

Autonomia federativa, sistemas municipais de ensino/educação: impactos para a educação no Tocantins

 Carlos Roberto Jamil Cury¹,  Rosilene Lagares²,  Ítalo Bruno Paiva Gonçalves³

¹ Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/MG. Instituto de Ciências Humanas/Departamento de Educação/Mestrado em Educação Avenida Dom José Gaspar, 500. Belo Horizonte - MG. Brasil. ² Universidade Federal do Tocantins – UFT. ³ Sistema Estadual de Ensino do Tocantins.

Autor para correspondência/Author for correspondence: crjcury.bh@terra.com.br

RESUMO. No Brasil, há quatro espécies de entes federados dotados de autonomia, duas delas de entes tradicionais (União e Estados) e duas de entes recentes (Distrito Federal e Municípios), diferentemente, das federações clássicas em que há um poder político central (União) e os centros regionais de poder (estados). No arcabouço da Constituição Federal de 1988, o Município compõe a Federação contando com autonomia administrativa, legislativa e política, no âmbito de suas atribuições. No campo da educação, o ente federado municipal, em contraposição à histórica condição hierárquica, pelo menos formalmente, logra autonomia para organizar seu sistema próprio de ensino/educação, traço fundamental do Estado Federal salvaguardada pela Constituição e legislação que trata do tema. Neste artigo, correlacionando dialeticamente sociedade e educação, problematizam-se condições dos Municípios Tocantinenses para a materialização da autonomia e da gestão da educação, assentando-se em bases teóricas e documentais e observação assistemática. Esses entes enfrentam desafios de natureza conceitual, cultural, política, administrativa, financeira, pedagógica e relativa ao regime de colaboração. Assim sendo, cabe cautela para evitar uma precária solução, a de sistemas nominais, criados legalmente, mas sem atuação real e efetiva.

Palavras-chave: política e gestão da educação, educação municipal, município.

Federative autonomy, municipal education/education systems: impacts for education in Tocantins

ABSTRACT. In Brazil, there are four types of federal entities endowed with autonomy, two of them from traditional entities (Union and States) and two from recent entities (Federal District and Municipalities), unlike the classic federations in which there is a central political power (Union) and the regional centers of power (states). In the framework of the Federal Constitution of 1988, the Municipality is part of the Federation, with administrative, legislative and political autonomy within the scope of its attributions. In the field of education, the municipal federated entity, in contrast to the historical hierarchical condition, at least formally, achieves autonomy to organize its own teaching/education system, a fundamental feature of the Federal State safeguarded by the Constitution and legislation dealing with the subject. In this article, dialectically correlating society and education, the conditions of Tocantins Municipalities are problematized for the materialization of autonomy and education management, based on theoretical and documentaries' bases and unsystematic observation. These entities face conceptual, cultural, political, administrative, financial, pedagogical and collaboration-related challenges. Therefore, care should be taken to avoid a precarious solution, that of nominees systems, created legally, but without real and effective action.

Keywords: education policy and management, municipal education, municipality.

Autonomía federativa, educación municipal/sistemas educativos: impactos para la educación en Tocantins

RESUMEN. En Brasil, hay cuatro tipos de entidades federativas dotadas de autonomía, dos de ellas de entidades tradicionales (Unión y Estados) y dos de entidades recientes (Distrito Federal y Municipios), a diferencia de las federaciones clásicas en las que hay un poder político central (Unión) y centros de poder regionales (estados). Según la Constitución Federal de 1988, el Municipio es parte de la Federación, con autonomía administrativa, legislativa y política en el ámbito de sus atribuciones. En el ámbito educativo, la entidad federativa municipal, en contraposición a la histórica condición jerárquica, al menos formalmente, gana autonomía para organizar su propio sistema docente/educativo, característica fundamental del Estado Federal sustentado en la Constitución y en la legislación que se ocupa del tema. En este artículo, correlacionando dialécticamente sociedad y educación, se discuten las condiciones de los Municipios de Tocantins para la materialización de la autonomía y la gestión educativa, con base en bases de observación teóricas, documentales y no sistemáticas. Estas entidades enfrentan desafíos conceptuales, culturales, políticos, administrativos, financieros, pedagógicos y de colaboración. Por tanto, hay que tener cuidado para evitar una solución precaria, la de los sistemas nominales, creados legalmente, pero sin una actuación real y efectiva.

Palabras clave: política y gestión educativa, educación municipal, municipio.

Introdução

No Brasil, país federativo desde a Proclamação da República, se conhece, hoje, mercê da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988, art. 1º), quatro espécies de entes federados dotados de autonomia, duas delas de entes clássicos (União e Estados) e duas de entes recentes (Distrito Federal e Municípios), diferentemente das federações clássicas em que há um poder político central (União) e os centros regionais de poder (Estados ou Províncias).

No arcabouço Constitucional, o Município compõe a Federação contando com autonomia administrativa (competência para a auto-organização de seus órgãos e serviços), legislativa (competência para editar leis, inclusive sua Lei Orgânica) e política (competência para eleger os integrantes do Executivo e do Legislativo) (art. 18, 29-31 e 32).

No campo da educação, o ente federado municipal, em contraposição à histórica condição hierárquica, logra autonomia para organizar seu sistema próprio de ensino/educação, sendo um traço fundamental do Estado Federal salvaguardado pela Constituição e legislação que trata do tema (Brasil, 1988, art. 211; 1996, art. 8º, 11 e 18.).

Neste artigo, assentando-se em bases teóricas, análises documentais e

observação assistemática, correlacionando dialeticamente sociedade e educação, problematizam-se condições dos Municípios Tocantinenses para a materialização da autonomia e a gestão da educação, tomando como pressuposto analítico que o estudo da educação municipal implica uma postura radical: “ir à raiz da realidade” (Frigotto, 1987, p. 82) visando a apreensão do fenômeno para além da descrição de seus processos.

Federalismo e os municípios

Em breve incursão acerca da evolução constitucional do Município no Brasil, tem-se que a Constituição Política do Império do Brasil de 1824 (Brasil, 1824) não tratou de forma expressa do assunto, prevendo, tão somente, a existência das Camaras em todas as cidades e villas existentes e que fossem criadas:

CAPÍTULO II

Das Camaras

Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.

Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente.

Art. 169. O exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis

atribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar. (Redação original).

Segundo Meirelles (2008, p. 37), em 1º de outubro de 1828, uma lei ordinária disciplinou o processo de eleição dos vereadores e juízes de paz e catalogou todas as atribuições das Camaras e “com surpresa para os que tinham lobbado a autonomia municipal nos dispositivos constitucionais – trouxe ela para as Municipalidades a mais estrita subordinação administrativa e política aos presidentes das Províncias”. Assim, “poucos foram os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades ... Na vigência da Lei Regulamentar de 1828, que perdurou até a República, as Municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses ...”

Com a Constituição proclamada da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 (Brasil, 1891) sob a forma de governo republicano e uma federação, houve expressa previsão de que os Estados se organizariam assegurando certa autonomia aos Municípios no âmbito de seus interesses, como visto no “TÍTULO III, *Do Município*, Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar

interesse.” Autonomia, porém, que não se materializou no campo da ação, como argumentado por Meirelles (2008, p. 39):

Com tal liberdade, as Constituições Estaduais modelaram seus Municípios, com maior ou menor amplitude na administração, em termos que lhes asseguravam a autonomia pregada na Lei Magna. As leis orgânicas reafirmaram o princípio e discriminaram as atribuições municipais, mas todo esse aparato de autonomia ficou nos textos legais.

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do *coronelismo* e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 (Brasil, 1934) manteve o governo próprio do Município, firmando-se o conceito de “peculiar interesse”, e inseriu “ideias sociais-democráticas”, segundo Meirelles (2008, p. 40), pois os Municípios precisavam “antes e acima de tudo – de *rendas próprias*”, não apenas da preservação do princípio da autonomia constitucional. Precisavam assegurar a “realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município”.

Art 7º - Compete privativamente aos Estados:

I - decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios:

...

d) *autonomia* dos Municípios;

...

Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a *autonomia* em tudo quanto respeite ao seu *peculiar interesse*; e especialmente:

I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência.

§ 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

§ 2º - Além daqueles de que participam, *ex vi* dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licenças;

II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III - o imposto sobre diversões públicas;

IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;

V - as taxas sobre serviços municipais.

§ 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12. (Grifos dos autores).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, também, manteve a autonomia constitucional do Município, firmando-se o conceito de “peculiar interesse”, assim como a discriminação das rendas municipais.

Art 26 - Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada *autonomia* em tudo quanto respeite ao seu *peculiar interesse*, e, especialmente:

a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei;

b) a decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;

c) à organização dos serviços públicos de caráter local.

Art 27 - *O Prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado.*

Art 28 - Além dos atribuídos a eles pelo art. 23, § 2, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos Pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licença;

II - o imposto predial e o territorial urbano;

III - os impostos sobre diversões públicas;

IV - as taxas sobre serviços municipais.

Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único – *Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.* (Grifos dos autores).

No entanto, Meirelles (2008, p. 41) comenta a respeito da imposição de um “novo regime político ao Brasil”:

Pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que no regime de 1937 as Municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial, porque na Monarquia os interesses locais eram debatidos nas Câmaras de Vereadores e levados ao conhecimento dos governadores (Lei de 1828) ou das Assembleias Legislativas das Províncias (Ato Adicional de 1834), que proviam a respeito, ao passo que no sistema interventorial do *Estado Novo* não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município, visto que os prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão local de representação popular.

Com a deposição da Ditadura do país, reacende-se o debate democrático e o interesse pelo Município. Meirelles (2008, p. 42) comenta que o Municipalismo ganha força na Constituinte e reflete-se na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, ficando “assegurada autonomia política, administrativa e financeira”.

Art 28 - A *autonomia* dos Municípios será assegurada:

I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais. (Brasil, 1946; Grifos dos autores).

Para o mesmo autor, “Somente com a promulgação da Constituição de 1946 e subsequente vigência das Cartas estaduais e leis orgânicas é que a autonomia municipal passou a ser exercida de direito e de fato nas administrações locais ...”. (p. 8).

Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 (Brasil, 1967) e a Emenda Constitucional nº 01 de 1969 (Brasil, 1969), o regime federativo foi mantido, assim como a autonomia estadual e municipal, mas “em termos mais restritos do que as anteriores Constituições da República ...” (Meirelles, 2008, p. 43). E, no caso dos Municípios, “Os atos institucionais e as emendas constitucionais que a sucederam [Constituição de 1937] limitaram as franquias municipais no tríplice plano político, administrativo e financeiro”. (p. 43).

Constituição da República Federativa do Brasil de 1967

Art 16 - A autonomia municipal será assegurada: (Vide Lei Complementar nº 2, de 1967)

I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

- a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade, de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual;
- b) à organização dos serviços públicos locais.

Emenda Constitucional nº 01, de 17/10/1969

Art. 15. A autonomia municipal será assegurada:

I - pela eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores, realizada simultaneamente em todo o País; (Redação da pela Emenda Constitucional nº 22, de 1982)

II - pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

- a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e
- b) à organização dos serviços públicos locais.

Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988), entretanto, retoma-se o prestígio do Município não só como esfera autônoma, dotada de competências constitucionais bem definidas, mas, essencialmente, como alternativa à tendência centralizadora historicamente vivenciada pelo País. O Município passa a integrar a categoria de organização político-administrativa da República Federativa do Brasil (art. 18) como ente federativo, inaugurando-se um novo modelo de federação (art. 1º):

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal,

constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

...

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *todos autônomos*, nos termos desta Constituição. (Grifos dos autores).

No tríplice plano político, administrativo e financeiro, o Município conta com autonomia administrativa (competência para a auto-organização de seus órgãos e serviços), legislativa (competência para editar leis, inclusive sua Lei Orgânica) e política (competência para eleger os integrantes do Executivo e do Legislativo).

Inaugura-se, também, um intenso e controverso debate a respeito da natureza federativa do Estado brasileiro, visto que a Constituição se diferencia do modelo clássico de Federação, em que há apenas dois níveis de distribuição de poder (União e Estados). Questiona-se a admissibilidade de um federalismo de três níveis ou se o Município, apesar da expressa previsão constitucional, continuaria sendo uma simples divisão administrativa dos Estados, sem o **status** de ente federativo.

Cury (2002) ressalta alguns dos aspectos relacionados à opção federalista brasileira por cooperação:

o que supõe o *compartilhamento do poder* e a *autonomia relativa* das circunscrições federadas em

competências próprias de suas iniciativas. Outra suposição de uma organização federativa, decorrente da anterior, é a *não-centralização do poder*. Isso significa a necessidade de um *certo grau de unidade e sem amordaçar a diversidade*. E, na forma federativa adotada pela CF/88, com 27 estados e mais de 5.500 municípios, só a realização do sistema federativo por cooperação recíproca, constitucionalmente previsto, poderá encontrar os caminhos para superar os entraves e os problemas que atingem nosso país. A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela *união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal ...* (art. 1º da Constituição). E ao se estruturar assim o faz sob o *princípio da cooperação*, de acordo com os artigos 1º, 18, 23 e 60, § 4º, I... Percebe-se, pois, que ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição federal montou um *sistema de repartição de competências e atribuições legislativas* entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, *reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias destes como poderes públicos*. A Constituição fez escolha por um *regime normativo e político, plural e descentralizado* no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que *amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões*. Por isso mesmo a cooperação exige *entendimento mútuo entre os entes federativos* e a participação supõe a *abertura de arenas públicas de decisão*. (p. 171-172; Grifos dos autores).

Da tessitura federalista, é uma marca a contradição ou paradoxo considerando as

tensões próprias na existência de distintos polos de poder:

sustenta fundamentalmente a pluralidade de esferas governamentais com poderes compartilhados ou, na lição de Rui de Brito Álvaro Affonso, a “coexistência de autonomias dos diferentes níveis de governos e a preservação simultânea da unidade e da diversidade de uma nação”, o que já traz a ínsita contradição ou paradoxo do ordenamento estatal federalista – unidade e diversidade, união e autonomia. (Pires, 1999, p. 56).

Embora positivada, em tal organização público-administrativa, a histórica centralização da União é presença marcante:

A solução brasileira é, contudo, traída pela vocação centralizadora da União, não por enunciados constitucionais diretamente vertidos a tal propósito, mas por mecanismos com que a União é aquinhoadada, e que, pervertidos, arrimam a neutralização dos demais entes. Por outro lado, consagrando a índole radical do municipalismo simétrico, assenta-se, em verdade, em autonomia “nominal” desconcertante, não obstante a defesa vigorosa do municipalismo em diversos meios. A partir dos movimentos da década de 80, o municipalismo passou a ser defendido sob enfoques diferentes e sobre bases ideológicas distintas: como contraponto da lógica centralizadora do federalismo nominal, na condição de *princípio democrático* e como *princípio de engenharia administrativa*, com vistas à construção da eficiência na prestação do setor público. Essas ideias, segundo Marcos André B. C. Melo, constituem o núcleo de

sustentação do *consenso em torno da ideia do neomunicipalismo*. A proposta de “valorização do poder local e de descentralização é o problemático consenso atual”. (Pires, 2013, p. 174).

Nesse cenário, perseveram dependência e cooptação:

Desse modo, no seu conjunto, a federação brasileira revela, sobretudo, o sintoma persistente da dependência, na figura do que se pode definir como pirâmide invertida. A sorte de Estados e Municípios se desenha, em uma vertente, à régua e a compasso, nas mãos da União, sem que haja salvaguardas capazes de suportar a complexidade das relações engendradas por força da histórica cultura centralizadora e do federalismo cordial; em outra vertente pelas explícitas pautas de preferência ou negocismo. E, ainda, na vertente democrática, sujeitando-se as relações a forte mecanismo de cooptação.

Os Estados-Membros necessitam ser fortalecidos, enquanto deve ser revista a atuação da União em “política de ponta”. A cooptação dos Municípios e o esvaziamento dos Estados-Membros esmorecem os processos de autonomia, de construção democrática e de consolidação da cidadania. (Pires, 2013, p. 175-176).

A emancipação dos Municípios não é simples, mas é uma empreitada possível e necessária, e a própria Constituição indica alguns caminhos, como a colaboração, cooperação e coordenação.

E a autonomia municipal no campo da educação?

Visto o histórico do Município na busca pela autonomia e em sua nova condição de ente federativo, é preciso verificar o desdobramento a respeito da sua participação no campo da educação.

Semelhantemente, o debate da autonomia municipal na área constitui-se em uma guerra de posições, perpassado por teses de pesquisas e diretrizes, políticas, projetos e ações.

Embora com perspectivas diferentes a respeito da origem normativa dos sistemas municipais de ensino/educação, se na Constituição Federal de 1988 ou na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996 (LDB), pesquisadores da área, como Saviani (1999), Cury (2002), Lagares (2008), Arroyo (2015) guardam uma preocupação comum, a das condições dos entes municipais com tamanha responsabilidade no campo da educação.

Para Saviani (1999), “a definição clara da competência dos municípios para instituir os próprios sistemas de ensino flui da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e não da Constituição Federal”. (p. 124; Grifos dos autores). No entanto, a partir de então, a questão a ser refletida “diz respeito às condições para a sua efetivação” (p. 124). E, quando a LDB

dá três opções ao município – instituir o próprio sistema de ensino, integrar-se ao sistema estadual de ensino ou compor com o estado um sistema único de educação básica – o fez por motivos formais e reais, dos quais sobressaem dificuldades técnicas e financeiras, como continua Saviani (1999):

a LDB revela uma certa cautela ao prescrever, no parágrafo único do artigo 11, que “os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”... Em verdade, a LDB, ainda que lhe dê caráter opcional, estabelece claramente a competência dos municípios para organizar os próprios sistemas de ensino. Aliás, o próprio fato de deixar a eles a opção indica o reconhecimento explícito de sua competência nessa matéria. Com certeza a LDB introduziu a possibilidade de opção à luz de duas evidências, uma no plano formal e outra no plano real. Do ponto de vista formal, levou em conta a ambiguidade da Constituição, como já se mostrou. Do ponto de vista real, considerou as dificuldades técnicas e financeiras que muitos municípios teriam para organizar a curto ou mesmo a médio prazo os seus sistemas de ensino. É de notar que o reconhecimento dessa limitação está expresso também no texto constitucional quando, ao estabelecer no inciso VI do artigo 30 a competência inequívoca dos municípios de manter programas de Educação Pré-escolar e de Ensino Fundamental, acrescenta que isso será feito com a cooperação técnica e financeira da União e do estado. (p. 124).¹

Cury (2002), ao abordar o federalismo cooperativo, uma escolha oposta a tradição de centralização, comenta a respeito de algumas dificuldades em sua implementação:

A pergunta aqui é direta: “quem (re)educará o educador”? Um dos obstáculos para a realização deste modelo federado é a desproporção existente entre os Estados do Brasil seja sob o ponto de vista de *recursos financeiros*, seja do ponto de vista de *presença política*, seja do ponto de vista de *tamanho, demografia e recursos naturais*. (p. 173).

Essa pergunta pode ser igualmente feita aos Municípios e suas atribuições.

Arroyo (2015), também, problematiza as condições dos municípios considerando sua capacidade econômica: “É justo que os direitos das crianças, dos adolescentes, pobres e negros a serviços públicos, a escolas, sejam entregues à responsabilidade do município, o ente político mais pobre?” (p. 45).

Analisando a evolução da participação dos entes federativos na arrecadação total de tributos entre 2010 e 2019, utilizando dados da Receita Federal, os resultados da pesquisa de Reis e Chaves (2021) mostram a situação de desigualdade e desequilíbrio dos Municípios no sistema tributário e no atendimento educacional, um aspecto a ser considerado na discussão sobre a autonomia municipal na educação:

apesar da baixa participação municipal na arrecadação total dos tributos, é a rede municipal de ensino que possui a maior carga de responsabilidades sobre a educação infantil e o ensino fundamental quando agrega os maiores volumes de matrículas condizentes com a legislação nacional. A parca distribuição de recursos federais, cujos objetivos centram-se na diminuição das disparidades regionais, não impacta positivamente na redução da desigualdade social entre os municípios. Pela ótica dos recursos tributários, percebemos certo abismo entre estados e municípios brasileiros, o que indica que a divisão de responsabilidades na oferta da educação básica não é uniforme. (p. 9).

Alves e Pinto (2020) comentam que uma das características que permeiam o Município historicamente é a “falta de recursos tributários – fator que explica a sua dependência dos demais níveis de governo”; mas que a “Constituição de 1988 minorou, em parte, essa fragilidade financeira, mas as políticas posteriores de municipalização da educação e da saúde acirraram ainda mais essa ausência de autonomia” e que “uma medida do esforço do Estado em relação ao investimento em educação pública é o ‘gasto por aluno.’” (p. 2).

Nessa análise, então, não se pode deixar de lado a subvinculação advinda do Fundo de Manutenção da Educação e

Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)ⁱⁱ, agora permanente, aprovado pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 (Brasil, 2020) e regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (Brasil, 2020). Entre as conclusões sobre o novo fundo, nos debates, são reconhecidos os avanços no que se refere à complementação da União, porém destaca-se que o índice final obtido, de 23% a partir de 2026, não corresponde às necessidades de financiamento de uma educação básica de boa qualidade para todos, o que repercutirá no campo da educação municipal.

(Árduas) Condições dos Municípios Tocantinenses – em busca de relações mais amplas

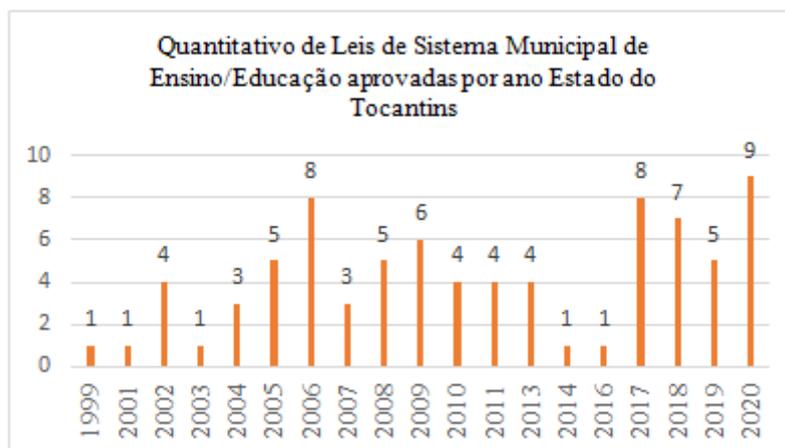
No Tocantins, o mais recente Estado da Federação, criado em 5 de outubro de 1988, no art. 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Brasil, 1988)ⁱⁱⁱ, dentre seus 139 Municípios, até o momento, oitenta instituíram legalmente seus sistemas municipais de ensino/educação.

Figura 1: Linha do tempo da homologação das Leis de Sistema Municipal de Ensino dos Municípios tocantinenses.



Fonte: Rede ColaborAção Tocantins (RCT) (2021).

Figura 2: Quantitativo de Leis de Sistema Municipal de Ensino/Educação aprovadas por ano no Estado do Tocantins, 2021.



Fonte: Rede ColaborAção Tocantins (RCT) (2021).

Os demais 59 Municípios sem sistemas, conforme a Lei Estadual nº 2.139, de 3 de setembro de 2009, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino do Tocantins (Tocantins, 2009), não estão integrados ao sistema estadual como pressupõe o art. 11, parágrafo único da

LDB (Brasil, 1996), estando, assim, sem autonomia e sem apoio da esfera estadual:

Art. 2º Integram o Sistema Estadual de Ensino:

- I - a Secretaria da Educação e Cultura;
- II - a Secretaria da Ciência e Tecnologia;
- III - o Conselho Estadual de Educação;

IV - os órgãos Estaduais de Cultura;
V - as instituições de ensino, em quaisquer níveis ou modalidades, mantidas pelo Poder Público Estadual;

VI - as instituições de educação básica, criadas e mantidas pela iniciativa privada;

VII- as instituições de educação profissional técnica de nível médio, criadas e mantidas pela iniciativa privada;

VIII - as instituições de educação superior, criadas e mantidas pelo Poder Público Municipal.

§1º Os órgãos estaduais integrantes do Sistema Estadual de Ensino podem atender, subsidiariamente, mediante convênio, para emissão de atos legalizadores, as instituições de educação básica e de educação profissional técnica de nível médio mantidas pelo Poder Público Municipal, nos municípios que não disponham de sistema próprio. (Grifos dos autores).

Correlacionando dialeticamente sociedade e educação, um conjunto de fatores implica em árduas condições para a materialização da autonomia e a gestão da educação municipal, como o Município ter dificuldade em seu reconhecimento enquanto ente federativo, como definido pela Constituição Federal de 1988, dificultando a compreensão do real significado de institucionalização do sistema municipal de ensino/educação, contribuindo com a manutenção das relações hierárquicas, intencionalmente, sem intenção ou por causa da falta de condições objetivas (A. R. Sousa, comunicação pessoal, 06 de outubro, 2021). O fato de os Municípios serem os

entes mais pobres da federação, concentrando, assim, fragilidades e limitações técnicas, administrativas e financeiras, dificultando o exercício da autonomia. Esses entes federados conseguiram um protagonismo, mas continuam sendo os que têm maiores dificuldades em operar a autonomia (L. V. Santos, comunicação pessoal, 06 de outubro, 2021). Ainda, por obstáculos relacionados a cultura política oligárquica e paternalista do Estado brasileiro, marcado pelo controle e centralização do poder, na visão de C. P. Reis (comunicação pessoal, 06 de outubro, 2021).

Para R. F. Carvalho (comunicação pessoal, 06 de outubro, 2021), a temática deve ser analisada na perspectiva da totalidade, explicativa das relações sociais na sociedade capitalista, pois é um conjunto de questões determinantes que impedem a autonomia do município. Baseado no referencial crítico da educação, as relações sociais capitalistas não são baseadas na autonomia, de construção, participação e transparência, não remetendo a ideia de articulação, mas de fragmentação.

Lagares (2008), analisando os Municípios tocantinenses, destaca que “são desafios de ordem conceitual e cultural, político-administrativo-pedagógicos, e, ainda, os relativos à implementação do regime de colaboração entre as diversas instâncias.” (p. 201):

No tocante à *questão conceitual e cultural*, os municípios demonstram insuficiência e/ou inconsistência de conhecimento e informações em relação a sistemas de educação, mais especificamente quanto aos seus elementos, e, ainda, à concepção, natureza e papel do CME e do próprio SMed [Sistema Municipal de Educação].

Na *perspectiva político-administrativo-pedagógica*, ainda persistem insuficiência de sistematização de informações e dados a respeito da organização e da gestão da educação nos municípios do Tocantins; baixa especialização político-administrativa dos órgãos administrativos, sobretudo em relação a funções como acompanhamento, supervisão, orientação, avaliação, autorização e credenciamento das instituições de educação; descontinuidade político-administrativa; compreensão insuficiente do que pode ser realizado pelo município, independentemente do realizado pelos governos federal e estadual; ausência de PMEs e de uma gestão que atenda às demandas cotidianas; administração de programas, projetos e ações pontuais, financiados pelo governo federal e/ou pelo governo estadual, marcados pela não-regularidade e pelo acesso diferenciado; inexistência ou pouco debate, reflexão, problematização, estudo, avaliação e reformulação da política pública educacional do município; ausência de tratamento equânime com a organização dos níveis e modalidades de educação e

ensino, bem como pulverização da formação escolar; ausência ou reduzida autonomia dos dirigentes municipais de educação, em especial, na gestão financeira; tensão entre demanda de dirigentes municipais de educação pela participação efetiva na gestão financeira dos recursos da educação e resistência do executivo e/ou de outros órgãos municipais que lidam com as finanças, além de certo receio em lidar com recursos públicos; desconhecimento e/ou falta de qualificação de dirigentes municipais no tocante à política e gestão da educação; insuficiência e/ou inconsistência relativas à natureza/conceitos, mecanismos/instrumentos e dimensões/espacos da gestão democrático-participativa na educação, com experiências ditas participativas que não têm levado à construção e consolidação de práticas sociais descentralizadas, democráticas e participativas, sobretudo de decisão e controle social, embora apontem para essa direção.

Prevalece a perspectiva da participação tutelada, e não como mecanismo de representação e participação política. A criação dos CMEs vem contribuindo para o processo de discussão da educação municipal, contudo, ainda expõe vulnerabilidades em relação aos critérios adotados pelo poder executivo para a definição de seus membros e ao desvirtuamento de suas funções. A definição dos gestores das instituições de educação é marcada por práticas clientelistas, por meio de indicações políticas do executivo e/ou legislativo municipal, vigorando as preferências políticas, justificadas pela racionalidade instrumental. As instituições de educação, ainda, estão sob a tutela dos órgãos executivos, com princípios centralizadores e tecnocráticos na gestão. Ainda, há dificuldades com a mobilização social e exclusão dos profissionais da educação não-docentes dos planos de

carreira existentes e a não-efetivação destes planos profissionais.

Por fim, existe o desafio de estabelecer o *regime de colaboração*, pois ainda permanecem a competição, a hierarquização ou isolamento entre as esferas públicas, que se contrapõem à autonomia e interação entre os elementos dos sistemas de educação, que concentra esforços apenas na função de execução e nos meios educacionais. (p. 201-202; Grifos dos autores).

Lagares et al. (2020), em análise do “desfecho da pandemia do novo coronavírus para a educação pública no país e no Tocantins, tendo a educação como campo de lutas ... demonstram que a conjuntura reacende a discussão a respeito da não prioridade da educação [pública] pelo Estado e desnuda que o liame para a sua destruição é fino e frágil.” (p. 1).

Tais análises coadunam e reforçam as preocupações dos pesquisadores da área em relação às condições dos Municípios no âmbito da educação. No entanto pergunta-se: há possibilidade de que a instituição do sistema de ensino/educação por alguns municípios possa gerar uma falsa solução, sendo a de sistemas abandonados ou pseudo sistemas, criados legalmente, mas sem atuação efetiva – com poucas normas e decisões ou seguindo as normas do Conselho Estadual de Educação – sem o equilíbrio na repartição de riquezas, e, desse modo, continuarem dependentes, submissos, subordinados, não, integrados?

Notas conclusivas

No cenário contemporâneo, o incentivo à descentralização faz parte do intento neoliberal/ultraliberal de desonerar o governo federal, que centraliza os recursos e repassa responsabilidades a governos estaduais e municipais e, também, a organizações não-governamentais (Ongs). Por outro lado, a descentralização pode significar autonomia, maior participação, mais cidadania, ampliação do processo democrático.

As condições áruas [e, por vezes, exíguas] das esferas municipais no Tocantins para a materialização da sua autonomia e a gestão da educação advêm de aspectos estruturais da sociedade, não apenas dos contextos, como por exemplo, as mudanças exigidas pela pandemia da Covid-19. Nesse sentido, problematizá-las implica problematizar a estrutura societária brasileira desigual.

Referências

- Alves, T., Pinto, & J. M. R. (2020). As Múltiplas Realidades Educacionais dos Municípios no Contexto do Fundeb. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, 10(23), 1-24. <https://doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-104091>
- Arroyo, M. G. (2015). O direito à educação e a nova segregação social e racial – tempos insatisfatórios? *Educação em*

Revista, 31(03), 15- 47.
<https://doi.org/10.1590/0102-4698150390>

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988, 5 de outubro). Recuperado de:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. (1967, 24 de janeiro). Recuperado de:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1946, 19 de setembro). Recuperado de:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm.

Constituição dos Estados Unidos do Brasil. (1937, 10 de novembro). Recuperado de:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934, 16 de julho). Recuperado de:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891, 24 de fevereiro). Recuperado de:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm

Constituição Política do Império do Brasil de 1824. (1824, 22 de abril). Recuperado de:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm

Cury, C. R. J. (2002). A educação básica no Brasil. *Educ. Soc.*, 3(80), 168-200.
<https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000010>

Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. (1969, 20 de outubro). Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Recuperado de:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm

Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. (2020, 27 de outubro). Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Recuperado de:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm

Frigotto, G. (1987). *O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional* (Cap. 6, p. 75-110). São Paulo: Cortez Editora.

Lagares, R., Gonçalves, I. B. P., Silva, M. L. A. da & Santos, L. V. dos. (2020). A peleja por educação pública no contexto da Pandemia: reacendendo e alargando tramas. *Revista Brasileira de Educação do Campo*, 5(e10835), p. 1-19.
<http://dx.doi.org/10.20873/uft.rbec.e10835>

Lagares, R. (2008). *Organização da Educação Municipal no Tocantins: entre conservação de redes e processo efetivo de institucionalização de sistemas* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Goiás, Goiânia. Recuperado de:
<https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/6/o/Tese%20RosileneLagares.pdf>

Lei nº 14.114, de 25 de dezembro de 2020. (2020, 25 de dezembro). Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato_2019-2022/2020/Lei/L14113.htm

Lei nº 2.139, de 3 de setembro de 2009. (2009, 3 de setembro). Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências. Recuperado de: <https://www.al.to.leg.br/arquivos/30465.pdf>

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (1996, 23 de dezembro). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

Meirelles, H. L. (2008). *Direito Municipal Brasileiro*. 16. ed. Atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: SP, Malheiros Editores.

Pires, M. C. S. (1999). O Município no Federalismo Brasileiro: constrangimentos e perspectivas. *Cad. Esc. Legisl.*, 8(13), 55-84. Recuperado de: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/site/index.php/cadernos-ele/article/view/258/211>.

Pires, M. C. S. (2013). Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, (106), 163-189. <https://doi.org/10.9732/10.9732/P.0034-7191.2013v106p163>

Rede Colaboração Tocantins (RCT) (2021). *Gestão das redes e dos Sistemas Educacionais*: afirmação dos direitos à

vida e à educação no retorno às atividades escolares em 2021. Palmas: Proex-UFT. Recuperado de: <https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/2853/1/Gest%C3%A3o%20de%20Rede%20e%20dos%20Sistemas%20Educacionais.pdf>

Reis, A. C. A., & Chaves, V. L. J. (2021). Recursos Federais para a Educação Básica: pacto federativo e os municípios. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, 11(15), 1-19. <https://doi.org/10.22491/2236-5907103022>

Saviani, D. (1999). Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação & Sociedade*, (69), 119-136. <https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000400006>

ⁱ Art. 30. A educação infantil será oferecida em:
I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;
II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade. (*Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013*) (Brasil, 1996).

ⁱⁱ A política de fundos foi iniciada com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef – 1997-2006), com a Lei nº 9.424/1996.

ⁱⁱⁱ Texto promulgado em 5/10/1988: Art. 13 ADCT: “É criado o Estado do Tocantins, pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no § 3º, mas não antes de 1º de janeiro de 1989. § 1º O Estado do Tocantins integra a Região Norte e limita-se com o Estado de Goiás pelas divisas norte dos Municípios de São Miguel do Araguaia, Porangatu, Formoso, Minaçu, Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Campos Belos, conservando a leste, norte e oeste as divisas atuais de Goiás com os Estados da Bahia, Piauí, Maranhão, Pará e Mato Grosso. § 2º O Poder Executivo designará uma das cidades do Estado para sua capital provisória até a aprovação da sede definitiva do governo pela Assembleia Constituinte. § 3º O Governador, o Vice-Governador, os Senadores, os Deputados Federais e os Deputados Estaduais serão eleitos, em um único turno, até setenta e cinco dias após a promulgação da Constituição, mas não antes de 15 de novembro de

1988, a critério do Tribunal Superior Eleitoral, obedecidas, entre outras, as seguintes normas: [...].”

Informações do Artigo / Article Information

Recebido em : 13/11/2021
Aprovado em: 04/12/2021
Publicado em: 19/12/2021

Received on November 13th, 2021
Accepted on December 04th, 2021
Published on December, 19th, 2021

Contribuições no Artigo: Os(as) autores(as) foram os(as) responsáveis por todas as etapas e resultados da pesquisa, a saber: elaboração, análise e interpretação dos dados; escrita e revisão do conteúdo do manuscrito e; aprovação da versão final publicada.

Author Contributions: The author were responsible for the designing, delineating, analyzing and interpreting the data, production of the manuscript, critical revision of the content and approval of the final version published.

Conflitos de Interesse: Os(as) autores(as) declararam não haver nenhum conflito de interesse referente a este artigo.

Conflict of Interest: None reported.

Avaliação do artigo

Artigo avaliado por pares.

Article Peer Review

Double review.

Agência de Fomento

Não tem.

Funding

No funding.

Como citar este artigo / How to cite this article

APA

Cury, C. R. J., Lagares, R., & Gonçalves, I. B. P. (2021). Autonomia federativa, sistemas municipais de ensino/educação: impactos para a educação no Tocantins. *Rev. Bras. Educ. Camp.*, 6, e13425. <http://dx.doi.org/10.20873/uft.rbec.e13425>

ABNT

CURY, C. R. J.; LAGARES, R.; GONÇALVES, I. B. P. Autonomia federativa, sistemas municipais de ensino/educação: impactos para a educação no Tocantins. *Rev. Bras. Educ. Camp.*, Tocantinópolis, v. 6, e13425, 2021. <http://dx.doi.org/10.20873/uft.rbec.e13425>