo. Tal competência, em regra, encontra-se disciplinada nos respectivos regimentos internos. Jamais poderão produzir efeitos externos, prestando-se apenas para explicar regulamentos e regimentos (ALEXANDRINO; PAULO, 2013)¹⁰.

À exceção das emendas constitucionais, todas as demais espécies normativas primárias integrantes do nosso processo legislativo estão situadas no mesmo patamar hierárquico. O que as distingue é a reserva de matérias estabelecidas pela Constituição Federal a cada uma dessas espécies.

2.2.2.2 Hierarquia de normas no âmbito estadual

As constituições estaduais estão localizadas, no sistema normativo, abaixo da Constituição Federal, em razão de serem materialmente subordinadas aos princípios nela consagrados, e acima das leis estaduais e municipais. A hierarquia acima referida se estabelece apenas no sentido de determinação do conteúdo e forma de elaboração das demais leis, eis que cada ente público é dotado de autonomia para disciplinar, por meio de legislação de sua autoria, assuntos que lhe interessem.

2.2.2.3 Hierarquia de normas no âmbito municipal

⁹ Exemplos: as relações jurídicas decorrentes de medida provisória não convertida em lei; resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; autorizar o Presidente da República a declarar guerra ou a celebrar a paz e autorizar o Presidente ou o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País por mais de quinze dias.

¹⁰ Os exemplos de resolução mais corriqueiros referem-se à concessão de licenças ou afastamentos de deputados ou senadores e a atribuição de benefícios.

A Lei Orgânica do Município está subordinada à Constituição Federal e à Constituição Estadual, assumindo, assim, uma postura hierárquica superior em relação às leis municipais ordinárias e complementares, uma vez que lhes determina o conteúdo e a forma de elaboração. E, abaixo das leis municipais estão os decretos expedidos pelo Prefeito.

2.2.2.4. Hierarquia de normas no âmbito do Distrito Federal

Em relação a este ente federativo, há uma competência híbrida, ou seja, trata de matérias atribuídas aos Estados e Municípios. A organização e estrutura do Distrito Federal encontram-se disciplinadas em sua lei orgânica, que pode ser considerada como sendo uma espécie de “constituição distrital”. Esse diploma legal subordina-se formal e materialmente à Constituição Federal, localizando-se hierarquicamente sob ela e acima das leis distritais (ALEXANDRINO; PAULO, 2013).

2.2.2.5 Hierarquia de normas entre entes federados

A regra prevalente é a de que não se estabelece nenhuma relação hierárquica entre as normas advindas de entes federados distintos. Dessa forma, eventuais conflitos existentes, são resolvidos levando-se em conta a competência do ente federado para o tratamento da matéria.

Reitera-se que a repartição de competência legislativa entre os entes da federação se dá em razão do princípio da preponderância do interesse, cabendo à União dispor sobre matérias em que haja a predominância do interesse nacional; aos Estados as de interesse regional e aos Municípios, por sua vez, as matérias de interesse local, sendo sempre verificado de acordo com a Constituição Federal, em respeito ao princípio da supremacia constitucional.

É dessa forma explica Alexandrino e Paulo (2013, p. 638):

Portanto, a prevalência no caso de conflito entre normas federais, estaduais e municipais não se dá pelo critério hierárquico, mas sim pelas regras de competência, fixadas pela Constituição Federal. Assim, em um conflito entre lei federal e lei estadual - ou entre lei federal e lei municipal, ou ainda, entre lei estadual e lei municipal - prevalecerá a lei do ente federado competente para o tratamento da matéria, de acordo com a repartição de competências estabelecida na Constituição Federal.

Porém, não pode ser desconsiderado o fato de que existe uma relação de hierarquia entre a Constituição Federal, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais, situando-se a Constituição Federal em um patamar de superioridade hierárquica em relação às demais. A Constituição Estadual por sua vez, é norma hierarquicamente superior às Leis Orgânicas Municipais. E a Lei Orgânica do Distrito Federal equipara-se à Constituição Estadual.

2.2.3 Ordenamento jurídico no campo educacional

Após o período no qual vigorou o regime militar no Brasil, trazendo a centralização do poder, na década de 1980, outra etapa da história brasileira é inaugurada, uma vez que a sociedade civil passa a pleitear uma maior participação nas decisões políticas. No contexto da época, enfatiza-se o movimento das Diretas Já, fortemente convergindo para a reestruturação legislativa, justificando para isso a necessidade da promulgação de uma nova Constituição Federal (BRASIL, 1988), amparada em princípios democráticos focando, principalmente, nos setores da Educação, Defesa Social, Meio Ambiente, dentre outros (ROMÃO, 2010).

Tais anseios culminaram na promulgação da Constituição Federal em 1988, que dentre outros assuntos, revelou-se como o ordenamento jurídico regulador do campo da educação no Brasil, regulamentando esse assunto em um local específico, intitulado de Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto. Além disso, fixou como competência exclusiva da União, traçar diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1988, Artigo 22, XXIV).

Percebe-se que os constituintes pressuporam tacitamente o significado do sistema, embora não o tenham compreendido de forma rigorosa e clara (ANDRADE, 2011).

Dentre os princípios do ensino elencados no artigo 206 desse diploma legal, destaca-se a gestão democrática do ensino público e, mais à frente no artigo 211, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Isso denota que uma leitura apressada do artigo 22, conduziria à errônea interpretação de que a Constituição Federal não teria estendido competência legislativa aos Municípios sobre esse assunto; não podendo eles instituir sistemas municipais. Tal incongruência é explicada por Saviani (2014, p. 19):

Ora, a própria Constituição, ao prescrever no artigo 22, inciso XXIV, que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto (artigo 24, inciso IX); e que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (artigo 23, inciso V), não estendeu aos municípios a competência para legislar em matéria de educação. Portanto, não tendo autonomia para baixar normas próprias sobre educação ou ensino, os Municípios estariam constitucionalmente impedidos de instituir sistemas próprios, isto é, municipais de educação ou de ensino. Não obstante, o texto constitucional deixa margem, no artigo 211, para que se possa falar em sistemas de ensino dos Municípios quando estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”.

A divergência se dá em razão do termo “sistema” ser utilizado na área educacional de forma equivocada, assumindo dessa forma, diversos significados. Comumente é empregado como sinônimo de “redes de escolas”. Por esse motivo é que se fala em sistema estadual, sistema municipal, sistema particular, etc., de maneira a designar respectivamente, as redes de escolas organizadas e mantidas pelos Estados, pelos Municípios ou pela iniciativa particular (ROMÃO, 2010).

Chama-se a atenção para a prescrição expressa do inciso VI do artigo 30 da Carta Magna: “compete aos Municípios: VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (BRASIL, 1988). Denota-se, portanto, que não consta no artigo supramencionado a prerrogativa do Município “legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto”, ao contrário do que ocorre com a União, os Estados e o Distrito Federal. Dessa forma, a leitura desse dispositivo pode ser interpretada de forma que não haveria lugar para a instituição de sistemas municipais de ensino, devendo as escolas municipais, via de regra, estarem integradas aos sistemas estaduais de ensino, ficando subordinadas às normas estabelecidas pelos respectivos Estados (ROMÃO, 2010).

Com isso, percebe-se que até a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) no ano de 1996, em nosso país havia apenas dois tipos de sistemas de ensino: o sistema federal, que abrangia os territórios federais e tinha caráter supletivo em relação aos Estados; e os sistemas estaduais e do Distrito Federal (BRASIL, 1996). As escolas de educação básica, tanto públicas como particulares, faziam parte do sistema estadual. As escolas superiores, em alguns

casos, por sua vez, estavam integradas ao sistema federal, estando subordinadas às normas fixadas pela União. Nesse último caso, a legislação admitia a possibilidade de o sistema federal delegar aos sistemas estaduais a jurisdição sobre as escolas superiores, desde que se tratasse de Estado com tradição consolidada no âmbito do ensino superior.

O texto da Lei nº 9394/96 (LDB), ao traçar as diretrizes e as bases educacionais nacionais, recepcionando e explicitando as diretrizes dispostas pela Constituição Federal (BRASIL, 1996), reforça em seu artigo 8º o regime de colaboração dos sistemas de ensino e, no artigo 11, a incumbência dos Municípios com a organização, manutenção e desenvolvimento dos órgãos e das instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, devendo integrá-los às políticas e planos educacionais da União e dos Estados.

Com isso, tentou-se contornar a ambiguidade da tratativa do assunto em matéria constitucional, estabelecida pelo confronto existente entre o artigo 22 da Constituição Federal que não teria estendido competência legislativa aos Municípios em matéria educacional, e o artigo 30, I, que dá competência ao Município para legislar sobre assuntos de interesse local e o artigo 211, estabelecendo que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988).

Pode-se, assim, afirmar a existência dos sistemas municipais de ensino e, com uma leitura atenta do inciso III do artigo 11 da LDB/96 dá-se aos Municípios capacidade de “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino” (BRASIL, 1996), não mais pairando dúvidas quanto à sua competência para instituírem seus sistemas de ensino.

A lei acima mencionada traz também a opção aos Municípios brasileiros vincularem-se aos sistemas estaduais de ensino ou compor com eles um sistema único (BRASIL, 1996, Artigos 11 e 18).

Destaca-se que a LDB/96, em seu artigo 14, assinala os meios em que a democratização da gestão educacional deve se pautar. Assim afirma que os sistemas de ensino deverão definir as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica e em conformidade com os seguintes princípios: “I- Participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Pedagógico da Escola; II- Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996).

Sarmiento (2015) compreende que

a criação dos sistemas municipais de ensino pode ser entendida como a opção do município em assumir autonomia em relação à política educacional, tendo como pressuposto a participação de setores das comunidades nos Conselhos Municipais de Educação.

Na mesma direção, segue a Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), traçando na meta 19 (com suas estratégias) a efetivação da gestão democrática da educação pública (BRASIL, 2014).

Conforme explicado anteriormente, conclui-se que a definição clara da competência dos Municípios para instituir os próprios sistemas de ensino foi esclarecida pela LDB/96, tendo o artigo 30 da Carta Magna deixado claro a competência municipal para legislar sobre educação.

Saviani (2014, p. 22) explica:

[...] ao admitir a possibilidade de organização de sistemas municipais de ensino, a LDB se viu diante da questão relativa às condições para a sua efetivação. E, como uma medida de cautela, prescreveu, no parágrafo único do artigo 11, que 'os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica'.

O autor afirma ter a LDB introduzido a possibilidade de opção por duas evidências, uma no plano formal e outra no plano real. Do ponto de vista formal, levou em conta a ambiguidade demonstrada da Constituição. Do ponto de vista real, considerou as dificuldades técnicas e financeiras que muitos municípios teriam para organizar a curto ou mesmo em médio prazo, os seus sistemas de ensino (SAVIANI, 2014).

Segundo a concepção de Sander (1985), o estudo dos sistemas de educação faz parte do movimento científico do século XX e, apesar de englobar toda uma prática milenar de organização social, ou seja, a administração, na área educacional, tal discussão desenvolve-se no sentido de conceber a teoria do sistema educacional, compreendendo a sua complexidade e relacionando-o aos aspectos sociais, econômicos, culturais, políticos, tecnológicos e pedagógicos que a questão envolve.

2.3 Significados e Elementos dos Sistemas Educacionais

A presente abordagem presta-se primeiro a conceituar o que seja um sistema educacional para depois tratar dos elementos de que ele é composto.

2.3.1 Perspectiva teórico-metodológica e conceitual

Saviani (2012), tratando das várias maneiras de se abordar o assunto, relata alguns métodos que julga ser interessantes.

O primeiro é o que parte do conceito; analisa a estrutura do termo, sua etimologia, sua semântica, para então concluir que o sistema educacional corresponde a uma pluralidade de setores unificados entre si harmonicamente.

Entretanto, o assunto pode ser tratado partindo-se do fato, considerando-se o “sistema” tal como ele se apresenta em sua organização e funcionamento. Tal enfoque conduz a considerar a educação sistemática do ponto de vista institucional: uma instituição ou conjunto de instituições em que se realiza a educação.

O método empírico-logístico (ou fenomenológico) defende que, ao invés de se partir do conceito ou do fato, deve-se considerar o fenômeno, deixando que os dados “falem” por si, que eles se mostrem na complexidade de suas relações, sem abstraí-los num significado genérico (o conceito) nem isolá-los num produto já acabado (o fato). Tal método oferece uma grande vantagem em relação aos anteriores, eis que permite passar da questão do sistema propriamente dito para a atividade sistematizadora, ou seja, não se trata de uma realidade apenas constatada pelo homem, mas criada e organizada por ele.

Apesar de mais adequado até então, o método fenomenológico apresenta algumas dificuldades, pois se o fenômeno é aquilo que aparece, que se manifesta, isso significa que ele se mostra a alguém, à consciência. E esta procura assumir diante do fenômeno uma atitude contemplativa de espectador imparcial.

Tal problema seria resolvido ao se abordar o sistema educacional sob a perspectiva do método dialético, como um conjunto dinâmico, com seus elementos interagindo, incorporando contradições e se comportando, ao mesmo tempo, como condicionado e condicionante no contexto em que está inserido.

Partindo da ideia de que o ato de sistematizar pressupõe a consciência refletida, sendo, portanto, um ato intencional, significando para o homem uma forma de concretizar um projeto prévio além de ordenar e unificar uma multiplicidade de elementos. Sistematizar, para Saviani (2012, p. 69) é,

[...] pois, dar, intencionalmente, unidade à multiplicidade. E o resultado obtido, eis o que se chama sistema. Esse é, então, produzido pelo homem a partir de elementos que não são produzidos por ele, mas que se lhe oferecem na sua situação existencial. E como esses elementos, ao serem reunidos, não perdem a sua especificidade, o que garante a unidade é a relação de coerência que se estabelece entre os mesmos.

Concluiu-se que a caracterização de um sistema se dá por:

- a) intencionalidade (sujeito-objeto)
- b) conjunto (unidade – variedade)
- c) coerência (interna e externa)

Assim, se o sistema representa um produto da atividade sistematizadora para se servir à necessidade humana, o sistema educacional corresponde ao resultado de uma educação sistematizada, conduzindo-se a uma atividade intencional comum. Para que o objetivo seja atendido, é importante o papel desempenhado pela teoria, eis que a ausência de uma teoria educacional impossibilita uma atividade educativa intencional comum.

A teoria educacional corresponde ao plano de educação que, segundo o autor encontra-se intimamente ligado ao sistema de ensino, encontrando-se ambos intimamente relacionados em seus conceitos, pois enquanto aquele trata de uma ação planejada, este corresponde a uma ação sistematizada com vários elementos operantes numa ação articulada e intencional.

A reunião dos três requisitos, mais a formulação de uma teoria educacional, possibilita a determinação das condições básicas para a construção de um sistema educacional numa dada situação histórico-geográfica:

- a) consciência dos problemas da situação, que é o ponto de partida da transformação da atividade assistemática à sistematização.
- b) conhecimento da realidade (as estruturas) de modo mais preciso possível, a fim de modificá-las.
- c) formulação de uma pedagogia integrativa tanto dos problemas como dos conhecimentos na totalidade da práxis histórica onde receberão seu pleno significado humano, apta para indicar os objetivos e meios que possibilitem a atividade comum intencional (SAVIANI, 2012).

O autor diz ainda que o homem, a partir do momento em que elabora a teoria, define os critérios de ordenação dos dados, surgindo algumas distinções, como por exemplo:

- a) do ponto de vista da entidade administrativa, sistema educacional pode ser classificado em: federal, estadual, municipal, particular, etc.
- b) do ponto de vista do padrão, em: oficial, oficializado, livre.
- c) do ponto de vista do grau de ensino, em: primário, médio e superior.
- d) do ponto de vista da natureza do ensino, em: comum, especial.
- e) do ponto de vista do tipo de preparação, em: geral, semiespecializado, especializado.
- f) do ponto de vista dos ramos de ensino, em: comercial, industrial, agrícola, etc. (SAVIANI, 2012).

Insta salientar que apesar da existência de uma LDB/96 (Lei nº 9394/96) destinada a sistematizar a educação, demonstra-se que na mesma estão ausentes os caracteres do sistema, em virtude de não ter preenchido as condições necessárias à atividade sistematizadora, senão vejamos.

Primeiro, pela dificuldade em se conceituar a expressão “diretrizes e bases” que até o advento da lei não fazia parte do vocabulário comum dos educadores, nem da terminologia pedagógica e tampouco, da terminologia jurídica usual.

O termo “sistema” também não está devidamente esclarecido, sendo seu emprego, num primeiro momento, orientado pelo critério administrativo. Contudo, no decorrer dos artigos da lei, tal critério não é uniforme, sendo tratado como sinônimo de grau de ensino, entidade mantenedora, ou pela sua natureza que o classifica em comum e especial.

Nota-se que a lei não utiliza a expressão “sistema de ensino”, mas “sistema de educação”, permeando essa confusão em todo o texto. As palavras “educação”, “ensino” e o adjetivo “escolar” são usadas como se significassem a mesma coisa, induzindo que teriam um mesmo significado.

Por meio da leitura deste diploma legal apreende-se que o conceito de “sistema” não se apresenta apenas como indefinido, mas também como equívoco e também contraditório em alguns dispositivos.

A carência da consciência dos problemas da Educação Nacional também deve ser mencionada, pois a lei limitou-se apenas ao ensino escolarizado, desconsiderando alguns problemas fundamentais da educação brasileira que extrapolam o âmbito escolar.

No campo da existência de uma teoria educacional, uma lacuna maior é apresentada, impossibilitando o esclarecimento dos objetivos da educação brasileira.

Na lei existem apenas enunciados gerais e vagos que podem ser adotados por qualquer país do mundo. Ora, se a LDB/96 não pode ser considerada expressão de uma teoria da educação, então se conclui que nela não estão contidos os caracteres do sistema (BRASIL, 1996).

A coerência interna também está ausente, ante o uso equivocado da palavra “sistema”, das imprecisões de linguagem, da confusão de poderes e da dúvida na distribuição das competências entre os diversos órgãos existentes.

Embora todos a desejassem e acreditassem que a solução para os problemas da educação nacional estivessem contidos nela, na realidade, a lei não correspondeu a tais expectativas.

Além disso, o fato de não ter considerado as necessidades fundamentais da situação brasileira em termos de educação, traz a carência de coerência externa, resultando em sua inoperância diante da realidade brasileira, não tendo conseguido realizar transformações substanciais.

Sander (1985), diz que a existência do sistema educacional não se dá no vazio, fazendo parte de um universo mais amplo, sendo rodeado por outros sistemas. Para melhor compreendê-lo, precisam ser considerados os cinco elementos que o compõe: fluxo de entrada, fluxo de produção, fluxo de saída, administração e objetivos. Melhor explicando, dentro do contexto educacional pode ser percebida a existência presença da sociedade representada pelos alunos, correspondendo aos sujeitos principais desse processo; além disso, tem-se os recursos humanos, professores, materiais, recursos financeiros que são trabalhados e transformados pela gestão da educação. Esta toma algumas decisões, dispendo, por exemplo, a respeito de atividades pedagógicas e estruturas institucionais, estabelecendo objetivos para que se alcancem resultados, incluindo “o desempenho estudantil, o aspecto cognitivo, social, político, físico, psicológico, bem como o desenvolvimento social, econômico, científico e tecnológico da sociedade” (RODRIGUES, 2018).

A compreensão do sistema de educação demanda concebê-lo como um conjunto de atividades inter-relacionadas que abrangem a totalidade da ação educacional, abarcando as instituições formais nos planos Nacional, Estadual, Municipal e escolar e também as não formais, contemplando neste caso os projetos desenvolvidos pelas organizações não governamentais (ONGs) existentes no país (SANDER, 1985).

O Parecer CNE/CEB nº 30/2000 conceitua sistema no campo educacional como:

[...] conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar, que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes. Os Municípios, pela Constituição de 1988, são sistemas de ensino (BRASIL, 2000).

Seguindo essa concepção, Rodrigues (2018, p. 29) explica que os entes federados são considerados sistemas de ensino, pois se apresentam como instituições que coordenam o desenvolvimento da educação, numa visão sistêmica de forma a contemplar os sistemas de ensino federal, estaduais e municipais, que deverão atuar em regime de colaboração, sob a coordenação da União, da maneira com a qual descreve o artigo 8º da LDB (BRASIL, 1996):

Artigo 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.
§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.
§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Cabe, portanto, a cada ente organizar e definir suas normas e regimento de acordo com as responsabilidades discriminadas nos artigos 8º a 18 da lei acima mencionada (BRASIL, 1996).

Afirma-se que a compreensão do termo sistema no campo da educação, não se limita apenas ao conceito em si, indo além da teoria, como um processo contínuo que necessita de melhor definição e consolidação.

Convém mais uma vez trazer à baila os ensinamentos de Saviani (2010, p. 382) explicando que o sistema não é uma unidade monolítica, indiferenciada, rígida e inabalável, pelo contrário, compreende uma unidade na diversidade, um todo articulador de vários elementos que, quando se integram ao todo, não perdem a própria identidade, participando do todo, integrando cada sistema na forma de suas respectivas especificidades. O autor acrescenta que “a palavra sistema assume também, no uso corrente; a conotação de modo de proceder, de forma de organização, de maneira de arranjar os elementos de um conjunto” (SAVIANI, 2010, p. 382).

Rodrigues (2018) diz que os sistemas de ensino e educacionais em conjunto com os planos de educação são parte do campo das políticas públicas e da gestão da educação no Brasil, encontrando-se em um processo de construção que, de acordo com Cury (2010) e Bordignon (2009), representa uma arena ou espaço de lutas, em que a “nossa realidade nos coloca, pelo menos em situação de conformação ou de enfrentamento, ou ainda, de resistência, considerando-se o limiar entre as defesas discursivas e nossas condições reais de existência frente ao sistema econômico” (POLI; LAGARES, 2017, p. 839).

Seguindo a mesma lógica, Sander (1985) destaca a forma que a palavra “sistema” é empregada no contexto educacional, possuindo vários significados imprecisos, dificulta a gestão educacional.

2.3.2 Sistema nacional de educação

Partindo-se da dificuldade de definição do que realmente corresponde um sistema educacional, passa-se agora a analisar se em nosso país há ou não um sistema nacional devidamente estruturado como determinado pelas normas e defendido pelos autores.

O ensino transforma-se de acordo com a evolução das relações sociais; assim, no decorrer da história, há uma passagem do ensino individual ministrado no espaço doméstico para o ensino coletivo ministrado nas escolas.

Essa educação ministrada dentro do espaço escolar começa a exigir a sistematização do seu funcionamento, dando origem aos sistemas educacionais organizados pelo Poder Público.

Foi a partir da segunda metade do século XIX, conjuntamente com a emergência ou consolidação dos Estados Nacionais que houve a implantação dos sistemas nacionais educacionais em diferentes países, tornando praxe entre os educadores, especialmente entre os analistas e administradores do ensino, a expressão “sistema nacional de ensino ou de educação”.

Considera-se que independente das inúmeras acepções existentes, o termo “sistema” deve ser empregado como um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade. E isso, segundo Saviani (2014, p. 17):

implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas decorrentes dos valores que estão na base da finalidade preconizada. Assim, sistema implica organização conforme normas próprias (o que lhe confere um elevado grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes).

Mais adiante, atenta-se para a necessidade de que não se pode “perder de vista, ainda, que nas sociedades modernas a instância dotada de legitimidade para legislar, isto é, para definir e estipular normas comuns que se impõem a toda a coletividade, é o Estado” (SAVIANI, 2014, p. 17).

Isso se dá em razão da vontade de propagar as “luzes da razão”, defendida pelo movimento iluminista, trazendo a ânsia de difundir a instrução indistintamente a todos os membros da sociedade, traduzida na existência da escola pública, gratuita, universal, laica e obrigatória. Daí é que surge o dever indeclinável do Estado de organizar, manter e impor a educação a toda população.

Para cumprir essa tarefa, ao longo do século XIX, os Estados nacionais foram se constituindo e consolidando, de maneira que cada país foi tomando a iniciativa de organizar os respectivos sistemas nacionais de educação. Saviani (2014, p. 24) acrescenta:

E o papel desses sistemas era precisamente universalizar a instrução pública, entendida como aquela que assegura, ao conjunto da população, o domínio da leitura, escrita e cálculo, ademais dos rudimentos das ciências naturais e sociais (história e geografia). Portanto, a referência fundamental da organização dos sistemas nacionais de ensino estava dada pela escola elementar que, uma vez universalizada, permitiria erradicar o analfabetismo.

Com isso, percebe-se que o papel histórico dos sistemas nacionais de educação, era a princípio, a erradicação do analfabetismo, que foi cumprido satisfatoriamente pelos principais países, ainda que de formas distintas e em graus diferenciados de eficácia.

O Brasil, no entanto, apesar de já ter ingressado no século XXI, continua postergando a dupla meta sempre proclamada de universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo.

Isso ocorre, segundo a concepção de Saviani (2014, p. 31-50), em razão de quatro motivos que ele denomina de obstáculos, sendo:

a) econômicos – demonstrados por meio da reiterada resistência do Estado em assumir as responsabilidades financeiras na manutenção do ensino do país. Isso é

feito amparado pelo texto constitucional que estabelece percentuais mínimos de investimento;

b) políticos – representados pela descontinuidade que se manifesta em vários aspectos; Em um primeiro momento, pela grande quantidade de reformas que permeia a história educacional brasileira. Isto é, se de início faz uma reforma que promove a centralização, esta substituída por outra descentralizadora, e assim sucessivamente.

A descontinuidade é configurada pela meta, sempre adiada, de eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. O Brasil chega ao século XXI sem solucionar um problema já resolvido pelos demais países na virada do século XIX para o XX.

Sintetizando, pode-se dizer que a política educacional brasileira atualmente caracteriza-se pela filantropia, protelação, fragmentação e improvisação.

A filantropia é representada pela ideia do Estado mínimo tendente a considerar a educação como um problema de toda a sociedade. O Estado mantém-se como um regulador, transferindo para a sociedade a responsabilidade pela manutenção e pela garantia de qualidade da educação.

A protelação é refletida no adiamento constante do enfrentamento dos problemas e o pelas inúmeras medidas que se sucedem e se justapõem.

Manifesta-se a improvisação diante do fato de que para cada questão apontada como importante, edita-se uma emenda constitucional, lei, decreto ou portaria sem prezar pela sua efetiva necessidade e a justaposição com outras medidas correlatas ou de efeito equivalente.

A precarização da educação em todo o país é visível na rede física, nos equipamentos, nas condições de trabalho e salário dos profissionais da educação, nas teorias pedagógicas de ensino e aprendizagem, nos currículos e na avaliação dos resultados.

c) filosófico-ideológicos – retratados pela ausência de articulação da mentalidade pedagógica, que Saviani (2014, p. 40) entende como:

[...] a unidade entre a forma e o conteúdo das ideias educacionais. A mentalidade pedagógica articula a concepção geral do homem, do mundo, da vida e da sociedade com a questão educacional. Assim, numa sociedade determinada, dependendo das posições ocupadas pelas diferentes forças sociais, estruturam-se diferentes mentalidades pedagógicas.

O problema aparece em razão do país ser seguidor de uma mentalidade cientificista de orientação positivista, adepta de uma “desoficialização” completa do ensino.

d) legais – mesmo com a LDB/96, persistem assuntos vinculados à questão educativa que se encontram disciplinados em outras leis. Assim, seria necessária a promulgação de uma lei específica que tratasse todas as questões relativas à implantação e funcionamento do sistema nacional. Levanta-se o nome, porém não se preocupa com o seu conteúdo.

Partindo da concepção de que um Sistema Nacional de Educação deve corresponder à unidade de vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por um determinado país, reunidos de maneira intencional e tendentes a formar um conjunto extensivo, a disciplina legal da questão em nada afrontaria o regime federativo.

No Brasil, uma vez que a questão educativa encontra-se disciplinada legalmente pela Constituição Federal que é considerada a Lei Maior em nosso país, nada impediria a construção de um Sistema Nacional Pleno que obrigasse o cumprimento de suas disposições todos os integrantes em todo o território nacional, preservando-se assim a autonomia dos Estados e Municípios.

Mesmo assim, é preciso dar consistência e funcionalidade ao Sistema Nacional, necessitando de uma maior homogeneidade e firmeza nas diretrizes, objetivando a garantia do direito à educação em todo o território nacional não se limitando ao aspecto legal.

No mesmo sentido, afirma Saviani (2014) que não basta ter um conjunto de elementos ordenados, é preciso dar a eles intencionalidade, pois o que configura um processo sistêmico e contínuo para se garantir que o Sistema Nacional de Educação efetivamente exista no país não é apenas uma lei, mas sim a permanência de elementos reais e objetivos da experiência humana, iniciando-se pela consciência e intenção de fazer, correspondendo à intencionalidade, seguida da unidade, variedade, coerência interna e externa.

Dessa maneira, percebe-se que o Sistema Nacional de Educação não encontra-se institucionalizado no país, pois para compreendê-lo é preciso pensar numa conjuntura organizada, contendo ações articuladas entre os entes federados, de forma a garantir uma educação pública de qualidade.

O panorama educacional evidencia a necessidade de se organizar o Sistema Nacional de Educação para que não persista a existência de elementos fragmentários do federalismo cooperativo, onde algumas normas prescrevem um regime de colaboração que na prática não é compreendido nem efetivado. Assim, diante da presença no país de um federalismo rico e original, o Sistema Nacional de Educação deve ser instituído de maneira a simplificar e articular o funcionamento das esferas de governo, estabelecendo regras claras, ágeis e flexíveis ao longo do tempo, sempre pautando pela qualidade.

2.3.3 Sistema municipal de ensino/educação

O final da década de 80, influenciado de maneira especial pela promulgação da Constituição Federal de 1988, regulamentou o assunto no artigo 211, ao estabelecer que, no que se refere à organização dos sistemas de ensino, fixa-se o regime de colaboração entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), ficando ao encargo do Município a atuação prioritária na educação infantil e no ensino fundamental (BRASIL, 1988).

Defendeu-se a ideia da atuação municipal prioritária, mas não exclusiva no ensino infantil e fundamental, ficando a cargo da União e dos Estados o papel de compensação, atendendo os lugares que estivessem passando por alguma dificuldade.

É nessa época que se começa a enfatizar o papel da atuação dos Municípios na definição de políticas públicas e na gestão da educação em seus territórios. Isso aconteceu em razão estarem vivenciando o contexto da abertura política, além de terem recebido influência das normas, atos do Conselho Nacional de Educação, programas, projetos e ações do governo federal, e também das ações de entidades ligadas à educação municipal. Porém, percebe-se que na história educacional brasileira, o conteúdo da educação municipal não se mantém uniforme, como afirma Lagares (2014, p. 95):

Nos anos 1980, na educação, os Municípios vivenciam atribuições de sistema de ensino. Nos anos 1990, pelo menos formalmente, a ênfase e as 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.

Apesar das iniciativas governamentais, os problemas e fragilidades históricas eram e ainda permanecem constantes no que diz respeito à atuação dos entes municipais na institucionalização e na garantia do direito à educação (LAGARES, 2014).

A abordagem da descrição das relações entre Estado, sociedade e educação, com foco na formulação, implementação e nos resultados de políticas públicas na área educacional, além da busca pela articulação entre gestão local dos sistemas educacionais com as políticas nacionais, sempre será pertinente.

Uma ampliação na atuação dos Municípios, não apenas no campo da educação, passa a ser assentada em diferentes entendimentos e bases ideológicas, ora como princípio democrático, ora como princípio de engenharia administrativa, sempre convergindo para a construção da eficiência na prestação do setor público.

Percebe-se que 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 autonomia própria dos mesmos.

A despeito de o país ter saído da ditadura na segunda metade da década de 1980, foram mantidos por muito tempo os resquícios do período dos governos de exceção, ou seja, os conselhos estaduais ainda continuavam se posicionando que os conselhos municipais só poderiam ter real poder normativo e deliberativo, por delegação de competências dos primeiros (ROMÃO, 2010).

Nos anos de 1990, são adotadas novas políticas voltadas para a atuação municipal, pautando-se por motivações diversas daquelas seguidas pelo constituinte de 1988, vez que agora passam a priorizar a defesa da democratização da gestão e a ampliação do controle social, isso em razão da adoção de uma postura que defendia a redução da ação estatal.

No que se refere à área educacional, segundo Lagares (2014, p. 99),

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.

Percebe-se que os processos de municipalização intensificados no período, especialmente a partir de 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foram no sentido de descentralizar as políticas educacionais, destacando-se o apoio do Banco Mundial a essa reforma. Essa solução passa a ser apontada para se resolver o problema do impasse político-institucional do Estado Brasileiro, extremamente centralizador. Isto é, a transferência da responsabilidade, na verdade, representaria uma forma de desoneração dos cofres públicos.

No ano de 1996, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o discurso da descentralização é reforçado, porém abre-se a opção para que os municípios se integrem ao sistema estadual ou componham com este um sistema único de educação básica. Tal diploma legislativo foi o responsável por reconhecer legalmente a autonomia dos Sistemas Municipais de Educação (LAGARES, 2008).

Na perspectiva de Romão (2010, p. 110),

Somente com a superação dos regimes de exceção, a autoafirmação dos municípios, a conquista de suas autonomias e a aquisição do estatuto de verdadeiras unidades federadas é que a descentralização das políticas públicas ganhou impulso. No caso da educação, a definição de sistemas municipais potencializa uma maior força e rapidez nesse movimento descentralizador, embora o caso da saúde, com o Sistema Único (SUS), tenha ganhado mais visibilidade.

O autor, comentando a disposição contida no artigo 211 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), constata uma dificuldade na maioria dos municípios brasileiros em organizarem seus sistemas, necessitando em primeiro lugar da criação e implantação de seus conselhos municipais de educação. Dessa maneira, os Municípios não necessitariam de autorização nem de delegação dos Estados (ROMÃO, 2010).

A LDB/96 traz em seu artigo 18 que sob a jurisdição do Sistema Municipal de Ensino estão todas as escolas, exceto as de ensino superior e as de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada. Outras escolas de Educação Infantil (federais e estaduais), Ensino Fundamental e Médio (federais, estaduais e particulares) poderão vir integrá-lo, desde que ocorram delegações de competências específicas. Permanecerão integradas aos sistemas estaduais as unidades escolares de Educação Infantil e de Ensino Fundamental dos Municípios que não constituírem seus próprios sistemas de ensino (BRASIL, 1996).

Romão (2010, p. 132) opina no sentido de que a descentralização e socialização do processo decisório apensar de importantes são insuficientes, uma vez que em uma sociedade capitalista a aplicação de recursos financeiros é de grande importância para que políticas educacionais sejam implantadas com êxito. Em complemento, Saviani (2014, p. 56) escreve que a melhor forma de fortalecimento das instâncias locais é o respeito da diversidade dos diferentes locais e regiões a fim de articulá-los como um todo e não isolá-los. Conferir autonomia, deixando-as à própria sorte, não é a melhor solução.

Os anos de 2000 foram marcados pela emissão de atos normativos expedidos pelo Conselho Nacional de Educação, objetivando dar estímulo e apoio para a atuação municipal na organização e gestão da educação brasileira.

Ilustrando a informação, traz-se o Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 10.172/2001)¹¹, o primeiro aprovado pelo Congresso Nacional, que fixou diretrizes, objetivos e metas para vigorarem durante uma década, contemplando todos os níveis e modalidades da educação.

Destaca-se também o PNE – Lei nº 13.005/14, na definição de algumas diretrizes, como por exemplo, a responsabilização dos Municípios com a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, superação das desigualdades educacionais, enfatizando a promoção da cidadania e erradicação de qualquer tipo de discriminação, além da melhoria da qualidade da educação. Observa-se que com esse plano é ressaltada a temática pertinente ao regime de colaboração (BRASIL, 2014).

Feito esse percurso histórico, compreende-se que o Município, independente da maneira que se organize e da sua condição financeira ou técnica, deverá atuar diretamente na definição de políticas públicas e na gestão da educação infantil e do ensino fundamental (LAGARES, 2008).

Um Município, ao constituir e fazer a gestão de seu Sistema Municipal de Educação passa por um processo de responsabilização jurídica, política, econômica e administrativa, no intuito da consecução de um bem maior, que é garantir o direito à educação de qualidade para todos.

O intuito da abordagem é alertar para o fato de que ainda persistem algumas condições e desafios, fragilidades e potencialidades permeando o cenário dos

¹¹ Lei revogada em 2014, pela Lei nº 13.005.

Municípios e sua atuação na educação. Isso se dá por motivos históricos, políticos, econômicos e culturais, tornando-se necessária a análise e avaliação particular do contexto de cada localidade.

Nesse cenário, a análise de alguns aspectos como a heterogeneidade inter e intrarregional, o nível de desigualdades existentes, a descentralização fiscal, devem ser levados em consideração quando se analisa a capacidade dos Estados e Municípios de suportarem as responsabilidades sociais que o Governo Federal deseja impor-lhes.

Ressalta-se que a quantidade de Municípios dotados de condições financeiras, institucionais, políticas e técnico-administrativas para assumir este encargo é relativamente pequena. Predominam aqueles de reduzido porte, cuja economia de base está amparada na atividade agrícola, razão que os tornam desprovidos de condições mínimas de sustentação e necessitados da solidariedade dos governos estaduais e federais, como afirma Lagares (2015, p. 154):

Em um país de vasta dimensão territorial, marcado por profundas desigualdes inter e intrarregionais, os efeitos da descentralização e das reformas tendem a variar substancialmente, podendo, por exemplo, aumentar a própria desigualdade de condições de acesso e permanência e/ou da oferta de uma escola com um padrão de qualidade. Portanto, a valorização da instância local não pode assumir um caráter absoluto nem a descentralização ser efetuada sem se considerar a complexa combinação de fatores (econômicos, demográficos, sociais e políticos) que, em cada contexto, define a possibilidades de transformação do setor público.

A consideração das competências concorrentes ou comuns dos entes federados representa uma questão tensa, podendo resultar em sobreposição ou omissão do Poder Público no tratamento das questões sociais fundamentais, como por exemplo, a distribuição desproporcional da oferta de ensino fundamental entre as esferas estadual e municipal e a oferta de matrícula inferior à capacidade de atendimento.

O correto é o governo local e o nacional manterem diálogo permanente, como afirma Lagares (2015, p. 157):

No campo institucional e organizacional, o processo de efetivação de sistemas autônomos de gestão da educação municipal implica elementos chave, como a implantação do regime de colaboração, e não mais a manutenção das relações hierárquicas entre as três esferas públicas de poder, ao se analisar limites e possibilidades dos municípios.

Melhor explicando, o Município, sendo uma pessoa jurídica e política de direito público interno, tem autonomia dentro de seu campo de atuação, mas isso não dispensa ou exclui a opção por articulações com outros Municípios e com o Estado.

Andrade (2011, p. 172-173) assevera que além do poder local ter condições de assumir a autonomia em relação às questões educacionais, ainda é necessário o engajamento e a articulação de todas as instâncias que participam do processo:

Pode-se considerar que a opção do Município por instituir seu sistema próprio de ensino, quando associada à possibilidade do poder local assumir sua autonomia em relação à política educacional, pressupõe uma rearticulação entre as instâncias sociais que compartilham dos processos educativos no Município (secretaria de educação, sindicatos, conselhos escolares, associação de moradores, universidades, entre outras), na perspectiva de que os mecanismos de interlocução da participação social, nessa esfera de poder federado, possam constituir-se legitimamente como espaço de mediação discursiva, em face da mobilização de interesses particulares e/ ou projetos sociais, tanto pelos representantes institucionais quanto pelos diferentes grupos que disputam o exercício do poder no campo educacional.

A criação do sistema municipal de educação, segundo Andrade (2011, p. 172), pressupõe também a tomada de decisões compartilhadas no tocante à mediação dos conflitos que porventura surgirem:

[...] constitui um indicativo de descentralização na gestão da educação, inspirada no ideário da decisão compartilhada no espaço público em que o acordo passa a ser concebido como resultante da mediação de conflitos; por conseguinte, a exteriorização dos dissensos é reconhecida enquanto premissa inexorável no processo de proposição, execução e avaliação das políticas educacionais.

A constituição de um sistema educacional implica, portanto, a pluralidade de concepções ideológicas que implícita ou explicitamente guardam interesses pela disputa de poder (ANDRADE, 2011).

Mas a decisão compartilhada e o funcionamento harmônico não são suficientes, uma vez que o sistema compõe-se de vários elementos. Assim, uma política pública educacional envolve, pelo menos, uma organização de agenda, contendo diagnóstico, formulação de objetivos, diretrizes e metas, contemplando ainda a implementação, o acompanhamento e a avaliação dos resultados e impactos, como destaca Lagares (2008, p. 147):

São muitos os desafios relativos à constituição do SMed: princípio da gestão democrática da educação, qualificação técnica e capacidade política do dirigente municipal de educação, planejamento político- educacional

municipal, órgãos executivos da educação municipal, órgão colegiado normativo e deliberativo e outros órgãos colegiados e consultivos da educação municipal, gestão dos recursos financeiros pelo dirigente municipal de educação, instituições de educação básica públicas e de educação infantil e educação especial privadas, ordenamento legal-complementar específico, com a respectiva Lei do SEMEd, atos de autorização da iniciativa privada e do setor público na educação básica escolar, atos de credenciamento e supervisão dos estabelecimentos do SEMEd.

O planejamento atua como garantidor do princípio da gestão democrática de um sistema educacional, pois seu objetivo é esclarecer e precisar a ação que precisa ser tomada, sintonizando ideias, realidades e recursos.

LAGARES (2008, p. 153) define o planejamento como “um processo de crescimento humano (realizado como ato de reflexão)”, que atinge a sua finalidade quando se concebe o processo de elaboração como uma prática que permita a democracia, a participação e o diálogo.

Sendo a sistematização do planejamento uma condição imprescindível a uma gestão educacional efetiva, deve retratar o conhecimento dos problemas educacionais do Município e buscar possibilidades de solução. E, a sua ausência reflete na fragilidade da concepção e na prática da gestão democrática educacional e na incompreensão daquilo que pode ser feito no âmbito municipal, independente do que é realizado pelos governos federal e estadual.

No Estado do Tocantins, Araguaína, seu segundo maior Município, encontra-se entre os dezoito Municípios que fizeram a opção pelo processo efetivo de institucionalização de Sistemas Municipais de Educação em pesquisa realizada no ano de 2008 (LAGARES, 2008). Em 2018, outra pesquisa aponta que no Tocantins este número foi elevado, existindo no momento, trinta e oito municípios com leis de sistemas municipais de ensino/educação (LAGARES, 2018).

Todavia, cabe investigar a existência ou não da articulação normativa entre o local e o nacional, necessária para a gestão da educação municipal.

3 RETRATO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO/EDUCAÇÃO DE ARAGUAÍNA

A seção que segue encontra-se amparada em revisão bibliográfica (LIMA; MIOTO, 2007) e pesquisa documental (SILVA, 2009), tendo por objetivo apreender elementos que demonstrem ou não a presença da articulação entre o local e o nacional no conjunto de normas jurídicas internas vigentes reunidas segundo o princípio do processo efetivo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino/Educação de Araguaína (ARAGUAÍNA, 2002).

3.1 Questões Gerais

3.1.1 Desafios relativos à constituição do sistema municipal de ensino/educação

No que diz respeito à autonomia municipal no campo educacional, salienta-se que a criação de um sistema municipal de ensino/educação não deveria implicar na compulsoriedade do Município em instituí-lo, nem tampouco no isolamento desde ente frente às demais esferas públicas envolvidas no assunto (LAGARES, 2008).

Para Fonseca (1995, p. 102),

Não se pode ignorar o Município, e também, a municipalização não pode ser medida isolada. É necessário que se faça um diagnóstico da situação da educação no Município e só se implante a municipalização em bases realistas e sólidas. A municipalização poderá ser implantada, ou não, dependendo de informações e consultas à população, sob pena de transformar-se em prefeiturização ou municipalização por decreto. A prudência recomenda que se comece por municipalizar a preocupação com o problema nacional.

Boaventura (1996, p. 19) complementa:

Sistema no âmbito da educação é o conjunto de instituições de ensino e de normas organizadas tanto pela União, Estados, Distrito Federal quanto pelos Municípios. A ideia de sistema implica relacionamento entre partes, dinamicamente estabelecidas. Assim, o sistema municipal não poderá ser uma entidade desligada do contexto estadual.

Oliveira e Teixeira (2001, p. 25) destacam:

A concepção e a defesa da organização e da gestão da educação em nível municipal como uma possibilidade de democratização, como uma das

perspectivas tratadas ao longo do tempo. Entretanto, não há, necessariamente, garantia de inclusão, de participação e de democratização das oportunidades de acesso e permanência na escola, tendo em vista que pode significar a transferência de responsabilidades pela manutenção e desenvolvimento do ensino para Municípios que não possuem as condições materiais e humanas para garantir ensino universal de qualidade.

Verifica-se que o sistema brasileiro de políticas sociais vem sendo transformado pelo governo federal, transferindo aos Estados e Municípios grande parte das ações que deveriam ser tomadas na área da habitação, saúde, saneamento básico, educação e assistência social. As diferenças inter e intra-regionais, o nível de desigualdades existentes, a descentralização fiscal, além das disposições contidas na Constituição Federal, associadas à retração do governo federal, não garantem que Estados e Municípios ampliem de modo espontâneo e eficiente suas responsabilidades sociais (LAGARES, 2008).

Essa heterogeneidade representa um problema para a capacidade de atuação da esfera local, vez que a parcela de municípios providos de condições financeiras, institucionais, políticas e técnico-administrativas para assumir esse encargo, inovando, ampliando a eficácia, a participação e a democratização das políticas públicas, é relativamente pequena (LAGARES, 2008). Em sua maioria, são municípios de pequeno porte, desprovidos de condições mínimas de sustentação, dependentes da solidariedade do governo estadual e federal.

Ao lado das carências de ordem financeira habitam as de capacitação técnico-administrativas, recentemente acentuadas com a desativação ou redução do apoio institucional da União e dos Estados aos governos locais.

Também não deve ser desconsiderada a variedade que permeia o cenário da educação municipal no país, contemplando desde as redes públicas de níveis elevados de ensino até as escolas municipais unidocentes e multisseriadas no meio rural. Como consequência, se não for tomado o devido cuidado, oferta-se, um ensino de baixa qualidade às camadas mais pobres.

A construção de um sistema educacional em que os três níveis governamentais atuem de forma integrada, representa um grande desafio, mais ainda no que diz respeito à compreensão do município como integrante de um sistema mais amplo (LAGARES, 2008).

Ao lado da questão financeira e das particularidades regionais outro problema que se apresenta é o grande número de competências conjuntas dos três níveis que

fazem parte do modelo federativo brasileiro. Neste sentido, Kugelmas e Sola (1999) esclarecem que este modelo não define claramente as respectivas esferas.

Na tentativa de solucionar o impasse, Martins (2001) sugere a instauração de uma nova dinâmica social transformadora da frágil democracia política em um regime de efetiva conquista democrática de direitos sociais e econômicos.

São questões complexas que envolvem a temática estudada. Em complemento, a próxima seção abordará mais um desafio que se configura na dificuldade de unificar os sistemas educacionais.

3.1.2 Variedade das formas de utilização da expressão sistema no âmbito educacional

Com base nas ideias dos autores citados, mais pertinente seria utilizar a expressão Sistema Educacional, porém na Constituição Federal de 1988, na LDB/96, na Constituição do Estado do Tocantins¹² e na Lei Municipal nº 2062/2002¹³ que institui o sistema em Araguaína, encontra-se a figura dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Saviani (1999, p. 50) aborda a complexidade que gravita em torno da compreensão das possibilidades existentes nos sistemas de educação dos Municípios, em específico, no que se refere à organização e ao funcionamento, dizendo:

o termo sistema, em relação à educação, é empregado com acepções diversas, o que lhe confere um caráter de certo modo equivocado. O abuso da analogia resulta responsável por boa parte das confusões e imprecisões que cercam sua noção. A atitude que tem prevalecido entre os educadores em geral e especialmente entre os legisladores é a de evitar a questão relativa ao esclarecimento preciso do conceito de sistema, considerando-o algo constantemente referido, mas cujo sentido permanece sempre implícito, supostamente compreendido, mas jamais assumido explicitamente. Com isso, os legisladores, inadvertidamente, introduziram no texto, por analogia, o conceito de SMEn.

Sarmiento (2015) relata que parte dessas dificuldades é percebida com a análise das solicitações de esclarecimentos enviadas ao Conselho Nacional de Educação e os pedidos de manifestação em questões atinentes ao entendimento e

¹² Artigo 134. A organização dos Sistemas de Ensino do Estado e dos Municípios observará as disposições do art. 211, da Constituição Federal (TOCANTINS, 1989).

¹³ Artigo 10 Fica instituído o Sistema Municipal de Ensino Araguaína-TO, de acordo com o artigo 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394/96 e da Lei nº 9424/96 (ARAGUAÍNA, 2002).

alcance das determinações legais. Assim, reforça-se a ideia defendida por Saviani (1999, p. 130) de que a questão de sistemas de educação no âmbito dos Municípios “dá margem a diferentes interpretações e alternativas, indo desde a possível negação de sua possibilidade até a sua não instalação por opção do Município”.

Denota-se que no Município de Araguaína essa inconsistência é corrigida na Lei nº 2162/2003¹⁴, que trata da criação e estruturação do sistema municipal de ensino, porém a inconsistência persiste na Lei nº 2578/2008¹⁵.

3.2 Questões Específicas Sobre o Sistema Municipal de Ensino/ Educação

No Estado do Tocantins, prevalece a existência de contradições na educação municipal, pois são identificadas, pelo menos, três situações específicas no que diz respeito à organização educacional: alguns Municípios ainda conservam a posição de redes de ensino integradas ao Sistema Estadual de Ensino; outros que, apesar de não terem feito a opção formal, organizam-se em redes de ensino; e, finalmente, um número reduzido de municípios que optaram pelo processo efetivo de institucionalização dos seus sistemas municipais de educação (LAGARES, 2008, 2018).

A autora informa que em alguns órgãos oficiais, dentre os quais destacam-se o Conselho Estadual de Educação (CEE), Secretaria Estadual de Educação do Tocantins (Seduc), Assessoria dos Sistemas Municipais de Educação do Tocantins (Asmet), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), não existem dados e, tampouco, informações sistematizadas a respeito dos Municípios que optaram pelo processo efetivo de institucionalização do seu sistema (LAGARES, 2008).

Em 2008, pelo menos dezoito Municípios fizeram a opção pelo processo efetivo de institucionalização de sistemas próprios de educação, correspondendo a um percentual de 12,95% (LAGARES, 2008). Em 2018, este número foi ampliado para 38 Municípios, ou seja, 27,34% com leis de sistemas municipais de ensino/educação (LAGARES, 2018).

¹⁴ Dispõe sobre a criação e estruturação do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências (ARAGUAÍNA, 2003).

¹⁵ Altera a Lei nº 2.062, de 15 de abril de 2002, que instituiu o Sistema Municipal de Ensino de Araguaína-TO e dá outras providências (ARAGUAÍNA, 2008).

Os dados obtidos na pesquisa demonstram que nem todos os maiores Municípios do Estado optaram por um sistema próprio de educação e, também, que a maioria dos Municípios que alegam possuir sistema, ainda, não o constituíram de maneira efetiva. Dessa maneira, a afirmação de que os Municípios ainda encontram-se em processo efetivo de institucionalização dos seus sistemas próprios de educação, retrata o cenário atual (LAGARES, 2008, 2018).

Diante das informações, conclui-se que, no Estado do Tocantins, o processo está sendo implantado em ritmo lento, levando à crença de que as várias diretrizes e organizações em níveis nacional e estadual, ainda, não conseguiram convencer e/ ou encorajar da maioria dos Municípios desse Estado a implantarem seus sistemas próprios de educação.

Araguaína, o segundo maior Município do Tocantins, está entre os 38 Municípios que optaram pelo processo efetivo de institucionalização de Sistemas Municipais de Ensino/Educação (LAGARES, 2018).

3.3 Características Geográficas, Populacionais, Econômicas e Políticas do Município de Araguaína

O processo de povoamento do Município de Araguaína, localizado na região norte do Estado de Goiás até a criação do Estado do Tocantins, teve início no final do século XIX, época em que houve um período de grande estagnação econômica (uma vez que a economia baseava-se exclusivamente na atividade agropastoril) e urbana, situação que se estendeu até meados do século XX (MORAIS, 2014).

Nessa época, com o reordenamento territorial estatal para a Amazônia Legal, da qual faz parte, o Município experimentou impactos sociais e espaciais proporcionados pelos investimentos realizados na infraestrutura, dentre os quais menciona-se a pavimentação das rodovias de circulação regional e os incentivos fiscais e financeiros, que facilitaram o escoamento da produção, transformando o cenário local e contribuindo para que a cidade desapontasse como o mais importante centro urbano da região norte do Estado do Tocantins (MORAIS, 2014).

Para Moraes (2014), o território que corresponde ao Município de Araguaína, era ocupado pela tribo dos índios Carajás, habitantes da região que se situava entre os rios Lontra e Andorinha, afluentes do rio Araguaia. As primeiras famílias a

ocuparem a região eram agricultores que vieram do estado do Piauí, responsáveis por iniciarem o processo de ocupação da margem direita do rio Lontra.

No início do povoamento, a localidade era conhecida como Livre-nos-Deus, em razão do temor aos índios e animais que existiam na região. A localização geográfica do povoado era bastante isolada, progredindo lentamente, sem estradas de acesso, apenas por precários caminhos que o ligava a outros povoados que margeavam o rio Tocantins.

Posteriormente, com a chegada de novos moradores, o povoado passa a ser denominado de Lontra, distrito do Município de São Vicente do Araguaia, atualmente cidade de Araguatins. Criado o Município de Filadélfia, em 1948, o povoado Lontra foi a ele anexado, passando a ser chamado de Araguaína. Com a edição da Lei nº 2.125, no ano de 1958, Araguaína chega à condição de Município.

Anos após, com a construção da rodovia Transbrasiliana (BR 153), o transporte rodoviário foi favorecido e a localização próxima às suas margens, propicia que a localidade ocupe posto de importância econômica na região norte do Estado (MORAIS, 2014).

Em nível regional, é considerada como um centro prestador de serviços, dentre os quais se destacam os de comércio, lazer, estudos superiores, médico-hospitalares, além de outros que atendem ao mercado consumidor de seu entorno imediato além de cidades localizadas em um raio de distância que ultrapassa a Região Norte do Tocantins e até mesmo as cidades de alguns Estados vizinhos a exemplo do Pará e Maranhão. Tal fenômeno se dá em razão da posição estratégica ocupada por Araguaína (MORAIS, 2014).

Araguaína está localizada no Norte do Estado do Tocantins fazendo parte da Mesorregião Ocidental. De acordo com dados coletados pelo IBGE no ano de 2013, a sede do Município está localizada a uma altitude de 227m em relação ao nível do mar, distando cerca de 368 km da capital do Estado. Estima-se uma população de 175.960 habitantes (IBGE, 2013).

Para uma análise acerca da posição ocupada pelo Município no cenário regional torna-se pertinente de início, considerar a interferência de algumas políticas públicas, tanto de ordem federal como estadual, uma vez que serviram de estímulo para que se destacasse cada vez mais.

A partir dos anos de 1970, com o asfaltamento da Rodovia Transbrasiliana (BR 153) e a chegada de novos investimentos em infraestrutura, como por exemplo, a

construção do aeroporto, a implantação de órgãos públicos, além dos realizados nas áreas da saúde e educação, as vantagens regionais foram potencializadas. De acordo com Araújo (2014, p. 46) “o entendimento do método de dinamização da cidade de Araguaína remete à necessidade de levar em consideração as políticas públicas de planejamento, como aspecto fundamental para seu desenvolvimento urbano e regional”.

A construção da mencionada rodovia somada à intervenção estatal com seus incentivos fiscais, financeiros e os projetos de colonização aliados à periódica expansão da fronteira capitalista, tornam-se atrativos para a chegada dos primeiros empresários, fazendeiros individuais e grandes proprietários oriundos de Minas Gerais e sul de Goiás que construíram grandes propriedades pecuaristas de rebanho bovino para corte, expropriando os pequenos produtores das terras que cultivavam. Favoreceu-se também a realização de atividades comerciais na região urbana (MORAIS, 2014).

Na década de 80, a influência econômica é elevada nos Municípios do entorno, principalmente em razão das funções comerciais e dos serviços prestados. Nesse período, a população dobrou de tamanho chegando a ultrapassar o número de 70.000 habitantes, tudo isso em razão de ter concentrado as funções urbanas, ou seja, quase todas as atividades comerciais, administrativas, financeiras e os serviços sociais.

Silva (2012, p. 19) relata:

Araguaína exerce um forte processo de polarização sobre a sua área de influência, em função de sua expressão econômica e demográfica, seja pelos equipamentos públicos de âmbito regional, seja por sediar investimentos privados estruturadores de uma rede de serviços.

A nova dinâmica econômica, incentivada pelo Estado, a exemplo do aumento da população urbana e a intensificação do processo de apropriação da terra, novamente redefiniram urbanamente a cidade, proporcionando o aumento dos fluxos de capital e a movimentação das pessoas, mercadorias e ideias, propiciando mais articulações com diferentes centros.

Nesse cenário, Araguaína desponta regionalmente como um centro polarizador, expandindo as atividades comerciais e prestadoras de serviços, principalmente os ligados à saúde e educação, tendo ainda criado um mercado consumidor.

Morais (2014, p. 49) esclarece que sob o aspecto capitalista, o Município tem se destacado por ser um importante local de atração de investimentos públicos e privados, sendo favorecido por sua posição geográfica, atrativa das demandas de várias cidades de seu entorno, interagindo espacialmente com cidades localizadas até 600 km de distância.

Percebe-se, ainda, um fluxo intenso de população e mercadorias, fatores esses proporcionados pela intensidade do comércio local, oferta de serviços, além da facilidade de acesso. Dessa forma pode ser caracterizada como espaço de acumulação do capital. Menciona-se ainda que o fornecimento de serviços educacionais de ensino superior e os ligados à área médico/hospitalar, faz com que as fronteiras estaduais sejam extrapoladas.

O Município deve ser compreendido como de médio porte, em razão dos vínculos estabelecidos com seu entorno, da influência exercida, serviços oferecidos, importância e papel estratégico ocupado de centro gestor regional do Estado do Tocantins.

Constantemente tem passado por transformações profundas proporcionadas pelas políticas espaciais produzidas pelo Estado que foram incorporadas à região. O antigo pequeno Povoado Lontra transforma-se em um território da produção agropecuária e local de direcionamento de mercadorias, materializando-se assim, na produção do espaço urbano-regional que comanda, organiza e atende a produção pecuarista destinada ao mercado mundial.

As decisões capitalistas encontram-se aí centralizadas, vez que a produção agropecuária, principalmente a de corte, torna a participação da cidade expressiva na exportação de carne e derivados produzidos no Estado, ao contribuir com 86% da carne bovina exportada. Para Moraes (2014, p. 61), na última década, a participação no comércio também tem sido significativa, no mercado externo, uma vez que sua produção tem sido estendida para vinte países em diversos continentes e blocos econômicos. A região também se consolida como a maior exportadora de grãos do Estado.

Dessa forma, o Município, ao longo do tempo, tem se reestruturado como um espaço auspicioso no sentido de fornecimento de alguns tipos de serviços direcionados à população local, visando também atender à população estabelecida em seu entorno.

Destaca-se, ainda, que a presença de serviços de educação superior na cidade, também exerce importância significativa no intuito de aguçar as relações interurbanas e dinamizar a economia local. Conseqüentemente, esse fenômeno repercute no crescimento social e cultural. Morais (2014, p. 104) constata que “o setor educacional é, hoje, um dos arranjos responsáveis pela manutenção da influência que Araguaína exerce em todo o Norte do Tocantins e que atua como forte dinamizador da economia”.

O oferecimento desses tipos de serviços representa um atrativo, impulsionando, conseqüentemente, o fluxo de pessoas, informação e técnica. O estabelecimento das instituições de ensino superior reforçam a sua importância na região norte do Estado e, também, além desses limites, seja em âmbito próximo, como também nos estados vizinhos.

A constante expansão de serviços nessa área é responsável por atrair cada vez mais pessoas e investimentos, aumentando a centralidade frente à região norte do Tocantins.

Neste contexto, compreende-se Araguaína como uma localidade favorecedora de fluxos, atraindo os investimentos, pessoas e instituições. Destaca-se regionalmente pelas relações que estabelece, técnicas, influências, economia, política e cultura. Com isso, pode-se afirmar que a importância desse Município dentro do Estado foi alterada de maneira estratégica.

3.4 Normas Jurídicas do Sistema Municipal de Ensino/Educação de Araguaína e o Ordenamento Jurídico Nacional: Articulação?

3.4.1 Normas jurídicas do sistema municipal de ensino/educação de Araguaína

Com base no quadro teórico apresentado na seção 2, serão analisados os documentos municipais, na ordem que seguem, sendo leis que dispõem sobre o Conselho Municipal de Educação (CME), o Sistema Municipal de Ensino/Educação, a Gestão Democrática, o Plano Municipal de Educação (PME) e o Magistério Público Municipal, com vistas a apreender elementos que demonstrem ou não a presença da articulação entre o local e o nacional no conjunto de normas jurídicas internas vigentes reunidas segundo o princípio do processo efetivo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino/Educação de Araguaína (ARAGUAÍNA, 2002).

a) Conselho Municipal de Educação (CME)

a.1) Lei nº 1530/1994

O referido documento, aprovado no ano de 1994, cria o Conselho Municipal de Educação (CME) e dá outras providências. A época, o Município era administrado por Joaquim de Lima Quinta, vinculado ao partido político PMDB, cuja Secretaria de Educação estava sob a responsabilidade de Itacy Dias Carneiro.

Da análise documental, não foi possível apreender o nome do responsável pela criação da norma, podendo afirmar apenas que sua origem foi no Gabinete do Prefeito Municipal de Araguaína, na Secretaria da Administração-Coordenação de Administração.

Essa norma, composta por 16 (dezesesseis) artigos, além de criar o CME, regulamentou a sua composição:

Artigo 1º- Fica criado o Conselho Municipal de Educação de Araguaína, observado os dispositivos da Legislação Estadual e Leis Municipais específicas, com jurisdição em Araguaína.

Artigo 2º- O Conselho Municipal de Educação será formado por 09 (nove) membros, escolhidos entre pessoas de notório saber e experiência em matéria de Educação, que representem os diversos graus de ensino e magistério oficial e particular.

Artigo 4º – O Conselho Municipal de Educação terá a seguinte composição:

I- 02 (dois) representantes indicados pelo Prefeito Municipal;

II- 02 (dois) representantes indicados pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes;

III- 01 (um) representante indicado pela Câmara Municipal de Vereadores;

IV- 01 (um) representante indicado pela Delegacia Regional de Ensino;

V- 01 (um) representante indicado pela Universidade do Tocantins- UNITINS;

VI- 01 (um) representante indicado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Tocantins- SINTET;

VII- 01 (um) representante indicado pelas escolas particulares devidamente autorizadas (ARAGUAINA, 1997).

Aborda, ainda, critérios a serem utilizados na escolha do Presidente e Vice-Presidente:

Artigo 5º – O Conselho Municipal de Educação terá 01 (um) Presidente e 01 (um) Vice- Presidente, eleito entre os Conselheiros por voto secreto da maioria absoluta de seus membros.

§ 1º – Os mandatos de Presidente e Vice- Presidente serão de 04 (quatro) anos, permitida a reeleição.

§ 2º – A competência do Presidente e do Vice- Presidente será definida no Regimento do Conselho.

§ 3º – Em caso de vacância do Cargo do Presidente ou do Vice-Presidente, far-se-á eleição para completar o mandato (ARAGUAINA, 1997).

As reuniões do Conselho são tratadas no artigo 8º:

O Conselho reunir-se-á em sessões ordinárias e extraordinárias, conforme dispuser seu Regimento.

§ 1º – O órgão de deliberação máxima é o plenário.

§ 2º – As decisões do Conselho serão consubstanciadas em resoluções (ARAGUAINA, 1997).

No artigo 11, encontram-se alguns assuntos que necessitam de solicitação do Conselho Estadual de Educação para que o CME tenha competência para manifestar. Neste sentido,

Artigo 11- O Conselho Municipal de Educação após sua criação observada as normas regimentais pertinentes, solicitarão ao Conselho Estadual de Educação competência para:

I- Manifestar-se sobre pedidos de autorização de funcionamento de Estabelecimentos de Ensino Pré-Escolar e 1o Grau, públicos e particulares de Araguaína;

II- Opinar sobre:

a) plano Municipal de Educação;

b) aplicação de recursos destinados à educação do Município;

c) regimento Escolar, calendário e currículo comuns às escolas públicas e particulares;

d) localização e denominação de novas escolas;

e) regime didático e disciplinar das escolas públicas e particulares de Araguaína;

III- Estabelecer normas para execução do serviço de Inspeção Escolar Municipal (ARAGUAINA, 1997).

Foi revogada posteriormente pela Lei nº 1660/1997 que trata do sistema de classificação de cargos, organização da Prefeitura Municipal de Araguaína e demais assuntos pertinentes (ARAGUAINA, 1997).

a.2) Lei nº 1660/1997

O referido documento, aprovado no ano de 1997, altera a Lei nº 1283, de 06 de agosto de 1993, que trata do sistema de classificação de cargos, administração de salários, organização administrativa da Prefeitura Municipal de Araguaína, classe e funções dela integrantes e dá outras providências (ARAGUAINA, 1993).

O Município era administrado por Paulo Sidnei Antunes, vinculado ao partido político PPS e Josefa Maria Correia de Oliveira ocupava a Secretaria de Educação.

A análise documental permite afirmar que a Câmara de Vereados e o Prefeito Municipal foram os responsáveis pela sua criação, sendo a norma em comento composta por 07 (sete) artigos.

A norma foi alterada, posteriormente, pela Lei nº 2062/2002 que institui o Sistema Municipal de Ensino (ARAGUAINA, 2002a). Há, ainda, a Lei nº 2219/2003 que trata dos Conselhos Municipais (ARAGUAINA, 2003), e o Regimento Interno do CME que estabelece normas de funcionamento e de organização do mesmo (ARAGUAINA, 2007).

A Lei nº 1660/97, inicia dispondo acerca dos órgãos que compõem a Administração Municipal:

Artigo 2º – A organização administrativa da Prefeitura Municipal, compõem-se dos seguintes órgãos:
I- Gabinete do Prefeito;
II- Secretaria Municipal da Administração;
III- Secretaria Municipal da Fazenda;
IV- Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação;
V- Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto;
VI- Secretaria Municipal de Saúde;
VII- Secretaria Municipal de Promoção Social;
VIII- Secretaria Municipal de Obras Viárias;
IX- Secretaria Municipal de Produção e Meio Ambiente;
X- Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (ARAGUAINA, 1997).

Mais adiante, o artigo 5º trata da criação dos Conselhos que possuem sua composição e funcionamento definidos por decreto do Chefe do Executivo:

Ficam criados os seguintes Conselhos, cuja competência, composição e funcionamento serão definidos por Decreto do Prefeito:
I- Conselho Municipal de Desenvolvimento de Araguaína, vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito;
II- Conselho Municipal de Educação, vinculado diretamente à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto;
III- Conselho Econômico Municipal vinculado diretamente à Secretaria Municipal de Produção e Meio Ambiente;
IV- Conselho Municipal de Desenvolvimento Social, vinculado diretamente à Secretaria Municipal de Promoção Social;
V- Conselho Municipal de Contribuintes e Recursos Fiscais, vinculado diretamente à Secretaria Municipal da Fazenda;
VI- Conselho Municipal de Trânsito vinculado diretamente à Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (ARAGUAINA, 1997).

No artigo 7º, ficam revogadas as disposições em sentido contrário (ARAGUAÍNA, 1997).

a.3) Lei nº 2.099/2002

Este documento, aprovado no ano de 2002, dispõe sobre o Departamento de Ensino instituído pela Lei nº 1.660/97 e dá outras providências (ARAGUAÍNA, 2002b). Nesta época, a Prefeita Municipal era Valderes Castelo Branco Martins, afiliada ao partido político PP, e Hermedes Miranda de Sousa Teixeira ocupava a Secretaria de Educação.

Da análise documental, afirma-se que os sujeitos responsáveis pela norma são a Prefeita Municipal e a Câmara de Vereadores.

A lei, composta por 04 (quatro) artigos, traz em seu artigo 1º que a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto é composta pelo Secretário Municipal, Secretária Executiva, Assessoria de Planejamento Pedagógico e Psicológico, Assessoria de Informática e Comunicação, Secretária, Auxiliar Administrativo e Motorista (ARAGUAÍNA, 2002b).

O artigo 2º, cria outros cargos que compõem o Departamento de Ensino, sendo Chefe de Departamento, Auxiliar Administrativo, Professor, Merendeira, Vigilantes, Auxiliar de Serviços Gerais, Encarregada, Pedagoga e Nutricionista. Tais cargos são remunerados com provimento de natureza comissionada (ARAGUAÍNA, 2002b).

Esta lei também revogou algumas disposições de leis anteriores que dispunham em sentido contrário.

a.4) Lei nº 2219/2004

A Lei nº 2219, aprovada no ano de 2004, altera a forma de tratamento dos Conselhos Municipais e dá outras providências (ARAGUAÍNA, 2004). Nesta época, a administração do Município ainda era responsabilidade da Prefeita Valderes Castelo Branco Martins do Partido Político PP e Valdete Ferreira Pagani estava responsável pela Secretaria de Educação.

Da análise documental, depreende-se serem responsáveis pela norma a Câmara de Vereadores e a Prefeita Municipal.

Composta por 02 (dois) artigos, a norma apresenta uma nova redação ao artigo 30 da Lei Municipal nº 2197, de 19 de dezembro de 2003:

Artigo 1º – O artigo 30 da Lei Municipal nº 2197 de 19 de dezembro de 2003, passa a ter a seguinte redação:

Artigo 30- Os Conselhos Municipais criados pelas Leis nºs 1660/1997, 1772/1997;1870/1999; 1978/2001 e Lei nº 2184/2003 integram a estrutura administrativa e organizacional do Executivo Municipal, cuja competência, composição e funcionamento são regulamentados por Decreto do Prefeito, sendo:

- I- Conselho Municipal de Desenvolvimento de Araguaína, vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito;
- II- Conselho Municipal de Educação, vinculado diretamente à Secretaria Municipal de Educação;
- III- Conselho Econômico Municipal, vinculado diretamente à Secretaria Municipal de Produção e Meio Ambiente;
- IV- Conselho Municipal de Desenvolvimento Social, vinculado diretamente à Secretaria Municipal de Cidadania, Juventude e Assistência Social;
- V- Conselho Municipal de Contribuintes e Recursos Fiscais, vinculado diretamente à Secretaria Municipal da Fazenda;
- VI- Conselho Municipal de Trânsito, vinculado diretamente à Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos;
- VII- Conselho Municipal de Assistência Social, vinculado à Secretaria Municipal de Cidadania, Juventude e Assistência Social;
- VIII- Conselho Municipal dos Direitos da Mulher- vinculado à Secretaria Municipal de Cidadania, Juventude e Assistência Social;
- IX- Conselho Municipal dos Direitos do Idoso- vinculado à Secretaria Municipal de Cidadania, Juventude e Assistência Social;
- X- Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável, vinculado à Secretaria Municipal de Produção e Meio Ambiente;
- XI- Conselho Municipal de Cultura de Araguaína, vinculado à Secretaria Municipal de Cultura;
- XII- Conselho Municipal Antidrogas, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde;
- XIII- Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE), vinculado diretamente à Secretaria Municipal de Educação;
- XIV- Conselho Municipal do FUNDEF (CMACS- Fundef), vinculado diretamente à Secretaria Municipal de Educação;
- XV- Conselho do Bolsa Escola (CBE)- vinculado diretamente à Secretaria Municipal de Educação;
- XVI- Conselho Municipal de Esporte- vinculado à Secretaria Municipal do Esporte.

Esta lei também revogou algumas disposições de leis anteriores que dispunham em sentido contrário (ARAGUAÍNA, 2004).

a.5) Regimento Interno do CME

Aprovado no ano de 2007 o Regimento Interno do CME estabelece normas de funcionamento e organização do Conselho (ARAGUAÍNA, 2007). Nesta época, a administração do Município ainda era responsabilidade da Prefeita Valderéz Castelo

Branco Martins do Partido Político PP, e a Secretaria de Educação estava sob a responsabilidade de Evalda Dangelis Mendes.

Da análise documental, depreende-se ser responsável pela norma o Presidente do CME.

Composto por 49 (quarenta e nove) artigos, o Regimento foi alterado posteriormente pela Resolução CME nº 014/2011, que altera o artigo 27 § 2º.

Esse Regimento inicia dispondo sobre as funções atribuídas ao CME:

Artigo 2º – O Conselho Municipal de Educação de Araguaína-CME, é órgão colegiado e permanente do Sistema Municipal de Educação de Araguaína-SME, vinculado à Secretaria Municipal de Educação de Araguaína- SEMED, tendo funções normativas, deliberativas, de controle social, mobilizadora, fiscalizadora, propositiva e de assessoramento aos demais órgãos e instituições do SME (ARAGUAÍNA, 2007).

Tratando do assunto, o CME continua a ser disciplinado pelo artigo seguinte:

Artigo 3º – Ao CME- Araguaína compete:

I- participar da elaboração de políticas públicas voltadas ao Sistema Municipal de Educação;

II- avaliar e manifestar-se sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual relativamente à educação;

III- supervisionar o censo escolar;

IV- emitir pareceres, resoluções, indicações, instruções e recomendações sobre:

a) Propostas de convênios educacionais, suas renovações entre o município e entidades públicas ou privadas, bem como seu cancelamento.

b) O interesse e a necessidade de eventual assistência e subvenção do Município às instituições particulares, filantrópicas, comunitárias e confessionais no que se refere à educação.

[...]

V- regulamentar as seguintes matérias:

a) Credenciamento, autorização de funcionamento e inspeção de estabelecimentos que integrem o SME;

b) integração, no SME, das instituições de educação infantil criadas e mantidas pelo poder público e pela iniciativa privada;

c) outras matérias mediante solicitação da Secretaria Municipal de Educação.

VI- responder a consultas e emitir pareceres em matéria de ensino e educação no âmbito do SME;

[...]

VIII- contribuir para o diagnóstico da evasão, repetência e problemas na oferta e na qualidade do ensino nas escolas, apontando alternativas de solução;

[...]

XI- encaminhar à Secretaria Municipal de Educação a proposta orçamentária anual do CME;

XII- zelar pelo cumprimento da legislação escolar aplicável à educação e ao ensino;

[...]

XIV- buscar junto à sociedade civil e o governo a inclusão de pessoas com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;

[...]

XVII- criar estratégias que favoreçam ampla participação da comunidade, incentivando, dentre outras coisas, a criação de associações de pais, professores, alunos e funcionários do SME;
 XVIII- participar da elaboração do Plano Municipal de Educação, bem como acompanhar e fiscalizar a sua execução [...] (ARAGUAÍNA, 2007).

A composição do CME está disciplinada no artigo abaixo transcrito:

Artigo 4º - O CME é composto de 14 (quatorze) membros, assim discriminados:

I- 2 (dois) representantes da SEMED;
 II- 1 (um) representante das instituições de ensino público superior;
 III- 1 (um) representante dos diretores das escolas públicas municipais;
 IV- 1 (um) representante das instituições particulares de ensino, sendo de uma instituição que mantenha educação infantil;
 V- 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública municipal;
 VI- 2 (dois) representantes de pais de alunos das escolas municipais, sendo um do ensino fundamental e outro do ensino infantil;
 VII- 2 (dois) representantes dos trabalhadores em educação das escolas públicas municipais;
 VIII- 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas municipais;
 IX- 1 (um) representante do Conselho Tutelar;
 X- 1 (um) representante do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

Parágrafo Único- Cada Conselheiro Titular terá seu respectivo suplente que o substituirá na ausência temporária ou definitiva, com iguais direitos e deveres (ARAGUAÍNA, 2007).

Ressalta-se que a função de membro do CME, com base na norma, não será remunerada:

Artigo 8º – A função do membro do CME não será remunerada, sendo seu exercício considerado relevante serviço prestado à população, tendo prioridade sobre quaisquer outras, não se computando, em relação a cargo público exercido cumulativamente, as ausências determinadas pelo comparecimento às sessões do conselho ou participação em diligências e trabalhos especiais. [...] (ARAGUAÍNA, 2007).

Adiante, o artigo 10 explica que o mandato de cada membro do CME será de dois anos, sendo permitidas duas reconduções por igual período.

Por sua vez, o artigo 13 traz a estrutura do CME:

O CME tem a seguinte estrutura:

I- Plenário;
 II- Presidência;
 III- Secretaria Executiva;
 IV- Câmaras Técnicas (ARAGUAÍNA, 2007).

Nos artigos seguintes (14 ao 27), a lei trata especificamente de cada espaço do Conselho, sendo:

Artigo 14- O Plenário é o órgão de deliberação máxima e conclusiva do Conselho Municipal de Educação, constituído por todos os membros do Conselho.

Artigo 17- O Presidente e o Vice- presidente do CME serão indicados pelo Plenário, por eleição aberta, com maioria absoluta (cinquenta por cento mais um) dos membros do Conselho e terá mandato de dois anos, sendo permitida uma recondução.

Artigo 20- A Secretaria Executiva, como órgão de assessoramento, prestará apoio administrativo e operacional ao Conselho, especialmente à Presidência. [...]

Artigo 21- As Câmaras serão constituídas com a finalidade de otimizar e realizar o funcionamento, apreciar as questões referentes a cada tema e propor soluções que serão submetidas ao Plenário (ARAGUAÍNA, 2007).

Dispõe também sobre a convocação dos membros para as reuniões do Conselho:

Artigo 30- O CME reunir-se-á ordinariamente, uma vez ao mês e, extraordinariamente, para tratar de matérias específicas e / ou urgentes quando convocado pelo Presidente ou 1/3 (um terço) dos membros (ARAGUAÍNA, 2007).

As deliberações são tratadas nos artigos:

Artigo 31- Para deliberação, exigir-se-á a presença da maioria simples dos Conselheiros, podendo, no entanto, instalar-se seções com qualquer número, para estudos necessários.

§ 1º – As deliberações serão tomadas pela maioria dos votos dos presentes [...]

Artigo 32- As reuniões obedecerão à seguinte ordem:

I- Abertura;

II- estabelecimento da duração da reunião;

III- aprovação da ata da reunião anterior;

IV- avisos, comunicações, registro de fatos, apresentação de proposições, correspondências e documentos de interesse do Plenário;

V- discussão da matéria em pauta;

VI- votação da matéria em pauta;

VII- elaboração da pauta da próxima reunião;

VIII- encaminhamentos. [...] (ARAGUAÍNA, 2007).

Os atos do Conselho correspondem a parecer, resolução, instrução e indicação. Assim são explicados:

Artigo 39- Parecer é a manifestação fundamentada do Plenário e das Câmaras sobre matéria que lhe seja submetida, emitido por escrito e com distribuição prévia de cópia a todos os Conselheiros. [...]

Artigo 40- A Resolução é o ato de natureza regulamentar ou que verse sob matéria de caráter geral que o CME entenda não deve disciplinar por parecer.

Artigo 41- Instrução é o ato destinado a explicitar matéria contida em Parecer, Resolução e/ou outras normas vigentes.

Artigo 42- Indicação é o ato propositivo, subscrito por um ou mais conselheiros, oriundo de estudos e pesquisas que visem à expansão e melhoria do ensino e que não tenham necessariamente caráter normativo (ARAGUAÍNA, 2007).

A lei ressalta que os atos do CME, para serem considerados válidos, devem ser homologados pelo Secretário Municipal de Educação.

O Regimento Interno do Conselho foi alterado no ano de 2011, pela Resolução CME nº 014 que alterou o artigo 27, § 2º, dando-lhe nova redação para disciplinar que as matérias específicas do Fundo de Financiamento da Educação Básica (FUNDEB) devem ser estudadas e aprovadas por sua Câmara específica, podendo receber pedidos de reexame pelo Conselho.

b) Marco Legal do Sistema Municipal de Ensino de Araguaína:

b.1) Lei nº 2062/2002

Aprovada no ano de 2002, a Lei nº 2062 institui o Sistema Municipal de Ensino de acordo com a LDB/96 e a Lei nº 9424/96, e altera o inciso II do artigo 5º da Lei Municipal nº 1660/97 (ARAGUAÍNA, 2002a). A época, a administração do Município era responsabilidade da Prefeita Valdevez Castelo Branco Martins, do Partido Político PP, e Edite Lourenço da Silva comandava a Secretaria de Educação.

Da análise documental, depreende-se ser responsável pela norma a Secretaria de Administração.

Composta por 09 (nove) artigos, foi complementada pela Lei nº 2.162/2003, que dispôs sobre a criação e estruturação do Sistema Municipal de Ensino (ARAGUAÍNA, 2003). Posteriormente, foi alterada pela Lei nº 2578/2008 (ARAGUAÍNA, 2008).

O Sistema Municipal de Ensino de Araguaína tem a seguinte composição:

Artigo 2º – O Sistema Municipal de Ensino compreende: a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto, que será o órgão executor; o Conselho Municipal de Educação que terá o caráter consultivo e normativo; as Escolas Municipais do Ensino Fundamental; e as Escolas Municipais e Privadas de Educação Infantil. [...] (ARAGUAÍNA, 2002a).

O artigo 2º, § 2º, elenca os objetivos básicos das escolas municipais: “O Sistema Municipal de Ensino terá como um de seus objetivos básicos proporcionar às unidades públicas, autonomia didática, pedagógica e de gestão financeira, nos termos do Artigo 15 da LDB” (ARAGUAÍNA, 2002a).

No que concerne ao CME, a Lei referenciada altera o inciso II do artigo 5º da Lei nº 1660/97, tratando da sua composição e funcionamento:

Artigo 4º – O inciso II do artigo 5º da Lei nº 1660/97, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Artigo 5º -.....

II- Conselho Municipal de Educação, órgão integrante do Sistema Municipal de Ensino, com a competência Consultiva e Normativa, composto de 14 membros efetivos e 14 suplentes, com mandato de 2 anos, podendo a competência ser regulamentada por Decreto do Prefeito Municipal naquilo que for omissso nesta”.

§ 1º- O Conselho Municipal de Educação será composto por um corpo técnico que terá no mínimo, um técnico com conhecimento e experiência comprovados de atuação em educação e em legislação educacional.

§ 2º- Para o seu funcionamento, o Conselho será dotado de infra-estrutura própria e adequada (ARAGUAÍNA, 2002a).

Disciplina, também, nos artigos 6º e 7º, sobre o ensino fundamental da Rede Municipal, que passará de 08 (oito) para 09 (nove) anos; e as creches, pré-escolas e centros de educação infantil sendo responsáveis pela educação infantil (ARAGUAÍNA, 2002a).

b.2) Lei nº 2162/2003

Datada do ano de 2003, a Lei nº 2162 disciplina sobre a criação e estruturação do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências (ARAGUAÍNA, 2003). Nesta época, responsabilizava-se pela Administração Municipal, a Prefeita Valdez Castelo Branco Martins, do Partido Político PP, e Valdete Ferreira Pagani pela Secretaria de Educação.

Da análise documental, depreende-se serem responsáveis pela norma a Câmara de Vereadores e a Prefeita Municipal.

Composta de 93 (noventa e três) artigos, inicia ressaltando a necessidade do Sistema Municipal de Educação de Araguaína, de acordo com o artigo 1º, funcionar

em regime de colaboração com o Sistema Estadual e o Federal, ressalvando-se a autonomia que deve existir entre eles (ARAGUAÍNA, 2003).

Traz as finalidades da Educação Municipal e os princípios sobre os quais está assentada:

Artigo 3º – A educação, dever da família e do Poder Público, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua orientação para o trabalho.

Artigo 4º – No Município de Araguaína, o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I- igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III- pluralismo de ideias e concepções pedagógicas;
- IV- respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V- coexistência de instituições públicas e privadas de educação infantil;
- VI- gratuidade do ensino nas escolas públicas;
- VII- valorização do profissional da educação escolar;
- VIII- gestão democrática do ensino público;
- IX- valorização da experiência extraescolar;
- X- vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (ARAGUAÍNA, 2003).

Os artigos 5º a 9º tratam da organização da Educação Municipal:

Artigo 9º – O Sistema Municipal de Ensino compreende:

- I- a Secretaria Municipal de Educação- SEMECD;
- II- o Conselho Municipal de Educação- CME;
- III- as unidades escolares de educação infantil, públicas e privadas, e de ensino fundamental públicas municipais (ARAGUAÍNA, 2003).

Nos artigos seguintes, dentre outros assuntos, são esclarecidas as competências de alguns órgãos: SEMECD (artigo 10), CME (art. 11), CAE (art. 12), CMFM (artigo 13), Conselho do Bolsa Escola (artigo 14), Sistemas de Ensino (artigo 15) (ARAGUAÍNA, 2003).

O artigo 16 traz a composição da Educação Municipal:

A educação no Município de Araguaína compõe-se de:

- I- educação infantil;
- II- ensino fundamental;
- III- educação de jovens e adultos- EJA, cursos de suplência;
- IV- educação especial (ARAGUAÍNA, 2003).

As diretrizes que devem ser consideradas para a elaboração dos conteúdos curriculares são tratadas nos artigos transcritos abaixo:

Artigo 19- O currículo de educação infantil deve levar em conta, na sua concepção e implementação, o desenvolvimento biopsíquico da criança e a diversidade social e cultural das populações infantis.

Artigo 20- O ensino fundamental, com duração regular mínima de nove anos, tem por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

I- o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II- a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

III- o fortalecimento dos vínculos da família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

Artigo 47- A oferta de educação escolar para jovens e adultos trabalhadores dar-se-á considerando-se as seguintes características:

I- conteúdos programáticos e metodologias adequadas ao amadurecimento intelectual dos alunos;

II- organização escolar flexível, mediante adoção de séries, ciclos, módulos e outras modalidades;

III- professores capacitados especificamente para atuar junto aos jovens e adultos trabalhadores;

IV- ações integradas e complementares entre si, de responsabilidade da iniciativa privada e do próprio Município, que garantam o acesso e a permanência do aluno trabalhador na escola;

V- Avaliação dentro das especificidades do aluno;

VI- Haverá reposição com trabalhos extraclasse objetivando a não reprovação do aluno por faltas.

Artigo 52- O Sistema Municipal de Ensino assegurará aos educandos com necessidades especiais:

I- terminalidade específica para aqueles que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental, em virtude de suas deficiências, e aceleração para concluir em menor tempo o programa escolar para os superdotados;

II- acesso igualitário aos benefícios dos programas sociais suplementares disponíveis para o respectivo nível de ensino regular (ARAGUAÍNA, 2003).

As disposições dirigidas especialmente aos profissionais da educação estão contidas nos artigos 53 a 70, contendo ainda medidas tendentes à valorização desses profissionais:

Artigo 53- Integram a carreira do magistério do Sistema Municipal de Educação de Araguaína os profissionais que exercem atividades de docência (regência de classe) e os que oferecem suporte pedagógico direto aos docentes através das atividades afins: administração escolar (direção, assistente-direção), planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional.

Artigo 56- A formação de profissionais da educação para atender às necessidades do Município, aos objetivos dos diferentes níveis e modalidades de ensino e às características de desenvolvimento do educando, terá como fundamentos:

I- a associação entre teorias e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço;

II- aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades.

Artigo 57- O Sistema Municipal de Ensino de Araguaína, no cumprimento do disposto nos artigos 67 e 87 da Lei nº 9394/96, envidará esforços para implementar programas de desenvolvimento profissional dos docentes em

exercício, incluída a formação em nível superior, em instituições credenciadas, bem como em programas de aperfeiçoamento em serviço (ARAGUAÍNA, 2003).

Adiante, o artigo 71 define a origem dos recursos públicos destinados à educação, que são receita de impostos do Município, receita de transferências constitucionais e outras transferências, receitas de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei (ARAGUAÍNA, 2003).

As disposições transitórias tratam de outros assuntos não menos importantes, como por exemplo, o quantitativo máximo de alunos por professor ou por turma, funções do Colegiado/ Associação de Pais e Mestres e processo de seleção de diretores.

b.3) Lei nº 2578/2008

Aprovada no ano de 2008, a Lei nº 2578 altera a Lei nº 2.062, de 15 de abril de 2002, que instituiu o Sistema Municipal de Ensino de Araguaína-TO (ARAGUAÍNA, 2008). Nesta época, a administração do Município estava ao encargo da Prefeita Valderes Castelo Branco Martins, do Partido Político PP, e Evalda Dangelis Mendes comandava a Secretaria de Educação.

Da análise documental, depreende-se que a lei foi aprovada pela Câmara de Vereadores e sancionada pela Prefeita Municipal.

Composta por 12 (doze) artigos, inicialmente traz os elementos que compõem o Sistema Municipal de Ensino de Araguaína e a função de cada um:

Artigo 1º – O Sistema Municipal de Ensino compreende:

- a) A Secretaria Municipal de Educação que será o órgão executor;
- b) O Conselho Municipal de Educação (CME) com duas câmaras, a de Educação Básica e a do Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), sendo de caráter consultivo, normativo, deliberativo, de controle social, mobilizador, fiscalizador, propositivo e de assessoramento;
- c) O Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE), como órgão deliberativo, fiscalizador de assessoramento quanto à aplicação dos recursos e qualidade da merenda escolar;
- d) As instituições de educação básica mantidas e administradas pelo poder público municipal e de educação infantil criadas, mantidas e administradas pela iniciativa privada, tanto as de caráter lucrativo, como as comunitárias, confessionais e filantrópicas (ARAGUAÍNA, 2008).

Reforça no artigo 2º que o Sistema Municipal de Ensino segue os princípios da gestão democrática, assegurando às instituições escolares públicas municipais, autonomia didática, pedagógica e financeira (ARAGUAÍNA, 2008).

O artigo 3º contempla a Secretaria Municipal de Educação e suas funções.

Disciplina no artigo 5º a sobre a organização e regime de funcionamento da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos (EJA) (ARAGUAÍNA, 2008).

Por fim, o artigo 10 traz que as instituições do Sistema Municipal de Educação serão fiscalizadas por órgão específico da Secretaria Municipal de Educação (ARAGUAÍNA, 2008).

c) Gestão Democrática (Lei nº 2161)

A Lei nº 2161, aprovada no ano de 2003 trata da Gestão Democrática do Ensino Público Municipal de Araguaína e dá outras providências (ARAGUAÍNA, 2003). Nesta época, a administração do Município ainda era responsabilidade da Prefeita Valdez Castelo Branco Martins, do Partido Político PP, e Valdete Ferreira Pagani a Secretária de Educação.

Da análise documental, depreende-se que a norma foi aprovada pela Câmara de Vereadores e sancionada pela Prefeita Municipal.

Composta por 62 (sessenta e dois) artigos, ao disciplinar sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal, traz inicialmente os órgãos da administração das escolas:

Artigo 3º – A administração dos estabelecimentos de ensino será exercida pelos seguintes órgãos:

I- Direção;

II- Colegiado Escolar/ Associação de Pais

Artigo 4º – A autonomia da gestão administrativa dos estabelecimentos de ensino será assegurada:

I- pelo provimento do cargo de Diretor através do processo seletivo;

II- pela atribuição de eleito ou nomeado ao Diretor;

III- pela garantia de participação dos seguimentos da comunidade nas deliberações do colegiado escolar/Associação de Pais;

IV- pela destituição do Diretor, na forma regulada nesta lei (ARAGUAÍNA, 2003).

Nos artigos seguintes, a lei trata da administração dos estabelecimentos de ensino, nomeação, funções e destituição do diretor e, ainda, do Regimento Escolar, enfocando principalmente:

Artigo 5º – A administração do estabelecimento de ensino será exercida pelo Diretor.

Artigo 8º – O Regimento Escolar, também instrumento de autonomia da Escola, é o documento específico que contém todas as normas, deliberações administrativas, relações entre alunos, professores, demais servidores e pais.

Artigo 10- O período de administração dos Diretores corresponde a mandato de 3 (três) anos, permitida uma recondução (ARAGUAÍNA, 2003).

Existem ainda orientações sobre assuntos não menos importantes, sendo: Processo de Seleção de Diretores (artigos 14 a 19), Colegiado/ Associação de Pais e Mestres (artigos 20 a 36) (ARAGUAÍNA, 2003).

Sobre a autonomia da gestão financeira, a Lei disciplina:

Artigo 37- A autonomia da gestão financeira dos estabelecimentos de ensino objetiva o seu funcionamento normal e a melhoria no padrão de qualidade e será assegurada:

I- pela alocação de recursos financeiros, previstos no orçamento anual municipal;

II- pela transferência, periódica, à rede de escolas públicas municipais dos recursos referidos no inciso anterior;

III- pela geração de recursos no âmbito dos respectivos estabelecimentos de ensino, inclusive a decorrente de doações da comunidade (ARAGUAÍNA, 2003).

A Gestão Pedagógica é tratada nos artigos 45 a 51:

Artigo 45- A Autonomia da Gestão Pedagógica dos estabelecimentos de ensino será assegurada pelo Diretor da Escola, que é o responsável em promover e assegurar o desempenho dos alunos, garantindo os bons resultados, dentro das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento das Escolas e no Plano Anual de Trabalho.

Artigo 46- Caberá a cada Unidade Escolar estabelecer, no seu Plano de Desenvolvimento da Escola- PDE, a sua Proposta Pedagógica, que deverá incluir, além do calendário escolar, mecanismo de diagnóstico de novos alunos e critérios de enturmação, número de alunos por turma, processo de avaliação quantitativa e qualitativa, recuperação e promoção (ARAGUAÍNA, 2003).

Ao final, traz disposições relativas ao Plano de Desenvolvimento da Escola (artigo 52) e a Avaliação Externa (artigos 53 a 55) (ARAGUAÍNA, 2003).

d) Plano Municipal de Educação (PME)

d.1) Portaria nº 186/2014

Aprovada em 2014, a Portaria nº 186 institui o Fórum Municipal de Educação e dá outras providências (ARAGUAÍNA, 2014). No período, a Administração Municipal era realizada pelo Prefeito Ronaldo Dimas Nogueira, do Partido Político PSDB, PR, e Jocirley de Oliveira era o Secretário Municipal de Educação.

Da análise documental, depreende-se que a origem da norma em comento se deu na Secretaria de Educação.

Composta por 03 (três) artigos, a presente lei institui o Fórum Municipal de Araguaína e ratificou a Portaria nº 132/2014, que disciplinava sobre os membros das comissões de monitoramento e sistematização, mobilização e divulgação do PME.

d.2) Lei nº 2957/2015

A Lei nº 2957, aprovada no ano de 2015, dispõe sobre a aprovação do PME de Araguaína e dá outras providências (ARAGUAÍNA, 2015). A época, a administração do Município ainda era responsabilidade do Prefeito Ronaldo Dimas Nogueira Pereira (PSDB, PR) e Jocirley de Oliveira como responsável pela Secretaria de Educação.

Da análise documental, depreende-se serem responsáveis pela norma a Câmara de Vereadores e o Prefeito Municipal.

Composta de 11 (onze) artigos, no 1º encontra a aprovação do Plano, vigente pelo prazo de 10 (dez) anos, ou seja, até o ano de 2025 (ARAGUAÍNA, 2015),

Esclarece o artigo 2º que este documento é composto por Diretrizes, Objetivos, Metas e Estratégias em consonância¹⁶ com os Planos Estadual e Nacional de Educação, visando à articulação do Sistema Nacional de Educação. Neste sentido:

Artigo 3º – São diretrizes do PME:

- I- erradicação do analfabetismo;
- II- universalização do atendimento escolar;
- III- superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV- melhoria da qualidade da educação;
- V- formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em se fundamenta a sociedade, respeitando os valores da família, tendo um zelo pelo não repasse de atribuição das famílias as escolas;
- VI- promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

¹⁶ Neste trabalho, compreendida como unidade, coerência e interação.

VII- promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
 VIII- 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;
 IX- valorização dos (as) profissionais da educação;
 X- promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos (ARAGUAÍNA, 2015).

A importância do PME encontra-se explicada no artigo transcrito:

Artigo 4º- O PME é um documento para o Território do Município de Araguaína e deverá vincular-se a outros instrumentos de planejamento, como o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Município.

Artigo 5º – O respectivo PME deverá assegurar:

I- articulação com o plano de desenvolvimento local e regional;
 II- articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;
 III- políticas que considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;
 IV- políticas que garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;
 V- políticas que promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais (ARAGUAÍNA, 2015).

Adiante, o artigo 7º explica:

O Município atuará em regime de cooperação, com a União e o Estado do Tocantins e em colaboração com o sistema estadual de ensino, visando ao alcance dos objetivos e das metas e à implementação das Estratégias objeto deste plano (ARAGUAÍNA, 2015).

As Conferências Municipais de Educação (artigo 9º) e o monitoramento para a execução do PME (artigo 10) também são tratados no documento (ARAGUAÍNA, 2015).

d.3) Lei nº 3041/2017

Sancionada em 2017, altera três artigos da Lei Municipal nº 2.161/2003 e dá outras providências (ARAGUAÍNA, 2017). O Município encontrava-se sob a administração do Prefeito Ronaldo Dimas Nogueira Pereira (PSDB, PR) e Jocirley de Oliveira como Secretário de Educação.

Da análise documental, depreende-se serem responsáveis pela norma a Câmara de Vereadores e o Prefeito Municipal.

Composta de 04 (quatro) artigos, a norma garante o repasse financeiro às associações das escolas da rede pública municipal para custeio das despesas de manutenção, alimentação, vigilância, limpeza, pequenas obras e auxílio pedagógico (ARAGUAÍNA, 2017).

Além disso, disciplina que em caso de sobra de recursos, que estes atendam às necessidades emergenciais da escola.

Assim, foram revogados os artigos 38, 39 e 40 da Lei nº 2.161/2003 (ARAGUAÍNA, 2017), que disciplinava a matéria.

e) Magistério Público Municipal (Lei nº 2432/2005)

Aprovada no ano de 2005, a norma dispõe sobre a consolidação das Leis Municipais que tratam do Estatuto, Plano e Remuneração do Magistério Público Municipal e dá outras providências (ARAGUAÍNA, 2005). A época, a administração do Município estava sob a responsabilidade da Prefeita Valderéz Castelo Branco Martins (PP) e Valdete Ferreira Pagani como Secretária de Educação.

Da análise documental, depreende-se serem responsáveis pela norma a Câmara de Vereadores e a Prefeita Municipal.

Sendo composta por 45 (quarenta e cinco) artigos, a norma aprova a Consolidação das Leis que dispõem sobre o Estatuto, Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal (artigo 1º) (ARAGUAÍNA, 2005).

Antes de adentrar no assunto esclarece no artigo 3º:

Artigo 3º - Para os efeitos desta lei, entende-se por:

- I- Rede municipal de ensino o conjunto de instituições e órgãos que realiza atividades de educação sob a coordenação da Secretaria de Educação;
- II- Magistério Público Municipal o conjunto de profissionais da educação, titulares do cargo de professor, de ensino público municipal;
- III- Professor o titular de Cargo da Carreira do Magistério Municipal, com funções de magistério;
- IV- Funções de magistério as atividades de docência e de suporte pedagógico direto à docência, aí incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional (ARAGUAÍNA, 2005).

O capítulo II aborda questões referentes à Carreira do Magistério Público Municipal, destacando-se, principalmente, os artigos:

Artigo 4º – A Carreira do Magistério Público Municipal tem como princípios básicos:

I- o ingresso na carreira do magistério, que se dará somente por concurso público de provas e títulos;

II- a profissionalização, que pressupõe a vocação e dedicação ao magistério profissional, com remuneração condigna e condições adequadas de trabalho;

III- a valorização do desempenho, da qualificação e do conhecimento;

IV- a progressão através de mudanças de níveis de habilitação e de promoções periódicas, em classes.

Artigo 5º – A carreira do Magistério Público Municipal é integrada pelo cargo único de professor, com níveis segundo a formação do professor, e estruturada em 5 (cinco) classes.

§ 10 – A carreira do Magistério Público Municipal abrange o ensino fundamental e a educação infantil [...]

Artigo 8º – O estágio probatório, tempo de exercício profissional a ser avaliado no período inicial da carreira, será de 03 (três) anos (ARAGUAÍNA, 2005).

Os critérios utilizados na promoção estão presentes no artigo 11 e os artigos 12 a 14 tratam da qualificação profissional (ARAGUAÍNA, 2005).

O artigo 15, por sua vez, disciplina a jornada de trabalho do professor que poderá ser de vinte ou quarenta horas semanais (ARAGUAÍNA, 2005).

Os artigos posteriores tratam da remuneração e vantagens oriundas do exercício do cargo:

Artigo 19- A remuneração do professor correspondente ao vencimento relativo à classe e ao nível de habilitação em que se encontre, acrescido das vantagens pecuniárias a que fizer jus.

Artigo 20- Além do vencimento, o professor fará jus às seguintes vantagens:

I- gratificações:

a) pelo exercício de direção de unidades escolares;

b) pelo exercício em escola de difícil acesso;

c) pelo exercício de docência com alunos portadores de necessidades especiais;

d) pelo exercício de docência em classe de alfabetização.

II- adicionais:

a) por tempo de serviço;

b) pelo trabalho em regime de dedicação exclusiva [...] (ARAGUAÍNA, 2005).

As férias anuais são previstas no artigo 27, sendo de quarenta e cinco dias quando estiver em função docente e trinta dias nas demais funções (ARAGUAÍNA, 2005).

No capítulo III, que contempla os artigos 30 a 45, são tratados assuntos que dizem respeito à implementação do plano de carreira, contratação temporária de professores e garantia de plano de carreira específico aos demais profissionais da educação (ARAGUAÍNA, 2005).

O Quadro 2 sintetiza as gestões e as aprovações das normas trabalhadas anteriormente.

Quadro 2 – Prefeitos, Secretários Municipais de Educação de Araguaína/TO (DME) e Normas Educacionais, 2018

Prefeito	Partido/ Gestão	Dirigente Municipal de Educação (DME)	Normas Aprovadas
Anatônio Dias Carneiro	PFL/1961-1965	Não encontrado	Não encontrado
José Alves da Silva Barros Sobrinho	PSD/1966-1969	Não encontrado	Não encontrado
Raimundo Gomes Marinho	?/ 1970-1972	Não encontrado	Não encontrado
João de Sousa Lima	PSD/1973-1975	Não encontrado	Não encontrado
Joaquim de Lima Quinta	PMDB/1977-1983	Não encontrado	Não encontrado
João de Sousa Lima	PSD/1983-1985	Não encontrado	Não encontrado
João Batista De Jesus Ribeiro	PFL/1989-1992	Não encontrado	Não encontrado
Joaquim de Lima Quinta	PMDB/1993-1996	Itacy Dias Carneiro (1993-1996)	Lei nº 1530/94
Paulo Sidnei Antunes	PPS/1997-2000	Josefa M. C. de Oliveira (1997-2000)	Lei nº 1660/97
Valderez Castelo Branco Martins	PP/2001-2004	Edite Lourenço da Silva (2001 à 2002)/ Hermedes M. de S. Teixeira (2002-2004)	Leis nºs 2062/02, 2099/02, 2161/03, 2162/03, 2219/04
Valderez Castelo Branco Martins	PP/2005-2008	Valdete Ferreira Pagani (2005)/ Evalda Dangelis Mendes (2005-2008)	Leis nºs 2432/05, Regimento Interno do CME, Lei nº 2578/08
Félix Valuar de Sousa Barros	PPB/2009-2012	Josefa M. C. de Oliveira (2009-2012)	Não encontrado
Ronaldo Dimas Nogueira Pereira	PSDB/PR/2013-2016	Jocirley de Oliveira (2013/hoje)	Leis nºs 2957/2015 e 3041/2017
Ronaldo Dimas Nogueira Pereira	PSDB/PR/2017-2020	Jocirley de Oliveira (2013/hoje)	Não encontrado

Fonte: Elaborado pela própria autora (2018).

O quadro anterior apresenta os governantes municipais, os gestores da pasta da educação e leis municipais relativas à institucionalização do Sistema Municipal de Ensino/Educação em Araguaína no contexto histórico da pesquisa.

No tocante à gestão municipal, conforme visualizado no quadro 2, uma hipótese que se levanta é a de que há concentração do poder nas mãos de alguns sujeitos, sendo eles prefeitos e secretários de educação, o que pode reiterar antigas práticas e dificultar a formulação de políticas educacionais adequadas a realidade municipal que vem sendo alterada.

Referindo-se, ainda, à concentração de poder, verifica-se na apreensão das leis que tratam da educação, forte influência da Secretaria da Administração e do Prefeito Municipal, o que compromete o princípio da gestão democrática da educação, considerando que tais decisões são relativas à Secretaria da Educação.

Das normas apreendidas e comparando-se com a literatura da área, conclui-se que em Araguaína, e também no âmbito nacional, os anos de 2000 foram marcados pela emissão de normas expedidas pelo Executivo e Legislativo Municipal, objetivando a organização e gestão da educação. Reitera-se, assim, a ideias de Lagares (2014) de transição para uma autonomia e colaboração.

3.4.2 Normas jurídicas do Sistema Municipal de Ensino/Educação de Araguaína e o ordenamento jurídico nacional: elementos necessários à constituição do sistema?

A análise acerca dos elementos do Sistema Municipal de Ensino/Educação de Araguaína encontra-se assentada em três abordagens, de maneira que seja analisada a articulação que deve existir entre o ordenamento jurídico municipal e nacional na tratativa do assunto:

- a) insuficiência e/ ou inconsistência das ideias e intencionalidade (coerência);
- b) inconsistência, ingerência e/ ou competição e regime colaborativo (interação);
- c) hierarquização ou isolacionismo, autonomia e interação entre os elementos constitutivos do Sistema (unidade).

a) Insuficiência e/ ou inconsistência das ideias e a intencionalidade (coerência)

Com o objetivo de explorar o elemento intencionalidade, o qual demanda a definição de uma concepção e de um objetivo para a educação municipal, denota-se da análise documental que, na legislação que institui o Sistema em Araguaína (Lei nº 2062/2002), existe uma inconsistência no campo das ideias, referindo-se sempre a sistema de ensino ao invés de sistema de educação, como consta no “Artigo10 – Fica instituído o Sistema Municipal de Ensino de Araguaína- TO, de acordo com o artigo 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394/96 e da Lei nº 9424/96” (ARAGUAÍNA, 2002).

Essa inconsistência pode ser verificada também no corpo dos artigos 2º e 5º da Lei mencionada (ARAGUAÍNA, 2002).

Mesmo que a inconsistência relatada tenha sido corrigida pela lei posterior alteradora, Lei nº 2162/2003 (que trata da criação e estruturação do sistema municipal de ensino), persiste no corpo da Lei nº 2578/2008¹⁷.

b) Inconsistência, ingerência e/ou competição e regime de colaboração (interação)

Com a intenção de abordar a previsão ou a presença, ou não, do regime de colaboração, com negociação entre as esferas, resguardada a autonomia municipal, no Município de Araguaína, a disposição constitucional e legal nacional apresenta-se como um princípio expresso na Lei do Sistema Municipal de Ensino/Educação (ARAGUAÍNA, 2003), observando-se as políticas e planos da União e do Estado. Como exemplo, destaca-se a educação infantil, organizada desde ano de 1997 pela Secretaria Municipal de Educação e com convênio celebrado com o Estado para o transporte escolar (ARAGUAÍNA, 2003).

c) Hierarquização ou isolacionismo e autonomia e interação entre os elementos constitutivos do Sistema Municipal de Ensino/Educação (unidade)

Para tratar da existência ou não de articulação entre o ordenamento jurídico nacional e municipal, recorre-se a ideia de que o Direito, dentre outras concepções, é concebido como uma ordem normativa, ou seja, como um sistema de normas orientadoras da conduta humana. Kelsen (2009, p. 216) reflete sobre o assunto partindo das indagações: “O que é que fundamenta a unidade de uma pluralidade de normas, por que é que uma norma determinada pertence a uma determinada ordem?” Tal questionamento, segundo ele, estaria ainda ligado a outro: “Por que é que uma norma vale; o que é que constitui o seu fundamento de validade?” (KELSEN, 2009, p. 216)

Afirmar a validade e vigência de uma norma determinada conduz ao entendimento de que ela é vinculativa, fazendo com que o indivíduo se comporte do

¹⁷ Artigo 1º – O Sistema Municipal de Ensino compreende... (ARAGUAÍNA, 2008)

Artigo 2º – O Sistema Municipal de Ensino pautar-se-á pelos princípios da gestão democrática proporcionando às instituições escolares públicas municipais, autonomia didática, pedagógica e financeira, nos termos do Art. 15 da LDB.(ARAGUAÍNA, 2008)

modo em que é prescrito pela norma. Assim, o fundamento dela estaria em outra norma, chamada de norma superior.

Tal superioridade é verificada em razão do seu fundamento de validade vir de uma autoridade competente para o estabelecimento de normas válidas.

Kelsen (2009, p. 216) explica:

O fato de alguém ordenar seja o que for não é fundamento para considerar o respectivo comando como válido, quer dizer, para ver a respectiva norma como vinculante em relação aos seus destinatários. Apenas uma autoridade competente pode estabelecer normas válidas; e uma tal competência somente se pode apoiar sobre uma norma que confira poder para fixar normas. A esta norma se encontram sujeitos tanto a autoridade dotada de poder legislativo como os indivíduos que devem obediência às normas por ela fixadas.

A norma tratada acima pode ser designada como a norma fundamental, de maneira que as demais normas cuja validade é a ela reconduzida formam um sistema de normas, ou seja, uma ordem normativa.

Kelsen (2009, p. 217) continua:

O fato de uma norma pertencer a uma determinada ordem normativa baseia-se em que o seu último fundamento de validade é a norma fundamental desta ordem. É a norma fundamental que constitui a unidade de uma pluralidade de normas enquanto representa o fundamento da validade de todas as normas pertencentes a essa ordem normativa.

A norma fundamental, além de fornecer o fundamento, abrange também o conteúdo de validade das normas que forem dela deduzidas. Assim, determinada norma faz parte da ordem jurídica, se for criada em conformidade com aquela.

Neste sentido, afirma-se que a Constituição representa o ponto de partida desse processo, ou seja, da criação do direito positivado, vez que a instância constituinte é considerada em nosso país como a autoridade mais elevada.

Assim, a análise do fundamento de validade de uma norma pertencente a uma determinada ordem jurídica, implica na recondução à norma fundamental dessa ordem jurídica, ou seja, na afirmação de que tal norma foi produzida de acordo com a Constituição.

Kelsen (2009, p. 226) diz:

A função desta norma fundamental é: fundamentar a validade objetiva de uma ordem jurídica positiva, isto é, das normas, postas através de atos de vontade

humanos, de uma ordem coercitiva globalmente eficaz, quer dizer: interpretar o sentido subjetivo destes atos como seu sentido objetivo. A fundamentação da validade de uma norma positiva (isto é, estabelecida através de um ato de vontade) que prescreve uma determinada conduta realiza-se através de um processo silogístico. Neste silogismo a premissa maior é uma norma considerada como objetivamente válida (melhor, a afirmação de tal norma), por força da qual devemos obedecer aos comandos de uma determinada pessoa, quer dizer, nos devemos conduzir de harmonia com o sentido subjetivo destes atos de comando; a premissa menor é a afirmação do fato de que essa pessoa ordenou que nos devemos conduzir de determinada maneira; e a conclusão, a afirmação da validade da norma: que nos devemos conduzir de determinada maneira. A norma cuja validade é afirmada na premissa maior legítima, assim, o sentido subjetivo do ato de comando, cuja existência é afirmada na premissa menor, com seu sentido objetivo.

Tal entendimento compõe a teoria da norma fundamental, correspondendo à análise do processo que o conhecimento jurídico positivista tem utilizado com frequência.

Sendo ela o fundamento de validade de todas as normas que compõem o ordenamento jurídico, constitui a unidade na pluralidade destas normas.

No campo educacional, oportuno se faz destacar, novamente, o posicionamento de Saviani (2012, p. 72) de que “sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante”. Denota-se que foi necessário acrescentar este último termo para se evitar que a coerência fosse reduzida apenas à coerência interna. Na verdade, um sistema se insere sempre em um conjunto mais amplo do que ele próprio; e sua coerência em relação à situação de que se faz parte (coerência externa), se exprime precisamente pelo fato de operar intencionalmente transformações sobre ela.

Mais adiante, ele constata que deve estar claro que a lei específica deve necessariamente estar vinculada à sistematização, uma vez que ela deverá consolidar o sistema ou reformá-lo (caso exista), ou então instituí-lo, ou pelo menos, determinar as condições para que ele seja criado (caso não exista) (SAVIANI, 2012).

Pensando-se de maneira mais abrangente, as visões mencionadas chamam a atenção para a necessidade de articulação das ações dos entes federados para que o sistema realmente se efetive, eis que contempla a unidade de vários aspectos ou serviços educacionais, desenvolvida de maneira coerente e ordenada. Nesse sentido Saviani (2010) ainda destaca a questão do federalismo no Brasil, sendo preciso que os três entes federados (União, Estados e Municípios) planejem suas ações em consonância (unidade, coerência e interação). Isso porque a construção de um sistema é algo complexo, em razão de ser produto de uma ação sistematizada. A

despeito disso, essa questão precisa ser resolvida para que se obtenha o direito à educação a todos os cidadãos.

Como reforço a essa ideia, Cury (2000), no Parecer do Conselho Nacional de Educação da Câmara de Educação Básica (CNE/CEB) nº 30/2000, salienta que o Brasil quando opta por uma organização educacional de forma plurissistêmica, contempla ao mesmo tempo a descentralização e a unificação. Dessa maneira trata os sistemas de ensino federal do distrito federal, estaduais e municipais, por corresponderem às esferas do poder público, com autonomia e responsabilidade por campos específicos de atuação (BRASIL, 2000). Mas por outro lado, garante-se a unificação deve por meio dos princípios, fins, obrigações e articulação cooperativa dos entes federativos entre si e responsáveis por campos específicos de atuação. Essa articulação é garantida através da coordenação, ausência de antinomia e unidade nos fins.

Por outro lado, a Emenda Constitucional nº 59/2009 veio para transformar a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), passando de uma disposição transitória na LDB/96 para uma exigência, com periodicidade decenal. Além disso, passou a ser visto como o articulador do Sistema Nacional de Educação, destinando percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento (BRASIL, 2009).

Nesse esforço de ação coordenada entre os entes federados, Rodrigues (2018 p. 28) aponta que um dos elementos fundamentais necessários para a institucionalização efetiva dos sistemas municipais, estaduais e nacionais é a elaboração de planos de educação que, além da obrigatoriedade preceituada no PNE, permite com que seja traçada uma trajetória sociopolítica que possibilita a efetivação do regime de colaboração e da gestão democrática e, de acordo com Lagares (2015), destacando-se como movimento sociopolítico do planejamento da educação no enfrentamento de desafios e disputas para se definir o objetivo comum da Educação Municipal.

O vocábulo consonância representa na Lei do PNE uma exigência de que os planos estaduais, distritais e municipais sejam construídos e aprovados de acordo com a mencionada lei.

Tal exigência decorre do seu artigo 8º que orienta os Estados, Distrito Federal e Municípios a elaborarem ou adequarem seus correspondentes planos de educação em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas por essa lei (BRASIL, 2014).

A finalidade da medida é dar organicidade à educação. Dessa maneira, todos os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem ter suas leis referentes aos seus respectivos planos aprovados ou adequados conforme a Lei do PNE.

O conceito de consonância no contexto do PNE é definido por um documento específico significando um estado de harmonia entre os planos municipais e o PNE (BRASIL, 2018, p. 14). Assim, a existência de consonância em um plano de educação significa a construção deste de acordo com os padrões estabelecidos na Lei do PNE, especialmente, no tocante à estrutura e ao conteúdo:

Consonância de estrutura: a Lei do PME deve ser constituída de diretrizes, metas e estratégias, sendo recomendável que estejam organizadas em grupos e que se vinculem a cada uma das vinte metas do PNE, visando facilitar o processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação dos municípios frente ao nacional.

Consonância de conteúdo: O que se recomenda é que o plano contemple todos os níveis e modalidades de ensino, além das questões de gestão, valorização dos profissionais da educação e financiamento.

Ressalte-se que o PME deve contribuir para que o país atinja as metas nacionais, mas não deve ser uma simples reprodução das 20 metas do PNE aprovado, porque também precisa considerar a realidade local, o universo de pessoas que serão beneficiadas e os custos envolvidos para a próxima década (BRASIL, 2018).

Ressalta-se que o descumprimento dessas orientações acarretará em prejuízo para a educação em âmbito local, impactando conseqüentemente no Estado e no País.

Os planos educacionais representam a espinha dorsal das políticas educacionais nos entes federados. Assim, os gestores da educação dos Estados e Municípios devem realizar um trabalho conjunto, formando comissões de trabalho, devendo considerar o planejamento para cada localidade, diferenças e desigualdades regionais, evitando dessa maneira a transposição mecânica das metas nacionais para os planos subnacionais. O alinhamento não deve ser feito apenas quanto ao conteúdo, mas também se levando em consideração as particularidades de cada região.

Assentando-se na compreensão dos fundamentos teóricos e na análise das normas nacionais no campo da educação e de leis do Município de Araguaína para educação, conclui-se que, embora existam esforços normativos, o Sistema instituído não se encontra institucionalizado efetivamente, considerando-se que nas leis municipais apreendidas na pesquisa apresentam inconsistências.

Como exemplo, apresenta-se a indefinição de concepção e objetivo para a educação municipal que é percebida nas Leis nºs 2062/2002 e 2578/2008, tratando-a como um sistema de ensino ao invés de sistema educacional (ARAGUAÍNA, 2002, 2008).

Menciona-se também uma dificuldade de coordenação das políticas públicas educacionais, necessitando uma maior articulação entre os entes públicos, vez que apesar de ser um princípio explícito na lei instituidora do Sistema em Araguaína, não houve uma comunicação expressa da opção, carecendo da existência de um maior diálogo entre os sistemas educacionais.

Apreende-se, então, no cenário municipal, iniciativas fundamentais para a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino/Educação, como a instituição legal do sistema e a organização de outros elementos, como o CME, o PME, a gestão democrática e a carreira docente. Todavia, observa-se, ainda, a ausência da articulação necessária entre as normas, internamente e com o definido em âmbito nacional, podendo resultar na descontinuidade das políticas educacionais. Em outras palavras, na troca de gestão, as normas aprovadas na gestão anterior são revogadas ou alteradas. No Município, apresenta-se, assim, certa carência da intencionalmente e unidade na multiplicidade de elementos, a coerência interna e externa (SAVIANI, 2014).

Nesse sentido, com o intuito de contribuir para a melhoria dos processos organizacionais e de gestão da educação no Município de Araguaína, e ante a observação das normas municipais, apreendendo-se certa desarticulação sistêmica, apresenta-se na seção seguinte um documento propositivo que contribua para a manutenção da articulação que deve estar presente entre o conjunto de normas jurídicas vigentes para o Sistema Municipal de Ensino/Educação no Município e entre este e o ordenamento jurídico nacional no campo da educação.

4 UMA PROPOSTA PARA A AUTONOMIA DO PODER MUNICIPAL NO CAMPO DA EDUCAÇÃO: ARTICULANDO O ORDENAMENTO JURÍDICO LOCAL E NACIONAL

Do exposto nas seções anteriores e da constatação de que o Sistema Municipal de Ensino/Educação de Araguaína, formalmente instituído por lei, não se encontra institucionalizado efetivamente (LAGARES, 2008), objetiva-se nesta seção apresentar um documento propositivo que contribua para a manutenção da articulação que deve estar presente entre o conjunto de normas jurídicas vigentes para o Sistema e entre este e o ordenamento jurídico nacional no campo da educação.

Dessa forma, é redigido o Projeto de Lei que segue, na busca pela institucionalização efetiva do Sistema Municipal de Ensino/Educação no Município de Araguaína, buscando assegurar a manutenção da articulação entre os ordenamentos jurídicos nacional e municipal.

O documento é composto por cinco títulos e vinte e cinco artigos, abrangendo os princípios e fins da educação; a estrutura e organização do sistema; a organização e administração da educação e do ensino; os trabalhadores em educação e ao final, as disposições gerais sobre a matéria.

LEI Nº ____ DE 26 DE FEVEREIRO DE 2019.

Reestrutura o Sistema Municipal de Educação de Araguaína/TO, instituído pela Lei nº 1660/1997 e altera dispositivos das Leis nº 2161/2003 e 2432/2005.

A CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, ESTADO DO TOCANTINS, APROVOU E EU, PREFEITO DO MUNICÍPIO, SANCIONO A SEGUINTE LEI:

TÍTULO I DOS PRINCÍPIOS E FINS DA EDUCAÇÃO

Art. 1º - Fica estabelecida a reestruturação do Sistema Municipal de Educação que contempla as diretrizes educacionais para o Município de Araguaína.

Art. 2º - A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações de sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta lei disciplina a educação escolar que se desenvolve predominantemente por meio do ensino em instituições próprias.

§ 2º A educação deverá vincular-se à prática social e ao mundo do trabalho.

Art. 3º - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando e seu aperfeiçoamento, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 4º - A educação será desenvolvida com base nos seguintes princípios:

I- igualdade de condições para o acesso, permanência e sucesso na escola;

II- pluralismo de ideias e concepções pedagógicas;

III- gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

IV- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;

V- valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

VI- gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII- garantia de padrão de qualidade;

VIII- valorização da experiência extraescolar;

IX- coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

X- respeito à liberdade e apreço à tolerância; e

XI- consideração com a diversidade étnico-racial.

TÍTULO II

DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA

Art. 5º - O Município, em consonância (unidade, coerência e interação) com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação e demais normas reguladoras da educação no país, articulará a educação e o ensino em seus níveis de competência, visando:

I- à erradicação do analfabetismo;

II- à universalização do atendimento escolar;

III- à melhoria da qualidade da educação e do ensino;

IV- à qualificação para o mercado de trabalho;

V- ao incentivo à iniciação científica e tecnológica;

VI- à promoção dos princípios de liberdade, solidariedade humana e harmonia com o ambiente natural;

VII- à orientação sobre a sexualidade humana;

VIII- à formação igualitária entre homens e mulheres;

IX- ao estabelecimento e à implantação da política de educação para a segurança do trânsito e respeito ao meio ambiente;

X - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos na educação municipal como proporção do produto interno bruto.

Art. 6º - É de competência do Município:

I- organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições públicas do Sistema Municipal de Educação, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II- exercer ação redistributiva em relação às suas escolas, considerando os seus projetos pedagógicos;

III- elaborar normas complementares para o Sistema Municipal de Educação;

IV- autorizar, cadastrar e supervisionar os estabelecimentos de ensino do Sistema Municipal de Educação;

V- oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental;

VI- assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal;

VII- readequar, sempre que necessário, suas normas as normas nacionais.

Art. 7º - Integra o Sistema Municipal de Educação:

I- o Conselho Municipal de Educação (CME), de caráter normativo, consultivo, deliberativo, propositivo, mobilizador, fiscalizador, de acompanhamento e controle social do Sistema Municipal de Educação de Araguaína;

II- a Secretaria Municipal de Educação;

III- as normas municipais da Educação;

IV- o Plano Municipal de Educação;

V- os Projetos Pedagógicos das Unidades Educacionais;

VI- a gestão democrática da educação e das Unidades Educacionais;

VII- o Fórum Permanente da Educação Municipal (FME);

VIII- as Conferências Municipais de Educação;

IX- o Conselho do FUNDEB;

X- o Conselho de Alimentação Escolar (CAE);

XI- os Conselhos Escolares;

XII- as instituições de ensino fundamental e de educação infantil, criadas e mantidas pelo Poder Público Municipal; e

XIII- as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada.

Parágrafo único: Cada um desses órgãos terá sua composição e funcionamento regulamentados em leis específicas, a serem construídas no prazo de quatro meses da aprovação desta Lei.

Art. 8º - O dever do Município com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I- ensino fundamental obrigatório, gratuito, regular e de qualidade;

II- ensino fundamental obrigatório, gratuito, regular e de qualidade na modalidade da Educação de Jovens e Adultos;

III- educação infantil para as crianças de zero a três anos de idade gratuita e de qualidade;

IV- educação infantil para as crianças de quatro e cinco anos de idade obrigatória, gratuita e de qualidade;

V- atendimento educacional especializado aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente, na rede regular de ensino, gratuito, regular e de qualidade;

VI- oferta de ensino regular noturno obrigatório, gratuito e de qualidade, adequado às condições do educando;

VII- atendimento ao educando na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, mediante programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

VIII- padrões de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem.

IX- vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar quatro anos de idade.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório e gratuito pelo Poder Público ou sua oferta irregular pelo Município importam na responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Ao Poder Público Municipal, compete recensear os educandos na educação infantil e no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais, mães ou responsáveis, pela frequência às aulas.

§ 4º A assistência à saúde do educando, referida no inciso V deste artigo, assegurará, obrigatoriamente:

- a) exames médicos na rede pública de saúde;
- b) vacinação contra moléstias infectocontagiosas;
- c) inspeção sanitária dos estabelecimentos de ensino.

Art. 9º - O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I- cumprimento das normas gerais de educação nacional e do respectivo sistema de educação;

II- autorização de funcionamento e avaliação periódica da qualidade pelo Poder Público;

III- capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no artigo 213 da Constituição Federal.

Art. 10 - O Município aplicará, anualmente, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público municipal.

§ 1º Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, visando a atender a todas as necessidades exigidas pela universalização do ensino, mas cumpridas tais exigências, poderão ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas definidas em lei que:

a) comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; e

b) assegurem a destinação de seu patrimônio à outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 2º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e Médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas em cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Município obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede.

Art. 11 - O Município poderá celebrar convênios com instituições para atendimento e ensino de pessoas com deficiência.

Art. 12 - O Plano Municipal de Educação poderá ser modificado, em Comissão Municipal e nas Conferências Municipais de Educação, para estar em conformidade com os princípios legais nacionais e provenientes da presente lei, podendo acrescer a ele as metas e estratégias estabelecidas pelo Fórum Municipal de Educação de Araguaína.

§ 1º Toda e qualquer alteração do Plano Municipal de Educação que venha a contrapor os princípios, bem como alterar as metas estabelecidas, deverá ser aprovada previamente pelo Fórum Municipal de Educação.

§ 2º O período destinado à elaboração, início e período de vigência do Plano Municipal de Educação, bem como os procedimentos administrativos de monitoramento e de avaliação, pela comunidade escolar e local, serão definidos por regulamentação própria, também, aprovada pelo Fórum Municipal de Educação.

TÍTULO III

DA ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO E DO ENSINO

Art. 13 - À Secretaria Municipal de Educação incumbe planejar, organizar, executar, manter, administrar, orientar, supervisionar, coordenar, controlar e avaliar as atividades do Poder Público, ligadas à educação, velando pela observância da legislação respectiva e pelo cumprimento das deliberações do Conselho Municipal de Educação e do Fórum Municipal de Educação, nas instituições que integram a Rede Pública Municipal de Educação e Ensino.

Parágrafo único. Incumbe, ainda, à Secretaria Municipal de Educação, orientar e fiscalizar as atividades das Instituições Educacionais Privadas que integram o Sistema Municipal de Ensino, quanto às ações executadas, em cumprimento a seu Projeto Pedagógico e Regimento Escolar, consoante às normas do Conselho Nacional e Municipal de Educação.

Art. 14 - As Instituições Educacionais Privadas que ofertem educação infantil deverão formalizar cadastro na Secretaria Municipal de Educação, para obtenção de credenciamento junto ao Conselho Municipal de Educação.

Art. 15 - Para cumprir as atribuições capituladas no “caput” do artigo 26 desta lei, a Secretaria Municipal de Educação contará com:

I- logradouros públicos, denominados de modo genérico como unidades escolares, edificadas, equipadas e localizadas geograficamente de forma a atenderem a demanda educacional do Município de Araguaína;

II- estrutura administrativa e quadro de pessoal próprios; e

III- contas bancárias próprias para movimento dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, movimentadas pelo titular da pasta em conjunto com o chefe do Executivo Municipal.

Art. 16 - As unidades escolares de ensino fundamental organizar-se-ão em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, ou ainda, grupos não seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização que propiciem uma ação pedagógica que efetive a não exclusão, o avanço continuado através da garantia de respeito aos ritmos e tempos de aprendizagem de cada aluno, a construção o conhecimento por meio da interdisciplinariedade de forma dinâmica, crítica, contextualizada, investigativa, prazerosa, desafiadora e lúdica.

§ 1º As unidades escolares poderão reclassificar os alunos, inclusive quando se tratar de transferências entre estabelecimentos situados no País e no exterior, tendo como base as normas curriculares gerais.

§ 2º O calendário escolar deverá adequar-se às peculiaridades do Município, inclusive climáticas e econômicas, a critério do respectivo sistema educacional, sem com isso reduzir o número de horas letivas previstas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Art. 17 - A avaliação deve ser uma reflexão constante de todos os seguimentos que constituem o processo ensino e aprendizagem, como forma de superar as dificuldades, retomando, reorganizando e reeducando os sujeitos envolvidos, devendo:

- I- ser um processo contínuo, cumulativo, permanente, que respeite as características individuais e as etapas evolutivas e socioculturais; e
- II- ser investigativa, diagnóstica, emancipatória e participativa, concebendo o conhecimento como construção histórica, singular e coletiva dos sujeitos.

Art. 18 - As instituições de ensino, em seus diferentes níveis, devem formular coletivamente, com os segmentos da comunidade escolar que a compõe, seus regimentos escolares, os quais deverão ser submetidos à aprovação da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação.

TÍTULO IV

DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO

Art. 19 - São trabalhadores em educação os integrantes do magistério e os servidores da rede municipal de ensino.

§ 1º São integrantes do Magistério Público Municipal os servidores do cargo de carreira do magistério, em atividades nos órgãos que compõem o Sistema Municipal de Educação e desempenham atividades de docência ou de suporte técnico-pedagógico com vistas a alcançar os objetivos da Educação no âmbito municipal, conforme previsto no Plano de Cargos e Carreiras dos Servidores Públicos Municipais e respectivas alterações.

§ 2º São integrantes da rede municipal de ensino os servidores públicos municipais não integrantes do Magistério, quando no exercício de funções correlatas ou de suporte ao processo ensino-aprendizagem em unidades escolares ou em órgãos centrais e intermediários da referida rede.

Art. 20 - A formação dos trabalhadores em educação far-se-á de forma contínua e sistemática, garantindo-se os cursos específicos, de modo a atender aos objetivos dos diferentes níveis e modalidades do ensino, às características de cada fase do desenvolvimento dos educandos e às demandas da educação em geral ou às necessidades de organização e funcionamento dos profissionais das áreas em que atuarem.

I- a associação entre teorias e práticas, inclusive mediante capacitação em serviço;
II- aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades.

Art. 21 - O Município garantirá a formação dos trabalhadores em educação da rede pública municipal de educação e ensino e manterá programas permanentes de atualização e aperfeiçoamento dos profissionais nas áreas em que atuarem, assentados em orientações claras e objetivas de formação.

Art. 22 - A qualificação mínima para o exercício da atividade de funcionários da rede municipal de ensino será especificada em Plano de Carreira.

Art. 23 - O sistema municipal de educação promoverá a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes:

I- ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II- aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III- piso salarial profissional;

IV- progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V- período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI- condições adequadas de trabalho.

TÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 25 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial, as contidas nas Leis nºs 1660/97, 2062/02, 2161/03, 2162/03, 2432/05 e 2578/08.

Araguaína/TO, fevereiro de 2019.

Prefeito Municipal

Secretário Municipal de Educação

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sistema não é uma unidade monolítica, indiferenciada, rígida e inabalável, mas unidade na diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade (SAVIANI, 2010, p. 382).

Assentando-se na citação de abertura desta seção, nesse trabalho de Mestrado, vinculado a Linha de Pesquisa Currículos Específicos de Etapas e Modalidades de Educação, do Programa de Pós-Graduação Profissional de Educação da Universidade Federal do Tocantins, percorreu-se um caminho trilhado pela discussão acerca da análise da articulação no conjunto de normas jurídicas vigentes necessárias ao processo efetivo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino/Educação de Araguaína, derivadas de atos do Poder Legislativo e de atos do Poder Executivo, que incluem atos próprios e atos do Conselho Municipal de Educação, e entre essas normas municipais e o ordenamento jurídico nacional regulador do campo da educação.

Nesse processo, inicialmente foi importante compreender o ordenamento jurídico e a hierarquia entre as normas, uma vez que no campo do direito elas não nascem isoladas, mas como parte de um contexto inter-relacionado, considerando-se a Constituição Federal de 1988 como a mais elevada autoridade do ordenamento, servindo como fundamento de validade de todas as outras normas que o compõem.

Posteriormente, assimilou-se a concepção de sistema no campo da educação como a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de forma a constituir um conjunto coerente e operante. Assim, o sistema foi caracterizado pela intencionalidade (sujeito-objeto), conjunto (unidade-variedade) e coerência (interna e externa).

Falar na possibilidade de um Município constituir e fazer a gestão do seu Sistema Municipal de Educação implica compromissá-lo jurídica, política, econômica e administrativamente com a garantia de uma educação de qualidade a todas as pessoas.

Contudo, no cenário da educação municipal ainda persistem algumas condições, desafios e fragilidades, necessitando de uma análise cuidadosa e particular do contexto de cada localidade, como exemplo, o princípio da gestão democrática da educação, a qualificação do secretário municipal de educação, o

planejamento no campo da educação municipal, os órgãos constitutivos do sistema, a gestão dos recursos financeiros pelo secretário municipal de educação, dentre outros. Em outras palavras, os estudos realizados indicam que a institucionalização de um sistema educacional municipal compreende não apenas a instituição de uma lei regulamentando-o, eis que o sistema é constituído por um processo contínuo de ação coerente e articulada entre os entes federativos, trabalhando em regime de colaboração.

O conjunto de normas jurídicas internas vigentes reunidas segundo o princípio do processo efetivo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino/Educação de Araguaína foi analisado de maneira especial.

Inicialmente, levantou-se a hipótese de que a gestão do Município encontra-se concentrada nas mãos de determinadas pessoas (Prefeitos e Secretários de Educação), o que poderia reiterar antigas práticas além de comprometer a formulação de novas e diferentes políticas educacionais.

A análise acerca dos elementos do Sistema Municipal de Ensino/Educação de Araguaína foi realizada assentada em três abordagens: a) insuficiência e/ou inconsistência das ideias e intencionalidade (coerência); b) inconsistência, ingerência e/ ou competição e regime colaborativo (interação); e c) hierarquização ou isolacionismo, autonomia e interação entre os elementos constitutivos do Sistema (unidade).

Com isso, o trabalho ampliou o plano das discussões acerca de um tema relevante relacionado à política pública e a gestão da educação, ou seja, a institucionalização dos sistemas de educação, temática que ainda exige a avaliação de práticas instituídas e a criação de novas, de uma nova cultura, abrangendo desde o planejamento até a avaliação e, sendo necessário, o replanejamento.

A pesquisa evidenciou que Araguaína, o segundo maior Município do Estado do Tocantins, encontra-se entre os 38 Municípios que fizeram a opção pelo processo efetivo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino/Educação. Porém, assentando-se nos fundamentos teóricos e na análise das normas nacionais no campo da educação e de leis do Município de Araguaína para a educação, conclui-se que, embora estejam sendo empreendidos esforços normativos, o Sistema Municipal de Ensino/Educação instituído, ainda, não se encontra institucionalizado efetivamente, em razão da ausência, por exemplo, da definição da concepção e objetivo para a educação municipal, além da dificuldade da coordenação das políticas públicas

educacionais. Isto, considerando que o Município, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, passou a ter um papel maior na organização, manutenção e desenvolvimento da educação. Todavia, parece não apresentar a intencionalidade requisitada nesse processo, pois não apresenta a necessária articulação com o conjunto de normas jurídicas vigentes necessárias ao processo efetivo de institucionalização do Sistema e entre estas normas municipais e o ordenamento jurídico nacional regulador do campo da educação, mesmo tendo-se apreendido no cenário municipal iniciativas fundamentais para a instituição do Sistema Municipal de Educação.

Diante desse cenário, foi construído um documento propositivo para tentar a reestruturação do Sistema Municipal de Ensino/Educação no Município e contribuir para a manutenção da articulação que deve estar presente entre o conjunto de normas jurídicas vigentes para o Sistema e entre este e o ordenamento jurídico nacional no campo da educação.

O documento corresponde a um Projeto de Lei composto por cinco títulos e 25 artigos, tratando dos princípios e fins da educação, definindo de maneira mais clara e completa os órgãos componentes do Sistema Municipal de Educação e as atribuições de cada um e, por fim, e não menos importante, elenca assuntos importantes relacionados aos trabalhadores de educação.

Não é pretensão deste trabalho, construído com pesquisa, encerrar a discussão acerca deste assunto, nem apresentar um produto fechado, necessitando, portanto, da continuidade da pesquisa, da reflexão e de complementações em relação a estrutura, ao funcionamento e a gestão do Sistema. Dessa forma, seu aprimoramento poderá conferir maior utilidade e replicação a outros Municípios, guardadas as especificidades de cada localidade.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito constitucional descomplicado**. São Paulo: Editora Método, 2007.

ANDRADE, Edson Francisco de. **Sistemas municipais de educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local**. 2011. 340f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós Graduação em Educação - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

ARAGUAÍNA. **Lei nº 1.530, de 23 de dezembro de 1994**. Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Araguaína (TO), 23 dez. 1994. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Lei nº 1.660, de 3 de abril de 1997**. Dispõe sobre a alteração da Lei nº 1.283, de 06 de agosto de 1.993, que trata do sistema de classificação de cargos, administração de salários, organização administrativa da Prefeitura Municipal de Araguaína, classes e funções delas integrantes e dá outras providências. Araguaína (TO), 3 abr. 1997. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Lei nº 2.062, de 15 de abril de 2002**. Institui o Sistema Municipal de Ensino de acordo com o Artigo 11 da Lei nº 9394/96 LDB, da Lei nº 9424/96 e altera o Inciso II do Art. 5º da Lei 1.660/97. Araguaína (TO), 15 abr. 2002. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Lei nº 2099, de 06 de agosto de 2002**. Dispõe Sobre o Departamento de Ensino Instituído pela Lei n. 1660/97 e dá Outras Providências. Araguaína (TO), 06 ago. 2002. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Lei nº 2.161, de 10 julho de 2003**. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal de Araguaína e dá outras providências. Araguaína (TO), 10 jul. 2003a. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Lei nº 2.162, de 10 de julho de 2003**. Dispõe sobre a criação e estruturação do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Araguaína (TO), 10 jul. 2003b. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

ARAGUAÍNA. Câmara Municipal. **Lei nº 2.219, 10 de maio 2004**. Dispõe sobre a alteração do artigo 30 da lei nº 2.197, de 19 de dezembro de 2003, que trata dos conselhos municipais, fundações e autarquias e dá outras providências. Araguaína (TO), 10 maio 2004. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Lei nº 2.432, de 27 de outubro de 2005**. Dispõe Sobre a Consolidação das Leis Municipais que Dispõem Sobre o Estatuto, Plano e Remuneração do Magistério Público Municipal e dá Outras Providências. Araguaína (TO), 27 out. 2005. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Lei nº 2.578, de 14 de agosto de 2008**. Altera a lei nº 2.062, de 15 de abril de 2002, que instituiu o sistema municipal de ensino de Araguaína e dá outras providências. Araguaína, 14 ago. 2008. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Lei nº 2.957, de 24 de junho de 2015**. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação de Araguaína, Estado do Tocantins e dá outras providências. Araguaína, 24 jun. 2015. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Lei nº 3.041, de 27 de março de 2017**. Dispõe sobre alteração dos artigos 38, 39 e 40 da Lei Municipal nº 2.161, de 10 de julho de 2003 e dá outras providências. Araguaína, 27 mar. 2017. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

ARAGUAÍNA. Conselho Municipal de Educação. **Regimento Interno, de 13 de junho de 2007**. Estabelece Normas de Funcionamento e Organização do Conselho Municipal de Educação de Araguaína. Diário Oficial do Município, Araguaína, TO, 13 jun. 2007.

ARAGUAÍNA. Secretaria Municipal de Educação. **Portaria nº 186, de 24 de outubro de 2014**. Institui o Fórum Municipal de Educação e dá Outras Providências. Diário Oficial do Município, Araguaína, TO, 24 out. 2014.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. A educação nas Leis Orgânicas dos municípios baianos. In: _____. **Políticas municipais de educação**. Salvador: Ed. Ufba: Fundação Clemente Mariani, 1996.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BORDIGNON, Genuino. **Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da Educação Pública**. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria da Educação Básica, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Parecer nº 30, de 12 de setembro de 2000**. Solicita pronunciamento, tendo em vista o Parecer CEB 04/2000. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 2000.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7 ago. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, 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 ampliar 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, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF, 11 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 8 mar. 2018.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em: <<https://ppge.fe.ufg.br/up/6/o/Tese%20RosileneLagares.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2018.>. Acesso em: 8 mar. 2018.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <<https://ppge.fe.ufg.br/up/6/o/Tese%20RosileneLagares.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Consonância dos Planos Municipais ao Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2024 – Lei nº 13.005/2014**. Brasília, DF, 2018.

_____. Ministério da Educação. **Parecer nº 4, de 30 de janeiro de 2001**. Consulta sobre o entendimento e o alcance das expressões “Órgão responsável pela Educação e Órgãos responsáveis pelos Sistemas de Ensino”. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jan. 2001a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parecer nº 34, de 05 de novembro de 2001.** Consulta sobre autorização de funcionamento e supervisão de instituições privadas de Educação Infantil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 nov. 2001b.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa:** método qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. (Relator). In: BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de educação Básica (REB). **Parecer nº 30, de 12 de setembro de 2000.** Brasília, DF, 2000.

_____. In: BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). **Parecer nº 4, de 30 de janeiro de 2001.** Brasília, DF, 2001.

FONSECA, J.P.da. **Poder local e municipalização:** em busca da utopia- um estudo no município de Jacuí (MG). 1995. 170 f. Tese (Livre Docência) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

GERHARDT, Tatiana Engel. SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Araguaína.** 2013. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/araguaina/panorama>> Acesso em: 23 set. 2018.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

LAGARES, Rosilene. **Organização da educação municipal no Tocantins:** entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas. 2008. 175 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.

_____. Arranjos para os municípios no campo das políticas públicas e gestão educacional. **Desafios:** Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins, v. 1, n. 01, p. 93-113, jul./dez. 2014.

LAGARES, Rosilene. Institucionalização de sistemas municipais de educação: concepções e complexidade. **Roteiro**, Joaçaba, v. 40, n. 1, p. 149-168, jan./jun. 2015.

_____. Dinâmicas de participação na educação municipal no Tocantins: entre desafios e possibilidades. In: SEMINÁRIO NACIONAL DA REDE MAPA, 3. 2018, Fortaleza. **Anais...**Fortaleza (CE): Unifor, 2018.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 10, n. esp, p. 37-45, 2007.

MARTINS, Ângela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 77, p. 28-48, dez. 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MORAIS, Itamar Araújo. **Araguaína (TO): enquanto cidade média no contexto regional**. 2014. 130 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Brasília, UNB, Brasília, 2014.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. São Paulo: Editora Método, 2012.

OLIVEIRA, Cleiton de; TEIXEIRA, Lúcia Helena G. Municipalização e gestão municipal. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (coord.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: Anpae, Campinas: Autores Associados, 2001.

POLI, Luzenir Coutinho; LAGARES, Rosilene. Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da nova gestão pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 33, n. 3, 2017.

RODRIGUES, Rute Soares. **Planos nacional e municipais de educação no Tocantins e institucionalização do sistema nacional de educação: perspectivas e Contradições**. 2018. 127f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós Graduação em Educação - Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2018.

ROMÃO, José Eustáquio. **Sistemas municipais de educação: a lei de diretrizes e bases e a educação no município.** São Paulo: Editora: Instituto Paulo Freire, 2010.

SANDER, B. **Sistema na educação brasileira: solução ou falácia?** São Paulo: Saraiva; Niteroi (RJ): Universidade Federal Fluminense, 1985.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos sistemas municipais de ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 93, 2015.

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

_____. Sistema Nacional de Educação Articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, maio/agosto, 2010.

_____. **Educação brasileira: estrutura e sistema.** 11. ed. Campinas (SP): Autores Associados, 2012.

_____. **Sistema nacional de educação e plano nacional de educação: significado, controvérsias e perspectivas.** Campinas (SP): Autores Associados, 2014. (Coleção Polêmicas do nosso tempo).

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, Lidiane Rodrigues Campêlo da. **Pesquisa documental: alternativa Investigativa na formação docente.** 2009. Disponível em: <educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2009/3124_1712.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2018.

SILVA, Roberto Antero da. **Agropecuária de Araguaína (TO) e novas centralidades.** 2012. 120 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós- Graduação em Geografia - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

TOCANTINS. **Constituição do Estado do Tocantins.** Estabelece a constituição do Estado do Tocantins. 1989. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/61508/>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Grupo a Educação, 2015.