

Sistemas municipais de ensino no Rio Grande do Sul: uma contribuição para as políticas educacionais

Municipal systems of education of the Brazilian state of Rio Grande do Sul: a contribution for educational policies

Sistemas municipales de educación de Rio Grande do Sul: una contribución para las políticas educativas

FLÁVIA OBINO CORRÊA WERLE
ADRIANE BRILL THUM
ALENIS CLEUSA DE ANDRADE

Resumo: O artigo focaliza os sistemas municipais de ensino, uma iniciativa de organização local da educação brasileira. Apresenta a distribuição dos sistemas municipais no tempo e no espaço do estado do Rio Grande do Sul e examina questões acerca de sua criação frente ao número de alunos matriculados e à alternância do poder político local. O artigo está vinculado aos projetos de pesquisa Mapa dos Sistemas Municipais de Ensino do Rio Grande do Sul e Observatório de Educação – INEP/CAPES.

Palavras-chave: política educacional; municipalização do ensino; sistemas municipais de ensino.

Abstract: The article focuses on the municipal systems of education, a local organizational initiative of Brazilian education. The paper presents the distribution of these systems in the Brazilian state of Rio Grande do Sul and examines the issues of its creation taking into consideration the number of students registered in the schools and the alternation of local political power. The article is part of a larger research project defined as the Map of the Municipal Systems of Education in Rio Grande do Sul and the Education Observatory – INEP/CAPES.

Keywords: educational policy; municipalization of education; municipal systems of education.

Resumen: El artículo focaliza los sistemas municipales de educación, una iniciativa de organización local de la educación en el Brasil. Presenta la distribución de los sistemas municipales en el tiempo y el espacio del estado de Rio Grande do Sul y examina cuestiones sobre su creación tomando en cuenta el número de estudiantes matriculados y la alternancia del poder político local. El artículo es parte de un proyecto mayor de investigación denominado Mapa de los Sistemas de Enseñanza de Rio Grande do Sul y el Observatorio de Educación – INEP/CAPES.

Palabras-clave: política educacional; municipalización de la enseñanza; sistemas municipales de educación.

INTRODUZINDO A QUESTÃO

Com a Constituição Federal de 1988 os municípios brasileiros ganharam força ampliando espaços de autonomia, especialmente pelo conteúdo do artigo 211, que indica a colaboração necessária entre os entes federados na organização dos seus sistemas de ensino. Este movimento repercute na educação, especialmente no final da década de 1990, com a lei n. 9394/96. O artigo 8º da LDB reafirma o artigo 211 da CF/1988 ao explicitar “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”. A LDB inclui várias indicações para os sistemas de ensino, dentre elas o artigo 18 afirma que os sistemas municipais de ensino contemplam instituições mantidas pelo poder público, instituições de educação infantil particulares e órgãos da educação municipal.

O projeto de pesquisa Mapa dos Sistemas Municipais de Ensino do Rio Grande do Sul procedeu a esta discussão de maneira a integrar o conhecimento acerca dos Sistemas Municipais de Ensino – SME –, órgãos colegiados e espaços de participação da comunidade escolar, bem como oferecer uma visão geral destas políticas e sua localização espacial. Posteriormente, integrando e ampliando as questões de pesquisa deste projeto, outro dele desdobrou-se, desta feita vinculado ao Observatório de Educação Capes/INEP. A questão que origina este texto refere-se a *como se constituiu no tempo e distribuiu, no estado do Rio Grande do Sul (RS), a institucionalização de SME*. Problematiza-se a distribuição e abrangência dos SME entre municípios do Estado, compreendendo-os como materializações do princípio da gestão democrática e favorecedores da disseminação da concepção de participação e comunidade cívica. Entende-se SME como a forma peculiar das forças sociais locais interpretar e inscreverem-se na educação brasileira, explicitando traços característicos e de identidade próprios, incluindo, e não exclusivamente centrando, a ação de criação de estruturas institucionais (órgãos normativos e executivos), focalizando a educação escolar. Tal possibilidade precisa explicitar-se em lei e sua formulação pressupõe o exercício de prática de autonomia e responsabilização dos atores locais (executivo, legislativo municipal, CME, sindicato e associação de docentes, pais, alunos e cidadãos da localidade). Entendemos que a construção do documento estruturador do SME deve levar em conta três dimensões: a legal, a organizativo-local e a pedagógica (WERLE, THUM e ANDRADE, 2008). Os SME são, portanto, construções sociais que os municípios instituem a partir da confluência de uma multiplicidade de forças, incluindo as sociais, as políticas, as institucionais e as culturais, dentre outras. Os SME são mencionados em legislação federal, entretanto, sua criação decorre de opção, organização e responsabilidade de cada município.

O estudo de processos institucionais de organização da educação municipal é de muita importância no atual momento histórico em que ocorrem novas modalidades de centralização de políticas públicas. Observa-se um contexto no qual a discussão de políticas educacionais concebidas em âmbito municipal assume relevância

pela possibilidade de apresentar indicadores de cidadania local. Além de proceder a uma discussão teórica sobre o poder local no tocante à organização da educação, este estudo oferece uma perspectiva espaço-temporal para a compreensão do tema Sistemas Municipais de Ensino.

A pesquisa que fornece os dados aqui apresentados organiza a base empírica de leis sobre a educação dos municípios na forma de um banco de dados construído em parceria com a FAMURS – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul - e com o Conselho Estadual de Educação/RS. Neste texto a ênfase está na representação do objeto de estudo – os SME – na forma de mapas.

Um **mapa** é uma forma de representação de fenômenos, mas em escala diferente da de ocorrência do mesmo; apresenta informações de modo sintético, por meio de símbolos. É uma designação abrangente incluindo diferentes formas tais como quadro sinóptico, gráfico, lista descritiva, catálogo ou relação. **Cartograma** traz a ideia de espacialização, de distribuição numa área, num determinado espaço, sua localização. Um cartograma é um mapa ou um quadro em que se representa, por meio de pontos, figuras, linhas, colorido previamente convencionados, um fenômeno quanto à sua área de ocorrência, importância, movimentação e evolução. Mapas especificamente tidos como superfícies planas de representação e cartogramas apresentam uma linguagem visual, códigos que simbolizam o fenômeno em estudo, o que exige o emprego de imagens de associação abstrata relacionadas ao mesmo. Os mapas e cartogramas fazem-se acompanhar de tabelas de convenções que decodificam os símbolos explicando seu significado. Neste texto chamaremos genericamente de mapas as representações do fenômeno SME no espaço territorial do RS.

DISCUSSÃO TEÓRICA DA ABORDAGEM DO TEMA

A abordagem dos SME pode ser feita de muitos pontos de vista: pela consideração de sua *forma* (WERLE, THUM, ANDRADE, 2008), pelo seu *conteúdo*, pelo seu *processo* bem como por sua *localização*, distribuição geográfica, abordagem esta que será neste texto demonstrada.

O texto legal, embora sua estabilidade se mantenha até que outros interesses articulem-se com poder suficiente para reformulá-lo, se caracteriza como (re) construção das capacidades administrativas e institucionais. Entende-se que, no caso dos textos de políticas educacionais, os processos implicam sempre em construção e reconstrução de projetos educacionais respeitando, portanto, o enraizamento histórico das políticas educacionais. Ou seja, os textos legais de políticas educacionais explicitam e institucionalizam estruturas, responsabilidades, prioridades de provisão de infra-estrutura e de serviços sociais.

Para justificar a opção de estudo das leis de SME dialoga-se com vários autores, dentre eles Milton Santos (1996b, p. 80) quando diz:

A lei não esgota o direito. A lei é apenas o direito positivo, fruto de um equilíbrio de interesses e de poder. Daí ser legítima a procura de um novo equilíbrio, isto é, de um novo direito. A luta pela cidadania não se esgota na confecção de uma lei ou da Constituição porque a lei é apenas uma concreção, um momento finito de um debate filosófico sempre inacabado. Assim como o indivíduo deve estar sempre vigiando a si mesmo para não se enredar na alienação circundante, assim o cidadão, a partir das conquistas obtidas, tem de permanecer alerta para garantir e ampliar a sua cidadania.

A lei, portanto é um momentâneo equilíbrio de interesses e poder, uma condensação de forças, possível em determinado contexto, importante registro formalizado, embora possa ser superado por outras forças e em outros momentos. Discute Santos que, usualmente, as políticas que se referem à instância federal são consideradas de longo prazo enquanto que, “aos níveis de escala mais baixos, sobretudo o município, caberia a administração do curto prazo, frequentemente confundido com o cotidiano” (SANTOS, 1996b, p.108). De seu ponto de vista esta relação entre execução no cotidiano e poder municipal é equivocada, pois as regras de convivência do lugar possibilitam a consciência do homem e fazem dele ativo partícipe, um verdadeiro cidadão. Estas peculiaridades e expectativas de normas e procedimentos elaboradas localmente com participação cidadã da população e de educadores precisam expressar-se no texto das leis de SME.

Neste conjunto de ideias Santos converge com Ball (2001) quando diz que há diferentes contextos de políticas e que os textos das políticas constituem o contexto intermediário entre aquele em que os interesses sociais diversos se articulam e o contexto das práticas. Ball refere que os textos das políticas passam por processos de bricolagem, de espelhamento frente a outros textos, o que nos parece, acontece com o material empírico de nossa pesquisa nas articulações entre os diferentes níveis do Estado, entre diferentes municípios e no contexto das Associações de Municípios.

A criação de políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de ‘bricolagem’; um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de idéias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas, de teorias canibalizadas, de investigação, de adoção de tendências e modas e, por vezes, de investimento em tudo aquilo que possa vir a funcionar. A maior parte das políticas são frágeis, produtos de acordos, algo que pode ou não funcionar; elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção, disseminação de textos e, em última análise, recriadas em contextos de prática. (BALL, 2001, p. 102)

Compreendemos que os processos de bricolagem, canibalização, recorte, aperfeiçoamento, ensaio e modulação dos textos das políticas ocorrem em todos os níveis e instâncias do Estado, embora, como afirma Vieira, esteja ocorrendo no Brasil, especialmente a partir de meados dos anos 1990 “uma recentralização das decisões na esfera federal. Anula-se gradativamente a governabilidade dos Estados

sobre decisões que afetam não apenas os sistemas educacionais, mas o próprio pacto federativo” (VIEIRA, 2001, p. 142).

Os textos de leis de SME são, portanto, elementos do mundo constitucional (FREY, 2000), expressam intenções estruturadoras e institucionalizantes da educação em nível local e constituem uma cristalização de interesses resultantes de inúmeros processos de negociação, disputa, resignificação, articulados e reconfigurados em diferentes níveis e instâncias. Entende-se política estruturadora, com Frey (2000), como aquela que define instituições, processos, normatiza elementos referentes a uma área de ação; no caso das leis de SME, ações na área de educação local. Se as leis de SME podem ser construídas por bricolagem, processos de fragmentação, e atos de supressão e colagem de textos legais de outros níveis (seja do nível nacional, seja de instâncias subnacionais – estados e outros municípios) podem também ser articuladas como espaço de inovação, de previsão ou de estabelecimento de processualidades, de responsabilidades e de uma mais aprofundada e ampla cidadania.

Algumas considerações acerca do tempo e espaço são fundamentais para a discussão das leis de SME criadas no Rio Grande do Sul. Milton Santos afirma que o tempo pode ser discutido na perspectiva da sucessão e das coexistências ou simultaneidades.

A cada momento se estabelecem sistemas do acontecer social que caracterizam e distinguem tempos diferentes, permitindo falar de hoje e de ontem. Esse é o eixo das sucessões. Temos também, o eixo das coexistências, da simultaneidade. Em um lugar, uma área, o tempo das diversas ações e dos diversos agentes, a maneira como utilizam o tempo não é a mesma. Os respectivos fenômenos não são apenas sucessivos, mas concomitantes, no viver de cada hora (SANTOS, 1996a, p. 163).

Embora o uso do tempo seja diversificado, o tempo da simultaneidade reúne a todos nos espaços em que se encontram.

as diversas temporalidades se entrosam na ação conjunta, quer dizer, cada ação se dá em seu tempo, mas as diversas ações se dão conjuntamente. Isso é próprio da vida em sociedade. Todos estão agindo conjuntamente, com objetivos particulares que se diluem em um objetivo comum que é a vida social. Isto quer dizer que a vida social nas suas diferenças, desigualdades e hierarquias dá-se segundo tempos diversos que se casam, unem-se, anastomosam, entrelaçados no chamado viver comum. Este viver comum dá-se no espaço seja qual for a escala – do lugarejo, da grande cidade, da região, do país inteiro, do mundo (SANTOS, 1996b, p. 165).

É este viver comum que, reconhecendo a situação única de cada município, permite a formulação do título do presente artigo. Neste texto fala-se de sistemas municipais de ensino de um estado da federação, ensaiando-se uma leitura da multiplicidade das realidades locais sob a noção da figura legal de Sistema Municipal de Ensino.

SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: DIVERSIDADE DE CONTEÚDOS

Ainda que brevemente, será delineado o conteúdo das leis de SME, mencionando os procedimentos de análise e as temáticas abrangidas nas leis.

Na análise das leis de SME procurou-se estabelecer padrões configuradores, suficientemente abrangentes em relação ao conjunto de tópicos passíveis de inclusão, mas que também fossem capazes de contemplar a diversidade e de serem desdobrados de tal forma a demonstrar as diferenciações e gradações que o poder local imprimisse a cada tema. Preferiu-se, portanto, estabelecer padrões de análise sem aderir à definição de rumos previamente caracterizados na legislação – LDB. Por outro lado, os temas decorrentes, obviamente, não fogem do quadro legal nacional. Emergem de inúmeras e renovadas leituras dos textos das leis, resultando na expressão sintética, mas abrangente, dos padrões que configuram. Ou seja, para analisar o conteúdo das leis de SME procurou-se encontrar padrões, os quais resultaram em dez eixos ou temas apresentados em ordem, dos mais presentes aos menos presentes nos textos das leis de SME. São eles: (1) estrutura e organização da educação, (2) ação redistributiva, (3) gestão democrática, (4) valorização do professor, (5) planejamento/Plano Municipal de Educação, (6) recursos financeiros para a educação, (7) instituições escolares, níveis e modalidades, (8) regime de colaboração, (9) avaliação externa e articulação com o sistema nacional de avaliação, (10) atenção a peculiaridades locais. Cada lei de SME foi avaliada não apenas pela presença ou ausência do eixo/tema, mas em que nível de qualidade/detalhamento tal tema era tratado. Esta apreciação da “qualidade” ou nível em que cada tema foi apresentado em cada lei, expressou-se em pontuação: zero, um ou dois. Zero indica ausência de menção ao eixo/tema, um (1) indica presença, mas sem detalhamento, tema apenas referido, e dois (2) indica que o eixo/tema está presente e detalhado, apropriado de maneira mais específica naquele município. Assim, uma lei de SME pode obter vinte pontos no máximo. A seguir a apresentação sucinta do conteúdo de cada eixo/tema.

A totalidade das leis de SME cita ou detalha atribuições e competências de estruturas organizacionais da educação municipal (secretaria municipal de educação, conselho municipal de educação, conselho do FUNDEB, etc), demonstrando o quanto os conteúdos do inciso I do artigo 11 e do inciso III do artigo 18 da LDB – cabe aos municípios organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições de seus sistemas; os SME compreendem os órgãos municipais de educação –, marcam a compreensão de SME no país. Em segundo lugar, a declaração de ação redistributiva do município é bastante presente nos textos das leis de SME, embora não haja detalhes e nem indicações de critérios de operacionalização. A gestão democrática abrange desde a participação de profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola até a criação de estruturas de cunho abrangente e assembleístico, como conferência ou fórum municipal de educação, bem como a dinamização do

conselho municipal de educação, a instituição de eleição de diretores, dentre outras estratégias de configuração da gestão democrática.

A valorização do professor é declarada em três quartos das leis de SME, incluindo conteúdos como: carreira do professor, exigências de titulação, de formação continuada, condições adequadas de trabalho, declaração de tempo destinado a estudos e ao planejamento. Há inclusive leis que identificam alguns profissionais específicos vinculados à gestão e ao apoio pedagógico como diretor, supervisor, dentre outros (WERLE, MANTAY, ANDRADE, 2009; WERLE, 2009).

Várias leis de SME referem um plano municipal de educação como um instrumento importante de organização e articulação do sistema municipal numa perspectiva de futuro da educação no município. Destaca-se a importância e a relação deste tema com o da gestão democrática e com o papel do conselho municipal de educação na organização das forças locais para a elaboração e acompanhamento do plano municipal. Algumas leis referem a descentralização da gestão de recursos financeiros, articulando a gestão de recursos a procedimentos democráticos e ao repasse de recursos para escolas, objetivando agilidade e autonomia administrativa. Quando a referência é a descentralização de recursos para a escola, o conselho escolar desempenha papel relevante na articulação do plano e prestação de contas, demonstrando novamente como a gestão democrática evidenciada neste colegiado composto pela comunidade escolar articula transversalmente as leis de SME.

A LDB indica que a educação infantil e o ensino fundamental são de responsabilidade dos municípios, sendo esta uma responsabilidade compartilhada com a instância estadual. Há, entretanto, leis de SME que acrescem outros tipos e modalidades de ensino no escopo de ação municipal, tais como o atendimento de jovens e adultos, de pessoas com necessidades educativas especiais, o ensino médio e, inclusive, o ensino profissionalizante. O regime de colaboração entre as instâncias do estado para promover a educação é mencionada em poucas leis de SME, observando-se que é, em geral, enfatizada pelos municípios a relação com o Estado e não com a União.

Embora a LDB refira, em seu artigo 9º, que cabe à União assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade de ensino, também poucas leis de SME apresentam esta menção. Igualmente poucas leis de SME trazem em seu texto elementos específicos que indiquem sensibilidade e respostas às condições locais, tais como o atendimento a grupos etnicamente diferenciados, o atendimento a escolas rurais, dentre outras evidências de atenção a condições locais. Estes, de maneira geral, são os eixos temáticos que configuram as leis de SME do Rio Grande do Sul. Embora possa haver críticas quanto a estudos dos textos legais, reitera-se que esta pesquisa os considera, no caso das leis de SME, como uma possibilidade, uma manifestação de autonomia do poder local.

SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: DIMENSÃO DA SUCESSÃO, DA DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL

A LDB foi, no RS, um elemento desencadeador da organização da educação no nível dos municípios. Logo após a sua promulgação vários municípios do RS criaram seus SME. Em junho de 2007, 37% dos municípios do estado tinham SME.

O gráfico 1 apresenta o quantitativo de municípios que criaram SME no RS por ano.

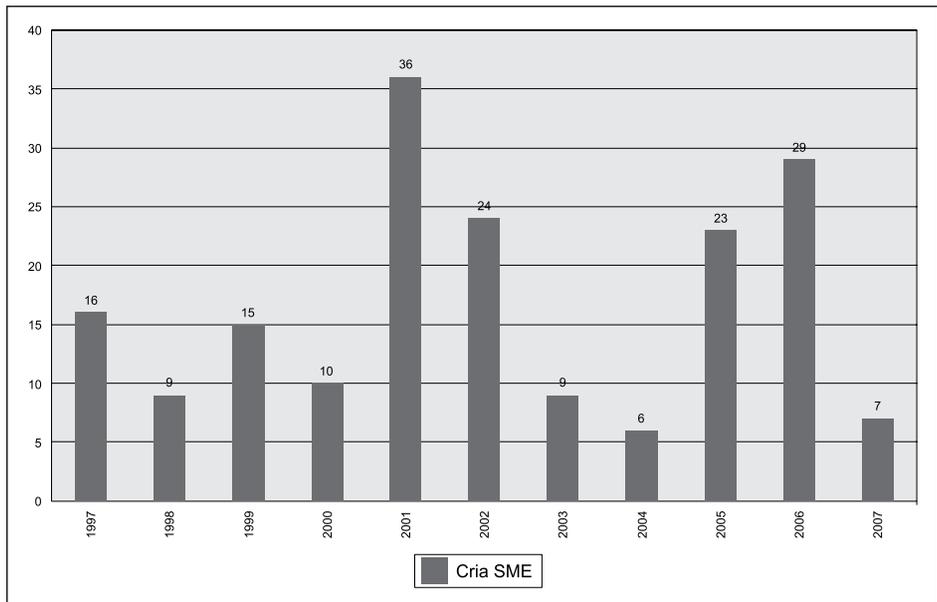


Gráfico 1. Número de municípios com Sistema Municipal de Ensino por ano de criação da Lei de Sistema - Rio Grande do Sul - Jan./1997 – Jun./2007

Os anos de 1998, 2001 e 2005 marcam a mudança de governo municipal e o gráfico acima indica impulso diferenciado, nestas datas, quanto ao quantitativo de SME criados.

Considerando o quadriênio 1997-2000, o primeiro ano foi o que mais contabilizou a criação de SME, pois somam 16, 9, 15 e 10 municípios que, respectivamente, nesses anos, criaram seu SME.

O ano de 2001 é palco de intensas alterações políticas no âmbito municipal. Novas equipes administrativas assumem em decorrência das eleições municipais ocorridas no ano anterior. Grande número de municípios, 36, cria seus SME neste ano. No espaço de um ano cria-se um volume significativo que corresponde a apro-

ximadamente três quartos dos que foram criados nos quatro anos anteriores. O ano seguinte, 2002, registra também intenso movimento nesse sentido, com a criação, em 24 municípios, de SME. Nos anos 2003 e 2004 o movimento de articulação da educação municipal na forma de constituição autônoma de SME é menor, com 9 e 6 leis editadas, respectivamente.

Há que registrar que no RS, no ano 2000, começaram também as alterações das leis de criação de SME, o que pode significar maior vitalidade da dimensão de autonomia e sugerir que os SME estão se tornando realidade na educação municipal. Com base em Milton Santos, referido anteriormente, afirma-se que alterar a lei de SME e regulamentar elementos que nela são apenas delineados, indica que em tais municípios a luta pela cidadania é vigilante e não se enreda na alienação da vida moderna e de políticas centralistas.

Com a alteração de governo municipal ocorrida novamente no final do ano de 2004, em 2005 assumem novas equipes e 23 municípios criam neste ano seus SME e 29 o fazem no ano seguinte. Os dados de 2007 são parciais e por isso não podem ser considerados neste momento de análise. As dimensões de sucessão e de simultaneidade são inspiradoras da apresentação dos dados desta pesquisa e do acompanhamento da criação de SME. Neste momento do estudo a troca de governo municipal afigura-se como um elemento explicativo importante para o crescimento de SME.

Quando assume uma nova administração municipal observa-se, portanto, uma tendência à criação de SME, talvez como forma de marcar o governo que está chegando e demarcar diferenças em relação ao anterior. Esta situação pode ser verificada em 1997, 2001 e 2005. É possível que os dois primeiros anos de governo sejam os mais dinâmicos em termos de atenção a questões da educação local, pelo que os dados deste estudo demonstram.

SUCESSÃO E SIMULTANEIDADE FRENTE AO CONTEÚDO DAS LEIS DE SME

A análise da criação de SME ao longo do tempo sugere várias indagações.

Com o passar do tempo as leis estão expressando SME mais amplos e melhor articulados?

Os eixos/temas que caracterizam os padrões configuradores das leis de SME do RS estão nos últimos anos assumindo dimensões mais qualitativas se comparadas com leis criadas nos anos 1990 e mais próximos do ano 2000?

Estas questões sugerem que sucessão e simultaneidade podem caminhar para produtivas formas de análise das leis de SME. A dimensão da coexistência e da simultaneidade configura-se, nesta proposta comparativa, não como uma data específica, como um exato e definido ano civil ou escolar. Ao contrário, ela sugere tempos aproximados, configurando um período mais ou menos largo em que diversas

ações de estruturação de SME emergem, evidenciando, pela coexistência, um padrão configurador do objeto de estudo – leis de SME. A dimensão de sucessão está, sim, colada a datas específicas (ano a ano) enquanto que a dimensão de simultaneidade procura identificar padrões em “momentos históricos ampliados”, tratados a partir de sua similitude, articulação e coexistência.

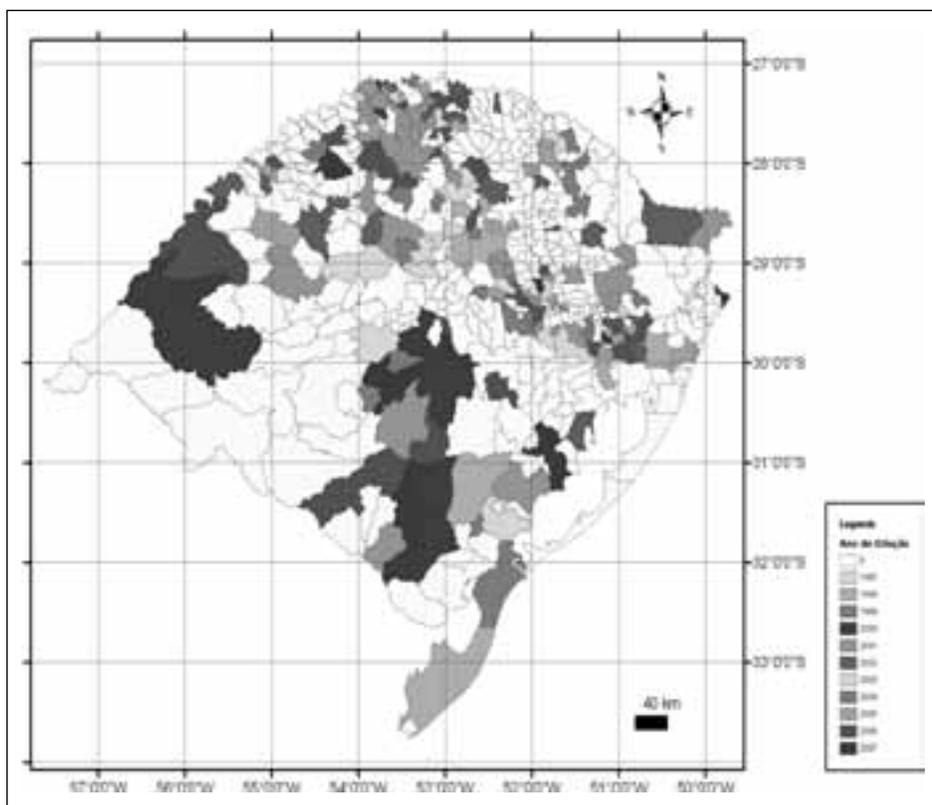
Estas dimensões de coexistência e simultaneidade estão operacionalizadas na forma de correlação no conjunto dos documentos analisados, entre o ano de criação da lei e o seu conteúdo, tratado, para cada eixo/tema, em níveis, com pontuação entre zero e dois. Para cinco eixos/temas encontra-se uma correlação positiva decorrente de pontuação mais alta em datas mais recentes. Ou seja, quanto maior o ano de criação da lei, isto é, quanto mais recente a lei de SME, maior o nível de qualidade com que os seguintes eixo/tema são expressos e incluídos na lei de SME: gestão democrática, valorização do professor, ação redistributiva, planejamento/plano municipal de educação, atenção a peculiaridades locais.

As leis de SME expressam, cada vez de forma mais explícita, abrangente e qualificada, os temas da gestão democrática, da valorização do magistério, da ação redistributiva, do planejamento municipal de educação e da atenção a peculiaridades locais. Em outras palavras, os SME do RS têm se mostrado, ao longo do tempo, progressivamente, mais atentos para estas importantes questões. Esta constatação evidencia a importância da criação de sistemas de ensino no nível municipal, como exercício de apropriação e de elaboração de estratégias para ocupação de espaços de autonomia e poder local em matéria de educação. Demonstra também o quanto os municípios são capazes de estruturarem interesses, intenções e projetos com relação à educação local, expressando-os na forma de lei, a qual institucionaliza e estrutura mais estavelmente a educação local. A estruturação do poder local na forma de SME possivelmente contribui para distanciar a educação municipal de tornar-se arena em que prevalecem ações clientelistas, patrimonialistas e de exacerbação do poder pessoal e de posição.

SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: SUCESSÃO E ESPACIALIDADE

Além da dimensão de sucessão analisada anteriormente, os dados serão tratados a seguir em sua distribuição espacial. Inicialmente analisa-se a distribuição em todo o espaço do estado do Rio Grande do Sul para então discutir-se a distribuição espacial frente a uma forma específica que os municípios tomam no RS, qual seja, a de organizar-se pela proximidade espacial na forma de associações de municípios.

Quanto à distribuição dos SME no espaço do RS verifica-se que não há concentração, estando os municípios que criaram SME espalhados por todo o estado. O mapa abaixo indica a distribuição de SME criados até julho de 2007 no RS.

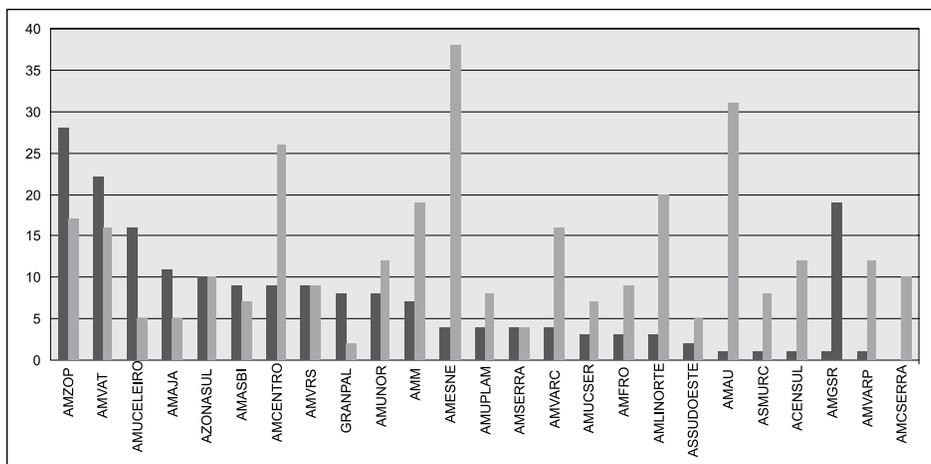


Mapa 1. Distribuição dos municípios com Sistema Municipal de Ensino por ano de criação da Lei de Sistema Rio Grande do Sul – Jan/1997 – Jun./2007

DISTRIBUIÇÃO POR ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

Os 496 municípios do RS organizam-se, por proximidade e localização, constituindo associações de municípios, em número de 25, designadas conforme características (econômicas, geográficas) da região na qual se situam. Cada uma destas associações vincula um número variável de municípios, entre 07 e 45. Realizou-se um levantamento de quantos municípios por associação procederam à criação de SME tentando identificar se algumas delas se caracterizariam por terem a grande maioria ou totalidade de seus municípios exercendo, autonomamente, maneiras próprias de organizar a educação local mediante a criação de SME.

Numa primeira vista, a vinculação dos municípios que criaram leis de SME com suas respectivas associações demonstra presença de SME em municípios de todas ou quase todas as associações. O mapa a seguir indica, com pontilhado, em cada associação de município, os que já criaram SME.



Mapa 1. Número de municípios com Sistema Municipal de Ensino por associação de município – RIO GRANDE DO SUL – Jan./1997 – Jun./2007.

Há grande diferenciação quanto ao número de municípios componentes das diferentes associações de municípios, mas podemos afirmar que há algumas cuja quantidade de municípios com SME sugere grande vitalidade em questões de gestão e autonomia na educação local.

ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS COM MAIOR DINÂMICA EM TERMOS DE CRIAÇÃO DE SME

As associações que mais têm municípios com leis de SME são a da Zona de Produção, com 28 municípios com SME, a do Vale do Taquari com 22 municípios com SME, e a Celeiro do Rio Grande com 17 municípios com SME.

A Associação dos Municípios da Zona da Produção – AMZOP – tem 16,47% dos municípios com SME criado. Entretanto, analisando o período em que tal criação ocorreu, verifica-se que a partir de 2001 é que os municípios daquela associação começaram a se organizar a respeito, tendo sido criados 9 leis de SME em 2001, 6 em 2002, 2 e 1 nos dois anos seguintes e 5 em 2005 e 5 em 2006.

Já na Associação dos Municípios do Vale do Taquari – AMVAT –, os processos de criação de SME iniciaram desde 1997, não tendo sido tão intenso e concentrado no tempo o volume de municípios que criaram SME.

Na Associação dos Municípios Celeiro do Rio Grande – AMUCELEIRO – a situação apresentou-se diferentemente. Um município, em 1997, criou seu SME e apenas no ano 2000 outros dois municípios também o fizeram. De qualquer forma, no ano de 2001, em todas essas três associações, foi quando ocorreu o maior número de constituição de SME.

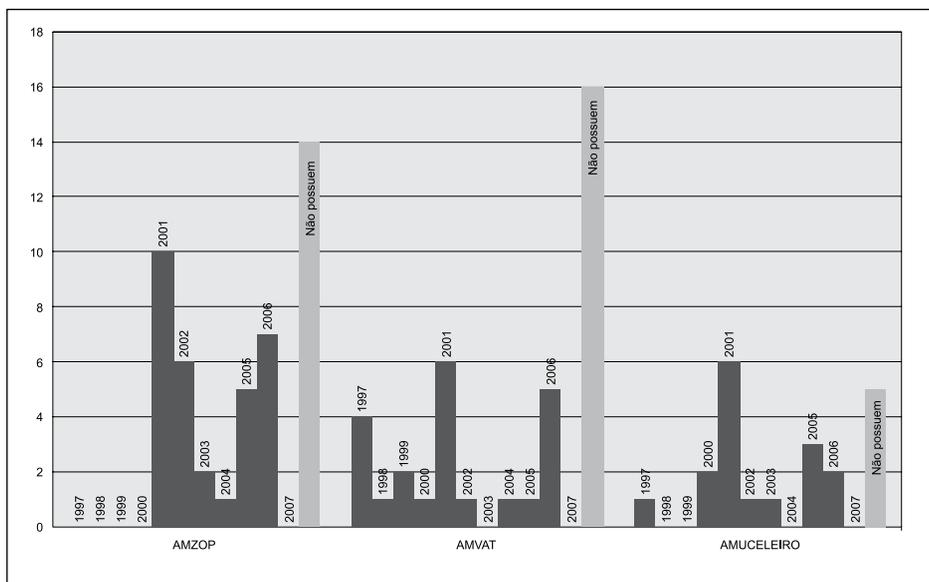


Gráfico 3. Associações de municípios que contam com maior número de municípios com Sistema Municipal de Ensino Rio Grande do Sul – Jan/1997 – Jun./2007

QUANTITATIVO DE ALUNOS DAS REDES MUNICIPAIS: IMPLICAÇÕES PARA A CRIAÇÃO DE SME

Como apresentado anteriormente, há associações de municípios com maior dinâmica em termos de instituição de SME. Esta discussão, entretanto, deve ser cotejada e revisada tendo em vista o número de alunos nas redes públicas locais. Embora o SME não seja uma proposta de estruturação apenas para escolas da rede municipal, seguramente municípios que têm rede muito diminuta precisam avaliar seriamente a necessidade e consequências de criar um SME próprio. A criação de seu SME exige pessoal técnico, estruturas de apoio, acompanhamento e recursos financeiros, humanos e materiais para qualificar a educação local.

Um levantamento do número de alunos das redes municipais do RS apresenta um cenário de prevalência de redes municipais muito pequenas. Há, no estado, 23 redes municipais com até 100 alunos matriculados e 215 com matrículas que variam de 101 a 500 alunos.

No total, 48% das redes municipais do RS somam, cada uma, até 500 matrículas.

Há 343 municípios no RS com redes públicas municipais com até 1.000 alunos, o que representa 69% do total de municípios do estado. Por outro lado, há oito municípios com redes públicas numerosas, entre 20.000 e 60.000 alunos.

A disparidade entre estes quantitativos de matrículas trazem necessidades e problemáticas diferentes para a administração da educação municipal. Por outro lado, a localização da população escolar acresce questões relacionadas a distância entre escolas e necessidade de deslocamento de alunos e/ou professores, dentre outras. As informações referentes ao número de alunos matriculados nas redes municipais do RS foram extraídos da tabela que o INEP disponibiliza, demonstrando o cálculo do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica com base na Prova Brasil 2005, possibilitando constatar que há poucos municípios com redes municipais muito grandes e, ao contrário, a grande maioria dos municípios rio-grandenses possui redes de escolas com poucas matrículas, o que repercute na criação de SME. Por isto não apenas a criação de SME deve ser investigada para a identificação de padrões configuradores dos SME, mas há que problematizar o que impulsiona o poder local a não criar o seu SME.

ELEMENTOS CONCLUSIVOS

O estudo dos SME é importante pela possibilidade de identificar iniciativas de trato autônomo da educação local. Sua existência pode ser um indicador de autonomia e efetiva descentralização, na medida em que cada município pode articular um conjunto de propostas que supere a transcrição do texto das LDB, avançar para além da reprodução de outras leis de municípios que já criaram seus SME e agregar elementos estruturadores significativos para a instituição da educação local.

Os períodos de troca de governo local parecem ser promissores para a criação de SME. Esta constatação sugere a necessidade de estudos qualitativos de forma a encontrar explicações mais contextualizadas para o aumento da instituição de SME nos primeiros anos de cada nova gestão dos governos municipais.

Desde 1997, ano seguinte da promulgação da LDB, Lei nº 9394/96, manifestou-se entre os municípios do RS interesse em criar SME. No primeiro ano foram criados SME em 15 municípios do RS. No ano 2000, um total de 48 municípios já tinha instituído seus SME, o que pode ser considerado um volume importante. No ano de 2001 ocorreu intensa alteração política no âmbito municipal em decorrência das eleições municipais do ano anterior. Grande número de municípios, 35, cria seus SME no ano 2000. No espaço de um ano são criados SME entre municípios do RS num volume significativo. Semelhante tendência foi verificada também no quadriênio 2001 a 2004. Em julho de 2007 o RS contava com 37% dos municípios com SME criados o que é um volume bastante significativo. Pergunta-se, entretanto: qual o motivo que leva a maioria dos municípios do estado a não se interessar por criar seu SME?

Uma das razões possivelmente esteja no fato de que as redes municipais de educação têm grandezas muito diferenciadas. Municípios com diminuto número de matrículas na rede municipal não têm demonstrado interesse por criar seu SME.

A análise na perspectiva da sucessão temporal demonstra progressivo aumento do número de municípios do RS com SME, no período 1997-2007. A correlação do conteúdo das leis de SME com o ano de criação das mesmas demonstra que as leis instituídas nos últimos anos do período em estudo são qualitativamente melhor estruturadas e formuladas do que as dos anos iniciais. Esta constatação pode encaminhar para outros estudos que identifiquem e analisem como os municípios que mais inicialmente criaram seus SME estão se organizando nos dias de hoje, se já alteraram as originárias leis de criação de SME, em que as alteraram, em que condições estas alterações foram propostas, dentre outras questões.

A criação de SME exige que o município tenha uma competência técnica, administrativa e política instalada para organizar, acompanhar e regulamentar questões relativas à educação. Com o mesmo número de funcionários, sem uma formação continuada atenta a estas questões, sem articulação com outras instâncias em regime de colaboração coerente e equilibrado não há como instalar SME que contribua para qualificar a educação.

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem fronteiras**, v.1, n.2, p. 99-116, jul./dez.2001.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n.21, p. 211 – 259, jun.2000.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 3.ed. São Paulo: Nobel, 1996. (b)

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Hucitec, 1996 (a).

VIEIRA, Sofia Lerche. Escola – função social, gestão e política educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto, AGUIAR, Márcia Ângela (org). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 139 – 146.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; THUM, Adriane Brill Thum; ANDRADE, Alenis Cleusa. Instituição do Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBP AE**, v.24, n.1, p. 79 – 110, jan./abr. 2008.

WERLE, Flávia Obino Corrêa, Organización de los sistemas de educación municipales en Brasil. **Anais X CIOIE, X Congresso Interuniversitário de Organização de Instituições Educativa**, Barcelona, 11 a 13 de dez. 2008.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; MANTAY, Carla; ANDRADE, Alenis Cleusa de. Direção de escola básica em perspectiva municipal. **Revista Educação PUCRS**, Porto Alegre, v.32, n.2, p. 139 – 149, 2009.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Políticas educacionais da instância municipal: focando a formação e a valorização docente. In: CENCI, Ângelo Vitorio; DALBOSCO, Cláudio; MÜHL, Eldon Henrique (org) **Sobre filosofia e educação: racionalidade, diversidade e formação pedagógica**. Ijuí/RS: Edijui, 2009. (no prelo).

❶ **FLÁVIA OBINO CORRÊA WERLE** é professora titular da Universidade do Vale do Rio dos Sinos; possui doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. E-mail: flaviaw@unisinos.br

❷ **ADRIANE BRILL THUM** é professora da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, com mestrado em Engenharia Florestal pela Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: adrianebt@unisinos.br.

❸ **ALENIS CLEUSA DE ANDRADE** é licenciada em Matemática, professora estadual, mestranda em educação na UNISINOS. E-mail: alenisb@yahoo.com.br.

Recebido em novembro de 2009.

Aprovado em junho de 2010.