

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO UNIVERSITÁRIO NORTE DO ESPÍRITO SANTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO NA EDUCAÇÃO BÁSICA**

**DÉBORA ZAGO BISSARO**

**SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: UMA ANÁLISE  
DA MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM TEIXEIRA DE FREITAS-BA**

SÃO MATEUS-ES

2019

**DÉBORA ZAGO BISSARO**

**SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: UMA ANÁLISE  
DA MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM TEIXEIRA DE FREITAS-BA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ensino na Educação Básica (PPGEEB) do Centro Universitário Norte do Espírito Santo (CEUNES) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ensino na Educação Básica, na linha de pesquisa Ensino, Sociedade e Cultura.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Márcia Helena Siervi  
Manso

SÃO MATEUS – ES

2019

Z18s Zago Bissaro, Débora, 1965-  
Sistema Municipal de Ensino: Uma análise da  
municipalização da educação em Teixeira de Freitas-Ba / Débora  
Zago Bissaro. - 2019.  
115 f. : il.

Orientadora: Márcia Helena Siervi Manso.  
Dissertação (Mestrado em Ensino na Educação Básica) -  
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro Universitário  
Norte do Espírito Santo.

1. Descentralização na educação. 2. Municipalização. 3. Sistemas  
de ensino. I. Siervi Manso, Márcia Helena. II. Universidade  
Federal do Espírito Santo. Centro Universitário Norte do  
Espírito Santo. III. Título.

CDU: 37

---


DÉBORA ZAGO BISSARO


**SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: UMA ANÁLISE DA  
MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM TEIXEIRA DE FREITAS-BA**

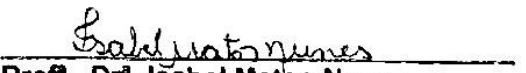
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ensino na Educação Básica da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ensino na Educação Básica.

Aprovada em 07 de agosto de 2019.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

  
Prof. Dr. Marcia Helena Siervi Manso  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Orientadora

  
Prof. Dr. Eliane Gonçalves da Costa  
Universidade Federal do Espírito Santo

  
Prof. Dr. Isabel Matos Nunes  
Universidade Federal do Espírito Santo

  
Prof. Dr. Marcia Regina Santana  
Pereira  
Universidade Federal do Espírito Santo

  
Prof. Dr. Adelar João Pizetta  
Universidade Federal do Espírito Santo

A Oziel, meu marido, meu amor e grande incentivador. A Lucas, filho amado. Vocês são parte de mim e eternos no meu coração.

## AGRADECIMENTOS

“Se Deus é um DJ, a vida é uma pista de dança, o amor é o ritmo e vocês... A música” (MOORE et al, 2004).

À Deus, pela inspiração.

À minha mãe, pelo exemplo.

Ao meu esposo e filho, pelo apoio incondicional.

À família, pela união.

À orientadora, por sua compreensão e paciência.

Aos professores do mestrado, pela aprendizagem.

Aos colegas do mestrado, pela luta.

Aos amigos, pela disponibilidade.

Aos participantes da pesquisa, pela contribuição.

Às Escolas Municipais João Mendonça e Solidariedade, pela compreensão.

Aos demais, pelo crédito.

Muito obrigada!

“Toda organização e administração, na medida em que cresce, tende a usar, inevitavelmente, processos de mecanização e uniformização. Como isto é, por assim dizer, incompatível com o processo educativo, quanto menor a unidade de serviços a administrar, tanto melhor será a administração, e tanto mais se evitarão os males irremediáveis do processo de mecanização das macro-organizações. Logo, a **administração municipal das escolas, enquanto não pudermos estabelecer a distrital, constituirá a melhor unidade administrativa do sistema escolar brasileiro. Também socialmente recomenda-se a responsabilidade local.** A escola, hoje, está sendo concebida como uma comunidade integrada dentro da comunidade maior da cidade, da vila ou do povoado. A administração local concorrerá para tornar possível essa integração, passando a escola a ser a instituição fundamental da comunidade, servindo-a e dela se servindo para a vitalidade e riqueza dos seus processos educativos.

Anísio Teixeira, **Congresso Nacional de Municipalidades**, abril de 1957 (grifo nosso).

## RESUMO

Esta dissertação teve como objeto de estudo o Sistema Municipal de Ensino, através da descentralização administrativa das ações do Estado pelo viés da municipalização do ensino fundamental na cidade de Teixeira de Freitas-BA. A questão principal do estudo se concentrou na transformação dos Municípios em ente federado a partir da Constituição de 1988, possibilitando o arranjo de um novo formato de gestão para a educação local, oportunizando a organização de sistemas de ensino que deveriam ser constituídos dentro dos princípios democráticos do regime de colaboração e autonomia. Em Teixeira de Freitas-BA, o sistema foi regulamentado pela Lei Municipal nº 252/99. Assim estudar o tema “Sistema Municipal de Ensino: uma análise da municipalização da educação de Teixeira de Freitas-BA, foi o propósito deste estudo, que teve como investigação o problema: O processo de municipalização da educação, com a criação do Sistema Municipal de Ensino em Teixeira de Freitas-BA, demandou uma autonomia ao órgão e conseqüentemente transformou a educação local em estruturadora do ensino fundamental? O objetivo geral foi analisar e compreender o processo de criação do Sistema Municipal de Ensino, com recorte histórico de 1999 a 2009, pelo processo da municipalização, como estratégia descentralizadora da educação de Teixeira de Freitas-BA e suas interlocuções nas políticas locais. A constituição do campo teórico, esteve fundamentado nos estudos de Both (1997), Verza (2000), Saviani e Werle (2006), Bordignon (2013) e outros, além disso no contexto baiano os trabalhos de Costa e Araújo (2008) e Raic (2009) também serviram de referência para esta dissertação. A pesquisa, do tipo qualitativa, teve ênfase no Estudo de Caso e foram utilizadas a análise documental e as entrevistas como procedimentos nesse estudo. Dentre os diversos resultados desta dissertação descobrimos que a história de criação do Sistema Municipal de Ensino teixeirense não teve como premissa a participação popular, mas o cumprimento legal pelo Município para que pudesse receber o repasse do então FUNDEF. Mostrando um caminho percorrido de forma centralizadora, configurando-se em uma política de governo e não em política de Estado.

Palavras-chave: Descentralização. Educação. Municipalização. Políticas Públicas. Sistema Municipal de Ensino.



## ABSTRACT

This dissertation had as object of study the Municipal System of Education, through the administrative decentralization of the actions of the State by the bias of the municipalization of elementary education in the city of Teixeira de Freitas-BA. The main question of the study focused on the transformation of the Municipalities into a federated entity from the Constitution of 1988, allowing the arrangement of a new management format for local education, providing the organization of education systems that should be constituted within democratic principles of the system of collaboration and autonomy. In Teixeira de Freitas-BA, the system was regulated by Municipal Law No. 252/99. Thus, to study the theme "Municipal Education System: an analysis of the municipalization of education of Teixeira de Freitas-BA, was the purpose of this study, whose research was the problem: The process of municipalization of education, with the creation of the Municipal System of Education Education in Teixeira de Freitas-BA, demanded an autonomy to the organ and consequently transformed local education into a structuring elementary school? The general objective was to analyze and understand the process of creating the Municipal Education System, with a historical cut from 1999 to 2009, through the municipalization process, as a decentralizing strategy for the education of Teixeira de Freitas-BA and its interlocations in local politics. The construction of the theoretical field was based on studies by Both (1997), Verza (2000), Saviani and Werle (2006), Bordignon (2013) and others, in the Bahia context, the works by Costa and Araújo (2008) and Raic (2009) also served as reference for this dissertation. Qualitative research was emphasized in the Case Study and documentary analysis and interviews were used as procedures in this study. Among the several results of this dissertation we found that the creation of the teixeirense Municipal Teaching System was not premised on popular participation, but the legal compliance by the Municipality so that it could receive the pass-through of the then FUNDEF. Showing a path traveled centrally, being in a policy of government and not in state policy

Keywords: Decentralization. Education. Municipalization. Public policy. Municipal System of Education.

## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 - Interfaces entre a pesquisa matriz e o banco de teses e dissertações da CAPES

FIGURA 2 - Mapa do Município de Teixeira de Freitas-BA

FIGURA 3 - Projeto de Lei para a criação do Sistema Municipal de Ensino

FIGURA 4 - Organização Estrutural do Sistema Municipal de Ensino (2001 e 2009)

## **LISTA DE GRÁFICOS**

**GRÁFICO 1 – Percentual de Docentes com Curso Superior em Teixeira de Freitas-BA**

## **LISTA DE QUADROS**

- QUADRO 1 - Identificação dos sujeitos participantes da pesquisa e suas características
- QUADRO 2 - Inventário de periódicos que relacionam os termos Municipalização, Sistema de Ensino e Sistemas Municipais de Ensino

## LISTA DE SIGLAS

ADCT	- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANPAE	- Associação Nacional de Política e Administração da Educação
BM	- Banco Mundial
CAF	- Câmara do FUNDEB
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CB/88	- Constituição Brasileira de 1988
CC	- Conselho Central
CEB	- Câmara da Educação Básica
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina
CEUNES	- Centro Universitário Norte do Espírito Santo
CNE	- Conselho Nacional de Educação
COMEC	- Conselho Municipal de Educação e Cultura
EBAP	- Escola Brasileira de Administração Pública
FAPESP	- Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96
MARE	- Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	- Ministério da Educação
PCN	- Parâmetros Curriculares Nacionais
PIB	- Produto Interno Bruto
PNE	- Plano Nacional de Educação
PROFORMAÇÃO	- Programa de Formação de Professores em exercício

REDAS	- Relatórios Descritivos das Ações da SMEC (Teixeira de Freitas-BA)
SME	- Sistema Municipal de Ensino de Teixeira de Freitas-BA
SMEC	- Secretaria Municipal de Educação e Cultura (TF/ BA)
UFBA	- Universidade Federal da Bahia
UNCME	- União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNEB	- Universidade Estadual da Bahia
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
TF/BA	- Teixeira de Freitas-BA

## **LISTA DE TABELAS**

- TABELA 1 - Número de matrículas x Taxa de crescimento do Ensino Fundamental (1997-2009)
- TABELA 2 - Total de alunos atendidos na Educação Infantil
- TABELA 3 - Total de alunos atendidos no Ensino Fundamental
- TABELA 4 - Recursos do FUNDEF/FUNDEB - Teixeira de Freitas-BA (1997 a 2009)

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1.2	CAMINHO METODOLÓGICO E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA.....	19
1.2.1	DEFINIÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO E OBJETIVOS.....	19
1.2.2	NATUREZA DA PESQUISA.....	20
1.2.3	PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS DA PESQUISA.....	22
1.2.3.1	ANÁLISE DOCUMENTAL E A ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA.....	23
1.2.3.2	ESTADO-DA-ARTE: A CONSTITUIÇÃO DO CAMPO TEÓRICO.....	27
<b>2</b>	<b>O CONEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....</b>	<b>45</b>
2.1	DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA.....	45
2.2	A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO A PARTIR DA DÉCADA DE 1990: ASPECTOS GERAIS.....	51
2.3	FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO: ASPECTOS GERAIS.....	55
<b>3</b>	<b>A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NA BAHIA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E ASPECTOS GERAIS.....</b>	<b>62</b>
<b>4</b>	<b>O CONTEXTO DA PESQUISA: O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE TEIXEIRA DE FREITAS-BA.....</b>	<b>68</b>
4.1	TEIXEIRA DE FREITAS-BA: UM POUCO DE SUA HISTÓRIA.....	68
4.2	O MUNICÍPIO E SUA ORGANIZAÇÃO EDUCACIONAL: A CRIAÇÃO DA REDE ESCOLAR EM TEIXEIRA DE FREITAS-BA.....	70
4.3	SISTEMA DE ENSINO DE TEIXEIRA DE FREITAS-BA: UM PERCURSO HISTÓRICO DE CRIAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO LOCAL.....	78
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>97</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>101</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Pesquisar é um processo de fato complicado, pois ao iniciar uma investigação e a caminhada até sua sistematização, traz durante esse percurso muitas dificuldades. Bourdieu (1989), afirma que nada é mais universal e universalizável do que as dificuldades. É com um olhar expressivo para essas dificuldades que procuramos compreender as políticas no âmbito da educação nacional com especial atenção sobre o processo de implementação da municipalização como via da descentralização educacional no Brasil.

Nas duas últimas décadas, o Banco Mundial (BM), através de suas diretrizes, provocou a mudança na economia mundial, obrigando os países considerados mais pobres da América Latina, a se adaptarem ao novo contexto, promovendo uma reforma estrutural dentro das vinculações das funções do Estado, por meio dos ajustes fiscais e da descentralização de funções para maior agilidade dos serviços prestados. No Brasil, a década de 1990, foi marcada por mecanismos de mercado “[...] reduzindo a capacidade e autonomia dos Estados e Municípios, mas tentando superar o modelo burocrático existente à época vigente” (Souza e Carvalho, 1999, p. 202).

As reformas educacionais ocorridas nas décadas de 1980 e 1990, durante a influência do neoliberalismo, trouxeram mudanças significativas para as políticas educacionais, tais como a gestão da educação, o financiamento, o currículo, a avaliação e a preocupação com a formação dos professores. Mas, historicamente, algumas características peculiares e mais pontuais mostraram que as mudanças na educação básica do país, promoveram uma modificação significativa na questão da centralização e da descentralização do poder, nas relações entre o público e o privado e principalmente nas discussões entre a relação quantidade e a qualidade da educação.

Sabemos que a trajetória das políticas de municipalização do ensino fundamental no Brasil, através da estratégia descentralizadora, remonta desde o Império, fazendo-se presente nas discussões políticas e nos textos legislativos; integrando-se ao processo evolutivo do sistema educacional brasileiro e inserida como estratégia para a municipalização da educação básica, dentro do contexto da Reforma do Estado, sendo considerada à época como simples reforma político-administrativa. Ao longo da história do Brasil, muitos foram os debates sobre a

política e a gestão educacional, com enfoque cada vez mais presente sobre a autonomia dos Municípios em relação à educação local.

Para efeitos dessa dissertação, tivemos como referência empírica o Município de Teixeira de Freitas-BA e como linha norteadora os acontecimentos e fatos ocorridos a partir da década de 1990, por entender que no decorrer deste período, várias foram as mudanças no panorama da política educacional brasileira.

Esta pesquisa teve como enfoque principal o campo das políticas públicas educacionais, entendidas aqui como um conjunto de propostas elaboradas pelo governo com a finalidade de verificar a autonomia do poder local<sup>1</sup>, voltadas especificamente para o ensino fundamental, com base no princípio do regime de colaboração entre os diversos níveis dos entes federados<sup>2</sup>, com uma abordagem específica a criação do Sistema Municipal de Ensino<sup>3</sup> na cidade de Teixeira de Freitas-BA, localizada no extremo sul do Estado da Bahia.

Em meio às discussões geradas sobre centralização e descentralização a Constituição Brasileira de 1988 (CB/88) normatizou um capítulo dedicado a educação, trazendo em seu bojo, no artigo 211 a organização dos sistemas de ensino nas três unidades federativas; União, Estado e Municípios; e este, com atuação prioritária no Ensino fundamental e Educação Infantil.

Percebemos que ao incluir este artigo, a CB/88 inseriu, num contexto mais real, as propostas efetivadas por Anísio Teixeira (1997), sobre a autonomia necessária aos Municípios e maior gerência da educação aos gestores locais efetivados, salientando que todo esse processo deve ser fundamentado numa democracia participativa das escolas públicas.

---

<sup>1</sup> Poder Local pode abranger tanto o Município quanto algo mais amplo, como uma região; ou ainda algo mais restrito, como um bairro ou vila. Seu caráter é mais sociológico, em contraponto à noção de governo local, que tem um enfoque mais próximo do Direito Administrativo ou Constitucional. Nesse sentido, a partir dos anos 90 o Poder Local passou a ser identificado não somente com a sede político-administrativa do governo municipal, ou seja, as sedes urbanas, cidades ou Municípios, mas também com as formas de participação e organizações populares florescentes, desenvolvidas em especial por redes societárias, unindo uma dimensão sociológica àquela geográfica-espacial (GOHN, 2001, p. 34- 35).

<sup>2</sup> “Entes Federados”, significa que o Brasil é uma Federação, ou seja, seus Estados e Municípios são autônomos e independentes, tendo que respeitar a Constituição Federal vigente e, cada Estado possui Constituição própria e cada Município sua Lei Orgânica.

<sup>3</sup> Considerando que a palavra “Sistema” possui diversos significados, esta pesquisa passou a utilizar o termo “Sistema Municipal de Ensino”, de acordo com o disposto na Lei Municipal nº 252 de 8 dez. 1999, que “Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Teixeira de Freitas e dá outras providências” (TEIXEIRA DE FREITAS, 1999).

Na época, tentando atender os princípios da redemocratização do país, decorrentes do movimento de reordenamento do capitalismo mundial, foram regulamentadas a Emenda Constitucional nº 14 de 1996 (EC 14/96), que implantou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394 no ano de 1996 (LDB), “[...] ditando as diretrizes e as bases de organização de todo o sistema educacional” (NEVES; CASTELLO, 2010, p. 3).

Cumprir observar, que tais documentos, conferiram prerrogativas aos Municípios para organizarem seus Sistemas Municipais de Ensino, considerando os princípios da autonomia e da liberdade de cada um de acordo com este aparato legal existente. Todo esse movimento de redemocratização despertou questões que acabaram por delinear nosso campo de estudo, tais como:

- entender o processo de organização de um Sistema Municipal de Ensino em um Município específico;
- conhecer os órgãos integrantes de tal Sistema Municipal de Ensino;
- entender como este Sistema Municipal de Ensino se articula com a Secretaria Municipal de Educação local.

Diante dessas considerações que permearam a problemática deste estudo, a pesquisa “SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: UMA ANÁLISE DA MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM TEIXEIRA DE FREITAS-BA” teve como abordagem principal as políticas públicas educacionais no âmbito local, com especificidade na lei que criou seu Sistema Municipal de Ensino e os órgãos que o integram e, como estes se articulam, ancorados pelos documentos oficiais legitimados e reconhecidos nacionalmente que tratam da educação nacional e do SME.

Este estudo respaldou-se no recorte histórico dos anos de 1999 a 2009, por considerarmos que tal período representou o assentamento das políticas públicas educacionais para o Município de Teixeira de Freitas-BA, subsidiado pelo Sistema Municipal de Ensino. Quanto à década de 1990, foi pontuada em razão da desvinculação ensino fundamental do controle da Secretaria de Educação do Estado da Bahia, que implementou no período de 1996 a 2002 o Programa de Modernização e Reforma do Estado (1995), através do Decreto nº 7.254 de 1998 e também

constituiu o momento em que a Lei Municipal nº 252/99 teve sua aprovação, dispondo em seu texto sobre a criação do sistema.

Por ser professora da rede escolar municipal de ensino desde o ano de 2006, as questões sobre a educação municipal despertaram o interesse em pesquisar sobre a diversidade de acontecimentos vividos tanto nas escolas como no âmbito da Secretaria Municipal de Educação. A partir de então, percebemos a importância do Sistema Municipal de Ensino para a organização da educação Teixeiraense, sua relação com os órgãos que o compõe e seu papel enquanto articulador junto à comunidade do Município.

Considerando o contexto local, o Município de Teixeira de Freitas-BA, a ideia deste trabalho tem como propósito contribuir para a ampliação do debate sobre a municipalização do ensino fundamental, com eixo principal na criação do Sistema Municipal de Ensino no âmbito local.

Para a apresentação deste estudo, iniciamos com a Introdução com o subitem intitulado “CAMINHO METODOLÓGICO E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA”, discorrendo sobre o objeto da pesquisa, o Sistema Municipal de Ensino de Teixeira de Freitas, os objetivos gerais e específicos. Além disso, a definição da natureza da pesquisa como qualitativa através do estudo de caso, também tratou dos procedimentos e instrumentos utilizados na mesma como a análise documental e a entrevista semiestruturada, finalizando este capítulo com a constituição do campo teórico que subsidiou essa dissertação.

O Capítulo 2, “O CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA”, teve como propósito demonstrar o processo da descentralização da educação no Brasil, a partir da década de 1970, pelo viés da municipalização do ensino fundamental, trazendo uma abordagem histórica da influência das Agências Internacionais como: o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Além do mais, apresentamos as formas existentes de financiamento da educação básica nesse país e como influenciaram todo esse contexto.

O Capítulo 3, “A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS”, fez uma contextualização histórica sobre o processo de descentralização da educação na Bahia, destacando que este Estado foi pioneiro nesse movimento, impulsionando seus respectivos Municípios a criarem o Sistema de Ensino local.

No Capítulo 4, intitulado “O CONTEXTO DA PESQUISA: O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE TEIXEIRA DE FREITAS-BA”, discorreremos primeiramente sobre a origem e nascimento do Município, contando um pouco sobre sua história, depois descrevemos sobre o surgimento de sua rede escolar e os caminhos percorridos até a criação o seu Sistema Municipal de Ensino e todo o processo de organização da sua rede escolar. No último capítulo apresentamos nossas considerações finais, bem como, as conclusões desta pesquisa. São apresentadas, ainda, as fontes que serviram de referência para este estudo e os anexos contendo os documentos estudados.

## 1.2 CAMINHO METODOLÓGICO E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

Delineando o caminho teórico-metodológico da investigação, essa dissertação teve como característica o estudo desenvolvido através da pesquisa exploratória, adotando uma metodologia ancorada na abordagem qualitativa a partir de um Estudo de Caso (EC), em torno da criação do Sistema Municipal de Ensino do Município de Teixeira de Freitas-BA.

Assim, entendendo a necessidade de apreender a realidade e compreendendo nosso papel enquanto pesquisadores, abordamos os procedimentos do estudo que consideramos mais adequados para fornecer-nos dados e informações sobre o objeto investigado, estabelecendo uma relação entre o teórico e o empírico, adotando estratégias que possibilitaram o desenvolvimento do fenômeno pesquisado.

Com esse propósito, apresentamos a seguir a metodologia adotada, os objetivos propostos e a organização dos dados para a análise dos resultados encontrados.

### 1.2.1 DEFINIÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO E OBJETIVOS

A investigação em pauta trouxe como problema “O processo de municipalização da educação, com a criação do Sistema Municipal de Ensino em Teixeira de Freitas-BA, demandou uma autonomia ao órgão e conseqüentemente transformou a educação em estruturadora da educação básica?”

Buscando elementos para análise do problema citado, outras questões nortearam esse percurso:

- Qual a importância da criação do Sistema Municipal de Ensino para o Município de Teixeira de Freitas-BA?
- Quais são as suas características principais?
- Quais são os órgãos que compõem sua estrutura?
- Existe viabilidade de autonomia tanto administrativa quanto financeira do sistema?
- Quais são as políticas públicas municipais que foram implementadas pelo Sistema de Ensino?

Com relação ao objetivo geral, tivemos a pretensão de analisar o processo de criação do Sistema de Ensino pelo processo da municipalização, como estratégia descentralizadora da educação de Teixeira de Freitas e suas interlocuções nas políticas públicas locais. Com essa finalidade delineada foram escolhidos os seguintes objetivos específicos:

- Analisar o processo de municipalização da educação de Teixeira de Freitas;
- Analisar as leis nacionais e municipais que viabilizam a criação dos Sistemas de Ensino;
- Identificar a existência de políticas públicas da educação elaboradas pelo Sistema de Ensino;
- Pesquisar os níveis de autonomia e suas perspectivas no Sistema de Ensino;
- Investigar neste estudo se o processo de municipalização do ensino fundamental possibilita o atendimento à demanda educacional local.

### 1.2.2 NATUREZA DA PESQUISA

O estudo das políticas educacionais no Brasil há muito desperta o interesse dos estudiosos de vários segmentos. Esse campo de estudo multiplica-se vertiginosamente gerando a possibilidade de investigação. Assim, a pesquisa sobre o Sistema Municipal de Ensino de Teixeira de Freitas, foi realizada com base nos princípios da abordagem qualitativa e o Estudo de Caso como estratégia metodológica.

A respeito dos processos qualitativos, empregam diferentes alegações de conhecimento, estratégias de investigação e métodos de coleta de dados. Baseiam-se em informações de texto e imagem, passos únicos na análise de dados e estratégias diversas de investigação (CRESWELL, 2007, p. 23).

Bogdan e Biklen (1994, p. 47-50), explicam que o processo de investigação qualitativa possui algumas características importantes:

- Na investigação qualitativa a fonte directa [sic] de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal;
- A investigação qualitativa é descritiva;
- Os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos;
- Os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva;
- O significado é de importância vital na abordagem qualitativa.

Tais características serviram de eixos norteadores para a busca das informações *in loco* na tentativa de sistematizar e organizar os processos investigativos deste trabalho. A relevância da pesquisa qualitativa baseou-se na pluralidade de investigação nas diversas áreas do conhecimento, dentro de contextos sociais da vida cotidiana, mas sem deixar de lado o conhecimento teórico desenvolvido anteriormente.

Os investigadores qualitativos estabelecem estratégias e procedimentos que lhes permitam tomar em consideração as experiências do ponto de vista do informador. O processo de condução de investigação qualitativa reflecte [sic] uma espécie de diálogo entre os investigadores e os respectivos sujeitos, dado estes não serem abordados por aqueles de uma forma neutra (BOGDAN e BIKLEN, 1994, p. 51).

Flick (2009), descreveu que a pesquisa qualitativa possui aspectos essenciais que a difere da pesquisa quantitativa, que consistem na escolha adequada dos métodos.

Os aspectos essenciais da pesquisa qualitativa consistem na escolha adequada de métodos e teorias convenientes; no reconhecimento e na análise de diferentes perspectivas; nas reflexões dos pesquisadores a respeito de suas pesquisas como parte do processo de produção de conhecimento; e na variedade de abordagens e métodos (FLICK, 2009, p. 23).

Estudar processos, temáticas diversas e porque não os recortes de campo ou casos específicos tem sido amplamente amparado, na sua maioria, pela pesquisa qualitativa que

[...] se opõe à visão positivista de objetividade e de separação radical entre sujeito e objeto da pesquisa [...]. Os cientistas buscam compreender os valores, crenças, motivações e sentimentos humanos, compreensão que só pode ocorrer se a ação é colocada dentro de um contexto de significados (GOLBENDERG, 2009, p. 19).

Com vistas a atingir os resultados propostos neste estudo, esta pesquisa caracterizou-se pelo estudo de caso, um estudo singular, bem particularizado em si mesmo e claramente delimitado pelo pesquisador, tendo como referência o Sistema de Ensino de Teixeira de Freitas-Ba. São características fundamentais do Estudo de Caso, segundo Lüdke e André (1986, p.18):

1. Visam à descoberta;
2. Enfatizam a interpretação em contexto;
3. Buscam retratar a realidade de forma completa e profunda;
4. Usam uma variedade de fontes de informação;
5. Revelam experiência vicária<sup>4</sup> e permitem generalizações naturalísticas;
6. Procuram representar os diferentes e às vezes conflitantes pontos de vista presentes numa situação social;
7. Os relatos do EC utilizam uma linguagem e uma forma mais acessível do que os outros relatórios de pesquisa.

O estudo de caso foi delineado a partir da estruturação definida por Lüdke e André (1986, p. 19), assim descrito:

1. Fase exploratória – é o momento de especificar as questões ou pontos críticos, de estabelecer os contatos iniciais para a entrada em campo, de localizar os informantes e as fontes de dados necessários para o estudo;
2. Delimitação do estudo – nesse momento identificamos os elementos chaves e os contornos aproximados do problema. Iniciamos a coleta de informações, dialogando com, mais ou menos estruturados e técnicas mais ou menos variadas de acordo com o seu objeto de estudo;
3. Análise sistemática e elaboração do relatório – analisar os dados coletados procedendo a sua transcrição em forma de relatório, para que se possa fazer um confronto entre teoria-prática;
4. Prática do estudo de caso – o estudo de caso “qualitativo” ou “naturalístico” encerra um grande potencial para conhecer e compreender melhor os problemas da escola.

Dentro dessa perspectiva, os caminhos trilhados para a organização estrutural desta pesquisa, foram ancorados nas entrevistas semiestruturadas e na análise documental, nos órgãos que integram o Sistema Municipal de Ensino de Teixeira de Freitas-BA: Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), Conselho Municipal de Educação e Cultura (COMEC) e também na Câmara Municipal de Vereadores, com intuito de verificar como foi o processo legislativo de tramitação da lei que aprovou a criação do SME.

A delimitação desse contexto de investigação para a constituição do caso em estudo deu-se a partir da homologação da Lei Municipal nº 252/99, promulgada em oito de dezembro do ano

---

<sup>4</sup> Que faz as vezes de outrem ou de outra coisa. Diz-se do poder exercido por delegação de outrem (FERREIRA, 1999, p. 2069).



de mil novecentos de noventa e nove, efetivando a criação do Sistema Municipal de Ensino em Teixeira de Freitas. Contribuindo para o estabelecimento de informações que permitiram uma análise mais profunda da organização, interação e articulação deste sistema local, apropriando-nos de suas concepções, estratégias e outros fatores que permitiram uma atuação espontânea dos sujeitos da pesquisa.

### 1.2.3 PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS DA PESQUISA

Após a contextualização teórica, para que esta pesquisa continuasse seu caminho investigativo, foi necessária uma análise criteriosa de documentos dos arquivos da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), quando da implantação do Sistema de Ensino e estes, fonte primária e principais dessa dissertação. Segundo Resende (2007, p. 23), “Analisar os dados qualitativamente significou trabalhar todo o material documental obtido durante a pesquisa [...]”, e sendo considerados essenciais ao estudo de caso, foram utilizados os instrumentos metodológicos de coleta de dados que contribuíram para essa dissertação. Nesse entendimento, as questões desse estudo foram trabalhadas a partir da análise documental e da entrevista semiestruturada.

#### 1.2.3.1 ANÁLISE DOCUMENTAL E A ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

A análise documental caracterizou-se pela pesquisa “[...] de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” (GIL, 2008, p. 45). A utilização de documentos para a pesquisa proporcionou uma riqueza de informações, pois elas podem ser trabalhadas em várias áreas, como a de ciências humanas e sociais, aproximando o entendimento do objeto na sua contextualização histórica e sociocultural (ALMEIDA; GUINDANI; SÁ-SILVA, 2009).

Goldenberg (2002, p. 14) sintetizou esse pensamento afirmando “[...] o que determina como trabalhar é o problema que se quer trabalhar: só se escolhe o caminho quando se sabe aonde se quer chegar”, e o uso da análise documental permitiu ao pesquisador uma reconstrução da história vivida, pois

[...] o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente [sic], ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (CELLARD, 2008, p. 295).

Oliveira (2007, p. 70), argumentou que:

“[...] na pesquisa documental, o trabalho do pesquisador (a) requer uma análise mais cuidadosa, visto que os documentos não passaram antes por nenhum tratamento científico, [...] como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação”.

Sendo assim, foram reunidos um conjunto de documentos públicos para fins de estudo e análise, os quais cumpriram seu papel como técnica exploratória e, posteriormente contextualizados com os demais instrumentos do trabalho. Temos então as fontes primárias, “[...] dados originais, a partir dos quais se tem uma relação direta com os fatos a serem analisados, ou seja, é o pesquisador (a) que analisa” (ALMEIDA; GUINDANI; SÁ-SILVA 2009, p. 6), e subsidiando este estudo, os documentos utilizados foram:

- Lei Municipal nº 252/99 de criação do Sistema Municipal de Ensino;
- Relatórios da Secretaria Municipal de Educação<sup>5</sup>.

Estes documentos foram selecionados porque compõem o campo das políticas públicas educacionais, ligados aos processos de descentralização, municipalização, voltados para a criação do SME no Município de Teixeira de Freitas-Ba. Outras fontes também nortearam esta pesquisa, consideradas secundárias, pois “[...] compreende-se a pesquisa de dados de segunda mão, ou seja, informações que foram trabalhadas por outros estudiosos e, por isso, já são de domínio científico, o chamado estado da arte do conhecimento” (OLIVEIRA, 2007, p. 32).

Assim, alguns documentos oficiais que regulamentaram a educação brasileira, serviram também de aporte teórico para o entendimento do processo de criação do Sistema Municipal de Ensino.

---

<sup>5</sup> Os relatórios utilizados nessa pesquisa foram documentos setoriais encontrados na Secretaria Municipal de Educação durante o período de investigação e foram denominados de Relatórios Descritivos das Ações da SMEC e para facilitar o entendimento da escrita, doravante serão identificados com a sigla REDAS.

Na esfera Federal:

- Manifesto dos Pioneiros da Educação da Educação Nova, criado em 1932, tendo como um dos principais signatários, Anísio Teixeira. O referido documento pontuou a desorganização do aparelho escolar, propondo ao Estado um plano geral de educação, defendendo a escola única, pública, laica, gratuita e obrigatória;
- Constituição da República Federativa do Brasil, publicada em 1988, que inovou ao inserir uma seção específica para a educação, mais especificadamente os artigos 205, 206, 211, inovando ao transformar os Municípios em entes federados e autônomos e com a liberdade de criar seus Sistemas de Ensino;
- Relatório do Banco Mundial, de 1992, documento este que colocou em evidência a questão da descentralização administrativa, tendo como primazia a educação básica, incentivando a municipalização do ensino, isso de forma induzida pelo Banco Mundial como forma de reduzir as ações Estatais;
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394, publicada em 1996, normatizando as ações para a educação no Brasil, organizando todos os níveis e etapas, destacando o artigo 8º e seus respectivos parágrafos 1º e 2º, que regulamentaram os Sistemas de Ensino;
- Emenda Constitucional nº 14, de 1996, alterando os artigos 34, 208, 211 e 212 da CB/88, onde acrescentaram a aplicação do mínimo exigido da receita “[...] resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”; quanto ao artigo 211, foram inseridos mais dois parágrafos, passando a ter a seguinte redação:

[...] § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. § 2º Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. [...] (BRASIL, 1988).

- Lei nº 9.424, de 1996, que institucionalizou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), fundo de natureza contábil, foi instituído pela EC 14/88, modificando a estrutura de financiamento do ensino fundamental e subvinculando a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação, introduziu novos

critérios de distribuição e utilização dos impostos dos Estados e Municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino no Brasil;

- Lei nº 11.494, de 2007, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao FUNDEF, formado na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Além desses recursos, a título de complementação, compõe ainda uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Sua vigência foi estabelecida para o período 2007-2020 e sua implantação ocorreu em 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída em 2009.

Na esfera Estadual:

- Decreto Estadual nº 7.254, promulgado em 1998, tratando do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para o atendimento do ensino fundamental, na Bahia, através de celebração de convênio entre estes entes federados, na forma de colaboração, organização e avaliação dos Sistemas Municipais de Ensino, o referido decreto foi decorrente do processo da descentralização da gestão educacional no Estado;

Na esfera Municipal:

- Lei nº 252, publicada no ano de 1999, dispendo sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Teixeira de Freitas-Ba;

Outro instrumento importante para este estudo foi a entrevista semiestruturada, pois ajudou a estabelecer uma maior aproximação entre pesquisador e os sujeitos participantes desta pesquisa, tornando os registros dos documentos mais fidedignos. Esse processo “[...] fornece dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação [...]” (BAUER e GASKELL, 2002, p. 65).

A entrevista como instrumento de investigação foi imprescindível “[...] para que pudéssemos resgatar, através da fala dos participantes, aspectos importantes da sua vida profissional [...]” (ARAÚJO, 2008, p. 12), e sua influência no processo da organização da rede escolar

municipal. Para o desenvolvimento deste trabalho e como fundamento metodológico da pesquisa qualitativa, procuramos por indivíduos envolvidos na formação da educação básica de Teixeira de Freitas e; por conseguinte, no processo de criação do Sistema Municipal de Ensino. A partir das suas vivências, compreendemos e interpretamos o contexto desse estudo.

Assim, participaram desta pesquisa, os Secretários Municipais de Educação, os Coordenadores e Técnicos Administrativos do SME e o representante do Conselho Municipal de Educação, que atuaram no período de 1999 a 2009. Entre as pessoas que participaram do processo de criação do sistema e que estavam no cargo de Vereadores na época, não houve concordância em contribuir com este, mesmo ainda residindo no Município.

Com base na informação acima citada e dada as especificidades de informações sobre os participantes da nossa pesquisa, organizamos o Quadro 1 apresentando alguns aspectos que os caracterizam.

**Quadro 1** – Identificação dos sujeitos participantes da pesquisa e suas características.

<b>SUJEITOS PARTICIPANTES</b>	<b>PERÍODO QUE ATUA NA EDUCAÇÃO</b>	<b>PERÍODO DE ATUAÇÃO JUNTO À SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO</b>	<b>CARGO EXERCIDO</b>
Walter Anjos	Mais de 20 anos	1988 a 2004 – Governo Municipal Wagner Ramos de Mendonça	Secretário Municipal de Educação
Danilo Pondes	Mais de 10 anos	2008 a 2009 – Governo Municipal de Padre Aparecido Stauffer	Secretário Municipal de Educação
Neiva Machado	Mais de 15 anos	2003 a 2009	Coordenadora do SME
Fausto Saraiva	Mais de 10 anos	2009 a 2016	Coordenador do SME
Agenólia Sérvia	Mais de 20 anos	2009 a 2019	Presidente do COMEC
Suzana Amorim	Mais de 15 anos	2007 a 2016	Técnica Administrativa do SME

**Fonte:** Elaborado pela autora (2018).

Por questões éticas os nomes verdadeiros dos participantes da pesquisa (Quadro 1), foram preservados e substituídos por nomes fictícios para designá-los.

Assim, as entrevistas seguiram um roteiro preestabelecido a partir de um protocolo<sup>6</sup>, contendo as orientações mais importantes para o sujeito que participou da entrevista. Esse tipo de entrevista seguiu um roteiro (APÊNDICE)<sup>7</sup>. Esse tipo de instrumento possibilitou obter informações mais concretas sobre a temática em pauta.

Importante salientar, antes de tudo, que o objetivo deste tópico foi mostrar os documentos oficiais, que nortearam os caminhos para a criação do SME, também pontuou os sujeitos que participaram dessa pesquisa, demonstrando seu papel influenciador nesse processo. Nesse sentido, apresentamos a seguir, alguns dos teóricos que estudaram e escreveram sobre o Sistema Municipal de Ensino.

#### 1.2.3.2 ESTADO DA ARTE: A CONSTITUIÇÃO DO CAMPO TEÓRICO

Nesse tópico, apresentamos o entendimento do campo teórico trilhado por alguns estudiosos, que escreveram sobre o Sistema Municipal de Ensino, servindo para fundamentar essa pesquisa. A revisão da literatura existente, segundo Boaventura (2004, p. 43), “[...] não é um amontoado do que se leu, e tampouco uma coleção de resumos. Revisão da literatura é discussão do que foi encontrado e relacionado com o problema”.

Assim, após definirmos o objeto de investigação da presente pesquisa, iniciamos o levantamento de trabalhos que se aproximassem do tema, mapeando a literatura clássica e a mais recente que trataram do tema, com o recorte temporal a partir de 1988, que se justificou pela aprovação da CB/88 e das leis complementares: a LDB, a EC 14/88 e as leis referentes a criação do FUNDEF/FUNDEB.

Procuramos nos apoiar nas produções acadêmicas que contribuíram para a fundamentação e compreensão das articulações para a criação dos Sistemas Municipais de Ensino e da compreensão dos sujeitos participantes desta pesquisa. Tal procedimento possibilitou uma fundamentação mais compreensiva dos movimentos a favor da “[...] nova regulação assentada na descentralização e em maiores flexibilidade e autonomia local [...]” (OLIVEIRA, 2011, p. 327), pelo viés da municipalização, organizando a educação no âmbito local, através de seus

---

<sup>6</sup> Termo utilizado por Creswell (2007, p.194) para designar o registro de informações durante a entrevista.

<sup>7</sup> Apêndice A - Roteiro da entrevista.

Sistemas Municipais de Ensino, bem como, a reflexão sobre as políticas públicas educacionais incorporadas na atualidade, em nosso país.

Deste modo, esta pesquisa trabalhou com categorias mais voltadas para a gestão democrática e a autonomia do ensino público, vinculados ao SME, na medida em que foi

[...] reivindicada pelos movimentos sociais durante o período da ditadura militar, tornou-se um dos princípios da educação na Constituição brasileira de 1988, abrindo uma perspectiva para resgatar o caráter público da sua administração (KUROSKI, 2013, p. 95).

Este novo período promoveu o restabelecimento, através da sociedade civil, sobre a educação pública com ações, que evidenciaram um sistema mais participativo, como os Conselhos, eleições para dirigentes escolares, a garantia de liberdade de expressão, o acompanhamento e fiscalização dos recursos para as escolas e a melhoria dos salários dos professores. Sua característica mais importante advém do artigo 206 da Carta Magna, inciso VI, “[...] gestão democrática do ensino público, na forma da lei [...]”, efetivados também na LDB, em seu artigo 14, que detalhou um pouco mais o entendimento por gestão democrática do ensino público:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme 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 (CASTELLO; NEVES, 2010, p. 9).

Da leitura desses dispositivos da CB/88 e da LDB derivam algumas implicações para os Municípios. Em primeiro lugar, o documento mais adequado para a definição das normas de gestão democrática é a lei. Ao fazê-lo, o Sistema Municipal de Ensino deve assegurar a participação dos profissionais da educação e das comunidades escolares ou equivalentes, devendo ainda fixar normas de funcionamento para a organização da educação escolar.

A gestão democrática como concebida pela Constituição foi inovadora, sobretudo após anos de ditadura militar; e a democratização da educação exige para sua efetivação a descentralização e mais autonomia para as unidades escolares, esta, fundamentada tanto na CB/88 e na LDB, em seu artigo 15, quando afirmou que: “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, [...]” (BRASIL, 1996).

Assim, compreendemos que a gestão democrática “[...] está associada ao compartilhamento de responsabilidades no processo de tomada de decisão entre os diversos níveis e segmentos de autoridade do sistema de ensino e de escolas” (LÜCK, 2006, p. 44).

As grandes mudanças econômicas ocorridas globalmente provocaram alterações no sistema capitalista, de centralizador em sua estrutura político-administrativa, passou a vislumbrar um novo cenário, os quais podemos destacar em termos gerais a descentralização dos entes federados do Estado brasileiro e a universalização de serviços públicos. A política educacional passando pela redemocratização vigente à época, em meio à um processo de regime de colaboração, teve um impulso maior somente com o advento da Lei de Diretrizes de Bases da Educação em 1996.

A CB/88, sinalizou essa ideia de Sistema de Ensino descrevendo em seu artigo 211, que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”. Consagrando assim aos Municípios, a prerrogativa política da autonomia para organizar e gerir suas próprias regras da educação.

Neste novo contexto, vários estudiosos teorizaram sobre descentralização, municipalização e Sistema Municipal de Ensino, sobretudo Teixeira (1957), Gadotti (1993), Costa (1995), Both (1997), Verza (2000), Bueno (2004), Martins (2004), Saviani (2006), Werle (2006), Oliveira (2007), Vieira (2008), Cunha (2009), Sarmento (2009), Romão (2010), Araújo (2013), Bordignon (2013), entre outros.

Destacamos então, Anísio Teixeira (1957), que ao publicar o livro “Educação não é um privilégio”, fomentava desde então “[...] a regionalização da escola que, entre nós, terá de caracterizar-se pela municipalização da escola, com administração local [...]” (2007, p. 67). Considerado um dos maiores expoentes da educação brasileira, este autor, ao longo de sua vida, exerceu várias funções na administração pública, promovendo uma significativa mudança na educação, pois vivenciou os diversos problemas do ensino, também propôs e construiu modelos para a organização do sistema educacional no país durante os anos 1920 aos anos 1960.

Defendendo sempre que a educação é um direito de todos e que a escola deveria ser pública com acesso igual e sem restrições, criou o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), foi o fundador da Associação Nacional de Política e



Administração da Educação (ANPAE) e também do Centro de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

O autor supramencionado, viveu na época do movimento denominado de Escola Nova<sup>8</sup> e foi um momento de renovação do ensino chegando ao Brasil, na primeira metade do século XX e influenciado pelas ideias do filósofo e pedagogo norte-americano John Dewey. A primeira parte de seu livro intitulado “Educação não é privilégio”, nasceu da conferência sob o mesmo título, proferida na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), no Rio de Janeiro em 1953. Nesta conferência pontuou que:

[...] a escola teria de deixar de ser a instituição especial de preparo daqueles homens racionais ou escolásticos, devotados às atividades do espírito, para se constituir em agência de educação do novo homem comum para uma sociedade de trabalho científico e não empírico, no velho sentido, deste termo. Esta sociedade, está claro, teria de preparar trabalhadores para as três fases do saber, isto é, a pesquisa, o ensino e a tecnologia, mas todos teriam tudo em comum, exceto o gosto diferenciado por essas fases diversas do conhecimento científico, de sua natureza, unitário (TEIXEIRA, 2007, p. 48).

A universalização da escola pública seria um avanço para a organização da mesma, principalmente na modernidade, e neste sentido, é de suma importância a formação integral do homem sobre bases de formação comum. Teixeira (1957), defendeu todos os níveis de escolaridade, mas principalmente o ensino primário, então, lutou constantemente por uma nova política educacional, para que o brasileiro tivesse uma escola primária capaz de dar-lhe uma formação indispensável ao seu trabalho. Ocorreu também por parte desse autor, a ideia de uma escola primária em tempo integral, onde os alunos pudessem se habilitar das mais diferentes formas, defendeu uma escola prática e com atividades diversificadas.

Anísio Teixeira (2007, p. 67), propugnava a ideia da regionalização escolar, uma “instituição essencialmente regional, enraizada no meio local, dirigida e servida por professores da região, identificada com seus mores, seus costumes”. O autor insistiu na modernização do ensino primário e ainda se preocupou com a formação constante do professor, que deveria ser elevada ao nível superior, criticando também a formação intelectual de uma determinada elite, pois esta manteria a dualidade do ensino, que visava a formação somente da classe burguesa, sendo considerada por ele uma organização escolar antidemocrática.

---

<sup>8</sup> Escola Nova é um dos nomes dados a um movimento de renovação do ensino que foi especialmente forte na Europa, na América e no Brasil, na primeira metade do século XX.

A segunda conferência, “A Escola Pública universal e gratuita”, realizada em Ribeirão Preto no ano de 1956, durante o Congresso Estadual de Educação do Estado de São Paulo, Anísio Teixeira (1957), falou da incapacidade do Brasil para estender a educação à todas as classes, de criar escolas acessíveis, públicas e democráticas, ressaltando que:

Não bastava, porém, que as escolas não fossem más. Era necessário que fossem bastantes. E aí é que falhou inteiramente a pregação republicana, que, muito a propósito, acabamos de evocar quanto a São Paulo (TEIXEIRA, 2007, p. 91).

Demonstrou Teixeira (1957), a persistência da dualidade social e na falta de vigor dos governantes para a expansão da escola pública. O Brasil permanecia ainda com o espírito colonialista, burocrático e centrado nas ações de mando do Estado, com uma sociedade advinda da escravidão e do feudo português e não havia nenhum preparo da sociedade para uma república.

Independente da sua qualidade profissional e técnica, a escola pública tem, assim, mais essa função de aproximação e destruição de preconceitos e prevenções. A escola pública não é invenção socialista nem comunista, mas um daqueles singelos e esquecidos postulados da sociedade capitalista e democrática do século XIX (TEIXEIRA, 2007, p. 103).

Anísio Teixeira (1957), propôs nesta conferência que se buscasse a restauração do sentido democrático da expansão educacional no Brasil e reconhecessem que para sair do senso comum deveria ser essencialmente pública. Ainda tutelava a ideia de uma administração autônoma para as escolas, geridas por seus Municípios, cada um com seu plano de ação, obedecendo o regime constitucional vigente e ainda que o Estado contribuísse com uma quota/aluno para a subsistência da educação local.

A nova escola pública, de administração municipal, ou autônoma, não deixaria, assim, de ser estadual [...]. E, permitam-me ainda dizer, não deixaria de ser federal – pela obediência à lei nacional de bases e diretrizes e, ainda, talvez, pelo auxílio financeiro e a assistência técnica que os órgãos federais lhe viessem a prestar (TEIXEIRA, 2007, p. 104).

Dentro deste contexto, surgiram as primeiras proposições de municipalização, descentralização e criação de sistemas de ensino no país, que segundo Teixeira (1957), quebraria o dualismo da nossa sociedade e criticando as políticas públicas educacionais da

época, estava não só pormenorizando os problemas existentes, mas também vislumbrando o futuro, o qual chegamos.

É certo, que o século XX, redesenhou um novo caminho para o Brasil, especialmente no cenário da educação, como o processo de implantação da descentralização e a municipalização do ensino. Inúmeras reformas foram realizadas e percebemos uma certa autonomia por parte dos gestores municipais, principalmente na vinculação dos recursos financeiros.

Iniciando esse trajeto, Teixeira (1957) foi um dos criadores do primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), na tentativa de mudar os rumos da política nacional para a educação, defendendo bravamente suas ideias para implantação de um verdadeiro sistema de ensino, descentralizando as matrículas, repassando recursos financeiros direto para os municípios, implantando a obrigatoriedade escolar e tantos outros avanços para a época.

Nessa caminhada, Gadotti (1993) apresentou um estudo intitulado “Município e Educação”, voltado prioritariamente aos gestores dos sistemas de educação e que trouxe uma abrangência prioritária quanto à estrutura e funcionamento dos órgãos integrantes de uma secretaria municipal de educação, passando pelos novos meandros de autonomia local e a constituição dos sistemas de ensino. A obra abordou também a importância dos Conselhos Municipais de Educação, da gestão democrática e do financiamento da educação municipal, trazendo uma reflexão e uma instrumentalização sobre a educação fundamental, levantando os problemas existentes e apontando prováveis soluções, destacando ainda a importância da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Destacamos ainda, José Ivo Both (1997), que publicou a obra intitulada “Municipalização da Educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental”, apresentou um estudo complexo e dinâmico sobre o processo de municipalização e autonomia administrativas para os Municípios, trilhando um caminho histórico no contexto mundial, entrelaçando o processo de administração com Portugal até a chegada desse movimento no Brasil, com base nas abordagens da autogestão e autonomia local, defendeu a municipalização da educação como um dos caminhos para o desenvolvimento dos Municípios brasileiros.

Também destacamos Verza (2000) com seu estudo intitulado “As Políticas Públicas de Educação no Município”, uma pesquisa densa sobre como o Brasil fomentou suas políticas

públicas para a educação, pontou ainda sobre a necessidade de superação dos mecanismos burocráticos e autoritários inseridos no contexto da educação nacional, promovendo uma análise do poder que os Municípios tem a partir de sua autonomia deliberada pela CB/88 e ainda com destaque a importância dos Sistemas Municipais de Ensino como ferramenta para a democracia da escola.

Continuando neste viés da descentralização, interessante destacar também os estudos realizados por Bueno, Martins e Oliveira (2004) ao publicar o livro “Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas”, este originário do Seminário “O processo de municipalização no Estado de São Paulo: possibilidades e limites” realizado no ano de 2003 com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Outro estudo relevante pertinente à temática descentralização, foi promovido por Costa (2011), tendo o federalismo brasileiro como ideia central do livro intitulado “Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento.”

Analisando ainda que superficialmente os estudos realizados no Estado do Rio Grande do Sul, apontamos as pesquisas sobre o contexto das Políticas, Sistemas e Organizações Educacionais, apoiadas pela agência financiadora Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), destacando a produção científica de Flávia Obino Corrêa Werle (2006), com a publicação do livro “Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração”.

O foco central desta obra é o regime de colaboração entre as instâncias do Estado na promoção de uma educação pública de qualidade, com enfoque na educação básica e na autonomia a ser assumida e exercida a partir de diferentes níveis, bem como a possibilidade de constituição autônoma, responsável e participada dos sistemas municipais de ensino (WERLE, 2006, p. 7).

Outro importante referencial teórico, foram os estudos de Sofia Lerche Vieira que no ano de 2008 publicou a obra “Política Educacional em Tempos de Transição (1985-1995)”, estudo de relevância que consolidou a autora como pesquisadora no campo da política educacional brasileira. O livro abordou temáticas históricas, buscando nas raízes da política nacional, os caminhos trilhados pela educação a partir de 1985.

Destacamos também, o trabalho da pesquisadora Diva Chaves Sarmiento (2009), escrevendo sobre a criação dos sistemas municipais de ensino contextualizando historicamente todo o processo de implantação dos mesmos, deixando em aberto a continuidade e necessidade de

maiores estudos em relação à essa temática. Além disso, coordenou o projeto de pesquisa intitulado “Sistemas de ensino e a questão da identidade nacional no Brasil: formação da identidade nacional e efeitos da globalização”. Publicou duas importantes obras intituladas de “Sistemas de Educação no Brasil” (2010) e “Escola e Sistema de Ensino: Memória, Gestão e Saberes” (2009).

Gilda Cardoso de Araújo (2013) realizou uma análise profunda sobre a municipalização, em um momento em que muitos achavam que este tema já estava saturado, publicando o livro intitulado “Políticas Educacionais e Estado Federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil”; este, resultado de sua tese de doutoramento, trazendo análises de natureza histórica e conceitual na configuração das instituições políticas municipais e federativas e como a organização da educação no Brasil foi se aprofundando historicamente a partir da década de 1940.

Em termos de abrangência de estudo, consideramos também, as produções acadêmicas realizadas nos Programas de Pós-graduação das Universidades brasileiras. Além disso, foram consultados artigos publicados nos principais periódicos da área educacional. Como fonte de pesquisa, utilizamos o catálogo de teses de doutorado e dissertações de mestrado, sistematizados na Fundação denominada de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); no caso dos artigos, estes foram consultados a partir do portal do Sistema Scielo, cujo acervo contém trabalhos catalogados que serviram de aporte para este estudo.

Foram analisadas as pesquisas concluídas e os artigos publicados entre os anos de 1999 a 2009, com intuito de cobrir o contexto histórico das mudanças na política educacional com enfoque na criação dos Sistemas Municipais de Ensino, a partir do reconhecimento do Município enquanto ente autônomo e organizador da sua educação local. Durante esse processo, encontramos 210 trabalhos, cujos títulos envolveram as palavras-chave: sistema de ensino, sistema municipal de ensino, municipalização do ensino e descentralização da educação. Contudo, deste montante, verificamos poucas publicações existentes direcionadas para a Região Nordeste e mais precisamente em relação ao Estado da Bahia.

Realizamos leituras individualizadas dos resumos de cada trabalho, pois os títulos nem sempre apresentaram a especificidade do Estado e sim a nomenclatura dos Municípios pertencentes à

Bahia. Destes trabalhos, destacamos 5 (cinco) que discorreram sobre estudos mais específicos em relação a alguns municípios baianos, todos com metodologias voltadas para a pesquisa qualitativa, via Estudo de Caso, o que corroborou com a pesquisa em questão, pois sendo um caso específico de análise, a criação do Sistema Municipal de Ensino, no âmbito local.

Outro aspecto interessante que destacamos, foi em relação as universidades baianas<sup>9</sup>, pois com um território extenso e com 133 instituições do ensino superior, somente a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e a Universidade Estadual da Bahia (UNEB) contemplaram a maioria das publicações com relevância para esta pesquisa, mas que se destacaram a partir do ano de 2006, pois anteriormente não foram encontrados escritos que apontassem estudos específicos referentes à criação ou organização do Sistema Municipal de Ensino nas municipalidades baianas. Esses dados representam a importância dessa dissertação, pois percebemos a falta de registros sistematizados sobre o processo de construção do SME, mais especificadamente, no Município de Teixeira de Freitas-BA.

Considerando o recorte temporal, 1999 a 2009, e a pesquisa realizada na CAPES (2017), analisamos 5 (cinco) trabalhos sob a ótica espacial de pertencimento a Região Nordeste. Estes escritos mostraram uma concentração maior na temática da “municipalização do ensino”, sobre a criação de “Sistemas Municipais de Ensino”, encontramos apenas 2 (duas) dissertações com interface proximal proposto por esta pesquisa, ou seja, que foram estudadas no âmbito de um determinado Município, utilizando como metodologia a pesquisa qualitativa, através do Estudo de Caso. Quanto a teses de doutorado, que tratam sobre o SME, não foram encontradas nenhuma até o presente momento.

Para melhor aporte do referencial teórico desta pesquisa, correlacionado com o tema “municipalização do ensino”, analisamos primeiramente o trabalho intitulado: **As políticas de municipalização do Ensino Fundamental no Estado da Bahia nos anos 1990: impactos na gestão e no financiamento da educação municipal**, tese de doutorado de OLIVEIRA (2006) pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Esta autora discorreu sobre as políticas de municipalização do ensino fundamental ocorridas na Bahia, com recorte histórico de 1996 a 2002. Teve como principais eixos a redefinição do papel do Estado na política, na gestão e no financiamento da educação, com amplo estudo sobre o Programa de

---

<sup>9</sup> O Estado da Bahia possui 133 instituições do Ensino Superior. Desse total, 10 são públicas, sendo 06 federais e 04 estaduais e 123 particulares, distribuídas entre a capital Salvador, com 39 e no interior do Estado, com 78 (Sinopse Estatística do Ensino Superior 2017. Brasília: INEP, 2018).

Modernização e Reforma (MARE), implementado na Bahia em 1995, concentrando suas investigações no Município de Itacaré-BA.

O segundo trabalho analisado foi o de BRITO (2008) pela Universidade Estadual de Campinas, intitulado: **O processo de municipalização do ensino fundamental em Itapetinga-BA**, dissertação de mestrado, com recorte histórico no período de 1997 a 2004. A autora pesquisou sobre os processos da descentralização/municipalização como estratégia do Estado da Bahia através do Programa de Reforma do Aparelho do Estado durante a década de 90, partindo de antecedentes históricos via documentos oficiais, sobre as políticas públicas educacionais existentes no Brasil.

O terceiro trabalho, intitulado: **A Municipalização do ensino via cooperação entre entes federados: um estudo de dois municípios do território do Sisal do Semi-Árido [sic] Baiano**, autoria de COSTA (2008), pela Universidade Federal da Bahia, estudou o processo de municipalização do ensino nos Municípios de Ichu e Serrinha, analisando as relações de cooperação entre o Estado e estes Municípios, fazendo um recorte no período de 1997 a 2006. Pesquisou também sobre a radicalização do processo de municipalização a partir da assinatura do Convênio Ação-Parceria entre o Estado baiano e seus respectivos Municípios.

O quarto trabalho analisado foi de SILVA (2008) pela Universidade Federal da Bahia, com a dissertação intitulada: **A influência da descentralização da gestão escolar no desempenho do sistema municipal de educação**, cuja abordagem principal foi demonstrar a importância da descentralização da educação, com estudo de caso no município de Conceição do Coité-Ba, com uma abordagem voltada para a administração e gestão escolar.

O quinto e último trabalho analisado, foi de RAIC (2009) pela Universidade Federal da Bahia, intitulado: **Sistemas de Ensino e Regimes de Colaboração: o dito e o por dizer – um estudo de caso no município de Jequié-BA**, esta dissertação teve como objetivo principal analisar como se efetiva na prática o regime de colaboração entre os sistemas de ensino no Município acima citado. Para isso, utilizou-se da metodologia hermenêutica de profundidade, com estudo de caso para reinterpretar a realidade dos sujeitos expostos à temática em voga, trazendo para os seus escritos sua vivência pessoal como professora do ensino fundamental, conselheira municipal de educação e professora do ensino superior.

As pesquisas descritas contribuíram significativamente com essa dissertação, pois entrelaçaram os caminhos metodológicos e o aporte teórico necessário à compreensão para o desenvolvimento desse trabalho. A Figura 1, representa as principais interfaces destes estudos.

**Figura 1** – Interfaces entre a pesquisa matriz e o banco de teses e dissertações da CAPES



**Fonte:** elaborado pela autora (2018).

Com relação aos artigos selecionados (Quadro 2), encontramos publicações nos periódicos da Revista Educação & Sociedade e da Fundação Carlos Chagas, destacando-se pela sua frequência sobre os termos Municipalização, Sistemas de Ensino e Sistemas Municipais de Ensino. Foram utilizados como fonte de estudos, as publicações a partir da década de 1990, por considerar este, o período em que as grandes mudanças na educação se concretizaram, mobilizadas pela publicação da CB/88 e pela LDB, impulsionadas na autonomia dos Municípios e com a possibilidade de organização da educação local, observamos ainda que em relação à criação do SME, na Bahia, não foram encontrados artigos publicados, no período de 1999 a 2009, isso nos chamou a atenção dada a extensão territorial do próprio Estado.



**Quadro 2** - Inventário de periódicos que relacionam os termos Municipalização, Sistema de Ensino e Sistemas Municipais de Ensino.

ANO	PERIÓDICOS	AUTOR(A)	TÍTULO	REFERÊNCIA
1995	Fundação Carlos Chagas	BARRETO, Elba Siqueira de Sá	Descentralizar e redistribuir nos sistemas de ensino	Cad. Pesq. São Paulo, n.95, p. 73-78, nov.
1999	Educação & Sociedade	SAVIANI, Dermeval	Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios	ano XX, nº 69, Dezembro
2000	Fundação Carlos Chagas	SANTOS, Heloísa Occhiuze dos	Ideário pedagógico municipalista de Anísio Teixeira	Cadernos de Pesquisa, nº 110, p. 105-124
2004	Fundação Carlos Chagas	CASTRO et al.	Democratizar, descentralizar, municipalizar: a expansão do ensino fundamental catarinense	Cadernos de Pesquisa, v. 34, n. 121, jan./abr. 2004
2005	Educação & Sociedade	SARMENTO, Diva Chaves	Criação dos Sistemas Municipais de Ensino	vol. 26, n. 93, p. 1363-1390

**Fonte:** elaborado pela autora (2018).

Analisando o Quadro 2, temos inicialmente a publicação de Barreto (1995) com seu texto “Descentralizar e redistribuir nos sistemas de ensino”, no caderno de pesquisa da Fundação Carlos Chagas trazendo elementos históricos sobre o pacto federativo, com vistas ao debate da distribuição mais equitativa dos recursos e dos encargos no âmbito dos sistemas de ensino já em crescimento no Brasil, tendo como base teórica os pensamentos de Anísio Teixeira.

Saviani (1999) publicou o artigo “Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios”, elaborando um significado das expressões sistema de educação e sistema de ensino, explica ainda como a CB/88 e a LDB trataram os problemas dos sistemas municipais de ensino. Em seguida, faz um percurso histórico pelos planos de educação no Brasil para, num terceiro momento, correlacioná-los no âmbito dos Municípios, indicando alguns passos a serem seguidos para a implantação dos sistemas municipais de ensino e também para a elaboração dos planos municipais de educação. O texto se encerra abordando a necessidade financeira para os Municípios gerirem a educação local, lembrando sobre a importância do uso adequado dos recursos para a valorização social da educação.

Santos (2000) publicou importante estudo sobre o “Ideário Pedagógico Municipalista de Anísio Teixeira”, elencando considerações sobre os princípios da democracia inspirados no filósofo *John Dewey* com vistas nas ideias municipalistas de Anísio Teixeira, na sua defesa do ensino público laico focado segundo Abreu (1960) no “localismo educacional”, expressão essa correspondente ao que hoje chamamos de municipalização do ensino.

Outra relevante contribuição foi a publicação de Castro e outros (2004) também da Fundação Carlos Chagas, intitulado “Democratizar, descentralizar, municipalizar: a expansão do ensino fundamental Catarinense”, analisando os meandros da municipalização do ensino após os anos 1980, traçando linhas norteadoras dentro da política educacional vigente à época, tendo como referência central os municípios do Estado de Santa Catarina, traçando as linhas das políticas de educação que influenciaram a democratização, utilizando a sociologia como base para interpretação para a lógica de exclusão de diversos grupos sociais e a formalização da lógica descentralizadora que veio com o objetivo de poder decisório sobre a instituição dos Sistemas Municipais de Ensino.

Sarmiento (2005) publicou na revista *Educação & Sociedade* o texto intitulado “Criação dos Sistemas Municipais de Ensino”, este artigo retratou a possibilidade e viabilidade para que a partir da CB/88 e da LDB, os Municípios pudessem criar seus SME. Relatou ainda a previsão legal do Município poder optar pela criação do sistema ou ainda compor com o Estado um sistema único ou, ainda, manter-se integrado ao sistema estadual. O presente texto tratou da criação do sistema de ensino em nove municípios de Minas Gerais. Utilizou a análise documental, questionários e entrevistas, observando todo processo realizado pelos Municípios escolhidos para serem pesquisado.

A revisão desta literatura serviu de base teórica como fundamentação desta dissertação, levando em conta o contexto histórico-educacional em que foram escritos, os sujeitos participantes, o cenário da educação nacional e local. Uma revisão de literatura, segundo Boaventura (2004, p. 26), “[...] não é um amontoado do que se leu, e tampouco uma coleção de resumos. Revisão de literatura é discussão do que foi encontrado e relacionado com o problema”.

Após a conferência dessas fontes e, analisando os meandros da política educacional vigente, foi necessário que esta pesquisa se configurasse dentro de uma teoria que servisse de instrumento norteador e intelectual da temática proposta. A dificuldade em definir um referencial teórico

esteve na capacidade de encontrar um estudioso capaz de apoiar uma pesquisa como uma singularidade própria.

Considerando que a evolução nas organizações educacionais, foram inseridas dentro do contexto da grande Reforma do Estado Nacional, a partir das organizações públicas e privadas, o embasamento teórico que se aproximou dessa pesquisa, foram os estudos realizado por Max Weber (1957), tendo a burocracia, como aporte principal desse entendimento. O trabalho em questão tratou da criação do Sistema de Ensino, este inserido em uma organização institucional, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura, no Município de Teixeira de Freitas, localizado no Extremo Sul da Bahia como fonte principal do estudo.

Max Weber (1974), renomado pensador social, estudioso do Estado e fundador da Teoria Social Clássica, elaborou questões fundamentais ligadas à sociedade ocidental, principalmente nas formas de dominação, burocratização, capitalismo e a racionalidade em todas as esferas da vida social e organizacional. Carvalho (2004, p. 13), afirmou que:

Suas idéias [sic] contribuem para que possamos compreender com maior lucidez os problemas que nos assolam na esfera de nossa existência histórica bem como o papel que a educação desempenha e aquele que deveria desempenhar frente aos desafios que a realidade contraditória nos coloca diuturnamente.

Ampliando a discussão, o autor supracitado, destacou que Weber (1974), por respeitar todo o potencial existente no ser humano através do conhecimento, defendeu ferrenhamente a pesquisa associada ao ensino, “pois apesar de toda a racionalidade existente, a humanidade é um todo social que lança mil tentáculos de uma burocracia avassaladora que suprime todos os espaços do carisma e da liberdade [...]” (CARVALHO, 2004, p. 14).

Cohn e Fernandes (1991, p. 12), contextualizaram que “[...] cabe à pesquisa histórica tratar do que é particular, daquilo que permite identificar na sua peculiaridade uma configuração cultural e buscar explicações causais para essa particularidade”. Weber (1974), não elaborou uma teoria pedagógica ou uma teoria para a educação, mas a partir de seus estudos, foi possível entender o seu pensamento e estes contribuíram para a compreensão da organização burocrática na educação e sua interlocução com os Sistemas de Ensino no Brasil.

Destacando que em um deles, o direcionamento principal está na ação dos indivíduos, centrados na racionalização e na divisão do trabalho burocrático-administrativo do Estado, originando o conceito da pesquisa qualitativa conduzida pela análise dos dados de forma

empírica. Cohn e Fernandes (1991, p.18), afirmaram que Weber (1974), “[...] dedicou-se intensamente à pesquisa social empírica, trabalhando com diversas fontes de dados e com questões também variadas, [...]”. Este tipo de pesquisa busca os dados diretamente da fonte que se conhece ou se vivencia sobre determinado tema ou fato e estes podem ser conduzidos às mudanças, mas sem distorcer a realidade já existente, provocando ainda uma compreensão mais sistematizada para o leitor.

Assim, a pesquisa em evidência, teve como aporte teórico as ideias elaboradas por Weber (1957), correlacionando-as ao seu pensamento sobre burocracia e os tipos ideais associados às políticas públicas, principalmente no que concerne aos Sistemas de Ensino. Para isso foi necessário, uma conceituação primária da palavra burocracia, termo cunhado apenas no século XVIII, por Jean-Claude Marie Vincent (1712-1759), cujo fundamento etimológico compõem dois termos, sendo o primeiro *bureau* (francês), que significa escritório e *kratía* (grego), significando poder, autoridade, lei.

[...] o termo burocracia é usado em diversos sentidos. Tem sido usado para designar uma administração racional e eficiente, para designar o seu contrário, para designar o governo de altos funcionários, para designar organização. Na realidade, burocracia é tudo isso, na medida em que é poder, controle e alienação (MOTTA, 2007, p. 7).

A palavra “burocracia” emergiu durante os processos de mudança no cenário do trabalho, onde a exigência por mais pessoas para administrar e organizar as produções foram advindas da grande Revolução Industrial, por isso, muitos consideram que burocracia é poder, e o sendo, passa a estar presente no mundo todo, através do capitalismo predominante e hierarquicamente organizado, agindo com critérios impessoais e com métodos racionais.

Mas a noção de burocracia já estava presente no mundo muito antes disso. Este termo remonta os primórdios da Antiguidade, por volta do século XX, quando o sociólogo Max Weber (1957), estudou e classificou os modelos existentes para a sociedade da época. Historicamente, a burocracia floresceu desde as mais antigas civilizações, onde a classe que administrava uma coletividade, explorava, dominava e até escravizava os seus, como no antigo Egito, na China e tantos outros.

A burocracia monopoliza todo o conhecimento e o mantém em segredo. A burocracia tem e sempre teve no segredo uma de suas armas fundamentais. Esse segredo é mantido através de uma hierarquia rígida que controla as informações (MOTTA, 2000, p. 14-15).

Weber (1999), pontuou em seus estudos que a burocracia não é um volume excessivo de papéis, regras e rotinas que causa uma ineficiência das organizações. Para ele, burocracia:

[...] é a forma mais racional do exercício de dominação, porque nela se alcança o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade e disciplina, rigor, confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços, aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas. Toda a nossa vida cotidiana está encaixada nesse quadro (WEBER, 1999, p.145).

Para este estudioso, a sociedade deveria ser legal, organizada, racional e burocrática, e assim legitimamente dominada e essa dominação se daria por meio de normas, especializações, hierarquias, treinamentos técnicos e racionais para estarem inseridas no moderno capitalismo vigente. Desse ponto de vista, entendemos que a burocracia está diretamente ligada ao Estado moderno e democrático e sua ênfase é o funcionamento das instituições e não na ação humana daqueles que trabalham nelas, o que a isso Weber (1999), classificou de carisma.

Considerando pertinente a formulação dessas ideias, Souza (2008), afirmou que:

[...] a racionalidade da distribuição de tarefas, esta divisão racional do trabalho leva à impessoalidade das organizações burocráticas. Pois as atividades a serem desempenhadas pela instituição não são distribuídas para pessoas especificamente, mas sim para cargos e funções. Ou seja, qualquer pessoa pode exercer um determinado cargo, desde que tenha ciência de que em exercendo-o, terá uma determinada atribuição (SOUZA, 2008, p. 25).

A burocracia foi denominada de racional-legal, contrastando com os outros tipos classificados por ele de dominação tradicional, patriarcal ou patrimonial, em que a liderança está focada no senhorio, respeitando tradições familiares; enquanto que a dominação carismática, o líder é o detentor dos saberes e tem o legítimo poderio das ações de um povo.

Weber (1999) entendeu que o sistema burocrático está dominado pelo Estado moderno, pelo capitalismo e o poder é regido por um sistema legal e racional previamente estabelecido e estão sujeitos ao “[...] arcabouço normativo absolutamente impessoal e isonômico” (SOUZA, 2008, p. 29). Assim, todas as pessoas que exercem cargos dentro do que está legitimado, as executam dentro de limites já preestabelecidos.

Dentro do aspecto político, a teoria Weberiana entendia que a burocracia era nada mais que um instrumento de uma administração eficiente e eficaz. “[...] Burocracia e carisma

constituem dois tipos puros de dominação, na visão crítica de Weber, sendo que a burocracia a mais marcante”. (CARVALHO, 2004, p. 15).

O processo de racionalização para Weber (1999) teve como premissa básica o mundo ocidental e sua tentativa de entender os fatos históricos culturais pertinentes à época. Nesse sentido o tema “racionalização” era entendido como todas as ações dos sujeitos e que esta fornecia as condições ideais para que os indivíduos agissem. Assim a expressão burocracia acentuou-se mais no mundo ocidental do que em outras culturas. Carvalho (2004, p. 27) pontua que para o referido autor, “o processo de racionalização se estende a todas as formas de condutas humanas: à Religião, ao Direito, à Ética, à educação, à ciência, o que garante sua “superioridade”.

A organização burocrática resulta da racionalização, pois torna-se uma força social com poderes e valores próprios de uma sociedade, na medida em que o controle está centrado nas mãos de poucos e com determinada superioridade técnica para exercê-la.

[...] a burocracia é uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais (MOTTA, 1997, p. 7).

Sendo uma estrutura social, a escola como organização burocrática, pertencente a um determinado ente federado, necessita de um ordenamento para alcançar metas e melhorar seu funcionamento, que de acordo com Lyndaker (1974, p. 13) “[...] a estrutura burocrática segundo Weber é uma tentativa de colocar uma ordem lógica na organização administrativa (educacional) para conseguir aumentar a eficiência e a previsão dos acontecimentos”.

As escolas, sujeitas ao aparelho ideológico do Estado, reproduzem a qualificação dos sujeitos de acordo com sua forma de dominação. Esta não seria neutra e nem justa, não promove a igualdades entres seus pares, ou seja, a igualdade de oportunidades e, que além disso, a transmissão do conhecimento não acontece da mesma forma para todos, pois o que prevalece é a cultura da classe dominante.

Em contrapartida, muitos consideram que a burocracia nas organizações de ensino prejudica o desenvolvimento qualitativo das ações pedagógicas nas escolas, principalmente nas instituições públicas, as escolas de base, que por um mando maior (a União e o Estado) estão subordinados à um amontoado de leis, decretos, portarias, regimentos, documentos internos e

outros tantos. A educação básica mergulha num labirinto de exigências, que por muitas vezes, é apenas a repetição de normativas desnecessárias a vida cotidiana da escola.

[...] o quadro administrativo burocrático possui um tipo específico de dominação, a dominação legal que é baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (WEBER, 1994, p. 141).

Se as escolas, de um modo geral, pertencem a um determinado quadro administrativo de um mesmo Sistema Municipal de Ensino, há que se considerar uma reflexão em torno dos inúmeros processos burocráticos exigidos pelos órgãos de que fazem parte, como a título de destaque, os projetos políticos pedagógicos, que na maioria das vezes são mal escritos e plagiados dos documentos norteadores da educação, também perceptível nos processos de exames, critérios de seleção, de promoção e nos programas implementados pelo Estado. “[...] A compulsão burocrática transparece claramente no meio acadêmico” (MOTTA, 2004, p. 232).

Como aparelho reprodutor do Estado, o sistema escolar assim teria um papel importante na reprodução das desigualdades sociais e a neutralidade nesta não é real, contribuindo mais na transmissão de uma cultura dominante por meio de uma violência simbólica às relações de dominação, ou seja, a estrutura de classes, reproduzindo de maneira diferenciada a ideologia da classe dominante.

Neste capítulo, apresentamos o Sistema Municipal de Ensino como objeto principal dessa pesquisa, elencando os objetivos estudados, também apontamos a natureza da mesma, definida na forma de pesquisa qualitativa através do estudo de Caso, sendo o Município de Teixeira de Freitas-BA o escolhido.

Foram pontuados ainda, os instrumentos da pesquisa, sendo a análise documental e a entrevista semiestruturada, o caminho percorrido. Em seguida, um relato sobre o campo teórico investigado, definido como norteador desse estudo, pontuando os estudiosos que escreveram sobre o SME. Além disso, pontuamos também a base de estudos realizados na CAPES e nos periódicos (QUADRO 2) existentes e finalizamos com o sociólogo Max Weber (1957), base teórica da revisão de literatura.

A seguir, escrevemos o capítulo “O contexto da descentralização da educação brasileira”, que trata de maneira mais abrangente as novas formas de condução da educação brasileira e

também local, mostrando os impactos produzidos para o Sistema Municipal de Ensino, com a introdução da EC 14/96 e os efeitos dessa descentralização no país.



## **2 O CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

O capítulo que segue, tem como destaque o princípio da descentralização da educação no Brasil a partir da década de 1970, trazendo aspectos importantes que nortearam essa caminhada, como a municipalização do ensino fundamental e as formas de financiamento da educação no país.

No contexto da redemocratização do país, com uma estrutura federativa, fez-se necessário a institucionalização de um regime de colaboração que desse efetividade ao projeto de mudanças na educação nacional. A União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios foram chamados para colaborar, para transformar a educação básica em uma educação equânime, articulada, planejada, resultando em uma educação de qualidade. Para dar conta dessas novas diretrizes, desde o advento da CB/88, o país foi guiado pelo princípio da descentralização e de municipalização, como forma de aproximar o que foi planejado com os resultados de seus interessados.

A política de descentralização da educação, surgiu nas décadas de 1970 e 1980, pela via da municipalização do ensino, através de uma geração de reformas educacionais, que “[...] nos países federais tende a consistir no repasse de competências de uma soberania a outra [...]” (CASASSUS, 1995, p.81), contribuindo para a divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, em relação à educação (COSTA, 2001), na busca constante pela melhoria da qualidade de ensino, pela universalização e maior equidade de acesso (DRAIBE, 1998).

A seguir, apresentamos um resumo para a compreensão da trajetória da descentralização do ensino no Brasil, bem como alguns aspectos relacionados ao processo de municipalização do ensino e a influência do financiamento público para a educação, que serão tratados a seguir.

### **2.1 DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA**

Nesta seção abordamos questões sobre o processo de descentralização ocorridos no Brasil, ressaltando a importância da organização da educação nacional e em seguida, tratamos sobre a política de municipalização do ensino fundamental a partir da década de 1990. Por último apresentamos aspectos gerais sobre as formas de financiamento público voltados para a educação, influenciados sobretudo pelas instâncias reguladoras internacionais, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Tais mudanças serviram de caminho para que os Municípios ganhassem status de ente federado com a promulgação da CB/88 e conseqüentemente com iniciativas de implementação dos Sistemas Municipais de Ensino.

As políticas e os processos na tendência descentralizadora e particularmente, da municipalização da educação no Brasil, ganhou força a partir dos anos 1980 e foi aprofundado nos anos 1990<sup>10</sup>, com a transição democrática ocorrida no país, impulsionados com os movimentos sociais que cresceram bastante nessa época, como as associações de bairros, de moradores e também no plano educacional emergiram movimentos de democratização e valorização da escola pública, esta, no bojo central das reformas.

A partir desse momento, a educação passou a ser reconhecida socialmente, mas com necessidade de melhorar seu perfil, tentando superar as desigualdades existentes e os elevados índices de repetência e evasão escolar e, isso para Mello (1992) significou, que as escolas deveriam ser mais autônomas, menos burocratizadas e independentes financeiramente e, neste cerne, a descentralização foi o caminho escolhido para dirimir os problemas enfrentados pelos governos infranacionais na grandiosidade de seus sistemas estaduais.

“A descentralização não é só um deslocamento do governo federal para os governos infranacionais. Ela também se faz por uma nova reposição da temática junto aos governos estaduais e municipais. A descentralização caminha para baixo, para as unidades escolares” (CURY, 2000, p. 12).

Segundo Souza (2003) a história da educação na América Latina sempre passou por períodos que clamaram pela descentralização, tanto na área educacional, quanto na área política, como um todo. Embora a descentralização do ensino seja um conceito amplamente discutido na

---

<sup>10</sup> De acordo com Both (1997, p. 109-110), “[...] a municipalização do ensino no Brasil passou por três períodos: 1) de 1946 a 1971, marcado por iniciativas particularizadas, sem expressão prática, mas importante impulso ao pensamento municipalista em educação; 2) de 1971 a 1988, há ocorrência de experiências expressivas na área; 3) de 1988 a 1991, caracterizada por ser uma fase de transição, através da qual se espera uma definição mais precisa sobre os rumos, sobretudo a partir da Constituição de 1988, considerada ponto de apoio para a municipalização do ensino fundamental”.

atualidade, a mesma não se apresenta exatamente como uma novidade, sendo necessário contemplar sua conjuntura histórica.

Kang (2011), por exemplo, apontou que entre os anos de 1930 e 1964, o Brasil viveu um período de rápido crescimento econômico que contou com uma expansão do ensino primário aquém do necessário para superar o atraso educacional. Para o autor, havia pouco interesse dos governos ao longo dessas décadas, bem como uma estrutura administrativa e de financiamento da educação considerada inadequada, sobretudo devido ao fato de que a administração do ensino era de responsabilidade estadual, mas o governo federal (detentor da maior parte da receita tributária) não financiava adequadamente estes entes federativos.

A descentralização da educação em sistemas federativos, como se apresenta no Brasil, apesar de complexo foi caracterizado pela flexibilidade e pelas diferentes relações estabelecidas entre a União e as unidades subnacionais, neste caso, Estados e Municípios. O que significou não se tratar de um processo homogêneo e unilateral, já que respondia à lógica de organização federativa no sentido de ordenar responsabilidades e competências nos planos administrativos e financeiros aos entes federados; instituiu processos desconcentrados de administração financeira e pedagógica; e instaurou a gestão democrática na escola, em cumprimento ao preceito constitucional, cuja regulação encontra-se na LDB, institucionalizando a escola autônoma.

Para Neto et al (2007) a estratégia da descentralização foi entendida como:

Transferência, assunção ou ampliação de competências e responsabilidades de planejamento, gestão e controle de uso dos recursos financeiros de educação básica. Essa estratégia corresponde a um movimento estabelecido entre a união, os estados, os municípios e as escolas observando-se as responsabilidades e os níveis de subordinação de cada esfera de governo, em um processo de ordenamento específico que se dá por meio da descentralização político-administrativo (NETO et al, 2007, p. 179).

No Brasil, as diretrizes que orientaram o Estado nessa direção, foram visivelmente defendidas por organismos internacionais como o FMI, o BM e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), alinhados aos interesses da burguesia hegemônica, ligada ao sistema financeiro internacional interessado em reduzir gastos sociais do governo, oferecendo amplas garantias aos credores nacionais e internacionais, ditaram os parâmetros para a Reforma do Estado (AFONSO, 2011) em suas funções de aparelho político-administrativo e de controle social.

Logo, a municipalização do ensino deve ser entendida como uma estratégia de descentralização da educação ou como uma diretriz, que por meio dela se procede a transferência de responsabilidades para poder público municipal. E foi através deste processo que os Sistemas de Ensino se institucionalizaram, estando diretamente ligados às questões de poder, responsabilidade e atribuições delegadas aos Municípios.

Numa breve retrospectiva histórica da descentralização da educação brasileira vê-se que foi marcada por um longo tempo e por momentos de alternância entre período de centralização – descentralização política administrativa que apesar dos movimentos oscilantes sempre predominou uma tendência centralizadora.

No segundo Império, as atribuições no campo educacional, o Ato Adicional de 1834 registrou a transferência de responsabilidades para as províncias, estabelecendo assim em processo descentralizador encarregando as províncias do ensino primário e secundário, excluindo assim o poder central dessa responsabilidade.

[...] o ato adicional de 1834 definindo competências do governo central e das províncias. Está premida por dificuldades, passaram a solicitar a ajuda dos municípios afim de garantir a oferta do ensino público. Esta tradição reforçada pelas constituições que previram a alocação de recursos públicos, nas diferentes esferas do poder, levou a coexistência das três redes públicas de ensino (OLIVEIRA, 1999, p. 69 – 70).

Dessa forma, surgiu um novo capítulo na educação, já que o Ato Adicional de 1834, transferiu a responsabilidade do governo central para as províncias que agora solicitava ajuda através das Câmaras Municipais. “Mais que uma descentralização, houve um eximir-se de responsabilidades pelo poder central em relação ao ensino primário, entregando-o à sorte das Províncias e da iniciativa privada” (BORDIGNON, 2013, p. 18).

Em 1891 a Constituição Republicana, defendeu o princípio de um ensino público laico, consagrando o federalismo, favorável a autonomia aos Estados. Deixou a cargo da União o direito de criar instituições de ensino superior e secundário, enquanto aos Estados-membros couberam a responsabilidade da instrução primária e a educação profissional.

Considerando que a estrutura organizacional do Sistema Municipal de Ensino brasileiro sempre esteve atrelada ao contexto político, não há possibilidade de discutir a educação do Brasil sem fazer referência a década de 30, cenário histórico que favoreceu a tomada de consciência dos problemas da educação brasileira.

Kang (2011) lecionou que os movimentos de descentralização no Brasil que tiveram início no primeiro governo Vargas (1930), influenciaram significativamente a educação, sobretudo envolvendo aspectos tributários e de investimentos, nas políticas educacionais ao longo de décadas. O autor cita como exemplo o artigo 150 da Constituição de 1934, que impunha responsabilidade sobre os Estados para a provisão da educação primária, enquanto a União se encarregaria do ensino superior e de todos os níveis de ensino no município.

As constituições seguintes não abordaram de modo relevante ou significativo os aspectos envolvendo a centralização e a descentralização da educação. O autor aponta ainda outros fatos históricos que nortearam a centralização e descentralização no país, onde

- . Durante a década de 30, diversas reivindicações do movimento da Escola Nova foram abarcadas pela legislação, como a vinculação de recursos para a educação, envolvendo percentuais mínimos (artigos 156 e 157 da Constituição de 34), vinculação a qual foi removida na Constituição de 1936 e retomada com o retorno democrático em 1946;
- . Anteriormente ao retorno da democracia, entretanto, fora criado o Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP) no ano de 1942, bem como fundos equivalentes para os outros níveis de ensino. O FNEP era financiado por um adicional de 5% sobre o ICM que incidia sobre bebidas alcoólicas;
- . Em 1954 foi organizado o Fundo Nacional do Ensino Médio, enquanto o Fundo Nacional do Ensino Superior tão somente tomou corpo em 1961 (KANG, 2011, p. 24).

Desta forma percebemos que a tendência para a descentralização sempre esteve presente no cenário político brasileiro. De acordo com Locatelli (2011) a descentralização a partir da municipalização do ensino tomaram corpo no Brasil entre o fim da década de 1980 e durante toda a década de 1990, foram marcadas pelos princípios de descentralização, seguindo orientações defendidas por organismos internacionais como o FMI, o BM e a Unesco:

A descentralização (incluindo a instituição de unidades escolares autônomas), na década de 1990, foi colocada pelo Banco Mundial como uma política para a educação pública que deveria ganhar centralidade. Essa política veio acompanhada de outras diretrizes, como: prioridade para o ensino fundamental; privatização do ensino médio e superior; convocação de pais e comunidade para participar dos assuntos escolares; redefinição das atribuições do Estado; e retirada gradual da oferta de serviços públicos, como educação e saúde, entre outros (LOCATELLI, 2011, p. 2).

Na década de 1990, o governo defendia a descentralização da política educacional com base no fato de que ela otimizaria os investimentos e melhoraria as atividades afins, pois com a transferência para os entes subnacionais, os processos seriam mais transparentes, permitindo maior participação da população local no acompanhamento e fiscalização da aplicação dos

recursos e na prestação dos serviços. Sua trajetória, partiu inicialmente do Governo Collor, que apesar do discurso descentralizador, permaneceu com uma gestão marcadamente centralizadora.

Para a educação, todavia, o governo Collor não chega a traduzir um novo quadro político, mas antes aprofunda uma das marcas herdadas do governo anterior – o clientelismo – e inaugura a fase da “educação espetáculo”. [...] Entre o proposto e o realizado, porém, se estabelece um grande hiato. [...] Na verdade, como síntese, pode-se dizer que, em matéria de política educacional, este é um período onde há muito discurso e pouca ação (VIEIRA, 2008, p. 90-91).

Então, a partir da administração de Itamar Franco (1992 -1994), que a descentralização avançou, iniciando processos de mobilização, como o Plano Decenal de Educação para Todos (1993), os quais tiveram seus desdobramentos para os Estados e Municípios e a realização da Conferência Nacional de Educação para Todos (1994). Estes momentos promoveram a oportunidade de ouvir a sociedade, a qual pode apontar horizontes para o futuro da educação brasileira. O governo seguinte, Fernando Henrique Cardoso (1994), a descentralização se aprofundou, sendo incrementada principalmente pela implementação do FUNDEF, permitindo o avanço da municipalização na educação (VIEIRA, 2008).

Bitar (2003) apontou que a CB/88 trouxe vários artigos que passaram a regulamentar a descentralização do ensino público em especial, nos seguintes termos: o artigo 211 em seu parágrafo 2º, determinando que os Municípios deveriam atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (alterado pela Emenda Constitucional 14/96, que substituiu a expressão pré-escola por educação infantil).

Para o autor acima citado, o advento de novas legislações juntamente com o advento do Diploma Constitucional de 1988 proporcionou uma série de mudanças legais no âmbito administrativo, político e fiscal, com a maior parte dos Municípios brasileiros começando a impor uma reforma descentralizadora da educação pública, sobretudo a nível fundamental. Nesse sentido:

A Constituição Federal de 1988, entre outros elementos, caracterizou-se pela descentralização financeira, representando um aumento da participação de Estados e principalmente de Municípios na arrecadação tributária e na receita disponível. A educação foi prevista como um direito social (Artigo 6º) e dever do Estado e da família<sup>18</sup>, sendo que ao Estado é obrigatório garantir o Ensino Fundamental gratuito, a progressiva universalização do Ensino Médio gratuito, atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência e atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade (Artigo 208) (ROSSINHOLI, 2008, p. 43).

Esses são alguns dos principais aspectos históricos da descentralização no Brasil, sobretudo no tocante às questões que envolveram a municipalização. Romão (1992) ao debater sobre o poder das localidades e sua correlação com a educação, definiu a descentralização com dois sentidos: um sentido estrito e um sentido amplo.

O primeiro, relaciona-se com a mera transferência de responsabilidade, mas sem uma proporção adequada de recursos e sem a participação ativa da comunidade nas decisões. O segundo, relaciona-se com o anterior, mas ampliando a inserção do poder, recursos e a mobilização da comunidade, de organização e de avaliação das políticas públicas implantadas, com participação mais soberana e democrática.

Desvelando a polarização dos conceitos entre descentralização e desconcentração, Resende (2007, p. 40) defendeu que:

[...] a descentralização pode ainda ser em três dimensões: descentralização entre as diferentes instâncias de governo (municipalização), descentralização para a escola (autonomia escolar), descentralização para o mercado (responsabilidade social).

Segundo Luck e Parente (1999, p. 5) “[...] a descentralização implica na distribuição espacial do uso e controle do poder. A desconcentração mantém uma estrutura central que toma as decisões, estabelecendo relação de subordinação entre o centro e a periferia do sistema”. Assim o processo decisório em um sistema descentralizado, em vias de regra, caminha do centro do sistema para as unidades executivas mais próximas, ou seja, o governo federal descentraliza suas atividades deslocando-as para as instância subnacionais; deixando de executar diretamente os programas educacionais e fortalecendo as relações entre Estado e os Municípios, com o propósito de chegar até as unidades escolares, através de seus respectivos Sistemas Municipais de Ensino, que adotam uma similaridade no fluxo desse processo de transferência de responsabilidades na oferta da educação.

A questão principal da descentralização educacional foi assegurar que gestores locais, secretários de educação e demais sujeitos, estivessem preparados para gerenciar com eficiência e eficácia o aumento de responsabilidades e a vultuosa entrada de recursos nos orçamentos, seguindo os preceitos da CB/88 e da LDB.

Bordignon (2013, p. 18) analisou que “A descentralização remete à questão do poder local e de abertura de espaços para o exercício da cidadania, via participação”. Com base nesse

entendimento, no tópico seguinte discorreremos sobre as questões da municipalização do ensino no Brasil, a partir da década de 1990.

## 2.2 A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO A PARTIR DA DÉCADA DE 1990: ASPECTOS GERAIS

A municipalização do ensino no Brasil teve seu reconhecimento de fato e de direito a partir da promulgação da CB/88, (GADOTTI, 1993), onde os Municípios tornaram-se autônomos para criarem seus sistemas de ensino, com poder decisório, estabelecendo políticas educacionais, não sendo mais mero executor. O Município transformou-se assim em criador de políticas públicas voltadas para a educação local.

[...] transferir encargos para o município significa transformar o município em centro de determinadas atividades, atividades essas que estavam anteriormente a cargo dos dois outros níveis de governo, levando em conta que a administração local será sempre mais satisfatória (BOTH, 1997, p. 77).

Araújo (2009), salientou que a partir de 1990, as políticas educacionais do Brasil tomaram uma nova direção, pautada pela priorização do ensino fundamental e na indução de sua municipalização, o qual fora proporcionado pelo Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). Estabelecendo um sistema redistributivo de recursos que financiava a instância municipal (ou estadual) de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental, o que despertou um grande interesse dos gestores para a nova onda instaurada.

Durante esse momento histórico, teóricos e pesquisadores da área educacional passaram a concentrar esforços para melhor compreender e direcionar o processo de municipalização do ensino. Azanha (1991), por exemplo, abordou que a municipalização abrange sobretudo o ensino primário, de modo que o Município ficaria responsável pela administração, organização e execução do ensino, e que apenas a supervisão ficaria a cargo do Estado. Para o autor, a municipalização se tornou um ponto controverso no caso brasileiro, dado que o termo, assim como a própria noção de descentralização do ensino havia se tornado um tópico considerado fora de moda.



Segundo Gadotti (2000), as discussões que envolveram a municipalização do ensino na década de 1990, implicaram em rever o sistema educacional como um todo, compreendendo mudanças sofridas na concepção da escola pública. Percebendo os pontos políticos, pedagógicos e estruturais que determinam que o centro de tudo parte do ideal da qualidade da educação, da oferta de oportunidades em igualdade e da valorização da escola pela sociedade a partir do mecanismo de descentralização.

Desta maneira, os primeiros movimentos e articulações que envolveram a municipalização na década de 1990, não poderiam mais permitir que a centralização do ensino fosse uma realidade a ser praticada e perpetuada no país, conferindo mais autonomia aos Municípios no tocante as questões educacionais como um todo.

De acordo com Silva (1999) a trajetória histórica da municipalização no Brasil envolveu uma série de aspectos que contornaram a questão, como nas experiências envolvendo 15 gestões municipais de ensino, publicadas em 1992 com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e do Ministério da Educação e Cultura (MEC), contemplando uma das principais revelações para os municípios, sobretudo no sentido de priorização da educação, que enfrentava uma série de desafios como: a ausência de escolas de educação infantil, de planejamento da rede física e de professores, além de altos índices de repetência, evasão escolar, analfabetismo, dentre inúmeros outros aspectos.

A realidade vivida por cada ente municipal enfrentava desafios particulares no tocante às questões educacionais, embora sejam encontrados desafios em comum. Para Gadotti (2000), a municipalização do ensino compreendeu mais responsabilidades para os Municípios envolvendo a educação pública como um todo. De modo que a gestão abordou os problemas e desafios próprios ao seu âmbito de atuação, atendendo aos anseios da população e estreitando as relações entre a sociedade civil e as instituições de ensino.

Gadotti (2000), apontou ainda alguns pressupostos relevantes que foram evidenciados no âmbito da municipalização do ensino ao longo da década de 1990, nos termos apresentados abaixo:

- . A responsabilidade dos municípios para com o ensino fundamental superou realidades e se tornou realidades, com dados de ano a ano que foram publicados nesse sentido, que revelaram também um maior nível de complexidade sobre a discussão;
- . A municipalização não parecia ter independência para promover transformações no quadro da educação brasileira, visto que a mesma se apresentava como uma

'possibilidade meio', guiada pela perspectiva da unidade escolar dentro da diversidade, extrapolando os limites de um mero ajuste administrativo;  
 . O tipo de municipalização que verdadeiramente esteja vinculado à descentralização não deve se caracterizar por uma imposição legal, mas antes como um atalho para o avanço da expansão da escolarização entre os segmentos desprivilegiados da sociedade e a elevação dos padrões de qualidade do ensino brasileiro;  
 . Por fim, não basta que ações se limitem a transformar o ensino em detrimento de outras dimensões de uma vida social digna, envolvendo juntamente outras questões como emprego, moradia e lazer, questões das quais muitos municípios careciam, dado que poucos municípios brasileiros poderiam contar com a colaboração da União e dos estados para implementar ações mais ousadas na perspectiva local (SILVA, 1999, p. 32).

Segundo Oliveira (1997) os compromissos internacionais firmados pelo Brasil, sobretudo envolvendo a Conferência de Jontiem e na declaração de Nova Delhi em 1993, sofreram influências de agências externas, como o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Nesse sentido, foi enviado um Projeto de Emenda Constitucional (PEC 233-A/95) que propunha alterações nos artigos 34, 206, 207, 208, 211 e 60 das Disposições Transitórias. O projeto substitutivo (PEC 233-B/95) não acolheu os artigos 205 e 207. Em 1996, o Senado Federal apreciou a PEC 30/96, aprovada em 12 de outubro do mesmo ano, constituindo a Emenda Constitucional (EC) 14/96, que promoveu alterações no Diploma Constitucional vigente, sobretudo nos dispositivos relativos a educação.

Segundo tal Emenda, no decênio 1996-2006, os Estados, Distrito Federal e os Municípios deverão aplicar nesse nível de ensino (fundamental) pelo menos sessenta por cento (60%) dos recursos destinados à educação, e a União, trinta por cento (30%), para assegurar a universalização do atendimento do ensino fundamental. Como se observa, houve uma diminuição na porcentagem estabelecida para a União e um acréscimo naquela dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (COSTA, 2009, p. 136).

Na visão do autor supramencionado, entretanto, foram os dispositivos contidos nos parágrafos do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ao estabelecer que a distribuição dos recursos e responsabilidades entre os Estados e Municípios, foi assegurada a partir da criação de um fundo contábil, advindos de tributos dos próprios entes e deveriam ser distribuídos na proporção dos alunos atendidos nas redes. Destes recursos, ao menos 60% seriam destinados ao pagamento dos docentes em exercício, com a União complementando recursos por ato do Presidente da República caso o valor definido nacionalmente não fosse alcançado.

Os recursos públicos e o modo como eles são administrados e distribuídos sempre foram contemplados como aspectos fundamentais que conduzem a busca pela qualidade da

educação. De modo que, segundo Oliveira (2007), a partir do advento da CB/88 foram iniciadas lutas envolvendo uma distribuição mais eficiente e igualitária de recursos, contemplando aspectos como a valorização salarial dos professores e o custeio por aluno.

Em outro estudo, Costa (2008), pontuou que a política de municipalização do ensino fora de fato viabilizada e implementada a partir da EC 14/96, sobretudo diante do FUNDEF, que conseguiu induzir e efetivar a municipalização do ensino fundamental de modo independente à existência do projeto político e administrativo dos Municípios, diminuindo os encargos da União.

Butarelo (2007) apontou que a partir da EC 14/96 foi introduzido no Brasil uma sistemática voltada para o funcionamento por fundos:

Constata-se que o processo de municipalização desencadeado a partir de 1996 foi induzido pela retenção de recursos pertencentes aos Municípios no FUNDEF, cuja devolução só ocorre com a assunção do ensino fundamental, na proporção das matrículas efetuadas na rede municipal de ensino. Assim, motivados pela aparente necessidade de reaver recursos retidos no Fundo, muitos Municípios assumiram a gestão parcial ou total do ensino fundamental. O Fundo, criado pela EC nº 14/96, introduziu no Brasil a sistemática de financiamento do ensino fundamental através de fundos, cuja proposta tem origem no Manifesto dos Pioneiros, de 1932 (BUTARELO, 2007, p. 14).

Dessa maneira, os autores utilizados para a elaboração do presente estudo reconheceram que a municipalização do ensino só se concretizou de fato, a partir do advento da EC 14/96, embora esse processo não tenha sido o suficiente para resolver todos os problemas da educação brasileira.

Gadotti (2000) escreveu que a municipalização não poderia funcionar como um remédio que corrigiria magicamente todos os problemas enfrentados pela educação brasileira, mas sim, contribuiria para traçar um melhor diagnóstico dos desafios a serem enfrentados, trilhando o caminho propício para os entes federativos.

De fato, a municipalização do ensino consagrou-se como uma tendência da descentralização da educação no Brasil, a partir de pactos firmados internacionalmente que contribuíram para a realização de avanços na legislação brasileira.

Esses foram alguns dos principais aspectos envolvendo o contexto da municipalização no Brasil, de modo que a partir desse esclarecimento, nesse contexto discorreremos a seguir, sobre a importância do financiamento da educação a partir do surgimento do FUNDEF/FUNDEB;

indutores principais da municipalização e influenciadores diretos na criação dos Sistemas Municipais de Ensino no país.

### 2.3 FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO: ASPECTOS GERAIS

Neste tópico, analisaremos de maneira geral e sinteticamente os caminhos percorridos e implementados pelo Brasil para o financiamento da educação básica e como esse percurso foi marcado por influências externas mundiais, afetando diretamente a América Latina e corroborando para a interdependência entre às questões locais e nacionais. Com isso o surgimento dos Sistemas de Ensino mostrou-se relevante porque acompanhou as transformações de organização e gestão da educação, transformando-se em um instrumento legal de apoio para a educação municipal.

Como pano de fundo tem-se a conjuntura internacional na qual organismos multilaterais têm divulgado novas abordagens sobre políticas sociais e vêm sendo responsáveis pelo financiamento de vários projetos sociais, impondo critérios para a execução das políticas educacionais em âmbito local (BARCELLOS, 2006, p. 198).

Através da história, percebemos que as políticas públicas para a educação, com relação ao financiamento, foram ao longo do processo mediadas pela intervenção do Banco Mundial (BM)<sup>11</sup> “[...] com o consentimento do governo federal, de parte dos estaduais e das elites dirigentes nacionais, entre 1985 e 1996” (SILVA, 2002, p. 2).

Para Torres (2000), as políticas do BM e do Fundo Monetário (FM), estenderam-se ao campo educacional, colocando a educação pública do Brasil no patamar das políticas e estratégias dos órgãos internacionais. O que só foi possível, a partir do momento, que o país, regulamentou essas ações através dos dispositivos legais com a promulgação da CB/88, da LDB, da EC 14/96 que criou o FUNDEF, a criação dos Conselhos de Educação, com o Decreto 2.208/97, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional e a implantação do Sistema Nacional de Avaliação.

Segundo Pinto (2000), o financiamento público da educação brasileira foi caracterizado historicamente a partir de três períodos, nos termos apresentados abaixo:

O primeiro período vai desde a chegada dos jesuítas no Brasil em 1549 até a sua expulsão no ano de 1759, época na qual era delegada aos membros desta ordem

---

<sup>11</sup> O Banco Mundial financia projetos na maioria das áreas econômicas: agricultura e desenvolvimento rural, indústrias, educação, [...] (SILVA, 2002, p. 51).

religiosa a concessão das escolas públicas no território nacional, afastando a Coroa Portuguesa do financiamento da educação nacional. O segundo período vai desde a expulsão dos jesuítas até o fim da República Velha no ano de 1930, sendo caracterizado pela busca de fontes autônomas para a educação, bem como por deixar a educação por conta das dotações orçamentárias dos governos dos estados e das câmaras municipais. O terceiro período se estende até os dias de hoje, com o advento das constituições que buscou a vinculação de um percentual mínimo dos recursos tributários destinados para a educação em âmbito nacional (PINTO, 2000, p. 26).

Conforme já apontado no presente estudo, a partir de 1930, as questões envolvendo a descentralização e a municipalização do ensino assumiram um corpo complexo, sobretudo diante das legislações que promoveram alterações significativas no âmbito do financiamento público da educação nacional.

A Constituição de 1934, por exemplo, tinha um corpo distinto da Constituição de 1988 das questões envolvendo o financiamento da educação em uma perspectiva histórica. Ainda que os momentos do advento destas constituições sejam compreendidos, para os fins idealizados para o presente estudo, como do mesmo período da história do financiamento da educação brasileira.

Rossinholi (2008) escreveu que no FUNDEF, compreendido como um elemento central da EC. 14/96, o objetivo primordial se deu no estabelecimento dos recursos mínimos para o ensino fundamental, assegurando a complementação dos recursos por parte da União, quando necessário. Nesse sentido:

A concepção governamental do FUNDEF parte da análise de que a desigualdade regional brasileira implica em uma desigualdade na arrecadação de recursos próprios pelo sistema tributário, representando um montante “per capita” reduzido para a educação em alguns Estados em comparação com os Estados mais desenvolvidos. Assim estes, ao não atingirem o mínimo nacional, definido a cada ano, teriam uma complementação com recursos da União [...] Entretanto, o baixo valor de complementação da União e os critérios que permitiram que isto ocorresse no FUNDEF não levaram à redução significativa das desigualdades regionais originadas com a diferença na arrecadação própria dos Estados (ROSSINHOLI, 2008, p. 75).

Costa (2009) pontuou que a Lei Federal nº. 9.424/96, que estabeleceu a forma de organização e funcionamento dos fundos, também definiu a procedência da distribuição proporcional dos recursos entre os Estados e os Municípios. De acordo com o autor, a nova engenharia política de financiamento da educação advinda da instituição do FUNDEF em âmbito nacional foi capaz de induzir a descentralização da gestão a esse nível de ensino.

França (2004) apontou que o FUNDEF surgiu como um instrumento que visava corrigir as disparidades educacionais em relação ao financiamento da educação brasileira, sendo caracterizado como um fundo de receitas vinculadas a manutenção e melhoria da educação nacional.

Basicamente, essa política permitiu o repasse de recursos financeiros aos estados e municípios, a partir da arrecadação tributária e de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino, sendo composto por uma fatia de 15% de impostos, conforme definido no artigo 1º. da Lei nº 9.424/96: Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Imposto sobre Produtos Industrializados destinados à Exportação (IPI-Exportação).

De acordo com Amaral (2001) o FUNDEF buscou redistribuir entre os Municípios de cada Estado os recursos já existentes para o ensino fundamental, com a fixação de um custo médio anual e prevalente em âmbito nacional de cada aluno matriculado, prevendo o aporte de recursos federais para os Estados que não conseguissem atingir o custo médio nacional de acordo com os valores fixados. O autor pontuou que o fundo se associou a descentralização da educação, sobretudo pela demonstração de uma preocupação quanto ao trabalho docente e sua qualidade, com a definição do salário voltado para o professor. Nesse sentido

A municipalização ocorrida principalmente nos Estados com grande número de matrículas estaduais deu-se devido ao grau de dependência financeira dos Municípios e ao caráter confiscatório do FUNDEF (...) o aluno deixa de ser apenas um fator de despesa e torna-se um fator de receita, uma vez que Municípios com menor número de alunos viram seus recursos transferidos para o Estado por meio da composição do FUNDEF e do valor redistribuído proporcionalmente ao número de alunos (ROSSINHOLI, 2008, p. 90).

Essas concepções históricas fundamentais ocorridas ao longo das últimas décadas, em relação ao FUNDEF, representou um avanço no financiamento da educação brasileira, “[...] apesar das críticas apresentadas sobre o baixo valor mínimo por aluno, da desresponsabilização da União, acelerada municipalização, [...]” (ROSSINHOLI, 2010, p. 125), culminaram no surgimento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), discutido a partir da Emenda Constitucional 53/2006.

Cury (2007, p. 848) analisando a referida Emenda, apresentou que

Ela preserva pontos positivos do FUNDEF, amplia sua abrangência para a educação básica em seus níveis e modalidades, dispõe prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público, explicita em valores pecuniários a complementação da União, aperfeiçoa os Conselhos de Controle do Fundo, reitera a obrigação dos planos de carreira e remuneração, com capacitação profissional em que a formação continuada deve promover a qualidade do ensino.

Assim, este autor destacou a positividade de ampliação da abrangência do FUNDEB para a educação básica como um todo, mas principalmente nas novas formas de controle social. Destacando também como positivo a complementação de valores pela União e o aumento do valor mínimo por aluno, além do aumento do número de Estados a receber tal complementação.

Gonçalves (2013) ressaltou que o FUNDEF foi idealizado com 10 anos de vigência. Desse modo, para que o FUNDEB pudesse iniciar o seu funcionamento, no ano de 2007, foi editada a Medida Provisória (MP) nº. 339/06, formulando a Lei nº. 11.494/07, que determinou o aumento do custeio por aluno, de 38,63% para o ensino fundamental e 45,23% para a séries finais.

Monlevade e Britto (2007) destacaram que o FUNDEB não foi idealizado para resolver todos os problemas relacionados ao financiamento da educação pública brasileira, mas se apresenta como um dos requisitos imprescindíveis para o enfrentamento de seus desafios. Nesse sentido:

O FUNDEB mantém a mesma sistemática do FUNDEF quanto à retenção automática de receitas municipais e a prorrogação do prazo previsto no artigo 60 do ADCT, de forma que as controvérsias jurídicas que já foram objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal ficam afastadas. Nas discussões que antecederam a criação do novo Fundo houve consenso quanto à necessidade de ampliar as verbas da educação, pois o déficit brasileiro em matéria educacional é significativo (ROSSINHOLI, 2008, p. 178).

A criação dos fundos foi considerada o pressuposto histórico fundamental envolvendo o financiamento da educação pública brasileira. Destacamos, por fim, o aumento do período de vigência do fundo em relação ao seu antecessor, ao contrário da validade de dez anos de vigência, o FUNDEB passou a ter duração de 14 anos, compreendendo o período dentre os anos de 2007 a 2020. Com base nesse entendimento, tem-se que

As demandas por educação básica, tanto derivadas dos direitos constitucionais e legais, quanto das próprias necessidades das pessoas e das famílias que a consideram como requisito mínimo de cidadania e de qualificação para o trabalho, são

crescentes no Brasil. A rigor, a demanda potencial por todas as suas etapas e modalidades passa de 120 milhões, enquanto o atendimento não atinge 50 milhões de brasileiros. Dos cerca de R\$ 75 bilhões da receita de impostos vinculada à MDE, R\$ 15 bilhões são destinados aos cursos de graduação e pós-graduação oferecidos por universidades federais e estaduais. Restam R\$ 60 bilhões para a educação básica, o que representa aproximadamente 3% do Produto Interno Bruto (PIB) e R\$ 1.200,00 anuais por aluno (R\$ 100,00 mensais), patamares obviamente insuficientes para a oferta de educação de qualidade (MONVELADE; BRITTO: 2007, p. 65).

Ao analisar a conjuntura histórica, tem-se que o FUNDEF nasceu de uma luta que envolveu a valorização salarial dos professores, culminando no FUNDEB, de modo que o primeiro assegurou um salário médio regulado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). No segundo, foi estabelecido o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, atingindo um novo enfoque legal e financeiro para abordar os profissionais docentes.

Oliveira (2007) explicou que historicamente o Brasil foi concebido sobre uma influência católica e pré-capitalista no processo de gestão pública, o que implicava em manter atividades essenciais como a educação e a saúde alheias às lógicas do mercado. Para o autor, a partir da CB/88 e dos mecanismos de financiamento da educação pública como um todo criados a partir da Carta Magna, o Brasil passou a se posicionar de modo estratégico nas questões envolvendo o financiamento público da educação e a distribuição de recursos.

Segundo Amaral e outros (2016) o financiamento da educação brasileira foi concebido a partir de marcos históricos que se encontram na literatura e de mercados legais encontrados no Diploma Constitucional de 1988, partindo de seu artigo 205, que viabilizou a educação como um direito de todos e um dever do Estado e da família. De modo que a educação deve ser financiada pelos recursos públicos. Os termos do artigo 206, apontaram que as escolas públicas devem ser sempre gratuitas, enquanto as escolas privadas devem funcionar de acordo com as normas e avaliações estabelecidas pelo poder público.

De acordo com os autores supramencionados, foram definidos pela legislação os percentuais mínimos a serem destinados para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), de modo que diversos Estados e Municípios brasileiros especificaram em suas constituições estaduais e leis orgânicas municipais percentuais que vão além do mínimo estipulado por lei, o que não ocorre no Município de Teixeira de Freitas-BA, que ainda determina em sua Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA) o mínimo de 25% de aplicação dos recursos na educação básica.



Entender a conjuntura histórica que culminou no financiamento público a partir de FUNDEB, contribui para uma interpretação sobre o funcionamento da distribuição dos impostos arrecadados destinados a educação nacional. Naturalmente, que o financiamento da educação brasileira ainda não encontrou um molde ideal para a distribuição de recursos que possa suprir todas as carências das instituições de ensino seguindo o panorama da descentralização.

Monlevade e Britto (2007) explicam que a distribuição dos recursos idealizada nos fundos não funcionaria como um meio para resolver todos os problemas relacionados ao orçamento público voltado para a educação, mas sim, um caminho a ser traçado visando sua melhoria e aprimoramento.

O presente capítulo apresentou os aspectos históricos e gerais da descentralização da educação e da municipalização do ensino no Brasil. Também de forma sucinta apresentou aspectos importantes sobre o financiamento, mostrando a importância da criação do FUNDEF e do FUNDEB para a manutenção da educação neste país.

Conhecer esses aspectos significou conhecer a própria trajetória da educação pública em âmbito nacional, contribuindo para o aperfeiçoamento de ações que permitam a melhoria da educação como um todo. No capítulo seguinte, abordaremos o contexto histórico da educação baiana, sua trajetória rumo a descentralização da educação e conseqüentemente a municipalização do ensino no Estado da Bahia.

### **3 A DECENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NA BAHIA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E ASPECTOS GERAIS.**

Este capítulo discute o processo de descentralização da educação no Estado da Bahia, destacando alguns aspectos históricos importantes, ressaltando que este fato se deu com o advento da municipalização, sendo a Bahia pioneira nesse movimento, viabilizando e impulsionando assim para seus municípios a criação de seus Sistemas de Ensino, como o ocorrido no Município de Teixeira de Freitas-BA, local principal desta pesquisa.

A organização da educação no Estado da Bahia teve seu início no século XIX, com a vinda da Família Real para o Brasil, o Príncipe Regente D. João, ao chegar manteve as aulas régias<sup>12</sup> que já existiam, ampliando a rede de ensino, criou os primeiros cursos de nível superior<sup>13</sup>. “Importante destacar que durante essa época, por volta de 1832, já existiam na Bahia 70 escolas públicas de primeiras letras e foram criadas mais 94, elevando para 164 as aulas elementares públicas no Estado da Bahia” (NUNES, 2008, p. 212).

Mas foi a partir do Ato Adicional de 1834, que as aulas régias, na Bahia, foram extintas e durante o período Republicano a educação baiana sofreu uma profunda transformação, com a reforma de 1925, conhecida como Reforma Góes Calmon, influenciada pelas ideias de Anísio Teixeira (SANTANA et al, 2013), orientando grandes mudanças na organização da educação estadual.

É notório que o ideário de Anísio Teixeira (1957), com a reforma de 1925, deixou marcas profundas na história da educação baiana, possuindo um enorme território, com muitas diversidades culturais, históricas, sociais, gerando uma complexidade enorme de funções. Portanto uma grande dificuldade na administração, no ano 1960, deu seus primeiros passos rumo à reforma administrativa, com tendências descentralizadoras, isso causado pela expansão de sua rede de ensino por todo o Estado, necessitando nesta época, de concursos e

---

<sup>12</sup>A nomenclatura aulas régias refere-se ao modelo educacional imposto pelo governo real português por meio da reforma pombalina, na segunda metade do século XVIII, interrompendo o combate dos soldados de Cristo – os jesuítas (MONTI, 2018, p. 75).

<sup>13</sup> As primeiras escolas de ensino superior foram fundadas no Brasil em 1808 com a chegada da família real portuguesa ao país. Neste ano, foram criadas as escolas de Cirurgia e Anatomia em Salvador, hoje Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia [...] (MARTINS, 2002, p. 4).

convocação de professores, deixando a rede de ensino pública bastante extensa e de difícil controle.

Tentando amenizar os problemas existentes na rede estadual de ensino, a Secretaria Estadual de Educação da Bahia (SEC-BA), através da Portaria 1.055 de 12 de março de 1960, descentralizou parte de suas atividades, instalando 63 Circunscrições Escolares, que tinham por objetivo descentralizar e dinamizar as ações da secretaria junto às unidades escolares de cada Município (BAHIA, 2018). Em seguida, no ano de 1966, com a Reforma Administrativa (Lei 2.321 de 11/04/1966), “[...] foram criadas 21 regiões administrativas, com função de promover a descentralização geográfica das atividades da administração específicas do Estado, como por exemplo, a prestação de serviços” (BAHIA, 1966, p. 4).

Essa Reforma Administrativa de 1966, através de suas regiões descentralizadas, e reconhecendo suas limitações, criou no ano de 1972, as Diretorias Regionais de Educação (DIREC), por força da Lei Estadual nº 3.095, reorganizando a SEC-BA em suas funções, redistribuindo-as nos polos centrais dos Municípios baianos (BARBOSA, 2007). Teixeira de Freitas-BA, compondo a DIREC 9, transformou-se no polo de referência do extremo sul baiano, englobando as cidades de Alcobaca, Caravelas, Ibirapuã, Itanhém, Lajedão, Medeiros Neto, Mucuri, Nova Viçosa, Prado e Vereda.

Araújo (2009), com a assunção de um novo enfoque nas políticas educacionais, centrados na priorização do ensino fundamental e na indução de sua municipalização, o Estado da Bahia promulgou no ano de 1989 a sua Constituição, dispondo em seu artigo 246 que “É dever do Estado e dos Municípios a oferta de vagas para atender à demanda do ensino fundamental e sua manutenção” (BAHIA, 1989).

Durante a década de 1990 no Brasil, o movimento de reordenamento do capitalismo, com o movimento pela municipalização do ensino, resultando na criação de seus sistemas públicos (CURY, 2000; SAVIANI, 1999). Com a normatização da estrutura federativa do Estado brasileiro (ABRÚCIO, 2014), estabelecida pela CB/88, as políticas públicas para a educação sofreram inúmeras alterações, principalmente quanto à gestão estadual, municipal e o financiamento, que inseridos nesse novo paradigma provocaram significativas mudanças na economia e na fiscalização das contas públicas deste país. E também no campo social, sintonizados com a pressão exercida pelos órgãos internacionais. Cunha (2009) asseverou que

[...] há no mundo atual uma revalorização dos governos locais que guarda simultaneidade com os processos de redemocratização e com a reestruturação produtiva da economia capitalista. Este processo se faz pela redefinição das bases de intervenção do Estado na esfera social e pelas mudanças organizacionais e da gestão do setor público (CUNHA, 2009, p. 208).

Ainda na década supracitada, seguindo o modelo instituído pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e pelas instituições financeiras internacionais<sup>14</sup>, a Bahia incorporou o processo de descentralização “[...] como instrumento de modernização gerencial da gestão pública das políticas sociais [...]” (OLIVEIRA, 2006, p. 17). A partir do ano de 1991, com essa nova perspectiva de reestruturação e redemocratização administrativa, foi um dos primeiros Estados a realizar um ajuste estrutural de modernização da sua Administração Pública.

De acordo com Oliveira (2006, p. 40), “[...] trata-se da proposta de Bresser Pereira sobre a substituição da função do Estado como provedor direto de bens e serviços e do controle centralizado do conjunto das atividades sociais em funções de coordenação e regulação legal”.

A adoção de uma política de descentralização da educação, através da municipalização do ensino e a transferência das funções da administração e manutenção do ensino fundamental para os municípios foram as principais mudanças seguidas para a operacionalização desse processo.

[...] como mecanismo de racionalização dos gastos públicos, procedendo a um processo contínuo de desresponsabilização dos governos federal e estadual mediante a transferência de encargos com o ensino fundamental para os municípios. [...], trata de uma forma específica de descentralização que é restrita ao aparelho do Estado (OLIVEIRA, 2006, p. 17).

O marco referencial da implementação do processo descentralizador interliga-se diretamente ao Sistema Estadual de Ensino da Bahia, com as políticas e reformas voltadas para a educação, realizadas a partir da segunda metade da década de 1990. Os vários governos neoliberais que por ali passaram, assumiram que o Estado a partir de então, estavam alinhados com o chamado Bloco Hegemônico, os quais colocaram a Bahia em destaque, tornando-a pioneira no processo de modernização de sua administração.

---

<sup>14</sup> Em 1944, foram criados o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio, instituições financeiras internacionais portadoras de instrumentos de intervenção e com capacidade para alterar decisões econômicas (SILVA, 2002, p. 9).

No campo educacional várias foram as propostas, mas a política de descentralização/municipalização do ensino, (BARBOSA, 2007, p. 60), “[...] numa tentativa de romper com gigantismo burocrático e do centralismo do sistema educacional [...]” baiano, ganhou força e adesão, iniciando a sua implantação por todo Estado.

Para Oliveira (2006) a Reforma do Estado serviu para demonstrar a realidade existente do quadro educacional da Bahia, que estava abaixo do nível de desempenho esperado. Segundo dados do IBGE (2018), a Região Nordeste tinha nos anos de 1991 e 2000, taxas de analfabetismo que chegaram a 36% e 24,9% da população. O atendimento do ensino fundamental girava em torno de 69,1%, em 1991, e 92,9%, em 2000.

Raic (2009) escreveu que a Bahia não fugindo à regra, era o Estado da Região Nordeste que apresentava melhores resultados e foi a partir da implantação do Programa de Ação Educacional entre Estado e os Municípios, firmados através do Decreto 7.254 de 20 de março de 1998, que atingiram nesta etapa 40% das escolas estaduais, acordando 350 convênios com os Municípios restantes, isso até o ano de 2002.

Neste período, dois governos se destacaram: o primeiro de Paulo Souto (1995-1998) e depois o governo de César Borges (1999-2002). Oliveira (2006) destacou que a proposta responsável pela organização da gestão descentralizada da educação foi realizada através de um amplo programa, onde estariam realinhando todos seus processos administrativos, direcionados para a nova Reforma do Estado e para as reformas educacionais que foram realizadas na Bahia, transformando o Estado pioneiro nas ações de modernização institucional.

Nesse viés modernista, em 1998, a Bahia, criou a Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), responsável pela operacionalização desses programas “[...] como o Programa Educar para Vencer e a Certificação Ocupacional de diretores e professores”<sup>15</sup> (OLIVEIRA, 2006, p. 79).

---

<sup>15</sup> Tendo em vista a necessidade e com o intuito de corrigir as deficiências do sistema educacional em 1999, foi implementado o programa Educar para Vencer, que reúne seis projetos educacionais, quais sejam: Correção do Fluxo Escolar, de 1a a 4a série e de 5a a 8a série; Fortalecimento da Gestão Escolar; Fortalecimento da Gestão Municipal; Certificação de Profissionais de Educação e Avaliação Externa do Ensino. Adotado como instrumento para elevar a qualidade dos serviços e fortalecer o compromisso dos profissionais com a política educacional e a formação do cidadão, o sistema de certificação se ajusta à nova Lei de Diretrizes e Bases, que prevê padrões mínimos de qualificação acadêmica e de habilidades para esses profissionais exercerem funções no processo educativo (BAHIA, 2003, p. 42).

Com a implantação do FUNDEF, os governantes baianos veem uma alternativa para o aumento de suas receitas, representando um expressivo avanço “[...] do processo de municipalização do ensino fundamental na Bahia [...], provocando um aumento das matrículas nas redes municipais de ensino, de 46% para 63,74% [...]” (OLIVEIRA, 2006, p. 83). Atualmente as modalidades e as etapas da educação na Bahia, dividem-se entre a estadual e municipal, sendo os Municípios responsáveis pelo Ensino Fundamental (EF) I e II, representando os Anos Iniciais (1º ao 5º ano) e Anos Finais (6º ao 9º ano), o Estado, responsável pelo Ensino Fundamental II e Ensino Médio.

Em relação ao número de matrículas da Educação Básica, de acordo com o Censo Escolar (IBGE, 2018), totalizaram 2.901.395 alunos, distribuídos entre a Educação Infantil e Ensino Fundamental, considerando as etapas do ensino: Creche (6%), Pré-escola (13%), Anos Iniciais (40%), Anos Finais (33%) e EJA (9%), no ano de 2017. A etapa da Educação Especial, foi distribuída de acordo com sua modalidade de ensino correspondente, juntos totalizaram 39.889 estudantes.

Analisando ainda a educação no Estado da Bahia, “[...] entre as principais medidas pelas quais se operacionaliza esse processo descentralizador [...]”, com uma política municipalista, “[...] consubstanciada pela transferência das funções de administração e manutenção do ensino fundamental [...]” (OLIVEIRA, 2006, p. 83).

Outras medidas de descentralização foram implementadas pelo Sistema Estadual de Ensino (SEE/BA), como os Colegiados Escolares e os Caixas Escolares, atendendo as normativas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). No ano de 2007 instituiu o Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM), através da “[...] Secretaria de Educação, no âmbito da Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional (SUPAV) e da Coordenação de Políticas Educacionais [...]” (OLIVEIRA, 2017, p. 88).

Justificando a criação do PROAM, o governo da Bahia, argumentou que o dispositivo estabelecido na CB/88 “[...], em seu artigo 211, ficam demarcados os esforços para introduzir os princípios de descentralização política e administrativa no campo educacional” (BAHIA, 2007, p. 2). Além dessa, outro argumento usado pelo Estado, foi a dificuldade dos Municípios na organização dos seus sistemas de ensino “[...] uma vez que, em muitos casos, já se

desvincularam do sistema estadual, mas ainda não funcionam como sistema propriamente dito” (BAHIA, 2007, p. 2).

O PROAM surgiu então como uma ferramenta de articulação, buscando “[...] desenvolver estratégias para a integração e melhoria da qualidade da educação, prestando atendimento aos municípios, de forma a assegurar uma distribuição proporcional de responsabilidades, fortalecendo, assim, a colaboração entre Estado e Municípios” (BAHIA, 2007, p. 3).

As primeiras medidas de assessoramento adotadas, a partir do ano de 2007, foram as que buscaram fortalecer os Sistemas Municipais de Ensino, como a elaboração do Plano Municipal de Ensino (PME), a reestruturação das Secretarias Municipais de Educação, o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, a formação continuada para os gestores escolares e o monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Por fim, a discussão apresentada neste tópico, pontuou o contexto histórico geral, dos caminhos trilhados pela Bahia na modernização de sua administração em relação a educação básica, incrementadas pelo processo de descentralização de suas funções, associadas à municipalização do ensino, tendo como desafio a transferência para o âmbito local de toda a rede escolar do ensino fundamental e a educação infantil.

Apesar da CB/88, em seu artigo 211 ter estabelecido o regime de colaboração, percebemos que ao longo dos anos, os Municípios assumiram quase que integralmente esse papel. Nesse sentido, o desafio foi atrelado ao fortalecimento dos Sistemas Municipais de Ensino e a melhoria do padrão distributivo do FUNDEF, oferecendo oportunidades para todos.

Desse modo, o capítulo seguinte apresentará o contexto da pesquisa, relatando um pouco sobre a história do surgimento do Município de Teixeira de Freitas-BA. Em seguida, como foi o processo de organização da rede escolar teixeirense e conseqüentemente como se deu a criação do seu Sistema Municipal de Ensino.

## **4 O CONTEXTO DA PESQUISA: O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE TEIXEIRA DE FREITAS-BA**

Este capítulo pretende relatar a história do surgimento do Município de Teixeira de Freitas-BA, desde a sua criação em 1985. Apresenta também a pesquisa e análise realizada sobre a organização da rede escolar municipal e sobretudo a constituição do seu Sistema Municipal de Ensino. Definindo-o como categoria a sua caracterização, a partir de um determinado contexto, percebendo-o em suas variadas formas e circunstâncias, nas quais ele ocorre, compreendendo aspectos interligados as questões educacionais, políticas, culturais e administrativas de uma determinada localidade.

Ter escolhido o Sistema Municipal de Ensino de Teixeira de Freitas, localizado no extremo sul da Bahia, representou uma imersão no contexto das políticas públicas educacionais do Município, proporcionando uma caminhada pelo universo do conhecimento, ligado à história da descentralização nacional, pelo viés da municipalização do ensino, trazendo novos paradigmas como o regime de colaboração e a autonomia do novo ente federado local. Entendendo melhor e mais profundamente os caminhos percorridos pela rede escolar municipal, concatenados a uma experiência multidimensional, perpassando os limites da sala de aula.

Apresentamos a seguir, uma breve contextualização sobre o surgimento do Município de Teixeira de Freitas-BA, desde o seu nascedouro no ano de 1985. Em seguida apresentamos a organização da educação municipal, descrevendo inicialmente o surgimento das primeiras escolas até a criação de sua rede escolar, com ênfase no recorte histórico proposto por esta pesquisa, 1999 a 2009. Em seguida discorreremos sobre a constituição do Sistema Municipal de Ensino, ocorrido no ano de 1999.

### **4.1 TEIXEIRA DE FREITAS-BA: UM POUCO DE SUA HISTÓRIA**

O Município de Teixeira de Freitas-BA, localizado na Região Nordeste, Estado da Bahia, encontra-se situado no Território de Identidade Extremo Sul<sup>16</sup>, e suas principais vias de acesso são as rodovias BA-290 e BA-101 (SEI, 2017). Com uma localização muito estratégica,

---

<sup>16</sup> Território de Identidade é o agrupamento identitário municipal formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos [...] que amplia as possibilidades de coesão social e territorial. Instituído pelo Decreto Estadual nº 12.354 de 2010 (SEI, 2017).



(FIGURA 2), situa-se entre os Estados do Espírito Santo e Minas Gerais. Também foi privilegiada com a implantação da BR-101, alavancando consideravelmente o seu crescimento, transformando-se em grande polo industrial, comercial e habitacional da região.

**Figura 2 -** Mapa do Município de Teixeira de Freitas-BA



**Fonte:** Atlasbrasil.org.br (2018).

No início, enquanto distrito, Teixeira de Freitas-BA pertencia a dois Municípios: Alcobaça e Caravelas e recebia diversas alcunhas, Cordeiro (2014), como “Perna Aberta”, por causa de uma bifurcação nas estradas de Alcobaça e Água Fria, hoje cidade de Medeiros Neto; “Barro Vermelho”, devido à falta de estradas pavimentadas; “Comércio dos Pretos” em razão do surgimento de botecos e vendas; “Tira Banha”, por causa de uma briga com esfaqueamento deixando as vísceras expostas; “Mandiocal”, por causa do grande plantio de mandioca na região e “Ripiado”, em razão das palhas que cobriam as casas e que se arrepiavam com o sol e sereno.

Os pequenos redutos populacionais, que aos poucos foram crescendo, desencadearam a necessidade de maior organização em nível local, de modo que o fortalecimento de vilarejos e seu entorno resultaram na formação de pequenas cidades. A cidade encontra-se legalmente inserida em um contexto maior: o município [sic] (TURCATTO, 2018, p. 62).

O Município recebeu esse nome em homenagem a Mário Augusto Teixeira de Freitas<sup>17</sup>, estatístico do antigo povoado de São José de Itanhém. A emancipação política deu-se através

<sup>17</sup> Mário Augusto Teixeira de Freitas nasceu [...], em 31 de março de 1890. [...] sólida formação em Direito [...], conquistou por concurso, 1908, um lugar na antiga Diretoria Geral de Estatística do Ministério de Viação e

da Lei 4.452, de 09 de maio de 1985, pelo então governador Antônio Carlos Magalhães. Distante 783 km de Salvador, capital do Estado da Bahia, possui uma área territorial de 1.165,6 km<sup>2</sup>. Segundo informações do IBGE (2018), o Censo Demográfico do ano de 2010, apontou que Teixeira de Freitas-BA possuía 138.341 habitantes, mas com estimativa de crescimento para 158.445 habitantes, representando um acréscimo populacional de 16,8%.

Essa breve contextualização histórica sobre o Município de Teixeira de Freitas-BA, teve como finalidade a compreensão de suas características principais, como sua criação, seu desenvolvimento regional e econômico. Nos próximos percursos, descrevemos e analisamos a formação da educação municipal, apresentando aspectos relevantes sobre a organização da sua rede escolar e conseqüentemente, a constituição do seu Sistema Municipal de Ensino.

#### 4.2 O MUNICÍPIO E SUA ORGANIZAÇÃO EDUCACIONAL: A CRIAÇÃO DA REDE ESCOLAR EM TEIXEIRA DE FREITAS-BA

Esta seção apresenta o contexto histórico da criação e organização da rede escolar municipal de Teixeira de Freitas-BA, com o surgimento da primeira escola municipal, no período que ainda era distrito e também após sua emancipação, quando oficialmente o Governo do Estado da Bahia o reconheceu enquanto Município através da Lei Estadual nº 4.452 de 9 de maio de 1985. Retratando sua evolução, no período de 1999 até 2009 (recorte da pesquisa), com o advento da municipalização do ensino fundamental e a criação do Sistema Municipal de Ensino.

Durante as primeiras décadas do século XX, ainda não existiam prédios escolares em Teixeira de Freitas-BA. Com a formação do povoado e o aumento populacional, por volta dos anos 1960, aconteceu uma movimentação para a implantação de escolas que servissem aos filhos destes cidadãos, pois estes não frequentavam a escola, gerando uma grande preocupação por parte de seus pais. Estudos de Silva (2002), apontaram que

[...] as primeiras escolas funcionavam em aposentos das casas, em salão de barbearia e até em capelas. Por falta de carteiras, os alunos, para sentar, traziam banquinhos de suas próprias casas. O material didático utilizado eram os “abecedários” (cartilhas),

---

Obras públicas. Em 1920, foi nomeado delegado geral do Recenseamento em Minas Gerais. Em 1930, colaborou na organização do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, cujo ministro foi Francisco Campos. Foi o primeiro a ocupar o cargo de secretário-geral do IBGE (1936-1948), onde concebeu, planejou e consolidou a organização da estatística brasileira (Silva et al Fávero & Britto, 1999, p. 23).

o lápis, o caderno e a borracha, adquiridos em Alcobaça e os professores eram leigos (SILVA, 2002, p. 47).

De acordo com Silva (2002), o povoado cresceu muito nos anos 1970, os moradores que tinham uma situação econômica melhor, enviavam seus filhos para os grandes centros urbanos, de cidades mais próximas, principalmente a capital do Espírito Santo, Vitória. Foi dentro deste contexto de necessidade que “[...] os moradores entenderam que já era chegado o momento de Teixeira de Freitas ter o seu próprio estabelecimento de ensino ginásial” (SILVA, 2002, p. 51). Criaram então uma Associação Beneficente de pais em 1971, mantida com recursos próprios.

Mas, no ano de 1973, foi reconhecida como “[...] de utilidade pública a ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL E BENEFICENTE DE TEIXEIRA DE FREITAS” (BAHIA, 1973), com a publicação da Lei Estadual nº 3.148 de 13 de julho, transformando-se no primeiro estabelecimento municipal da cidade,

[...] denominado de Ginásio Cruzeiro do Sul, mantido a partir de então pelo poder público com recursos vindos da Secretaria Estadual de Educação da Bahia e repassados para o Município de Alcobaça, pois nesta época, Teixeira de Freitas ainda não era emancipada (SILVA, 2002, p. 53).

A partir do surgimento dessa escola, o poder político local convergiu sua atenção para este povoado, começando em Teixeira de Freitas-BA, a formação de sua rede escolar, trazendo para o povoado desenvolvimento econômico e social, consolidando-se posteriormente como polo educacional do Extremo Sul Baiano (BRIZOLA, 2015).

Com a emancipação política de Teixeira de Freitas-BA em 09 de maio de 1985, Lei Estadual nº 4.452, o progresso chegou trazendo pessoas advindas de todas as localidades que circundam o Município. Com a criação do Código de Posturas, Lei Municipal nº 15 de 8 de maio de 1987, o gestor chamou “[...] para si a responsabilidade de reformar as escolas existentes, construindo novos prédios escolares, com prioridade para os bairros periféricos, [...]” (SILVA, 2002, p. 71).

Entre os anos de 1991 e 2000, a população do Município de Teixeira de Freitas-BA foi crescendo na base de 2,57% por ano, mostrando um aumento considerável de pessoas nas faixas etárias abaixo de 15 anos e jovens e adultos com variação média entre 15 a 50 anos (IBGE, 2018) necessitando de uma educação que atendesse toda essa demanda voltada para o

ensino fundamental e também para a educação infantil, o que de acordo com a entrevista feita com Anjos (2018)<sup>18</sup>

*[...] mesmo não existindo oficialmente um sistema, informalmente a Secretaria Municipal de Educação naquela época, de forma tímida começava a organizar sua rede escolar, ainda que em termos de recursos financeiros, ainda dependíamos muito das verbas que vinham do Estado ou da União [...].*

*[...] a educação infantil que não existia anteriormente no ensino público, porque não lhe era delegado, a partir da criação do sistema de ensino passa a fazer parte da nossa rede escolar e houve um significativo investimento nesta área [...]* (informação verbal).

A Educação Municipal de Teixeira de Freitas, no ano de 2000, contava com “[...] 57 escolas: 28 na zona urbana, oito nos distritos [...] e 21 escolas pluridocentes na zona rural. Existiam na época 19.957 alunos matriculados [...]” (SILVA, 2002, p. 54). Ao analisar os documentos dos Relatórios Descritivos das Ações da Secretaria Municipal de Educação (RDAS), verificamos que

[...] no ano de 2004, o Sistema Municipal de Ensino, atendia aproximadamente 26.849 alunos, 1.116 professores nas 68 unidades escolares de sua jurisdição, um aumento de 11% na ampliação de sua rede escolar e ao final do ano de 2009, a rede escolar teixeirense contava com 1.176 professores, aumento de 0,9% no quadro de servidores da educação, em razão da ocorrência do concurso público municipal ocorrido no ano de 2009. Neste mesmo ano, contava com 21.716 alunos, com uma queda nas matrículas do ensino fundamental de 10%, motivados pelo enfraquecimento das matrículas na Educação de Jovens e Adultos, contava também com 75 unidades escolares, uma ampliação de 0,9%, justificados pelo aumento de prédios escolares para a Educação Infantil. Os índices de aprovação giravam em torno de 86% e a evasão escolar 13% no ano (RDAS, 2009, s.p).

O Sistema Municipal de Ensino em Teixeira de Freitas-BA, já abarcava “[...] o maior percentual de ofertas de vagas do ensino fundamental [...]” (GADOTTI, 1993, p. 37) no período de 1999 a 2009. Os dados apresentados na Tabela 1 representam o aumento no atendimento da educação básica, com uma taxa de crescimento positiva na proporção de 94,69% das matrículas da rede escolar municipal (no total de alunos do Município estão incluídas as creches e a pré-escola).

Com o advento da municipalização, ocorreu o “[...] processo de aumento da proporção de alunos do ensino público matriculados em escolas municipais [...]” (SOARES; SOUZA, 2003, p. 1) e posteriormente com a criação do Sistema Municipal de Ensino. Assim a rede escolar

---

<sup>18</sup> ANJOS, Walter. Secretário Municipal de Educação de TF/BA, período de 1988 a 2004. Entrevista concedida no dia 02 out. 2018.  
Id., p. 72, 74, 76, 77, 85, 90.

do Estado da Bahia sofreu um decréscimo nas matrículas na proporção de 74,95%, demonstrando que gradativamente a transferência da responsabilidade pelo ensino fundamental passou para o encargo do Município, neste caso específico, Teixeira de Freitas-Ba.

**Tabela 1** - Número de matrículas x Taxa de Crescimento da Educação Básica (1999 a 2009)

ANO	REDE MUNICIPAL	REDE ESTADUAL	PARTICULAR
1999	20.162	8.367	3.166
2000	22.783	7.622	3.751
2001	24.601	6.458	2.856
2002	24.889	5.912	2.834
2003	26.107	4.712	2.366
2004	26.849	2.896	2.800
2005	27.043	2.298	3.505
2006	24.937	2.357	3.876
2007	22.746	2.531	3.130
2008	22.511	2.554	4.507
2009	21.716	2.567	4.452
<b>TOTAL</b>	<b>264.344</b>	<b>48.274</b>	<b>37.243</b>
<b>TAXA DE CRESCIMENTO</b>	<b>94,69%</b>	<b>-74,95%</b>	<b>54,96%</b>

Fonte: INEP (2018).

A Tabela 2 apresenta dados mais recentes sobre a situação das matrículas na Educação Infantil, especialmente para as crianças na faixa etária de 0 a 5 anos de idade. Observamos que o atendimento nesta etapa da educação básica, ainda é ofertada de forma tímida, totalizando uma média de crescimento na faixa de 14,96% do total da rede escolar municipal. Comparando com o número populacional nessa idade, percebemos o quanto o Município ainda precisa investir nesta etapa. Os números do período de 1999 a 2009 mostram que em 11 (onze) anos 21.346 crianças foram atendidas, correspondendo evolução no número de matrículas na proporção de 41,7% para a etapa da educação infantil. Com relação a rede privada, números tem sido mais ou menos constantes no período em uns 14% da matrícula total.

**Tabela 2** – Total de alunos atendidos na Educação Infantil

População de 0 a 5 anos (2010)	Educação Infantil		Total alunos atendidos (2017)	Taxa de Escolarização (2017)
	Creche	Pré-escola		
11.389	951	3.005	3.956	35%

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica - 2017, IBGE (2018).

Com relação ao número de matrículas dos alunos no ensino fundamental, dados mais recentes do Censo Escolar (2017) demonstraram que o nível de atendimento nessa etapa está acima de 100%, ou seja, o montante de vagas ofertadas no Município atendeu uma demanda populacional na faixa etária dos 6 aos 14 anos (Tabela 3). Já o seguimento da EJA, há uma ociosidade de vagas. O censo populacional de 2010, apontou uma expectativa populacional de 15 a 19 anos, em torno de 2.252 pessoas, e a rede escolar local atendeu o total de 2.537 alunos nesta faixa, no ano de 2017, considerando que a expectativa do crescimento população de Teixeira de Freitas-BA girou em torno de 16,8%, demonstrando que “[...] o núcleo da oferta de escola pública está localizado no ensino fundamental [...]” (CASTRO; DUARTE, 2008, p. 27).

**Tabela 3** – Total de alunos atendidos no Ensino Fundamental

População de 6 a 14 anos (2010)	Ensino Fundamental	Total alunos atendidos (2017)	Taxa de Escolarização (2017)
25.403	26.266	26.266	103%

**Fonte:** Sinopse Estatística da Educação Básica - 2017, IBGE (2018).

Nesta época também, grandes acontecimentos foram registrados no Brasil, a descentralização das ações administrativas com a concretização da municipalização da educação, a promulgação da CB/88, a implementação da LDB 9.394/96, a publicação da EC 14/96, a transformação do Município em ente federado, em termos locais também foi um período importante, marcado principalmente com a chegada dos recursos federais, através do FUNDEF/FUNDEB, representando grandes marcos históricos para a educação de Teixeira de Freitas-BA. Sobre essa questão o entrevistado Walter Anjos (2018) declarou que

*[...] a criação do Plano de Carreira do Magistério em 1999, que teve uma assessoria técnica externa, não foi um plano eleitoreiro, foi um plano discutido com os professores, não caiu de paraquedas, foi o primeiro plano de carreira do município e que garantia todos os direitos[...] (informação verbal).*

Both (1997, p. 16) afirmou que “[...] o financiamento da educação é um reforço considerável, com condições de contribuir para a manutenção da qualidade de uma municipalização da

educação”. Quanto a este aspecto, a Tabela 4 representa os repasses advindos da União, período 1997 a 2009, referentes ao FUNDEF e FUNDEB, para Teixeira de Freitas-BA.

**Tabela 4 - Recursos do FUNDEF/FUNDEB - Teixeira de Freitas-BA (1997 – 2009)**

<b>ANO</b>	<b>TRANSFERÊNCIA</b>	<b>VALOR CONSOLIDADO</b>
1997	-	-
1998	FUNDEF	R\$ 4.630.871,06
1999	FUNDEF	R\$ 5.475.088,51
2000	FUNDEF	R\$ 6.528.765,26
2001	FUNDEF	R\$ 7.799.127,51
2002	FUNDEF	R\$ 9.477.985,20
2003	FUNDEF	R\$ 9.943.563,43
2004	FUNDEF	R\$ 12.145.622,15
2005	FUNDEF	R\$ 13.008.258,81
2006	FUNDEF	R\$ 14.897.320,87
2007	FUNDEB	R\$ 18.832.556,17
2008	FUNDEB	R\$ 24.506.959,70
2009	FUNDEB	R\$ 26.539.648,52
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 153.785.767,19</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018).

Percebemos que no ano de 1997 não houve repasse, nos anos consecutivos os valores enviados foram substanciais, crescendo na proporção média de 18% a 32% ano, processo esse resultante da descentralização “[...] em relação aos gastos educacionais e em termos de matrícula” (CASTRO; DUARTE, 2008, p. 17) e consolidados pela municipalização do ensino com a criação do Sistema Municipal de Ensino em Teixeira de Freitas-BA.

Na área de valorização do profissional do magistério, o Município, por iniciativa da Secretaria Municipal de Educação e em parceria com o Ministério da Educação (MEC), implementou no ano de 2003, o Programa de Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO), objetivando acabar com a figura do professor leigo, sem qualificação pedagógica na modalidade à distância e com duração de dois anos. Este programa, atendeu um dos requisitos da LDB,

[...] que atribui a cada Município e, supletivamente, ao estado e à União, a incumbência de realizar programas de formação, para todos os professores em exercício, de tal modo que, até o final da Década da Educação somente sejam admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço (MENEZES; SANTOS, acesso em 15 out. 2018).

O programa (PROFORMAÇÃO) cumpriu também as exigências do FUNDEF, no qual foi assegurado aos professores leigos um prazo de 5 (cinco) anos para a obtenção da habilitação necessária ao exercício de sua atividade docente, permitindo investimentos voltados à formação inicial dos professores do magistério, utilizando a parcela dos 40% dos recursos do fundo, além disso, teve como fundamento legal a Resolução CNE/CEB nº 01/2003, reforçando em seu artigo 2º, que

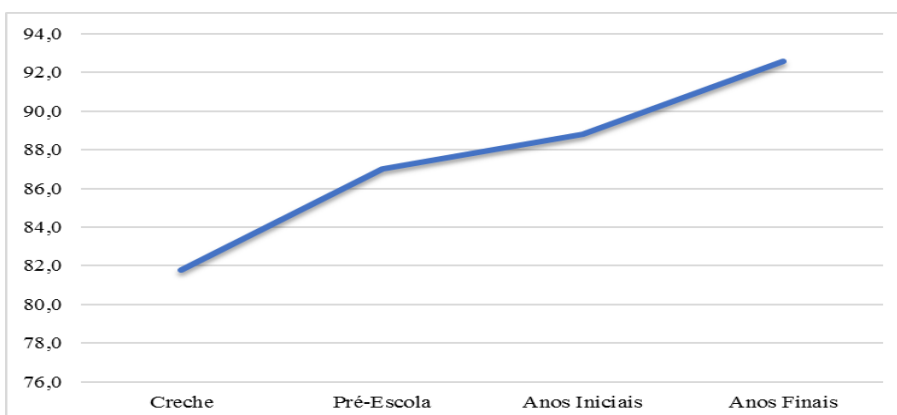
Os sistemas de ensino envidarão esforços para realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício. § 1º. Aos docentes da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental será oferecida formação em nível médio, na modalidade Normal até que todos os docentes do sistema possuam, no mínimo, essa credencial.

Reafirmando esse compromisso, a entrevistada Amorim (2018)<sup>19</sup> pontuou que,

*[...] o sistema municipal de ensino nessa época conseguiu se mobilizar, e graças aos programas que vieram do MEC a nossa formação melhorou, os professores da nossa rede saíram da formação do magistério e foram para o ensino superior, aí vieram as políticas do MEC para garantir essa formação, mas isso também acabou por gerar um problema para Teixeira de Freitas, porque basicamente 100% dos professores tem graduação e especialização e veio então o impacto na folha de pagamento, o FUNDEF e o FUNDEB não acompanharam essa mudança, ou seja, essa adaptação a uma sociedade moderna e tecnológica [...] (informação verbal).*

Com o crescimento ocorrido na formação docente (GRÁFICO 1), em todos os níveis da educação teixeirense, o Ensino Fundamental II foi a etapa que mais elevou seu índice, por volta de 92%, influenciado principalmente pelos concursos que aconteceram nos anos 2006 e 2009, que passaram a exigir a formação nas áreas específicas do conhecimento. Já as etapas da Creche e Educação Infantil, juntas atingiram um nível de formação aproximado de 87%.

**Gráfico 1** - Percentual de Docentes com Curso Superior em Teixeira de Freitas-BA



**Fonte:** INEP, Censo Educacional (2017).

<sup>19</sup> AMORIM, Suzana. Técnica Administrativa do SME, período de 2007 a 2016. Entrevista concedida no dia 09 de out. 2018. Id., p. 92, 95, 96.



Durante a gestão do Prefeito Dr. Wagner Ramos Mendonça, entre 1999 a 2004, o entrevistado Anjos (2018) declarou que a Secretaria de Municipal de Educação e Cultura (SMEC)

*[...] trouxe um novo marco de qualidade e equidade para o ensino básico, oportunizando a população teixeirense uma formação de base para o exercício pleno de sua cidadania, abriram-se os espaços para a reflexão-ação da prática pedagógica em todas as unidades escolares, com capacitação continuada dos docentes da rede municipal [...]* (informação verbal).

Outro destaque importante para a educação municipal Teixerense foi a elaboração e aprovação (Resolução Municipal nº 008/2011) do Regimento Interno Unificado das Unidades Escolares, documento de caráter institucional que “[...] estabelece a organização e o funcionamento da escola e regulamenta as relações entre os participantes do processo educativo [...]” (UNESCO, 2004, p. 304). Com relação a esse processo, Machado (2018)<sup>20</sup> durante sua entrevista declarou que

*[...] o sistema municipal de ensino foi o responsável direto por todo o processo de implementação do regimento escolar. Iniciamos em 2008, tivemos várias reuniões e encontros com a comunidade escolar, entendidos aqui os professores, diretores, coordenadores pedagógicos, família e outros setores da educação, resultando em um longo processo de idas vindas, porque as mudanças de prefeitos e secretários de educação influenciavam diretamente o processo para a conclusão do mesmo e acabamos por concluir somente em 2011* (informação verbal).

A rede escolar de Teixeira de Freitas, período de 1999 a 2009, recorte desta pesquisa, já estava municipalizada durante o processo de descentralização da educação que se instaurou no Brasil, principalmente depois da implantação do FUNDEF/FUNDEB, momento esse relatado pelo entrevistado Anjos (2018):

*“Quando eu assumi a Secretaria de Educação em 1998, já tinha sido feito a municipalização do ensino. Na época era o FUNDEF, a educação de Teixeira foi municipalizada em 1997, então eu já peguei a rede de ensino municipalizada, a gestão anterior a mim providenciou estas questões legais para essa municipalização, faltava ainda criar o sistema municipal de ensino e coube à nossa gestão executar todas essas ações”* (informação verbal).

---

<sup>20</sup> MACHADO, Neiva. Coordenadora do SME, período de 2003 a 2009. Entrevista concedida em 11 de out. 2018.  
Id., p. 86, 87, 94, 95.

Durante nossas visitas à Secretaria Municipal de Ensino e também à Diretoria Regional de Educação (Direc)<sup>21</sup>, núcleo de Teixeira de Freitas, e considerando o relato de Anjos (2018), realizamos uma investigação nos arquivos destes respectivos órgãos, vislumbrando encontrar documentos que comprovassem a efetivação da municipalização do ensino no ano de 1997, em vão. Continuamos então a busca nas publicações oficiais como o Diário Oficial do Estado da Bahia, site da Secretaria Estadual de Educação e o resultado continuou sendo negativo.

Essa contextualização histórica sobre a educação teixerense e sua rede escolar demonstrou os caminhos percorridos pelo Município na criação e implementação do seu SME, posto que a educação local estando municipalizada no ano de 1999, passou a se encarregar definitivamente de sua administração.

A seguir, trataremos de forma mais objetiva, o Sistema Municipal de Ensino de Teixeira de Freitas-BA, a partir da análise e definições da palavra Sistema, Sistema Municipal de Educação e outros termos idealizados por alguns teóricos da educação. Em seguida apresentaremos o processo de sua criação e organização no âmbito local.

#### 4.3 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE TEIXEIRA DE FREITAS-BA: UM PERCURSO HISTÓRICO DE CRIAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO LOCAL

Ao discorrer sobre a criação do Sistema de Ensino de Teixeira de Freitas foi necessário, primeiramente, chegar a uma definição do termo servindo de orientação para o presente estudo, mas estando ciente dos diversos e conflituosos debates nesse sentido. Situando as discussões em torno do campo educacional e, a partir das aproximações dos termos existentes, continuar discorrendo sobre a educação no âmbito municipal e como se deu o processo de criação e organização do seu Sistema de Ensino. Nessa perspectiva, percebemos a necessidade de buscar uma aproximação para a definição do termo “Sistema Municipal de Ensino”, dada a diversidade de conceitos existentes na literatura brasileira, correlacionando-os com o entendimento dos sujeitos participantes desta pesquisa.

---

<sup>21</sup> DIREC – Diretorias Regionais de Educação que representam unidades de planejamento regional da Secretaria Estadual de Educação, parte de uma rede administrativa, através da qual o Estado promove a descentralização de ações e políticas educacionais, sócio-educativas e comunitárias. (BARBOSA, 2007, p. 19)

Introduzindo conceitos mais gerais, primeiramente, buscamos definir a palavra *sistema*, “[...] derivada do latim medieval e este, do grego. Significa um conjunto de elementos, materiais ou ideais, entre os quais se possa encontrar alguma relação, método e processo” (GADOTTI, 1993, p. 73).

A noção de sistema seria uma organização articulada, coexistindo com vários órgãos, visando um determinado fim, formando “[...] um conjunto de elementos ou partes relacionadas e coordenadas entre si, construindo um todo” (LIBÂNEO, 2012, p. 314). Outros pensadores da educação brasileira, como Bordignon (2013), Romão (2010), Sander (1985), Saviani (2012) e Verza (2000) dedicaram seus estudos sobre o tema sistema educacional. Vejamos como foram essas abordagens.

Bordignon (2013) em sua obra intitulada “Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano”, refletiu sobre a gestão da educação municipal, apresentando a história e os princípios do Sistema e outros, com orientações práticas de como implementá-los. Destacando também a importância do regime de colaboração entre os entes federados, defendendo a gestão democrática como condição de qualidade da educação. Defendeu ainda a tese de que o Sistema de Ensino “[...] deve ser instituído por meio de legislação municipal própria, [...] formalizados por ato normativo” (p. 36).

Romão (2010) ao escrever sobre “Sistemas Municipais de Educação: A lei de Diretrizes e Bases e a Educação no Município” preencheu uma lacuna em relação à temática. Nesta obra emergem todas as consequências da criação e instalação dos Sistemas Municipais e a repercussão causada pelas transformações mais profundas ocorridas na educação brasileira, defendendo a descentralização dos processos educacionais “[...] pela implantação e fortalecimento dos sistemas municipais de educação, pois é no município [sic] que o cidadão tem condição de exercer sua cidadania ativa cotidianamente” (p. 24).

Sander (1985) estudou e formulou a teoria dos sistemas na educação, publicando “Sistemas na Educação Brasileira: Solução ou falácia?”, iniciando suas reflexões sobre os diversos significados atribuídos ao termo “sistema”, “[...] visando facilitar a análise da utilização da teoria dos sistemas no estudo das organizações humanas, em particular, da instituição educacional [...]” (p. 31-32). Afirmou nesta obra que toda organização educacional se constitui em um sistema trazendo três concepções de administração educacional:

a) administração burocrática, regida pelas exigências e normas institucionais do que pelas necessidades e aspirações individuais dos participantes da organização; b) a administração idiossincrática, enfatizando mais as necessidades individuais em vez dos requerimentos institucionais [...], predominando nas organizações a eficiência; c) a administração da integração, pressupõem a agregação de A e B, dependendo da situação existente, onde o critério que prevalece é a satisfação organizacional [...] (SANDER, 1985, p. 49-40).

No capítulo 3 da obra citada, “sistemas e Anti-sistemas na Educação Brasileira” criticou a imprecisão e a forma indiscriminada dos conceitos existentes em relação a palavra “sistema”, revisando o conhecimento existente ao longo da história republicana da educação no Brasil, mostrando ainda como esses conceitos são influenciados pelo desenvolvimento internacional, finalizando a obra com uma crítica à falta de participação política na definição de um sistema de ensino nacional que seja efetivo e relevante para a sociedade brasileira.

Saviani (1973, p. 75) apresentou uma definição de sistema como sendo, “[...] a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante”, asseverou ainda que “[...] sistema é produto da ação sistematizada, isto é, da capacidade humana de agir intencionalmente segundo objetivos previamente formulados [...]” (2010, p. 380). Este autor escreveu ainda que qualquer sistema implica: “[...] a) intencionalidade; b) unidade; c) variedade; d) coerência interna; e) coerência externa” (1996, p. 77).

Ao escrever “Educação Brasileira: estrutura e sistema”, Saviani (1973) problematizou a inexistência de Sistema Educacional no Brasil, utilizando-se de análises críticas em relação aos documentos oficiais norteadores da educação nacional, ao uso inadequado do termo e seu caráter indefinido na literatura brasileira, discorreu também sobre o caráter abstrato e formal do conceito de Sistema, partindo do método fenomenológico, pois este representa “[...] uma grande vantagem: permite passar da questão do sistema propriamente dito para a atividade sistematizadora [...]” (p. 27). Concluindo que a não existência do sistema educacional pressupõe a caminhada para estruturas, com a sistematização de suas atividades, tanto a nível local como nacional.

No campo educacional no qual esta pesquisa caminhou, discutimos as considerações sobre o Sistema Municipal de Ensino no Brasil, retrocedendo historicamente desde a década de 1950, com Anísio Teixeira (1957), defendendo a constituição dos mesmos. Entretanto, passados mais de 20 anos, a ideia de Sistema de Ensino voltou à pauta dos constituintes com a publicação da Lei 5.692/71, na forma mais específica o artigo 71 onde “Os Conselhos

Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto” (BRASIL, 1971, s/p).

A possibilidade da existência dos Conselhos Municipais fomentou a positividade de criação dos sistemas nos Municípios, com relação a interpretação do artigo 71 supracitado, foi Valnir Chagas (1978) quem melhor definiu sobre a relevância da participação dos Conselhos. Para ele

[...] os Conselhos Estaduais estabelecem as diretrizes atuais, poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos municípios onde haja condições para tanto. Foi um começo cujo prosseguimento, doravante, irá depender de cada município e do Estado a que pertença. Afinal, a simples delegação não gera o sistema municipal sem as necessárias condições locais. Uma vez, porém, que tais condições ocorram e se evidenciem, cabe reconhecê-las e levá-las às devidas consequências práticas (CHAGAS, 1978, p. 275).

Esse reconhecimento só foi possível com a promulgação da CB/88 e da LDB que,

[...] definiram com clareza o papel e a importância do município [sic] como ente federativo autônomo, na formação e na gestão da política educacional, criando, inclusive, o seu próprio sistema de ensino (AZEVEDO, 2001, p. 141).

Uma das grandes novidades da legislação nacional, instituído na Carta Magna, foi a possibilidade dada aos Municípios de criarem seu Sistema de Ensino, conforme exposto no caput do artigo 211 “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 2010, p. 61). Até a promulgação da nova CB/88, a legislação somente previa a existência dos sistemas Federal e Estadual.

Os Municípios, embora mantivessem suas redes escolares, integravam os sistemas educacionais de seus respectivos Estados e somente poderiam instituir o SME “[...] por meio de legislação própria” (BORDIGNON, 2013, p. 36), reafirmada pela LDB, artigo 8º § 2, que “[...] os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei” (CASTELLO; NEVES, 2010, p. 7).

Vale ressaltar que a LDB em seu artigo 11, parágrafo único, deu liberdade ao Município que não quisesse constituir seu SME, “[...] optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (CASTELLO; NEVES, 2010, p. 9).

Mas o que é Sistema Municipal de Ensino? Uma parte da resposta encontramos na da Lei de Diretrizes e Base da Educação, nº 9.394/96, em seu artigo 18. Eis o que nele está disposto:

**Art. 18.** Os sistemas municipais de ensino compreendem:

- I** - As instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
- II** - As instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III** - os órgãos municipais de educação (BRASIL, 1996).

Da leitura desse artigo, depreendemos que o Sistema Municipal de Ensino se constitui pela rede municipal de escolas públicas de educação básica, pela rede particular de creches e pré-escolas e por órgãos educacionais do Município. Na LDB a organização dos sistemas aparecem dentro do contexto da municipalização pelo viés da descentralização administrativa das funções do Estado.

Refletindo sobre os conceitos estabelecidos sobre Sistema Municipal de ensino, pelos autores anteriormente citados, Pondes (2018)<sup>22</sup> durante sua entrevista, emitiu a seguinte opinião

*[...] eu entendo que é toda integração do município, da educação para que funcione bem, um conjunto de normas, de procedimentos, de estrutura e principalmente de gestão, é todo processo que exige planejamento para que a educação funcione bem, com uma visão integrada e principalmente de pessoas envolvidas com todo o processo e que entendam como funciona esse sistema [...]* (informação verbal).

Porém, para que se constituam verdadeiros Sistemas Municipais de Ensino, não basta apenas a infraestrutura, os recursos humanos e o financeiro, Romão (2010) considerou que

*[...] os Municípios têm de se dotar dos conselhos municipais de educação e da articulação orgânica de seus elementos constitutivos – concepções, estruturas administrativas, normas, redes, professores, especialistas, alunos, projetos políticos-pedagógicos etc. Por si só, os conselhos municipais não serão complementos suficientes aos elementos já existentes nas estruturas educativas para que se tenha sistemas municipais de educação [...]* (ROMÃO, 2010, p. 112-113).

O Conselho Municipal de Educação de Teixeira de Freitas foi regulamentado pela primeira vez através da Lei Municipal nº 206 em 11 dezembro de 1997, sendo alterada no ano de 2008 quando entrou em vigor a Lei Municipal nº 450, publicada em 15 de abril, integrando a

---

<sup>22</sup> PONDES, Danilo. Secretário Municipal de Educação, período de 2008 a 2009. Entrevista concedida em 2 de out. 2018.  
Id., p. 88, 92.

Câmara do FUNDEB ao Conselho. Sobre o entendimento do COMEC em relação ao Sistema Municipal de Ensino, a entrevistada Sérvia (2018)<sup>23</sup> declarou que

*Quando tive a experiência de ser eleita a primeira vez para o Conselho, é que eu fui entender de fato o que era o Sistema Municipal de Ensino, [...] fui entendendo que o sistema está ligado diretamente à Câmara da Educação Básica dentro do COMEC, já que é o órgão que compõe o sistema, fazendo esse elo de ligação, representativo da comunidade [...] (informação verbal).*

Inaugurando um novo modelo federativo, a CB/88 redefiniu as funções das esferas de governo. Neste processo o Município ascendeu a condição de ente federado com autonomia política, administrativa e financeira, capaz de gerir as demandas da educação local. No campo educacional, a LDB no Título IV, “Da Organização da Educação Nacional”, consagrou aos Municípios, o direito de criarem seus próprios Sistemas de Ensino, designando as competências e responsabilidades, assim descritas

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (CASTELLO; NEVES, 2010, p. 6-8).

A essa nova forma de responsabilidades, vieram também novas formas de organização e atuação perante o ensino fundamental, exigindo “a criação ou reorganização de estruturas administrativas, gerenciais e na produção de normas jurídicas, de âmbito local para atuar em sua rede de ensino, [...]” (BEDÊ, 1993, p. 37).

À luz da Legislação Federal, a constituição do Sistema Municipal de Ensino demanda, “[...] três elementos constitutivos: o fato educacional, a norma jurídica e a estrutura administrativa” (BEDÊ, 1993, p. 35-36). Para este autor, na municipalidade, o “fato educacional” seria a formação da rede escolar constituída em um ou mais níveis, a “norma jurídica”, as leis, decretos, pareceres, atos, resoluções, portarias e o Conselho Municipal de Educação, a

---

<sup>23</sup> SÉRVIA, Agenólia. Presidente do COMEC, período de 2009 a 2019. Entrevista concedida em 10 de out. 2018. Id., p. 93.

“estrutura administrativa”, o conjunto de instâncias hierarquicamente vinculadas e integrantes da Secretaria Municipal de Educação.

Bedê (1993) afirmou ainda que até a promulgação da CB/88, “o ensino municipal, era considerado um “subsistema”, que se atrelava ao sistema estadual” (1993, p. 37), ou seja, Estado e Município repartiriam as responsabilidades pelo ensino fundamental. E nesta relação conjunta o Município exerceria um papel suplementar, ficando praticamente excluído das “decisões normativas” (BEDÊ, 1993, p. 37).

Para Saviani (2008) o Sistema Municipal de Ensino também seria uma espécie de “subsistema”, integrado um sistema maior, o Sistema Nacional de Educação (SNE). O que para este autor, ainda não se chegou ao senso comum de sua criação, ao escrever “As histórias das idéias [sic] pedagógicas no Brasil”, pontou as dificuldades para se concretizar a articulação do SNE com os Sistemas de Ensino, pois “[...] trata-se de saber por que a idéia [sic] de sistema nacional de ensino, que se vinha realizando nos principais países do século XIX, permaneceu, no Brasil, no rol das idéias [sic] que não se realizaram” (p. 166).

Essa emblemática discussão sobre a existência ou não de um Sistema Nacional de Educação no Brasil não tem ainda uma resposta clara, mas a educação muitas vezes age como se o mesmo existisse e funcionando muito bem. Para Sander (1993, p. 338) “[...] o sistema educacional tem sido concebido como uma organização social constituída de um conjunto orgânico social de elementos interdependentes, que tem por objetivo construir e distribuir o conhecimento.”

Para Saviani (2010, p. 381) o termo sistema, na educação, pode ter vários sentidos, ambiguidades, considerando ter um significado mais amplo, seria “[...] a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos a formar um conjunto coerente e operante”.

Bedê (1993) descreveu ainda que a noção de Sistema Municipal de Ensino, não faz exclusão da responsabilidade dada para cada uma das três instâncias do Poder Público, a faculdade de legislar ou normatizar, mas dentro de sua respectiva competência. Estes sistemas (BOTH, 1997, p. 148) “[...] compreendem a educação nacional, são autônomos, mas articulados entre si [...]”, pois organizam-se com base nas diretrizes da CB/88 e da LDB.



Para Gadotti (1993, p. 74) “Um sistema é, portanto, um conjunto coerente, a unidade de múltiplos elementos, reunidos sob um único princípio, idéia [sic], concepção ou fim”. Ampliando a discussão sobre a definição de Sistema de Ensino, o parecer do Conselho Nacional de Educação/Comissão de Educação Básica (CEB/CNE, 30/2000), definiu

[...] Assim sendo, dado que já se disse sobre a Constituição e que agora está posto na LDB, pode-se começar a definir o sistema de ensino. Esse compreende **instituições escolares** responsáveis pela **oferta da educação escolar** dentro de níveis e etapas discriminadas, com **normas educacionais** que, isentas de antinomias, dêem (sic) **organicidade e unidade** ao conjunto sob o influxo dos **princípios, finalidades, valores e deveres** da educação postos na Constituição e na LDB e sob o competente **órgão executivo**. Cabe aos poderes públicos, sob o princípio da gestão democrática, montar as regras e normas dos seus sistemas de ensino, capazes de dar sustentação ao seu dever constitucional e legal e, segundo o art. 209 da Constituição e art. 9º da LDB, cabe também autorizar a presença da iniciativa privada e do setor público na educação escolar. De acordo com a LDB, Estados e Municípios autorizam, credenciam e supervisionam os estabelecimentos dos seus respectivos sistemas de ensino. Mas, de acordo com a Constituição Federal, nos incisos I e II do art. 30, cabem aos municípios, suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. Esta possibilidade está reconfirmada pelo artigo 11, III, da LDB. **Esse conjunto de elementos articulados entre si e visando fins a serem atingidos pela educação perfaz um sistema de ensino.**

[...] Sistemas de ensino são o 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, p. 10, grifo nosso).

Considerando que a palavra “sistema” na educação tem sido utilizado de várias formas, definimos no texto introdutório o termo que permeou nosso entendimento, pois os usos frequentes como Sistema Municipal de Ensino, Sistema de Educação, Organização do Ensino e Sistema de Ensino, provocaria um conflito de ideias. Assim, optamos nessa pesquisa, pelo uso do termo “Sistema Municipal de Ensino”, trazendo como referência principal a Lei Municipal nº 252 de 8 de dezembro de 1999.

A educação municipal teixeirense com a implementação do SME buscou sua desvinculação do Estado, primando pela sua autonomia, mas entre a ideia de efetivação desse processo e sua conclusão, transcorreram um período de 3 (três) anos. Contudo não foram anos de debates e discussões em torno da nova forma de ser do Município, e sim anos de um aparente silêncio de quem ainda não compreendia o processo, ressaltando que a Lei Municipal que criou o sistema foi homologada no ano de 1999.

Sobre essa questão o entrevistado Anjos (2018) declarou que

*[...] da criação da lei até a implantação realmente do sistema levou-se um tempo, tempo de adaptação, tempo de maturação, [...] tive esse tempo sim, até porque a própria exigência na forma de organização do sistema era preciso que nós da secretaria de educação nos preparássemos para organizar tudo [...] (informação verbal).*

Então, por que criar um Sistema Municipal de Ensino? Para Bordignon (2013) significou que ao fazê-lo

*[...] o município [sic] formaliza e afirma a sua autonomia conferida pela Constituição e pela LDB e fica dotado de liberdade para definir suas próprias normas, nos limites da lei federal. Para a efetivação da autonomia municipal no campo de seu Sistema de Educação, é de todo conveniente que declare pública e legalmente quais as regras que a regem, disciplinando seu Sistema de Educação. E, para dar legitimidade plena à autonomia municipal, é de todo pertinente que o faça por meio de lei municipal própria (BORDIGNON, 2013, p. 38).*

A criação do Sistema Municipal de Ensino em Teixeira de Freitas, legitimou a autonomia do ente federado, *“[...] representou um avanço na educação municipal, porque está perto de sua realidade local [...]”* (AMORIM, 2018, informação verbal), facilitando a agilidade com os processos relacionados ao funcionamento das instituições educacionais, tanto da rede escolar pública quanto a rede escolar particular, criando normas mais adequadas para o contexto educacional do Município. Falando sobre esta questão, Anjos (1) e Machado (2), no ano de 2018 durante suas entrevistas, fizeram as seguintes considerações

*(1) Quando eu assumi a secretaria já tinha ocorrido a municipalização da educação, no governo de Dr. Wagner, mas coube a mim, a execução dessas ações. A criação do sistema de ensino, além da diretriz de implementação, a secretaria se mobilizou bastante, inclusive com a comunidade e a rede particular de ensino. O sistema de ensino veio desburocratizar as questões de ensino do município, antes tudo era resolvido no sistema estadual de ensino, os registros, a criação de escolas, inclusive as escolas particulares passaram a fazer parte desse sistema de Ensino (informação verbal).*

*(2) [...] a criação do sistema agilizou processos e demandas que teriam que ser resolvidas junto ao Conselho Estadual da Bahia. Muitas vezes tínhamos que aguardar os pareceres, demoravam e com a institucionalização do sistema isso se tornou mais ágil pra gente, estávamos mais perto da situação, mais perto dos problemas e seria mais fácil a gente lidar com isso. Éramos muito dependentes, depois do sistema em curto período de tempo conseguimos resolver tudo, lembrando sempre que cada legislação tinha e ainda tem que ter todo o respaldo e embasamento na legislação Estadual e Federal (informação verbal).*

Neste aspecto, podemos dizer que a tomada de decisão pela implementação do Sistema Municipal de Ensino em Teixeira de Freitas deu-se no auge do novo momento vivido pelo Brasil com a promulgação da Carta Magna, fortalecida pela LDB e *“[...] caracterizada pela*

descentralização das políticas públicas de educação e o estabelecimento de políticas locais correlatas [...]” (BARCELLOS, 2006, p. 198), pois ambas autorizaram o Município a se organizarem na forma de sistemas de ensino.

Ficou evidente também que esse processo foi impulsionado pela criação do FUNDEF, assim, diante dessa corrida para a efetivação de todas essas leis no âmbito municipal, o gestor impôs muitos desafios, assumindo responsabilidades, tanto na “[...] dimensão de poder público quanto da comunidade em geral” (RAIC, 2009, p. 117).

Foi necessário um período de adaptação por parte da Secretaria Municipal de Educação, “[...] da implantação da Lei em 1999, levou-se um tempo de 3 anos, de maturação, para que o município estivesse preparado para todas as novas mudanças para que pudessem se organizar e implementar todas as ações necessárias [...]” (ANJOS, 2018, informação verbal) entre o ano de criação do SME (1999), até o início de fato das atividades (11/02/2003), de acordo com o registro encontrado no livro de Atas de Reunião do COMEC, fato esse relatado por Neiva Machado (2018)

*[...] quando eu atuei era algo muito discutido sobre a possibilidade dos Municípios organizarem o seu Sistema de Ensino sendo a descentralização do Estado daquilo que ficávamos pendentes em relação ao Estado. Quando o Município assume sua autonomia para organizar sua rede da educação Infantil ao ensino fundamental, ela teve como atribuições baixar as normas complementares para sua rede como autorizar e credenciar, supervisionar os estabelecimentos de ensino, seja ele municipal indo até o ensino fundamental ou particular. Nesse caso apenas as escolas de educação infantil, para isso foi necessário que o Município tivesse criado o Conselho Municipal de Educação, dado esse caráter normativo do órgão, que é criar, baixar normas e supervisão e avaliação, além do credenciamento de escolas e nesse período a gente viu todo o embasamento da legislação, e Teixeira de Freitas ela tinha sim condições de institucionalizar o seu Sistema de Ensino e foi em prol disso que trabalhamos atuando diretamente como coordenadora do sistema de ensino (informação verbal).*

A partir de 2003, o SME em regime de colaboração com o COMEC, iniciou sua função normativa, baixando normas para diversas regulamentações, sendo as primeiras: a Regulamentação da Organização da Educação infantil e Escolas de Ensino Fundamental (o que antes era realizado pelo Conselho Estadual de Educação da Bahia), a Regulamentação do primeiro Exame Municipal de Certificação de Competências da Educação de Jovens e Adultos (EMCEJA) e ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos. (RDAS, 2009, p. 1). Sobre esse assunto a entrevistada Machado (2018) declarou que

*[...] durante este período fizemos uma revisão geral da legislação que garantiu a institucionalização do Sistema de Ensino junto ao município e também junto à Diretoria Regional de Educação da Bahia, buscando informações também junto a Secretaria Estadual de Educação em conjunto com o Conselho Estadual de Educação da Bahia, para sabermos até que ponto poderíamos nos institucionalizar e como deveríamos fazer. Sabendo que tudo isso tinha previsão legal na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9.394 de 1996, a gente precisava do mínimo para institucionalizar e foi o que nós fizemos. Instituído esse sistema, começamos a fazer a divulgação junto as unidades escolares municipais e também junto as escolas particulares de educação infantil. Nesse período nós desenvolvemos atividades de articulação, de coordenação e de reuniões com o conselho de educação, até porque teríamos uma nova atribuição, a normativa, implementação de normas e leis da política educacional municipal, algumas nós fizemos revisão, outras tiveram que ser aprovadas, mas sempre tendo em vista a política educacional local, claro que a gente não poderia perder de vista a referência da legislação estadual e a federal. Tivemos também o credenciamento, criação e autorização de funcionamento de escolas em âmbito municipal, além de orientação e acompanhamento junto aos conselhos de alimentação escolar e do Fundeb. Trabalhamos diretamente com esses conselheiros. O acompanhamento e orientações da legislação nacional fizemos junto com os diretores e secretários escolares, fazíamos um trabalho muito direto com este grupo de funcionários, a cerca de dados estatísticos para o censo, organização e planejamento do ordenamento das matrículas em cada início e final de ano letivo. Atuamos também como membro do Comitê do PDE Escola, tivemos também a elaboração e implementação do PAR e fizemos isso diretamente em outras equipes da secretaria de educação, atuamos também como conselheira, porque nós conseguimos mexer na composição do Conselho Municipal de Educação, ali tínhamos também o representante do órgão central, a secretaria de educação e o sistema de ensino. Trabalhamos também na coordenação, articulação e implantação do sistema informatizado de gestão escolar, fazendo matrículas e o diário online. Quando sai, tudo já estava sistematizado e pronto para entrar em execução (informação verbal, 2018).*

A lei que organizou o Sistema Municipal de Ensino, por ter proximidade com a LDB nacional, tornou-se uma espécie de LDB municipal. Com base nestes indicativos Pietro (2002, p. 266) apontou que “[...] é impossível dissociar na organização da educação municipal as competências nos sistemas de ensino e a relação com a legislação [...]”. Sendo assim, na descentralização administrativa das ações educativas, o Município possui a capacidade de gerir seus assuntos. Neste caso, “[...] a jurisdição dos sistemas de ensino partem do relacionamento que estabelecem com os poderes locais através das responsabilidades dadas pelo Executivo e Legislativo [...]”(BARCELLOS, 2006, p. 84), o que nos remete ao entendimento da Lei Municipal nº 252, publicada em 8 de dezembro de 1999.

Partindo do pressuposto, de que uma lei voltada para a criação de um Sistema Municipal de Ensino, precisa se estruturar com base nos preceitos legais, abordando os princípios ou objetivos da educação, os deveres e responsabilidades, o que para Fiorioli (2006, p. 158) significa “[...] que na organização dos sistemas de ensino [...] não devem prevalecer relações

hierárquicas, mas relações entre iguais [...]”, a Constituição do Estado da Bahia de 1989, no artigo 245 indica:

O Estado organizará, em colaboração com a União e os Municípios, o **sistema público estadual de ensino**, abrangendo as redes estadual e municipal que, além do que determina a Constituição Federal, obedecerá ao seguinte:

[...]

III – **descentralização e regionalização** de ações de competência do Poder Público; (BAHIA, 1989, p. 99, grifo nosso).

Analisando os 16 artigos do CAPÍTULO XII, da Educação, na Constituição baiana, constatamos uma referência em relação a criação dos Sistemas Municipais de Ensino somente no artigo 245, na forma de regimento de colaboração, não fazendo alusão específica para que os municípios criassem seus próprios SME. O que só veio ocorrer após a publicação do Decreto Estadual nº 7.254/98, quando instituíram o Programa de Ação Parceria Educacional Estado-Município para o atendimento ao Ensino Fundamental, o que para Oliveira (2006) significou

[...] a implementação de uma política de municipalização do ensino, consubstanciada pela transferência das funções de administração e manutenção do ensino fundamental do âmbito do Estado para os municípios (OLIVEIRA, 2006, p. 83).

Com relação a descentralização, regime de colaboração do Estado da Bahia e a autonomia do Município em relação ao seu Sistema Municipal de Ensino, Pondes (a,b) e Saraiva (c)<sup>24</sup>, durante entrevistas concedidas em 2018, emitiram as seguintes opiniões

(a)[...] eu acredito na descentralização e na municipalização, porque voltar essa centralização do Estado vai dificultar muito pra nós o controle das nossas escolas, já que temos o sistema municipal de ensino pra isso, vou dar um exemplo: as escolas estaduais elas até tem autonomia, mas os problemas pra serem resolvidos demoram muito, porque eles são muito burocráticos [...] (informação verbal).

(b)[...] o sistema poderia ser mais autônomo, mas não é, na educação não adianta autonomia com limitação, limitação por falta de recursos, limitação por questões políticas, limitações por questões internas e externas das escolas, da equipe envolvida. Às vezes a equipe até identifica os problemas, mas por questões burocráticas e principalmente por questões políticas, não conseguimos avançar [...] (informação verbal).

(c)[...] o Sistema Municipal de Ensino, aqui em Teixeira de Freitas, promoveu essa autonomia, mas autonomia não quer dizer soberania. Somos autônomos, somos,

<sup>24</sup> SARAIVA, Fausto. Coordenador do SME, período de 2009 a 2016. Entrevista concedida no dia 04 de out. de 2018.

Id., p. 91, 92.

*mas o sistema está muito limitado à estrutura, porque de certa forma está ligado à gestão [...] (informação verbal).*

Os entrevistados anteriormente citados de maneira geral são favoráveis a continuidade da descentralização da educação, mas por outro lado se preocupam com a autonomia que o Município deveria ter e não consegue avançar nas discussões com o Estado da Bahia em relação ao regime de colaboração para a manutenção do ensino fundamental, encontrando entraves principalmente na burocracia instaurada dentro da Secretaria Municipal de Educação. Nesse sentido “[...] muitos municípios não se conscientizaram ainda do espaço que têm na gestão do sistema educacional. Pensam e agem como se estivessem engessados, como se a inovação fosse proibida, [...]” (SOBRINHO, 1995, p. 8).

Nesta época, 1998, relembramos a entrevista de Anjos (2018) declarando que Teixeira de Freitas-BA estava municipalizada. No ano subsequente o Município publicou a Lei nº 252 de 8 de dezembro de 1999, dispendo sobre a criação do seu Sistema Municipal de Ensino. Durante o processo de levantamento dos documentos pertinentes a criação da Lei, na Câmara Municipal de Vereadores, encontramos o projeto de Lei (ANEXO A) encaminhado pelo prefeito da época e “[...] incorporada diretamente do texto constitucional com mecanismos e determinações já presentes na LDB [...]” (BARCELLOS, 2006, p. 200).

*A elaboração da Lei do Sistema Municipal de Ensino é fundamental porque ela estrutura as bases de ação da Secretaria Municipal da Educação e legitima ou deslegitima determinadas práticas e concepções dos atores políticos envolvidos. Seu objetivo é garantir a expansão e atendimento do sistema, definir os atores envolvidos e suas responsabilidades (BARCELLOS, 2006, p. 205).*

Analisando a Figura 3<sup>25</sup> percebemos que o Projeto de Lei foi enviado à Câmara Municipal de Vereadores no dia 26 de novembro de 1999, sendo recebida no dia 30 do mesmo mês e aprovada no dia 07 de dezembro. De acordo com as datas constantes nos carimbos e todo o processo de tramitação para a criação da referida Lei, demorou apenas 11 dias até sua publicação. Sendo perceptível a urgência para a aprovação e legitimação do Sistema Municipal de Ensino, tal urgência demonstra que “[...] as questões educacionais são tratadas no susto das demandas da comunidade, do estado [sic] ou do Ministério da Educação, como condição para o recebimento de recursos” (SOBRINHO, 1995, p. 8).

---

<sup>25</sup> Para melhor visualização foram realizados recortes estratégicos no documento com a identificação das datas de tramitação do Projeto de Lei.

**Figura 3:** Projeto de Lei para a criação do Sistema Municipal de Ensino



**Fonte:** Câmara Municipal de Vereadores – Teixeira de Freitas-Ba (2018)

Neste contexto não foram encontrados na Câmara Municipal de Vereadores de Teixeira de Freitas-BA o processo de tramitação da Lei nº 252/99, nem mesmo o registro das sessões plenárias com os registros de pronunciamentos feitos pelos vereadores da época.

Mas, segundo a declaração de Anjos (2018) “[...] a secretaria na época se mobilizou bastante com os pais, os professores e toda equipe pra poder criar esse sistema [...]” (informação verbal). Tal fato não pode ser comprovado na forma documental, pois não existem na SMEC registros deste período.

Analisando a Lei Municipal nº 252/99 (ANEXO B), composta por 6 (seis) artigos, foi bem simplista. Sobre essa questão, o entrevistado Saraiva (2018), declarou que

*[...] a gente percebe que no ato de criação da lei do sistema, o legislador da época, ele simplesmente transcreveu a legislação, ele não pensou, só transcreveu do jeito*

*que estava, aí então temos um equívoco nessa criação, porque o sistema é um órgão maior, que envolve não só a secretaria, mas o conjunto de todo mundo, escolas, secretarias escolares, os conselhos. E na verdade Teixeira de Freitas, desde que eu conheço, tem um problema, identificam o sistema como sendo um setor isolado dentro da secretaria de educação, mas aí quando você começa a ler a legislação que criou o sistema daqui de Teixeira de Freitas, você percebe que não é isso, o sistema não é um órgão dentro da secretaria, ele é a própria secretaria de educação, ele é a rede municipal de ensino [...]. O interessante é que essa compreensão só vem depois que você começa a ler, a entender o papel do sistema quando ele foi criado, sua estrutura, a questão dos conselhos, você começa a perceber que não é o órgão, mas o conjunto estrutural que vai definir as questões da educação no Município [...] (informação verbal).*

A declaração do entrevistado Saraiva (2018) aponta que a legislação pertinente às ações do SME foi uma simples transcrição do dispositivo contido nos artigos 11 e 18 da LDB, em relação à incumbência do Município com a educação local.

Ao analisarmos a Figura 3 percebemos que a agilidade para a aprovação da Lei Municipal nº 252/99 acabou impondo responsabilidades que não são da esfera municipal, diz o inciso I, do artigo 2º da lei que “[...] o Sistema Municipal de Ensino de Teixeira de Freitas compreende as instituições de Ensino Fundamental, Médio e de Educação infantil mantidas pelo Poder Público [...]”, ou seja, o Município em 1999 já possuía uma rede escolar que não incluía o Ensino Médio (etapa essa sob tutela do Estado). Compreendemos então que o legislador não se preocupou em analisar as competências cabíveis para cada ente federado. A esse respeito Saraiva (2018) durante sua entrevista respondeu que

*[...] na maioria das vezes a gente vai legislando à medida em que as coisas vão acontecendo, não legislamos previamente e isso é um problema, ou seja, apareceu o problema, um incêndio, é partir daí que temos que apagá-lo. Muitas vezes criando leis para resolver o problema que apareceu, isso pode gerar uma situação complicada com sérios problemas pro Município [...], então quando eu comecei a estudar a lei que criou o sistema percebi as brechas que ela tem, e pior, até hoje nenhum secretário teve interesse em atualizá-la [...] (informação verbal).*

Prosseguindo com a análise da Lei nº 252/99, observando ainda a parte que trata da organização do Sistema Municipal de Ensino, o inciso II, artigo 2º, não esclarece definição das instituições educacionais e suas respectivas atribuições e ou funções. Também em seu artigo 3º, quando nomeia os Órgãos Municipais da Educação, não discriminando o papel efetivo de cada um, deixando uma lacuna e margem para dúvidas interpretações. Nesse sentido, Bordignon (2013) considera que “cada parte (órgãos de gestão, instituições de ensino públicas e privadas) do Sistema tem sua especificidade, sua função, sua finalidade [...]” (p. 43).



Além disso, a referida lei não definiu com clareza o Sistema Municipal de Ensino, deixando de mencionar a existência de normas estabelecidas no âmbito municipal, em consonância com as normas nacionais, inclusive a própria autonomia desse sistema e sua abrangência.

Falando sobre essa questão os entrevistados Amorim e Saraiva (2018), respectivamente declararam que

*[...] o sistema não pode ser personificado, uma vez perguntei: “Como funciona o sistema?” Me responderam: “o sistema é fulano”. Então percebi que só uma pessoa detinha o conhecimento e todos os instrumentos pra estruturar o sistema, e não pode ser dessa forma, o sistema deve ser entendido como um conjunto amplo de decisões que envolvem o Conselho, o Secretário e todos os órgãos da educação [...] (informação verbal).*

*[...] na lei que criou o sistema, por exemplo, não definiram o que seria um sistema, então as pessoas ainda acham que o sistema de ensino é um setor ou um departamento separado da secretaria de educação, mas na minha visão isso está errado, porque não dá pra se pensar no sistema enquanto órgão, ali, como um setor dentro da secretaria, quando na verdade todo ele é a própria secretaria de educação, e penso ainda que mais errado é ter um coordenador para o sistema, é um equívoco, porque na verdade quem coordena o sistema é o secretário de educação, porque ele é que está no topo da cadeia, da estrutura, então ele deveria ser automaticamente o coordenador, mas aqui em Teixeira isso não acontece, existe essa divisão, por isso a interpretação errada [...] (informação verbal).*

Quanto aos Órgãos de caráter consultivo e deliberativo, estabelecidos no artigo 3º, inciso I, da Lei Municipal nº 252/99, percebemos uma lacuna na definição de cada um de seus componentes, destacando o Conselho Municipal de Educação (COMEC), pois esses “[...] devem obedecer às leis municipais e aos regimentos que regularão suas formas de funcionamento em nível local [...]” (SCHORR, 2004, p. 144). Observamos, que em relação aos Conselhos, a lei em pauta foi bastante econômica e racional, prevendo apenas a sua existência, sendo estes, dentro do Sistema Municipal de Ensino peças-chave. Não tiveram o merecido cuidado e atenção no detalhamento de suas funções e atribuições. Sobre a relação de parceria entre Sistema Municipal de Ensino e Conselho, temos primeiro a opinião do entrevistado Pondes (2018) e em seguida Saraiva (2018)

*[...] a relação entre o sistema e o conselho é complicada, pois ainda é visto como inimigo pelos gestores, pelo legislativo e executivo, e estes não facilitam o trabalho, tem que mudar muita coisa, a relação é muito difícil, principalmente porque independentemente de quem esteja na secretaria ou no governo, ele não vai querer ninguém fiscalizando, infelizmente é aí que o sistema fica no meio disso tudo, ele tem que garantir o funcionamento, mas ao mesmo tempo ele tem que indicar problemas juntamente com os outros órgãos da secretaria, acaba que fica um empurra, empurra de problemas tentando buscar resolver, na verdade amenizar [...] (informação verbal).*

*[...] a briga entre o sistema e o conselho é muito intensa, nesse sentido, porque é quem vai legislar, é o órgão externo que vai estar apunhalando a secretaria o tempo todo, chamando atenção para as ações que precisam ser desenvolvidas, principalmente no aspecto da legislação [...] (informação verbal).*

Bordignon (2013) entende as relações entre o Sistema Municipal de Ensino e o Conselho como uma

*[...] uma dualidade entre órgãos, com articulação que envolve relações de poder que nem sempre são harmoniosas. A relação entre os conselhos e os órgãos de gestão da estrutura dos sistemas de ensino tem registrado tensões, conflitos e rupturas na sua trajetória. Tensões e movimentos de cooperação e de conflitos, de ampliação e estreitamento da autonomia, de centralização e descentralização. Conflitos originados por questões de ordem cultural e estrutural (BORDIGNON, 2013, p. 65).*

A gestão dessa nova equipe de conselheiros, ano de 2009, coube o enfrentamento junto ao gestor local e junto a SMEC, um fazer entender o que era de fato o COMEC e quais suas verdadeiras funções. Falando sobre esse assunto, Sérvia (2018) declarou em entrevista que

*[...] as trocas de pessoas dentro da secretaria e dentro do sistema dificulta muito a relação com o conselho porque se perde a referência, principalmente de quem vai legislar, aí comprometemos a garantia do direito a educação municipal. Depois que o gestor entende esse processo todos, aí é possível a existência de uma parceria mais integrada, lembrando que não se pode dissociar o sistema do conselho, principalmente nas questões legais e também na fiscalização. Não é uma questão de poder e sim de legalidade e isso não é fácil de ser entendido pelos gestores de uma forma geral (informação verbal).*

Quanto ao inciso II, artigo 3º da Lei Municipal nº 252/99, dos Órgãos Executivos (alínea A) a Secretaria Municipal de Educação por ser o órgão executivo do Sistema Municipal de Ensino, que planeja e executa as políticas públicas da educação também não teve tratamento adequado pelo legislativo, deixando uma lacuna em relação à todas as incumbências pertinentes à ela. Em relação as demais alíneas (B), Escolas Municipais e (C) Biblioteca Municipal, também tiveram o mesmo destino, um vazio enorme, uma inexistência de conteúdo em relação a sua funcionalidade dentro da educação de Teixeira de Freitas.

Com relação às Bibliotecas Municipais, no ano de 2003 foram criadas 27 (vinte e sete), passando para o Sistema Municipal de Ensino a coordenação e acompanhamento de todas. Neste interim o SME promoveu cursos de orientação e capacitação para os bibliotecários responsáveis, além disso, realizou eventos e projetos de incentivo à leitura e à pesquisa, contribuindo assim para o currículo pedagógico (RDAS, 2004, [s.p]).

De acordo com o Relatório Descritivo das Ações dos setores da Secretaria Municipal de Ensino, ano de 2009, dentre as várias funções do Sistema Municipal de Ensino, acrescentamos outras que foram desenvolvidas em Teixeira de Freitas, no ano de 2009, como

[...] o planejamento, execução, supervisão e avaliação dos programas e ações para a educação advindos da União, através dos convênios firmados, aplicabilidade das normas às Unidades Escolares integrantes do Sistema Municipal de Ensino, incluindo avaliação institucional e da aprendizagem, validação, convalidação, aproveitamento de estudo, classificação, reclassificação e, outros procedimentos jurídicos que integram as normas baixadas pelo Conselho Municipal de Educação, também a emissão de atos referentes ao credenciamento, supervisão, fiscalização e avaliação das instituições de ensino mantidas pelo Poder Público Municipal ou por instituições privadas de educação infantil, através do setor de supervisão, inspeção e autorização escolar, vinculados ao sistema. (RDAS, 2009, [s.p]).

Diante dessas atribuições macro, pertinentes ao Sistema Municipal de Ensino, no contexto diário de Teixeira de Freitas, outras ações foram desenvolvidas para garantir a efetivação e o funcionamento do mesmo, sempre buscando uma articulação entre a SMEC e os órgãos competentes envolvidos, destacando

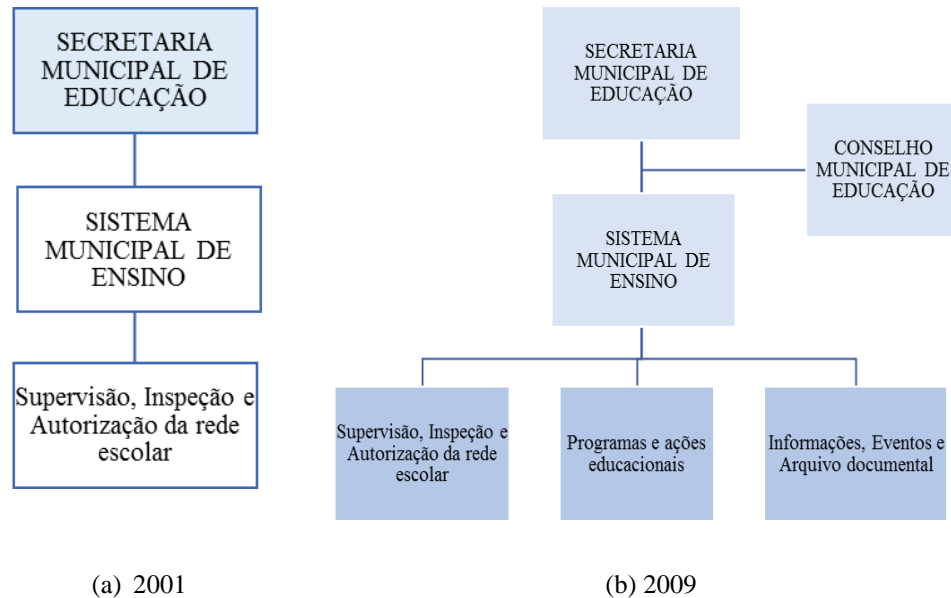
[...] a reformulação do Regimento Escolar, a execução do Curso de Formação de Secretários Escolares e pessoal Técnico Administrativo, participação no Comitê Estratégico para orientação, acompanhamento e aprovação do Plano de Ação das Unidades Escolares para recebimento dos recursos do PDE Escola (Proinfo e Escola Acessível), coordenação e execução da II Conferência Municipal de Educação [...] (RDAS, 2009, p. 6).

Machado (2018) durante sua entrevista, destacou a importância para o Sistema Municipal de Ensino a concretização e aprovação do Regimento Escolar, o que neste caso, levou 4 (quatro) anos de discussão e debates entre os diversos setores da educação municipal de Teixeira de Freitas, pois “[...] trata-se da Lei maior ou Constituição do estabelecimento de ensino. Regulamenta toda a relação pessoal e profissional entre alunos e professores, funcionários, instituição de ensino, [...]” (JOAQUIM, 2015, p. 180).

*[...] eu considero um dos grandes marcos do sistema municipal de ensino nós termos conseguido elaborar um regimento escolar unificado e ter conseguido que ele fosse aprovado, mas isso não foi muito fácil, porque levamos bastante tempo com muitas reuniões, encontros. Tivemos muitos encontros com a comunidades, com representantes das escolas, e sempre tinha alguma coisa pra mudar, mas depois de quatro anos, nós conseguimos aprovar [...] (informação verbal).*

Em seguida, temos o Relatório de Gestão, anos 2001 (a) e 2009 (b), representando as estruturas de organização do Sistema Municipal de Ensino (FIGURA 4).

**Figura 4 - Organização Estrutural do Sistema Municipal de Ensino (2001 e 2009)**



**Fonte:** Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Educação – Teixeira de Freitas-BA (2001 e 2009).

Esse novo modelo (b) de estrutura interna do Sistema Municipal de Ensino incorporou a coordenação e acompanhamento da implementação de todos os programas e ações educacionais advindos da esfera federal. Desenvolvendo atividades pertinentes a adesão dos programas disponibilizados pelo MEC, através da elaboração do Plano Anual de Trabalho (PTA) para a captação de recursos. No início de 2008, com vista ao regime de colaboração o MEC enviou aos Municípios um sistema de monitoramento dessas ações, denominado de Plano de Ações Articuladas (PAR), de acordo com o entrevistado Amorim (2018),

*“[...] trouxe inúmeras melhorias para Teixeira de Freitas, nós, do sistema de ensino, éramos responsáveis pelo PAR, então tudo que foi disponibilizado para o município, nós fizemos adesão, então fomos os primeiros no Estado da Bahia a ganhar uma creche do Proinfância, ganhamos também carteiras escolares e ar condicionado, verbas para acessibilidade e tantas outras coisas”* (informação verbal).

Deste programa (PAR), *“[...] é que hoje chegam nas municipalidades todos os benefícios públicos como obras, reformas, entre outros”* (MACHADO, 2018, informação verbal). Além disso, o Sistema Municipal de Ensino ficou responsável por organizar e gerenciar o fluxo de informações referentes a educação de Teixeira de Freitas, promovendo a valorização, a organização da documentação e a memória das informações educacionais junto com os

diversos setores da sociedade e unidades escolares. Vale destacar que no modelo estrutural (a), o Conselho Municipal de Educação não estava presente no organograma da SMEC, o que foi corrigido no modelo estrutural (b).

A partir das afirmações dos sujeitos participantes das entrevistas, observamos que não houve uma uniformidade em relação as condições de desempenho das funções pertinentes ao Sistema Municipal de Ensino. Também há oscilação nos depoimentos, no que se refere ao lugar ocupado pelos órgãos ou compõem o SME, expressos no isolamento aparente de cada um.

Observamos, de outra parte, conflitos em relação ao espaço que cada um ocupa dentro da organização do sistema, no sentido de se fazer cumprir suas funções legais. O que de acordo com Furtado (2010, p. 85), “[...] esse cenário de conflitos é salutar para o avanço dos processos democráticos em nível local, assim como para a consolidação do sistema de ensino”.

Em seu depoimento, a entrevistada Amorim (2018) expressou seu sentimento afirmando que

*[...] o sistema municipal de Teixeira está fragmentado, não é articulado, ele se transformou em um setor extremamente burocrático, né, burocratizou o setor, não se discute proposta curricular, não se discute indicadores, não se dialoga com as escolas, o sistema no decorrer desses anos, ele se transformou, por falta de compreensão, por falta de conhecimento técnico e formação das pessoas que por ali passam, em um setor extremamente burocratizado, que só recebe documentação, fecha o censo, autoriza as escolas a funcionar e aí ficamos discutindo essas questões de forma pontual por alguns setores, também as Universidades não dialogam com a gente essa questão do Sistema Municipal de Ensino, tanto é que tem pouca fonte de pesquisa, a gente não consegue avançar nessa discussão sobre o sistema, a sensação que a gente tem no local, no Município, é que os sistemas municipais, de fato se transformaram em um setor meramente burocrático, sem diálogo com as partes interessadas [...] (informação verbal).*

A Lei Municipal nº 252/99, que criou o Sistema Municipal de Ensino em Teixeira de Freitas, completou vinte anos de existência. Desde a sua publicação, nenhuma alteração foi encaminhada ao legislativo, demonstrando uma fragilidade, um descaso do poder público municipal com sua rede de ensino para a melhoria da qualidade do educacional. Contudo, na prática, observamos ainda que o Sistema de ensino foi relegado a um simples setor administrativo dentro da Secretaria Municipal de Educação, com um papel cada vez mais burocrático e executor de ordens.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O momento das considerações nos oportuniza demonstrar as descobertas realizadas e analisadas oferecendo a elas uma publicidade adequada de um fato histórico vivido. Representando o nosso entendimento experienciado enquanto sujeitos partícipes desse estudo sobre a realidade da educação local, apresentando os resultados e os caminhos trilhados para obtê-los, a partir do questionamento voltado para o desvelamento do processo de municipalização da educação, com a criação do Sistema de Ensino em Teixeira de Freitas-Ba.

Durante essa caminhada, fomos orientados pelo referencial teórico metodológico da pesquisa qualitativa centrada no Estudo de Caso, pois tratando-se da história da educação do Município de Teixeira de Freitas, exigiu uma busca mais localizada, mais minuciosa dos acontecimentos. Suscitando também uma nova compreensão sobre os fatos ocorridos no Brasil a partir da década de 1990, com o advento da promulgação da CB/88.

Analisando todas as iniciativas de organização da educação brasileira, percebemos que a municipalização não era algo novo, e sim recorrente, que ao nosso ver, acompanharam a formação nacional da educação com momentos promissores materializados em algo que até então era discurso, nos anos de 1980 e 1990, momento este em que o Município se transformou em ente federado e autônomo em suas ações administrativas, principalmente com relação ao ensino local.

Com isso, ao analisar o processo de municipalização da educação de Teixeira de Freitas, constatamos que ao conceder a todos os Municípios brasileiros o direito de autonomia e desvinculação, através da CF/88, Teixeira já estava com sua rede de ensino constituída, desvinculando-se totalmente da subordinação da Secretaria Estadual de Educação, do Estado da Bahia e optando pela criação do Sistema de Ensino próprio.

Em relação às leis nacionais e municipais que viabilizaram a criação dos Sistemas Municipais de Ensino, foram necessários estudos para entendermos o processo histórico que influenciou as mudanças na educação. A partir da década de 1990, este percurso nos mostrou como foram importantes as legislações homologadas que efetivaram as ações voltadas para esse novo ente federado, o Município. Destacamos a CF/88, criando um capítulo específico para a Educação, além disso, abriu caminhos para um novo tipo de gestão, a local.

A importância que o Município tinha a partir de então, só veio acontecer no momento em que o financiamento da educação passou a ser vinculado diretamente à localidade, provocando uma euforia com o surgimento das Leis do FUNDEF/FUNDEB. Mas, não podemos deixar de mencionar a Lei Municipal nº 252/99, que criou o Sistema Municipal de Ensino teixeirense, marco necessário para a educação. Mesmo percebendo a dificuldade que o Município teve em entender todo esse processo de caracterização do Sistema de Ensino e sua importância e influência nas ações ligadas ao ensino fundamental, mais ainda uma certa desconfiança em relação aos processos de articulação e interação entre os órgãos constitutivos do sistema.

Para identificarmos a existência de políticas públicas da educação elaboradas pelo Sistema de Ensino demandou uma investigação *in loco* na fonte primária, analisando documentos que pudessem responder a questão norteadora. Percebemos que os registros encontrados, em sua maioria, são relatórios setoriais, o que dificultou muito nosso olhar sobre esses documentos.

Fato é que, desde a sua criação o Sistema Municipal de Ensino, sob sua responsabilidade elaborou documentos importantes para a educação local, alguns transformados em Leis, decretos e portarias. Destacamos então, os mais importantes na visão de Machado (2018) a criação do Regimento Unificado Escolar, criação da Lei para eleição dos dirigentes escolares, criação do Conselho Municipal de Educação e a criação do Plano Municipal de Educação, este considerado o marco mais importante dos últimos anos para Teixeira de Freitas.

Quanto aos níveis de autonomia e suas perspectivas no Sistema Municipal de Ensino, percebemos que durante as entrevistas realizadas com os sujeitos participantes da pesquisa apontaram em sua maioria uma reflexão e uma constatação de que autonomia não é soberania.

As ações do MEC para os Municípios foram de grande extensão e importância, mas também de grandes preocupações, pois apesar do Sistema de Ensino acompanhar e captar os principais programas e recursos destinados para nós, percebemos a dificuldade que o Município teve em acessá-los. Primeiro, pela capacidade técnica que o próprio SE ainda não possuía, o que se explica em relação à política anterior do MEC de resoluções, o que se traduzia em uma linguagem muito técnica, legal, ocasionando dúvidas interpretações das normativas legais.

A descentralização virou autonomia para os Municípios, mas estes não foram capacitados para enfrentar os novos desafios, e muitos acabaram por não aderir aos programas, o que não

ocorreu com Teixeira de Freitas, pois o Sistema de Ensino e o Conselho Municipal de Educação, se uniram em prol do bem maior que foi a adesão de todos os programas advindos do MEC; proporcionando assim para o Município a aquisição da creche do Proinfância, ou seja, na Bahia fomos os primeiros a conseguir tal feito.

O Município precisa ter autonomia de suas ações, pois é ele que conhece sua realidade. Percebemos uma centralização da responsabilidade da educação básica, com isso o Estado e a União, que possuem maior capacidade técnica, possuem uma responsabilidade bem menor e o regime de colaboração não existe. Então coube a gestão local uma autonomia tutelada, ou seja, dependente dos recursos que chegam da União para colocar as ações locais em prática. Então a descentralização não chegou ainda no patamar de compreensão dessas dificuldades.

O Estado, neste caso, a Bahia, perdeu seu papel de articulador. A descentralização provocou esse afastamento, ficando apenas com o apoio técnico e mesmo assim este apoio pelo que percebemos não existe, pois o Estado não dialoga mais com o Município.

Em relação ao processo de municipalização do ensino fundamental para Teixeira de Freitas já era uma realidade quando foi disseminado para outros Municípios no Brasil. Com sua rede escolar sob sua responsabilidade desde sua criação, teve um aumento considerável em relação ao seu número de matrículas, principalmente com a vinda das verbas da União destinadas a educação local. Ao longo dos anos esse processo acabou provocando problemas de superlotação nas escolas, levando o Município a não cumprir muitas de suas metas quanto ao atendimento da demanda de matrículas, atingindo os níveis mais importantes como creches e educação infantil.

Registrar a memória da criação e organização do Sistema Municipal de Ensino de Teixeira de Freitas foi contribuir com parte da história. Por tratar-se de um estudo inédito não tivemos a intenção de esgotar o assunto, visto que foi uma primeira reflexão sobre a temática proposta, um início, um caminho aberto para novos estudos, pois várias são as vertentes a serem discutidas em relação a educação local.

Este estudo caminhou mais em direção a evolução da municipalização sob a ótica dos gestores, mas vale ressaltar que a temática sobre o Sistema Municipal de Ensino, futuramente, poderá trazer novos olhares, novos saberes advindos dos professores da rede escolar municipal de Teixeira de Freitas-Ba.



As considerações de uma pesquisa, ou conclusões, não podem ser definitivas ou finais, mas sim provisórias, de um trabalho, de tudo que foi apreendido. Pensamos que elas se constituem em um caminho, um ponto, uma discussão iniciada para ser retomada em um dado momento por outros sujeitos, e que esta dissertação, representou uma ideia, uma visão para um determinado problema levantado e questionado a partir de nossos olhares.

Novos estudos hão de surgir, tendo como referencial teórico esta pesquisa, reconhecendo que o Sistema Municipal de Ensino ainda está por dizer, abrindo assim novas possibilidades de continuidade.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. São Paulo: FGV, 1999.

ALMEIDA, Cristóvão Domingos de.; GUINDANI, Joel Felipe; SÁ-SILVA, Jackson Ronie. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais* Ano I - Número I, 1-15. jul. 2009. Disponível em: <<https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/6/pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. – Brasília: Liber Livro, 2012. 224p. – (Coleção Formar)

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Políticas educacionais e Estado Federativo: conceitos e debates sobre a relação entre Municípios, Federação e educação no Brasil**. – 1. ed. – Curitiba: Appris, 2013. 371 p.; 21 com. – (Coleção educação)

ARAÚJO, Jacqueline Nunes. **O Processo de Municipalização da Ensino Fundamental em Itapetinga-Ba**. 2008. 169 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

ARAÚJO, Maria Cristina Munhoz. **Gestão Escolar**. Curitiba, PR: IESDE, 2009.

AZANHA, José Mario Pires (Org.). Uma idéia sobre a municipalização do ensino. *In*: \_\_\_\_\_. **Educação: temas polêmicos**. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 105-115.

AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira**. 4. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1963.

\_\_\_\_\_, [et. al.]. **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959**. – Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. 122 p. – (Coleção Educadores)

AZEVEDO, Janete M. L. **A temática da qualidade e a política educacional no Brasil**. *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 49, especial, p. 449-467, dez. 1994.

\_\_\_\_\_. **Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal**. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.23, n.80, p. 49-71, set. 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000004>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

AZEVEDO, Márcia Maria Correa. **Prática de Processo Legislativo**. São Paulo: Atlas, 2001.

BAHIA (Estado). **Decreto Estadual nº 7.254 de 20 de março de 1998**. Institui o Programa de Ação Parceria Educacional Estado-Município, para atendimento ao Ensino Fundamental. Publicado D.O.E. em 21 e 22.03.98.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.321 de 11 de abril 1966**. Dispõe sobre a organização da administração estadual, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

**Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Estado da Bahia**, Salvador, Ba, 10 de maio 1985.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.452 de 09 de maio 1985. Cria o Município de Teixeira de Freitas, desmembrado dos de Alcobaça e Caravelas, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Estado da Bahia**, Salvador, Ba, 10 de maio 1985.

BARBOSA, Elisiana Rodrigues Oliveira. **Espaço, Política educacional e Desenvolvimento: Um estudo a partir das Diretorias Regionais de Educação do Estado da Bahia**. 2007, 198 f. Dissertação (Mestrado). – Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2007.

BARCELLOS, Jorge. Criação do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. – Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. – 320 p.

\_\_\_\_\_. Executivo e Legislativo na Constituição do Sistema Municipal de Ensino. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. – Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. – 320 p.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Descentralizar e redistribuir nos sistemas de ensino. **Cadernos de Pesquisa**, n.95, p. 73-78, nov. 1995. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/827>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa Qualitativa: Com Texto, Imagem e Som**. São Paulo: Vozes, 2002.

BEDÊ, Waldyr Amaral. Estrutura e Funcionamento do Órgão Municipal de Educação. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Org.). **Município e educação**. – São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire; Brasília, DF: Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal, 1993.

BOAVENTURA, Edivaldo. Os municípios e a educação. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Políticas municipais de educação**. Salvador: EDUFBA, 1996. 150 p.

\_\_\_\_\_. **Metodologia da Pesquisa: Monografia, Dissertação e Tese**. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. 2. ed. – São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2013. – (Educação cidadã ; 3)

BOTH, Ivo José. **Municipalização da educação: Uma contribuição para um novo paradigma e gestão do ensino fundamental**. Campinas: São Paulo: Papirus, 1997. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: DF, 1996a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: 1961.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: 12 ago. 1971.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos profissionais da Educação - FUNDEB e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)**. Brasília: DF, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. **Projeto de Educação Básica para o Nordeste**. Brasília: DF, 1992.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. **O Financiamento da Educação no Brasil**. Brasília: INEP, 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. Parecer Técnico CNE/CEB 30/2000. Brasília: CNE. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2017**. Brasília: IBGE, 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. **Sinopse Estatística do Ensino Superior 2017**. Brasília: INEP, 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Texto para Discussão nº 940. In: SOARES, Sergei, SOUZA, André Luis. **A Demografia das escolas – Decomposição da municipalização do ensino básico**. Brasília: IPEA, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Texto para Discussão nº 1.352. In: CASTRO, Jorge Abrahão de.; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da Educação pública no Brasil: Trajetória dos gastos e das matrículas**. Brasília: IPEA, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Texto para Discussão nº 675. In: LÜCK, Heloísa; PARENTE, Marta Maria de. **Mapeamento da Descentralização da Educação Brasileira nas Redes Estaduais do Ensino Fundamental**. Brasília: IPEA, 1999.

BRITO, Jacqueline Nunes Araújo. **O processo de municipalização do ensino fundamental em Itapetinga-Ba**. 2008. 169 f. Dissertação (Mestrado). – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

BUENO, Maria Sylvia Simões; MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleyton de (Orgs.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. 248 p.

BUTARELO, Fernanda Stefani. **A municipalização do ensino fundamental: a política nacional de financiamento e a aplicação de recursos da educação pelos municípios do Estado de São Paulo após a Emenda Constitucional nº 14/96**. 2007. 190 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/104833>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

CABRAL NETO, Antônio. et al. **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. – Brasília: Liber Livro Editora, 2007. 292 p.

CARVALHO, Alonso Bezerra de. **Educação e liberdade em Max Weber**. – Ijuí: Ed. Unijuí, 2004. – 312 p. – (Coleção fronteiras da educação).

\_\_\_\_\_. **Max Weber: modernidade, ciência e educação**. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 74, p. 11-19, 1990.

\_\_\_\_\_. **Tarefas da Educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995. – (Coleção educação contemporânea)

\_\_\_\_\_. Vínculos entre o governo central e o nível local: cinco observações sobre o papel do governo local. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Brasília, v. 12, n. 1, p. 36-43, jan/jun., 1996.

CASTELLO, Liana; NEVES, Carla das. **LDB: Lei de Diretrizes e bases da educação esquematizada**. – Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2010.

CASTRO, Inaiara M. F. de.; MIZUKI, Gláucia E. de P.; VALLE, Ione R. Democratizar, descentralizar, municipalizar: a expansão do ensino fundamental catarinense. **Cadernos de pesquisa**, v. 34, n. 121, jan./abr. 2004 187. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n121/a09n121.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

CASTRO, Selma Barros Daltro. **O Sistema Municipal de Ensino: uma análise histórica em Feira de Santana, no período de 1990 a 1998**. 2011, 107 f. Dissertação (Mestrado em

Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/9021/1/Selma%20B.%20D.%20de%20Castro.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHAGAS, Valmir. **O ensino de 1º e 2º graus: antes, agora e depois**. – 4. ed. – São Paulo: Saraiva, 1984.

COHN, Gabriel. **Weber**. São Paulo: Ática, 1982.

\_\_\_\_\_.; FERNANDES, Florestan. **Weber**. São Paulo: Editora Ática, 1991.

COSTA, Jean Mário Araújo. **A Municipalização do Ensino Via Cooperação entre Entes Federados: Um estudo em dos municípios do Território do Sisal no Semi-árido Baiano**. 2008, 163 f. Dissertação (Mestrado). – Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

COSTA, Vera Lúcia Cabral. **Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento**. In: Vera Lúcia Cabral Costa (organizadora); Alfredo Samiento Gómez [et al.] – São Paulo: FUNDAP: Cortez, 2001. 256p. – (Federalismo no Brasil)

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. – Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, Luiz Antônio Rodrigues da. **A educação na nova Constituição**. In: IV Conferência Brasileira de Educação. Educação e Constituinte. Goiânia, 02 a 05/09/86. **Anais...** São Paulo: Cortez, t. 1, p. 40-49, 1988.

CUNHA, Maria Couto (Org.). **Gestão Educacional nos Municípios**. Salvador: EDUFBA, 2009. 368 p.:il.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. 3. ed. 1. reimp. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

\_\_\_\_\_. **Legislação educacional brasileira**. – Rio de Janeiro: DP&A, 2002, 2ª edição.

DELORS, Jaques *et al.* **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez, Brasília: MEC, Unesco, 1998.

DRAIBE, Sônia M. **As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas**. Revista USP, n. 17, p. 86-101, 1993. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25959>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. – 3. ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2005. – (Coleção memória da educação)

FERNANDES, Florestan. **Brasil, em compasso de espera**. São Paulo: Hucitec, 1980.

FIORIOILLI, Maria da Graça. Sua Excelência O Município. WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. – Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. – 320 p.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução Joice Elias Costa. – 3. ed. – Porto Alegre: Artmed, 2009. 405 p.; 25 cm.

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial e a educação brasileira: 20 anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 229-253.

FORTUNATI, José. **Gestão da Educação Pública**. – Porto Alegre: Artmed, 2007.

FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**: tradução de Luís Cláudio de Castro e Costa; revisão de Paulo Guimarães do Couto. – 4ª ed. – Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Org.). **A experiência do trabalho e a educação básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

FURTADO, Rosa Maria Silva. **Uma análise das relações de interação e articulação no Sistema Municipal de Ensino de Barreiras – Ba**. 2010. 114 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2010.

GADOTTI, Moacir. Impacto da Dívida Externa na política educacional brasileira. In: ROMÃO, José Eustáquio. **Dívida Externa e Educação para todos** (Org.). – Campinas, SP: Papirus, 1995. (Educação Internacional do Instituto Paulo Freire).

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. Da Municipalização do Ensino ao Sistema Único e Descentralizado de Educação Básica. In: GADOTTI, Moacir, ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. 6. ed. – São Paulo: Cortez Instituto Paulo Freire, 2004. – (Guia da escola cidadã; v. 1)

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIUBILEI, Sônia (Org.). **Descentralização, municipalização e políticas educativas**. – Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 11. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.

JOAQUIM, Nelson. **Direito educacional brasileiro**: história, teoria e prática. – 3. ed. – Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015. 274p.; 23 cm.

KANG, Thomas H. Descentralização e financiamento da educação brasileira: uma análise comparativa, 1930-1964. **Revista Estudos Econômicos**, vol. 41, nº 3, julho-setembro 2011, p. 573-598. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/ee/article/view/36055>>. Acesso em: 16 de ago. 2017.

KUROSKI, Cristina. **Políticas Públicas na educação básica**. Indaial: Uniasselvi, 2013. 192 p.; il

LAPASSADE, Georges. **Grupos, organizações e instituições**. Tradução de Henrique Augusto de Araújo Mesquita. Rio de Janeiro, F. Alves, 1977. – 320p. (Educação em questão)

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina de A. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

LIBÂNEO, José Carlos. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. – 10. ed. ver. e ampl. – São Paulo: Cortez, 2012. – (Coleção docência em formação: saberes pedagógicos).

LYNDAKER, Charles Richard. **Burocracia weberiana na estrutura educacional do Estado de São Paulo**. Campinas, UNICAMP; INEP, 150p. ilust. 23cm. – 1974.

LOCATELLI, Cleomar. A política de descentralização na educação brasileira. In: **Anais da V JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, 9., 2011. Universidade Federal do Maranhão. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/IMPASSESS\\_E\\_DESAFIOS\\_DAS\\_POLITICAS\\_DE\\_EDUCACAO/A\\_POLITICA\\_DE\\_DESCENTRALIZACAO\\_NA\\_EDUCACAO\\_BRASILEIRA\\_RESULTADOS\\_E\\_CONSEQUENCIAS.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSESS_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DE_EDUCACAO/A_POLITICA_DE_DESCENTRALIZACAO_NA_EDUCACAO_BRASILEIRA_RESULTADOS_E_CONSEQUENCIAS.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2017.

LÜCK, Heloísa. **Ação Integrada. Administração, Supervisão e Orientação Educacional**. Petrópolis, SP: Editora Vozes. – 21ª edição. – 2003.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 2014.

MARCHIONI, Rubens. **Criatividade e redação. O que é, como se faz**. São Paulo: Loyola, 2007.

MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleyton de; BUENO, Maria Sylvia Simões. **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. – Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MARTINS, Antônio Carlos Pereira. **Ensino Superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais**. Acta Cirúrgica Brasileira, vol. 17, suppl. 3, São Paulo, 2002

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Verbete Proformação (Programa de Formação de Professores em Exercício). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil**. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/proformacao-programa-de-formacao-de-professores-em-exercicio/>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Verbete Sistema Municipal de Ensino. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil**. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/sistema-municipal-de-ensino/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

MINAYO, Maria Cecília S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: HUCITEC, 2007.



MONTI, Ednardo Monteiro Gonzaga do. Aulas régias: reforma do ensino a destra do trono. In: CARVALHO, Antônia Dalva França et al. **Notas de aula: dialogando sobre práticas de aprendizagens na escola e na universidade.** - Teresinha: EDUFPI, 2018. 272 p.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia.** Editora Brasiliense. 2ª reimpressão, 1997.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Introdução à organização burocrática.** – 2. ed. rev. - São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

NUNES, Antonietta d'Aguiar. Fundamentos e políticas educacionais: história, memória e trajetória da Educação na Bahia. Universidade Federal de Ponta Grossa, Paraná. Revista Ciências Sociais Aplicadas, 16(2), 209-224, dez. 2008. Disponível em:<<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/sociais/article/view/2849/2134>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

OLIVEIRA, Cleiton de. et al. **Municipalização do ensino no Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, 1999. 128 p.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática no contexto da reforma do Estado. In: AGUIAR, Márcia Ângela da S.; FERREIRA, Naura Syria Carepette (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. **Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas públicos de educação básica.** – 4. ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013. 256 p.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa.** Petrópolis: Vozes,

OLIVEIRA, Maria Neusa de. **As políticas de municipalização do ensino fundamental no Estado da Bahia nos anos 1990:** impactos na gestão e no financiamento da educação municipal. 2006. 217 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. In: Oliveira, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação:** desafios contemporâneos. – Petrópolis, RJ: Vozes, 10. ed. - 2013.

\_\_\_\_\_. Política educacional no Brasil: alguns desafios dos anos 90. **Revista Fac. Educ.** São Paulo. V. 18, n. 1, p. 5-19, jan./jun. 1992.

\_\_\_\_\_. O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de justiça. **Revista Brasileira de Educação.** nº 11, p. 61 -74, mar./jun./jul./ago., 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de.; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à Educação:** análise da Constituição Federal e da LDB. – 3. ed. – São Paulo: Xamã, 2007. 143 p. – (Coleção Legislação e Política Educacional: textos introdutórios).

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do Estado, dos poderes e histórico das constituições.** – 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2005. – (Coleção sinopses jurídicas)

PINTO, Fátima Cunha Ferreira. **Sistema Educacional: Vítima ou algoz.** – Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

PINTO, José Marcelino Rezende. **Federalismo, descentralização e planejamento da educação:** desafios aos Municípios. Cadernos de Pesquisa, v.44, n. 153, p. 624-644, jul./set., 2014. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/2946/2795>>. Acesso em: 15 maio 2017.

RAIC, Daniele Farias Freire. **Sistemas de Ensino e Regime de Colaboração:** O dito e o por se dizer – Um estudo de caso no município de Jequié-Ba. 2009. 151 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Estado da Bahia, Salvador, 2009. Disponível em: <[http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/10183/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_Da\\_niele%20Raic.pdf](http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/10183/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Da_niele%20Raic.pdf)>. Acesso em: 19 jul. 2017.

REZENDE, Márcia Helena Siervi. **O processo de Municipalização do ensino no Estado de Minas Gerais.** 2007. 244 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba, São Paulo, 2007.

RODRIGUEZ, Margarita Victoria. Globalização das Políticas Públicas: impacto social das reformas educacionais nos anos de 1990. In: LOMBARDI, José Claudinei (Org.). **Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais.** – 3. ed. – Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: Unc, 2009. – (Coleção educação contemporânea)

ROMANELLI, Otaiza. **História da educação no Brasil.** Rio de Janeiro: Vozes, 1978.

ROMÃO, José Eustáquio. Gestão democrática do ensino público: Condição da reforma educacional brasileira. In: GADOTTI, Moacir, ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas.** 6. ed. – São Paulo: Cortez Instituto Paulo Freire, 2004. – (Guia da escola cidadã; v. 1)

\_\_\_\_\_. Globalização e Reforma Educacional no Brasil (1985-2005). In: TEODORO, Antônio. **Tempos e andamentos nas políticas de educação: estudos ibero-americanos.** – Brasília: Liber Livro Editora, CYTED, 2008. 299 p.

\_\_\_\_\_. **Poder local e educação.** – São Paulo: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. **Sistemas municipais de educação: a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e a educação no município.** – São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010. – (Educação Cidadã; 5)

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB.** – Brasília: Liber Livro, 2010. 174 p.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento.** – Brasília: Liber Livro, 2007. 136 p.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação.** – Brasília: Liber Livro Editora, 2005. 139 p.

\_\_\_\_\_. **Sistemas na educação brasileira: solução ou falácia?** - São Paulo: Saraiva; Niterói, RJ: universidade Federal Fluminense, 1985.

SANTANA, Elizabete et al. A construção da escola primária na Bahia: O ensino primário no município de Salvador, 1896 – Salvador: EDUFBA, 2013. 275 p. – (Coleção memória da Educação na Bahia, v. 3)

SANTOS, Ademar Sousa dos. **A gestão democrática escolar no sistema municipal de ensino de Tucano/Ba:** compreensões e interpretações dos sujeitos educativos num contexto patrimonialista. 2010. 157 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e político na Pós-Modernidade.** São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Clóvis Roberto dos. **Educação escolar brasileira: estrutura, administração, legislação.** 2. ed. atual. e ampl. – São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos sistemas municipais de ensino. In: YAZBECK, Dalva Carolina de Menezes; SARMENTO, Diva Chaves (Org.). **Escola e Sistema de Ensino:** memória, gestão e saberes. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009. 240 p.

\_\_\_\_\_. Criação dos sistemas municipais de ensino. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 93, p. 1363-1390, Set./Dez. 2005. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 12 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Sistemas de educação no Brasil:** políticas, autonomia e cooperação. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2010. 238p. – (Caminhos da pesquisa educacional, 3)

SAVIANI, Demerval. **Educação brasileira: estrutura e sistema.** – 11. ed. ver. – Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

\_\_\_\_\_. **Educação: do senso comum à consciência filosófica.** – 18. ed. revista – Campinas, SP: Autores Associados, 2009. – (Coleção contemporânea)

\_\_\_\_\_. **Escola e democracia.** 23. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

\_\_\_\_\_. **O plano de desenvolvimento da educação:** análise do projeto do MEC. Educação & Sociedade, Campinas, vol.28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, outubro, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Política e educação no Brasil:** o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. – 7. ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2015. – (Coleção educação contemporânea).

SAVIANI, Demerval *et al.* **O legado educacional do século XX no Brasil.** Campinas: Autores Associados, 2004

SCHORR, Roberto Nicolau. A municipalização do ensino e o financiamento da educação infantil. In: MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleyton de; BUENO, Maria Sylvia Simões. **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas.** – Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA, Joselita Alves Gabriel da. **A influência da descentralização da gestão escolar no desempenho do sistema municipal de educação**. 2008. 84 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade, Universidade do Estado da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2008.

SILVA, Maria Abádia da. Dimensões da política do Banco Mundial para a educação básica pública. In: CUNHA, Célio da.; SILVA, Maria Abádia da (Org.). **Educação básica: políticas, avanços e pendências**. - Campinas, SP: Autores Associados, 2014. - (Coleção Políticas Públicas de Educação)

\_\_\_\_\_. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: Fapesp, 2002.

SILVA, Marli Néri da. **A educação em Teixeira de Freitas-Bahia: relação escola e cidade**. 2002. 114 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2002.

SILVEIRA, Vicente de Paula. **Direito Educacional e Municipalização**. São Paulo: Lemos e Cruz, 2005.

SILVIO, Solange Almeida Holanda. **Importância da Educação como Direito Subjetivo**. 1.ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. 180 p.: il.; 21 cm.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. A Municipalização do ensino primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v.27. n.66, p. 22-43, abr./jun. 1957. Disponível em: <<http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/fran/artigos/ensino2.html>>. Acesso em: 21 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Educação é um direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. 7. ed. comentada por Marisa Cassim; organização da coleção Clarice Nunes. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007. (Col. Anísio Teixeira; v. 6) 252 p.; 14 x 21 cm.

TORRES, Roa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: HADDAD, Sérgio; TOMMASI, Livia de.; WARDE, Mirian Jorge (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. – 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2000.

TRAGTENBER, Maurício. **Educação e burocracia**. – São Paulo: UNESP, 2012.

\_\_\_\_\_. **Burocracia e ideologia**. – São Paulo: Ática, 1974, reimpressão 1980. (Ensaio; 9)

TURCATTO, Valmir José. **Gestão democrática do ensino público: tessituras e dinâmicas no âmbito de sistemas municipais de ensino da mesorregião sul catarinense**. 2018. 146 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2018.

UNESCO. **Gerenciando a escola eficaz: conceitos e instrumentos**. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC/UNESCO, 2004.

VERZA, Severino Batista. **As políticas públicas de educação no município**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2000. 280 p. – (Coleção educação)

VISENTINI, Georgine S. **Reforma do Estado no Brasil (1995-1998): o plano diretor da reforma do aparelho do estado**. 2006. 213 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –

Instituto de Filosofias e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/8330/000573752.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 08 jul. 2017.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Desejos de reforma**: legislação educacional no Brasil Império e República. Brasília: Líber Livro, 2008.

\_\_\_\_\_. **Política Educacional em Tempos de Transição (1985-1995)**. – Brasília: plano, 2000 / Líber Livro (2ª edição, 2008). 251 p.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel M.S. de. **Política educacional no Brasil**: introdução histórica. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. Tradução de A. F. Bastos e L. leitão. 4. ed. Lisboa: Editorial Presença, 1996b.

\_\_\_\_\_. **Ciência e política**: duas vocações. Max Weber; prefácio Manoel T. Berlinck; tradução Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18. ed. – São Paulo: Cultrix, 2011.

WERLE, Flávia Orbino Corrêa. (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí:Ed. Unijuí, 2006. – 320 p.

## ANEXO A

Projeto de Lei sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Teixeira de Freitas-Ba.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE TEIXEIRA DE FREITAS**  
ESTADO DA BAHIA

**TEIXEIRA DE FREITAS**  
Cidade em 1º lugar

**Mensagem**

Sr. Presidente,

**CÂMARA MUNICIPAL**  
Teixeira de Freitas (BA)

Data	Horário
30/11/99	9:05 hrs

*[Assinatura]*  
Visto

A Prefeitura Municipal de Teixeira de Freitas/BA, visando a construção da cidadania do povo, tem a honra de submeter à apreciação de V. Exa., em caráter de urgência urgentíssima, o presente Projeto de Lei, que tem como objetivo a criação do Sistema Municipal de Educação. Conscientes da responsabilidade, autonomia e valor democrático oferecido por tal sistema. Ressaltamos o grande passo dado por este município no crescimento da sua educação para formação da cultura e cidadania do seu povo.

Na certeza da compreensão de V. Exa. e de seus digníssimos adjuntos, os nossos mais sinceros votos de elevada estima e consideração.

Teixeira de Freitas/BA, 26 de Novembro de 1999.

**CÂMARA MUNICIPAL**  
Teixeira de Freitas (BA)

**APROVADO**  
07 / 12 / 99

*[Assinatura]*  
Presidente

*[Assinatura]*  
Secretário

*[Assinatura]*  
Wagner Ramos Mendonça  
Prefeito Municipal

**CÂMARA MUNICIPAL**  
Teixeira de Freitas (BA)

AV. MARECHAL CASTELO BRANCO, 145 - CENTRO FONEFAX: (73) 291 - 2182 - 291 - 5656  
CEP 45.995-000 - TEIXEIRA DE FREITAS - BAHIA - e-mail: - prefeitura@tdf.com.br

## ANEXO B

Lei Municipal nº 252/99.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE TEIXEIRA DE FREITAS  
ESTADO DA BAHIA**

**LEI Nº 252 DE 08 DE DEZEMBRO DE 1999.**

*Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Teixeira de Freitas e dá outras providências.*

O PREFEITO MUNICIPAL DE TEIXEIRA DE FREITAS, Estado da Bahia,

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e que sancionou a seguinte Lei:

**Art. 1º** - Fica criado o Sistema Municipal de Ensino de Teixeira de Freitas.

**Art. 2º** - O Sistema Municipal de Ensino compreende:

- I. As Instituições de Ensino Fundamental, Médio e de Educação Infantil mantidas pelo Poder Público;
- II. As Instituições de Educação Infantil criadas, e mantidas pela iniciativa privada;
- III. Os Órgãos Municipais de Educação.

**Art. 3º** - Os Órgãos Municipais de Educação de Teixeira de Freitas são os seguintes:

- I. Órgão de caráter consultivo e deliberativo:
  - a) Conselho Municipal de Educação;
  - b) Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério;
  - c) Conselhos Escolares.





**PREFEITURA MUNICIPAL DE TEIXEIRA DE FREITAS  
ESTADO DA BAHIA**

II. Órgãos Executivos

- a) Secretaria Municipal de Educação;
- b) Escolas Municipais;
- c) Biblioteca Municipal.

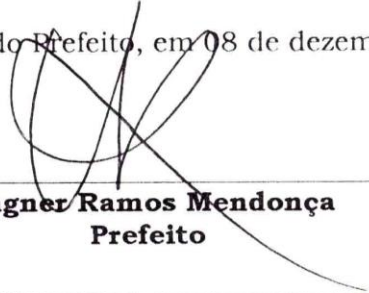
**Art. 4º** - O Sistema Municipal de Ensino tem como função:

- I. Organizar, manter e desenvolver os Órgãos e Instituições Oficiais, integrando-os as Práticas e Plano Educacionais da União e do Estado da Bahia;
- II. Exercer ação redistributiva em relação as escolas;
- III. Baixar normas complementares necessárias ao funcionamento do ensino;
- IV. Autorizar, credenciar e supervisionar os Estabelecimentos de Ensino;
- V. Oferecer Educação Infantil, Ensino Médio e com prioridade o Ensino Fundamental.

**Art. 5º** - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a baixar normas complementares, necessárias a plena estruturação e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino.

**Art. 6º** - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Gabinete do Prefeito, em 08 de dezembro de 1999.

  
\_\_\_\_\_  
**Wagner Ramos Mendonça**  
Prefeito



## APÊNDICE A

Roteiro da Entrevista.

### **Categorias:**

- **Secretário municipal de educação e cultura**
  - **Coordenador(a) do sistema municipal de ensino**
  - **Conselho municipal de educação**
1. Nome completo, formação acadêmica e profissão.
  2. Período em que atuou como coordenador(a) do SE.
  3. Sua trajetória durante este período em que esteve à frente da secretaria (pontos positivos e negativos).
  4. Principais marcos da educação de Teixeira de Freitas-Ba.
  5. Seu entendimento sobre o que é Sistema Municipal de Ensino, seu papel e funcionamento em relação a educação de Teixeira de Freitas.
  6. Com a municipalização da educação, o ensino fundamental ficou sob a responsabilidade do Estado e Município, que em regime de colaboração devem assumir esse papel. Sua opinião sobre a municipalização da educação e o regime de colaboração.
  7. Autonomia municipal em relação à educação local, seu entendimento sobre essa temática.
  8. Sobre a legislação vigente, o Plano Nacional da Educação e o Sistema de Ensino, suas considerações sobre o regime de colaboração e a gestão democrática em Teixeira de Freitas.
  9. Considerações finais