



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – CAMPUS I
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO E
CONTEMPORANEIDADE**

ROSA MARIA SILVA FURTADO

**UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES DE INTERAÇÃO E ARTICULAÇÃO
NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE BARREIRAS – BA**

**SALVADOR - BA
2010**

ROSA MARIA SILVA FURTADO

**UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES DE INTERAÇÃO E ARTICULAÇÃO
NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE BARREIRAS – BA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia, junto a Linha de Pesquisa (3) Educação, Gestão e Desenvolvimento Local Sustentável.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Luiz Novaes (PhD)

SALVADOR - BA

2010

TERMO DE APROVAÇÃO

ROSA MARIA SILVA FURTADO

UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES DE INTERAÇÃO E ARTICULAÇÃO NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE BARREIRAS – BA

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia para a seguinte banca examinadora:

Ivan Luiz Novaes (Orientador)

Doutor em Educação pela Université de Sherbrooke, Quebec, Canadá.
Professor da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

Nádia Hage Fialho

Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).
Professora da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

Erasto Fortes Mendonça

Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
Professor da Universidade de Brasília (UnB).

DEDICATÓRIA

A Francisca, pelo exemplo de mãe e educadora que é.

A Carlo, pelo incentivo, admiração e amor que me encorajam.

A Leonardo, extensão de mim, maior alegria.

**A meus irmãos, Virna, Vania, Ogier, Dine e Jeane, sempre solidários e
carinhosos.**

**A Bárbara, com o seu apoio e solidariedade as dificuldades foram
superadas.**

AGRADECIMENTOS

A minha família, que sempre acreditou em mim e incentivou a realização de mais essa etapa de formação.

A Carlo, que sempre me motivou a crescer;

A meu filho Leonardo, pelo amor e paciência.

Ao Professor e orientador desta dissertação, Ivan Luiz Novaes, por tudo que me ensinou, pelo acompanhamento sistemático, compreensão e confiança.

Aos amigos do NUGEF (Núcleo de estudos e pesquisas em Gestão Educacional e Formação de Gestores), Breno, Camila, Jaciara, João e Rosária pelos momentos de discussão, amizade e solidariedade.

Aos inesquecíveis professores do Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade, que marcaram minha formação.

Ao Professor João Ferreira de Oliveira pela atenção e prestatividade.

À Bárbara, amiga solidária e compreensiva.

À Dona Iêda pela responsabilidade assumida.

À amiga Adriana e família, pelo apoio e solidariedade.

Às amigas Anatólia, Gabriela, Kelli e Sandra pelas leituras atenciosas e contribuições.

Aos representantes dos órgãos que integram o Sistema Municipal de Ensino de Barreiras, pela oportunidade na realização desse estudo.

Às queridas Zoraide, Karine, Nilza, e amigo Edson, por fazerem da itinerância algo mais leve e feliz.

Aos professores Erasto Fortes Mendonça e Nadia Hage Fialho, pela disposição, análise atenta deste trabalho e contribuições.

As Leis não bastam.
Os lírios não nascem das Leis.

(Carlos Drummond de Andrade)

RESUMO

A presente pesquisa explora a organização do sistema municipal de ensino de Barreiras-BA. Adota como referência de análise a autonomia concedida aos entes federados, no que se refere à organização de seu sistema de ensino, cujos princípios estão ancorados na Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996). Nesse sentido, a pesquisa procurou analisar como os órgãos que integram a educação do Município de Barreiras se articulam e interagem na perspectiva de organizar o Sistema Municipal de Ensino. Para tanto, realizamos uma abordagem de investigação de caráter qualitativo, junto aos órgãos que integram o Sistema Municipal de Ensino local. Utilizamos o estudo de caso e os seguintes instrumentos de coleta de dados: análise documental, entrevistas semi-estruturadas e diário de campo. Em síntese, a caracterização do sistema de ensino é representada por uma visão parcial, aliada a fragilidades no que se refere ao planejamento das ações educacionais. Os dados evidenciam a necessidade de maior articulação e interação, elementos apontados praticamente como inexistentes na organização do sistema de ensino local. Todavia, é possível considerar que existem certas manifestações de enfrentamento no sentido de garantir um espaço mais efetivo na organização desse sistema, assim como certo avanço dos processos democráticos, no sentido da consolidação do sistema de ensino local.

Palavras-chave: Educação. Gestão. Organização. Sistema Municipal de Ensino. Articulação. Interação.

ABSTRACT

The present study aimed to understand how the educational system is organized in Barreiras-BA. It is used as a reference for analyzing the autonomy offered to federal entities, supporting their educational system, whose principles are based in the Federal Constitution (FC), 1988 (BRAZIL, 1988) and the Law of Directives and Bases of Education (LDB), Law number 9.394/96 (BRAZIL, 1996). In this way, the objective of the study was to analyze how the educational entities are articulating and it is interacting to organize the Educational System in Barreiras-BA. A qualitative approach was applied to the entities which integrate the Educational System of Barreiras. It was used data collection, documental analysis, semi-structured interviews, and the logbook as instruments. In summary, the educational system is represented by a partial vision, combined with weaknesses in relation to the planning of educational activities. It is evident the need for greater articulation and interaction which were pointed as nonexistent elements. However, it is possible to notice some competition to ensure a more effective position in the organization of this system, as well as certain advancement of democratic processes, towards the consolidation of the educational system.

Keywords: Education, Management, Organization, Educational System, Articulation and Interaction.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BA	Bahia
BEC	Batalhão de Engenharia e Construção
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CEE	Conselho Estadual de Educação
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CFE	Conselho Federal de Educação
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
OME	Órgão Municipal de Educação
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEC	Secretaria Municipal de Educação
SME	Sistema Municipal de Ensino
SICME	Sistema Nacional de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação
SURED	Superintendência Regional de Educação

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** - Elementos que compreendem a organização de um Sistema Municipal de Ensino.....36
- Figura 2** - Mapa de localização do município de Barreiras na Região Oeste da Bahia.....43
- Figura 3** - Elementos constitutivos fundamentais de um sistema de ensino.....63
- Figura 4** - Organograma da Secretaria Municipal de Educação, Cultura Esporte e Lazer de Barreiras-BA.....69

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1- Identificação dos participantes: algumas características dos entrevistados na pesquisa.....	76
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Situação dos municípios, cadastrados no SICME em 2007, quanto à existência de Conselho e Sistema, criados legalmente.....39

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentuais dos Municípios, cadastrados no SICME em 2007 por Estado onde existe Lei que cria o Sistema.....	76
--	----

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	16
1	1. PROBLEMÁTICA: ORGANIZAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL E SUAS INTERFACES COM AS ESTRUTURAS POLÍTICAS E ADMINISTRATIVAS	22
1.1	AS PRIMEIRAS INICIATIVAS NO SENTIDO DE ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	22
1.2	O MOVIMENTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA: IDÉIAS INOVADORAS SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	24
1.3	A LDB 4.024/61 E A 5.692/71: PRESSUPOSTOS DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	
1.4	ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: ÊNFASE NOS MUNICÍPIOS	27
1.5	O MUNICÍPIO DE BARREIRAS-BA E A ORGANIZAÇÃO DO SEU SISTEMA DE ENSINO	40
1.5.1	Barreiras: um pouco de sua história	41
1.5.2	Contextualização da educação no município de Barreiras	43
1.5.3	A organização da educação no município de Barreiras: primeiras iniciativas no sentido de constituir sistema próprio de ensino	45
2	PRESSUPOSTOS DE ORGANIZAÇÃO SISTÊMICA DA EDUCAÇÃO: CONCEPÇÕES TEÓRICAS QUE SUBSIDIAM ESSA COMPREENSÃO	49
2.1	CONCEITOS DE ORGANIZAÇÃO	49
2.1.1	Organizações educacionais	53
2.2	CONCEITOS E CARACTERÍSTICA DE SISTEMA	58
2.3	ARTICULAÇÃO E INTERAÇÃO NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO	61
3	METODOLOGIA	65
3.1	ABORDAGEM DA PESQUISA	65
3.2	TIPO DE PESQUISA: UM ESTUDO DE CASO	66
3.3	PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS DA PESQUISA	69
3.3.1	Análise documental	70
3.3.2	Entrevista semi-estruturada	72
3.3.3	Diário de campo	73
3.4	CONTEXTO DE REALIZAÇÃO DO ESTUDO DE CASO	74

4	SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE BARREIRAS-BA: PERSPECTIVAS DE ARTICULAÇÃO E INTERAÇÃO	75
4.1	CARACTERIZAÇÃO DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA	76
4.2	ANÁLISE DE DADOS A PARTIR DOS ENUNCIADOS DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA	77
4.2.1	Análise de dados a partir dos enunciados da entrevista semi-estruturada	78
4.2.2	Planejamento das ações educacionais: a relação entre os órgãos que integram o sistema	86
4.2.3	Funcionamento do sistema de ensino: Leis e Normas com dispositivas no processo de articulação e interação	89
4.2.4	Articulação e interação entre os órgãos que integram o Sistema Municipal de Ensino de Barreiras-BA	92
4.2.5.1	Fatores inibidores e facilitadores da integração e articulação do Sistema Municipal de Ensino de Barreiras	98
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
	REFERÊNCIAS	106
	APÊNDICE A – ROTEIRO SEMI-ESTRUTURADO DE ENTREVISTA	111
	APÊNDICE B – QUADRO COMPARATIVO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS	
	ANEXOS A – ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	115

INTRODUÇÃO

Esta dissertação desenvolvida no Programa de Mestrado em Educação e Contemporaneidade da Universidade do Estado da Bahia – UNEB está vinculada à Linha de Pesquisa Educação, Gestão e Desenvolvimento Local Sustentável. Trabalha com questões das áreas da organização, sistema, gestão e educação básica, focando, especificamente, a organização sistêmica no âmbito do Município de Barreiras-BA.

Com efeito, a discussão está situada no campo das políticas educacionais voltadas à educação básica, por nós entendidas como um conjunto de propostas e estratégias de ação dos governos, elaboradas com a finalidade de conceder autonomia e responsabilidades específicas ao poder local, com base no princípio do regime de colaboração entre os níveis de governo.

No caso específico do Município de Barreiras-BA, o presente estudo busca apreender as relações de articulação e interação entre os órgãos que integram o Sistema Municipal de Ensino: Secretaria Municipal de Educação (SME), Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e Conselho Alimentação Escolar (CAE).

A justificativa em tal focalização reside no entendimento de que ao organizar sistema próprio de ensino, o Município assume papéis novos, em uma conjuntura educacional que pauta-se em processos de gestão democrática. Todavia, a tônica da organização sistêmica da educação local, será resultante dos encaminhamentos das forças políticas participantes desse processo, seu nível de articulação e interação.

Consideramos em nosso estudo a complexidade que envolve a temática, inserida no conjunto de mudanças que permeiam a educação brasileira, as quais acompanham o movimento de formação do Estado

Nacional. Na medida em que as estruturas políticas e administrativas se modificam, afetam e repercutem na forma de organização educacional.

Do ponto de vista histórico, por exemplo, essa relação fica evidenciada desde as primeiras iniciativas de organização da educação, no século XIX, cujo sistema escolar preocupava-se em atender às demandas educacionais a partir das necessidades de classes sociais distintas. Um tipo de educação em que pouca importância foi destinada à instrução popular, preservando seu caráter aristocrático e conservador (ROMANELLI, 2005).

No início do século XX, as demandas sociais pela educação, sucedidas pelo crescente processo de urbanização e industrialização do país exigem a expansão do sistema de ensino. Nesse sentido, as idéias inovadoras dos Pioneiros da Educação Nova, sugerem em seu Manifesto uma função educativa autônoma por meio da descentralização do ensino em que a organização do sistema escolar se dê através de ações unificadas.

Ademais, o processo em torno da organização do sistema educacional vai ter expressão na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases (LDB nº 4.024/61) e com a reforma do ensino de 1º e 2º graus, a partir da Lei nº 5.692/71. Em se tratando da Lei 4.024/61, considera-se que esta tenha demonstrado um avanço tímido no sentido de unificar o sistema escolar, em face da oportunidade perdida em organizar um sistema de ensino em consonância com o progresso conquistado socialmente.

Já no que se refere à Lei nº 5.692/71, em que pese seu caráter de continuidade da Lei anterior, observa-se que a ênfase ao sistema de ensino vai atender às demandas de um Estado utilitarista, cujas estruturas e bases vão acompanhar os interesses de uma ordem socioeconômica que tem a educação subordinada à produção (GERMANO, 1994; ROMANELLI, 2005; SAVIANI, 2006).

Mais recentemente, situando a questão da organização educacional nas duas últimas décadas do século XX, observa-se um maior empenho dos agentes políticos e sociais no sentido da organização dos sistemas de ensino no país. Essa perspectiva incorporou referências e modelos que acolhem a participação da sociedade exigindo das administrações locais,

maior sintonia com as demais esferas de governo e com as pessoas que habitam o município.

Com efeito, da Constituição Federal de 1988 e da nova LDB, Lei nº 9.394/96 decorrem as iniciativas do Estado no ajuste das normas legais às novas realidades incididas pelo processo de reformas ocorridas no país, resultantes da nova realidade política econômica e social. Essas mudanças repercutiram, sobremaneira, na forma de conceber a organização e o funcionamento dos sistemas educativos.

Cumpramos observar que tanto a Constituição Federal de 1988 como a LDB nº 9.394/96 conferem prerrogativas aos municípios para organizarem seus sistemas de ensino. Todavia, as formas de materialização de tal organização recebem diferentes formas e contornos, considerando os princípios de liberdade e autonomia concedidos pelo mesmo aparato legal, no que se refere à organização de sistemas de ensino.

Essas questões delinearão nosso campo de estudo. Assim, percebemos a necessidade de sistematizar uma pesquisa para analisar como os órgãos que integram a educação do Município de Barreiras se articulam e interagem na perspectiva de organizar o Sistema de Ensino local. As razões que nos despertaram tal intenção foram:

- Possibilidade de compreensão do processo de organização de um Sistema de Ensino Municipal;
- Conhecimento dos órgãos que integram tal sistema municipal de ensino;
- Entendimento do processo de articulação e interação entre os órgãos que integram o sistema de ensino local;
- Reconhecimento de que um estudo dessa natureza, historicamente situado, permite compreender com riqueza conceitual e metodológica os percursos, entraves e tensões na organização de um sistema de ensino municipal.

Em face dessas considerações que esboçam a problemática de estudo, nossa pesquisa propõe-se a investigar a seguinte questão: como os órgãos que integram a educação do município de Barreiras se articulam e interagem na perspectiva de organizar o sistema municipal?

Ao considerar a problemática investigada, o estudo tem como objetivo geral: analisar como os órgãos que integram a educação do município de Barreiras se articulam e interagem na perspectiva de organizar o sistema municipal.

Esse objetivo geral desdobrou-se nos seguintes objetivos específicos:

(i) identificar quais os órgãos que compõem o Sistema Municipal de Ensino de Barreiras-BA;

(ii) analisar como se estabelece a articulação e interação entre esses órgãos que compõem o sistema de ensino local;

(iii) identificar os principais fatores implicados na articulação e interação entre os órgãos do Sistema Municipal de Ensino de Barreiras-BA.

Para a apresentação deste estudo, organizamos quatro capítulos e as considerações finais. Os dois primeiros capítulos apresentam subsídios de ordem teórico-metodológica para a análise da opção do Município de Barreiras - BA quanto à organização do seu sistema de ensino, sobretudo com base na CF de 1988 (BRASIL, 1988) e na LDB de 1996 (BRASIL, 1996). Os dois últimos capítulos centram-se na opção metodológica e na análise das relações de interação e articulação no sistema municipal de ensino de Barreiras – BA

O **primeiro capítulo** procura mostrar a problemática em estudo, inicialmente, a partir do seu contexto geral, em que discorreremos acerca da relação da organização educacional a partir da formação do Estado Nacional. Dessa forma, realizamos uma abordagem sobre as primeiras iniciativas no sentido da organização educacional no Brasil; enfocamos o Movimento dos Pioneiros da Educação e suas idéias inovadoras sobre essa questão; destacamos os pressupostos da organização na LDB 4.024/61 e a 5.692/71, e a partir da ênfase concedida aos Municípios na organização de sistemas próprios de ensino com a CF/88 e a LDB 9.394/96.

Em seguida, procuramos nos aproximar do contexto mais específico da pesquisa, em que contextualizamos o Município de Barreiras-BA,

destacando alguns aspectos que demonstram a organização da educação em suas interfaces com a formação social, política, econômica e cultural. E, finalmente, ressaltamos as primeiras iniciativas do referido Município no sentido de constituir-se sistema próprio de ensino.

O **segundo capítulo** analisa, a partir de pressupostos teóricos que discutem a temática em foco, conceitos de organização, sistema, interação e articulação, buscando compreender as interfaces entre eles, o que presumimos pertinente às formas de organização de um sistema de ensino. Com base nesses conceitos e compreensão dos elementos constitutivos da organização sistêmica, realizamos a interpretação, a análise e a problematização, as quais orientam a pesquisa de campo e a construção dos dois capítulos subsequentes.

O **terceiro capítulo** expõe os pressupostos metodológicos que foram adotados para coleta de dados referentes à pesquisa. Nesse contexto, apresentamos a constituição do estudo de caso da organização do sistema municipal de ensino de Barreiras, os sujeitos e instrumentos de pesquisa, assim como a abordagem adotada para proceder a análise dos dados.

O **quarto capítulo** apresenta e analisa como os órgãos que integram a educação do Município de Barreiras-BA se articulam e interagem na perspectiva de organizar o seu sistema local de ensino, tendo como referência um conjunto de elementos considerados necessários a um Sistema Municipal de Ensino e as informações construídas na pesquisa empírica.

Para tanto, está organizado em quatro partes: caracterização do Sistema Municipal de Ensino: o lugar de cada órgão; planejamento das ações educacionais: a relação entre os órgãos que integram o sistema; funcionamento do sistema de ensino: Leis e Normas como dispositivas no processo de articulação e interação; articulação e Interação entre os órgãos que integram o sistema municipal de ensino: fatores facilitadores e inibidores.

Nas considerações finais apresenta a condição de articulação e interação entre os órgãos que integram o Sistema de Ensino do Município de Barreiras-BA destacando seus princípios de organização.

Por fim, é importante destacar alguns limites deste trabalho, ou seja, há questões que não se constituíram como objeto de estudo no presente momento, embora se tenha buscado elaborar um quadro conceitual básico da história social do objeto. Temas como federalismo, descentralização, democratização, participação e autonomia, mesmo mantendo estreita relação com a temática em estudo, no que se refere à atuação da esfera municipal na organização e gestão educacional, são mais abrangentes do que a pretensão desta pesquisa, razão pela qual não serão diretamente abordados.

1 PROBLEMÁTICA: A ORGANIZAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL E SUAS INTERFACES COM AS ESTRUTURAS POLÍTICAS E ADMINISTRATIVAS

A organização escolar no Brasil manteve-se em estreita articulação com as estruturas políticas e administrativas. Sendo assim, neste capítulo, buscamos relacionar o processo de organização educacional ao movimento de institucionalização das estruturas políticas e administrativas nacionais. Com esse propósito, a abordagem a seguir destaca inicialmente, as principais iniciativas de organização da educação, em seguida focaliza o Município de Barreiras-BA e a organização do seu sistema local de ensino.

1.1 As primeiras iniciativas no sentido de organização da educação brasileira

O complexo processo de organização das escolas está inserido no conjunto de mudanças que permeiam a educação brasileira, as quais acompanham o movimento de formação do Estado Nacional. Na medida em que as estruturas políticas e administrativas se modificam, elas afetam e repercutem na forma de organização da educação e das escolas.

Dessa forma, a organização da educação foi tecida no contexto da formação do Estado Nacional, passando por constantes reformas que oscilaram entre iniciativas promissoras, preconizadas em Leis e Decretos; e certa estagnação, em função da falta de meios para que a educação fosse incrementada.

A despeito dessa oscilação, pode-se considerar também, que a educação evoluiu no que se refere à sua organização. Entretanto, há ainda, controvérsias sobre aquilo que se pode considerar sistema educacional, sobretudo, seu funcionamento em uma perspectiva de articulação, interação e ordenamento.

Do ponto de vista histórico, por exemplo, nas duas últimas décadas do século XIX a relação do Estado Nacional com a organização da educação brasileira torna-se explícita no momento em que o Brasil rompe com seu estado de colônia, ensejando a partir de tal ato, a implantação de uma rede de escolas. No entanto, as iniciativas nesse sentido, gravitaram apenas em torno da construção isolada de alguns prédios escolares destinados a um determinado segmento social, a burguesia industrial (RIBEIRO, 2001).

Nesses termos, ao passo em que o Estado Nacional vai se constituindo, surgem demandas mais efetivas por acesso às escolas. É possível considerar que houve avanços no sentido de uma maior autonomia política no Brasil, todavia sem demonstrar pressupostos de uma organização escolar com perspectiva de atender à população crescente.

Tal situação se explicita cada vez mais, em face da nova realidade do Estado Nacional, cuja sociedade vai desenvolvendo-se economicamente a partir de um modelo urbano e comercial sem, no entanto, estabelecer uma organização escolar que atendesse às demandas pelo ensino elementar e, por conseguinte, combatesse os altos índices de analfabetismo (SAVIANI, 1994; WEREBE, 1997; RIBEIRO, 2001).

A compreensão em torno da complexidade da organização da educação está associada ao entendimento do movimento histórico de estruturação do Estado-Nação. No caso do Brasil, por tratar-se de um país de grande extensão territorial e com intensas diversidades regionais, o processo de organização da educação torna-se ainda mais complexo. Tal organização, observa Azevedo (2006), revela-se em uma expansão desordenada na ampliação das redes de ensino, que tiveram como aspecto propulsor os interesses de modernização capitalista.

Apesar dessas características, um momento histórico muito significativo que reflete as primeiras iniciativas de organização da educação remete-se ao Ato Adicional à Constituição em 1834, concebido com intenções de descentralizar a educação e atribuir maior autonomia às Províncias, para a criação de escolas e para a oferta de educação às populações (SAVIANI, 1999).

Esse processo de descentralização deu-se de forma precária, evidenciando uma estrutura educacional pouco alinhada a uma organização sistêmica. Tal estrutura refletia interesses da Coroa Portuguesa em desobrigar-se da responsabilidade para com a educação, remetendo tal encargo às Províncias sem, no entanto, criar condições necessárias para este fim (SAVIANI, 1999). As iniciativas no sentido de responsabilizar as províncias pela educação, portanto, tornam-se ineficientes pelo seu caráter isolado e fragmentado, constituído, sobretudo, como um tipo de organização educacional insipiente.

1.2 O Movimento dos Pioneiros da Educação Nova: ideias inovadoras sobre a organização da educação brasileira

A questão em torno da organização das escolas foi retomada com maior ênfase apenas no início do século XX, mais precisamente, a partir dos anos de 1930, em um contexto de repensar o panorama da educação a partir das ideias inovadoras do Movimento dos Pioneiros da Educação Nova. Esse Movimento emergiu em um momento histórico em que o Estado brasileiro alinhava-se à intensificação do capitalismo mundial e à uma concepção de desenvolvimento econômico, orientado pela industrialização.

Podemos dizer que o Movimento dos Pioneiros da Educação Nova marcou os ideais de renovação pedagógica no Brasil, com a proposição e defesa de princípios precisos que se tornaram públicos por meio do Manifesto de 1932. O Manifesto foi elaborado por Fernando de Azevedo e assinado por mais 25 intelectuais¹, situando a educação no processo de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que, dialeticamente, definiu a relação entre ambas (ROMANELLI, 2005).

¹ Afranio Peixoto, Sampaio Dória, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Roquete Pinto, Frota Pessoa, Julio de Mesquita Filho, Raul Briquet, Mario Casassanta, Delgado de Carvalho, Ferreira de Almeida Jr., J.P. Fontenelle, Roldão Lopes de Barros, Noemy da Silveira, Hermes Lima, Attilio Vivacqua, Francisco Venâncio Filho, Paulo Maranhão, Cecília Meireles, Edgard Sussekind, Armanda Alvaro Alberto, Garcia de Rezende, Nóbrega da Cunha, Paschoal Lemme, Raul Gomes.

O Movimento dos Pioneiros apresentava propostas no sentido de organizar a educação brasileira e atender às estruturas emergentes da sociedade. Dessa forma, o Manifesto vislumbrava uma função educativa pautada na constituição da unidade enquanto pressuposto fundamental de organização de um regime escolar sobre as bases da unificação do ensino (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932).

Desse modo, no contexto das ideias do Movimento dos Pioneiros expressa-se o princípio da descentralização como ideal de organização do Estado brasileiro enquanto unidade federativa. Depreende-se que a partir dessas ideias se confere à União e aos Estados a competência pela educação. Em tal intento, o Manifesto apresentou subsídios importantes em torno do estado da educação pública nesse período. Defendia-se, portanto, uma “educação nova” organizada para atender todas as camadas sociais, cujas finalidades deveriam primar por uma formação mais humana e democrática.

A apresentação das ideias dos Pioneiros da Educação demonstra uma tomada de posição ideológica em face dos problemas educacionais da época. Nesse sentido, reivindicavam uma ação mais firme e objetiva do Estado, em favor da defesa da escola pública para todos e da construção de uma sociedade mais igualitária. Essa política de trabalho, sustentava-se em argumentos que criticavam as sucessivas reformas educacionais empreendidas pelo governo, por apresentarem uma visão reduzida dos problemas que afetavam a educação e, ainda, evidenciava a pouca solidez nas ações. Questões consideradas como entraves à criação de um sistema escolar único.

O Manifesto completa o elenco de suas reivindicações solicitando uma função educativa autônoma, exercida através de uma estrutura única, não fragmentária, na qual a organização do sistema escolar visasse à obtenção de uma ação unificadora (ROMANELLI, 2005).

É importante salientar que em torno do movimento dos pioneiros gestava-se o embrião da organização educacional com o controle local e articulação entre as esferas de poder. Para Teixeira (1996), por exemplo, a educação deveria ser organizada de maneira autônoma, com foco nas necessidades do município e regulada por uma base comum nacional,

corporificando a relação intrínseca entre estado democrático e educação. O direito à educação como responsabilidade do Estado Federativo poderia mobilizar, simultânea e complementarmente, as três esferas do poder público: União, Estados e Municípios, em uma perspectiva solidária de organização da educação escolar (TEIXEIRA, 1996).

Nessa conjuntura, as idéias de Teixeira traduzem-se como aspectos indicadores de uma política necessária à construção de um mínimo de ações coordenadas e uniformes entre as esferas de governo, identificando competências e responsabilidades de financiamento. Nesse contexto, as escolas poderiam, segundo ele, prover serviços autônomos de responsabilidade conjunta, organizados e orientados por Conselhos Estaduais e administradas por Conselhos locais.

Com efeito, as concepções geradas por Teixeira (1996) e pelos demais Pioneiros da Educação, envolviam a defesa da criação de um sistema educativo, considerando o reconhecimento da necessidade de o Estado brasileiro criar condições para exercer sua função federativa, em que as três esferas de poder pudessem atuar de forma mútua e fecunda, possibilitando a criação de um sistema educativo.

A partir desses elementos, podemos considerar que a história da organização da educação brasileira é marcada pela tensão entre uma realidade expressa por um tipo de organização escolar dispersa, desarticulada, fragmentada e, por outro lado, pelas ideias que a despeito de não terem sido materializadas, constituíram-se como embrião gerador de novas concepções de organização descentralizada e democrática.

Pelo exposto, percebemos que a luta ideológica dos Pioneiros repercutiu de maneira prática na elaboração da Constituição de 1934. Dessa conquista, podemos apontar que o conteúdo de seus vários artigos Constitucionais advém da reivindicação do Manifesto. Todavia, Romanelli (2005) se posiciona dizendo que essa conquista teve pouca duração, considerando que, a partir do estabelecimento do Estado Novo, em 1937, as questões educacionais entraram novamente para o esquecimento.

Mas, de modo geral, o modelo de organização escolar que preponderou no Brasil com o estabelecimento do Estado Novo e durante o Governo Provisório, deu ênfase a reformas parciais revestidas em Leis

Orgânicas do Ensino e de decretos-lei, respectivamente, no período que compreende os anos de 1942 a 1946.

Desse modo, o Movimento dos Pioneiros da Escola Nova, embora tenha sofrido algumas críticas, alcançou também conquistas. O tema da organização educacional a partir do contexto local, por exemplo, ressurgiu com mais amadurecimento e complexidade, na retomada das lutas ideológicas que vieram a marcar a elaboração das Leis de Diretrizes e Bases, como destacamos a seguir.

1.3 A LDB 4.024/61 e a 5.692/71: pressupostos da organização da educação brasileira

Diante das ponderações anteriormente apresentadas, optamos neste estudo por tratarmos das iniciativas em torno da organização educacional presentes nas Leis 4.024/61 e 5.692/71, na medida em que figuram como duas grandes reformas no âmbito educacional brasileiro. Nesse sentido, expressam pressupostos de organização da educação.

Em meados do século XX, a Constituição Federal de 1946 determinava em seu artigo 5º, inciso XV, alínea “d” que era competência da União fixar as diretrizes e bases da educação nacional e, desse modo, retomava as iniciativas de organização da educação brasileira, empreendendo a primeira reforma desse segmento. Essa deliberação resultou na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases, nº. 4.024 de 1961, Lei de Educação em âmbito nacional.

Esse processo deliberou acerca das responsabilidades do Poder Público em matéria de educação, marcado, inclusive, por um longo período que envolveu sua tramitação no Congresso Nacional. Como ilustração dessa morosidade, lembramos que o primeiro Projeto de Lei foi enviado à Câmara em outubro de 1948 e a referida Lei fora sancionada em dezembro de 1961.

Esse longo período, conforme destaca Saviani (2006) foi fortemente marcado tanto por disputas de interesses político-partidários, como pelas

tensões das contradições do período denominado nacional-desenvolvimentista. Nessa conjuntura, o maior intento era popularizar o ideal de transformar o Brasil em uma grande potência mundial. A esse respeito, Sanfelice (2007) diz que o modelo desenvolvimentista aspirado, exigia do contexto político-administrativo formas mais adequadas de estruturação da educação.

Com efeito, do ponto de vista da organização do ensino, a Lei nº 4.024/1961 estabelecia em seu Título V, artigo 11 “Dos Sistemas de Ensino”, que a União, os Estados e o Distrito Federal deveriam organizar os seus sistemas de ensino considerando, nesse processo, a variedade dos cursos e a flexibilidade dos currículos. Nessa estruturação, a organização do ensino público dos Territórios ficava sob responsabilidade da União.

Além disso, definiram-se os papéis do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e do Conselho Federal de Educação (CFE), pois a Lei, indicou como suas responsabilidades a organização da educação nacional em matéria de ensino primário, médio e superior. O primeiro, definido como órgão articulador dos processos educativos e, o segundo, como órgão deliberativo.

Ao Conselho Federal, por exemplo, cabia, entre outras funções: i) opinar acerca da incorporação de escolas ao sistema federal de ensino, respeitando a existência de recursos orçamentários; ii) indicar disciplinas obrigatórias para os sistemas de ensino médio; iii) sugerir medidas para a organização e funcionamento do sistema federal; iv) promover e divulgar estudos sobre os sistemas estaduais de ensino; v) manter intercâmbio com os conselhos estaduais de educação (Art. 9º alíneas *d, e, j, l, p* da Lei 4.024/61).

Quanto aos Municípios, a Lei reservou o papel de realizar a chamada anual da população escolar de sete anos de idade para a matrícula na escola primária. Além disso, introduziram sua função na cooperação financeira. Nesses itens, ficam evidenciadas as responsabilidades do poder local no que tange à manutenção de escolas.

Cumprir destacar que, essa Lei faz uso do termo sistema de forma imprecisa e difusa. Em alguns momentos, refere-se a sistema federal,

sistema de ensino médio, sistemas estaduais de ensino. Assim, pressupõe a existência de vários níveis de organização educacional sem, contudo, propor uma organização articulada entre os níveis de governo em favor da educação.

Além disso, segundo Saviani (1999), a Lei 4.024/1961 não atendeu às necessidade de um país que aspirava modernizar-se em face de seu intenso desenvolvimento. No entanto, Teixeira (1962) destaca que o maior status desta legislação foi o fato de ser a única lei federal complementar à Constituição destinada a regular a ação da União, dos Estados, dos Municípios, no que tange às especificidades no ensino. Contudo, ele mesmo evidenciou suas preocupações no risco dos Estados continuarem com práticas de dependência junto ao governo federal no tocante a concessões e autorizações, impedindo a diversificação e a descentralização.

Do ponto de vista organizacional, interessa registrar que a Lei nº 4.024/1961 proporcionou aos Estados e ao Distrito Federal condição de criarem suas próprias leis e seus sistemas de educação, deixando subjacentes as responsabilidades dos Municípios. Na opinião de Novaes (2008), a partir dela, o princípio da descentralização, na perspectiva de organização dos sistemas de ensino, tornou-se mais fecundo e evidente.

Dez anos mais tarde, a segunda grande reforma da educação ocorreu com a aprovação da Lei nº 5.692/1971. A reforma da legislação se deu com o intuito de atender às demandas sociais e econômicas vigentes, que exigiam, sobretudo, rupturas tanto no âmbito educacional, quanto na estrutura e funcionamento dos sistemas de ensino.

Com efeito, as novas formas de organização e operação dos sistemas de ensino propostos pela Lei nº 5.692/1971 determinavam uma reforma nos aspectos administrativos, didáticos e disciplinares dos estabelecimentos escolares. As escolas deveriam ser reguladas por regimento aprovado em órgão próprio do sistema, observando as normas fixadas pelo Conselho de Educação. Cumpre frisar que, a exemplo da lei anterior, ficou referendado o papel dos Conselhos Federal e Estaduais de Educação. Entretanto, o artigo 71 introduziu a possibilidade de criação de

Conselhos nos municípios, com a finalidade de compartilhamento de atribuições com os Conselhos Estaduais.

Do ponto de vista legal, pouca alteração foi efetivada em relação ao papel dos municípios. A ênfase concedida a esse ente federado referiu-se aos aspectos de financiamento, a quem cabia aplicar, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau. Juntamente com os Estados e o Distrito Federal emulava administrar o ensino, fiscalizar o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incentivar a frequência dos alunos.

Nesse sentido, os planos municipais deveriam integrar-se aos planos estaduais para estimular a oferta de diferentes modalidades de estudos. O currículo escolar seria constituído por uma base comum obrigatória nacional e uma parte diversificada e, assim, daria sustentação à intenção premente dessa Lei: a formação profissional.

No que diz respeito ao auxílio financeiro, os sistemas de ensino dos Estados, Distrito Federal e Municípios receberiam assistência da União. Essa concessão visava corrigir as diferenças regionais de desenvolvimento sócio-econômico. Para receber esse auxílio, fazia-se necessário estabelecer convênio, baseado em planos e projetos apresentados pelas respectivas administrações, a serem aprovados, posteriormente, pelos Conselhos de Educação.

É possível entender, então, que nesse momento histórico, o processo de reformulação da organização escolar brasileira indicava, segundo Saviani (2006), um ajuste aos interesses político-administrativos visando o desenvolvimento de uma potência nacional, necessária ao autoritarismo que imperava.

Desse modo, as orientações e formas de operacionalização da lei 5.692/1971 não eram muito distintas da lei anterior quando expressava orientações de uma ordem socioeconômica estabelecida pelo regime político em vigor sem, no entanto, estabelecer pressupostos claros e indispensáveis àquilo que se pressupunha uma organização da educação de forma sistêmica.

Podemos considerar que as leis 4.024/1961 e 5.692/1971 apresentam linhas mais definidas em termos gerais de organização. No

estado da Bahia e municípios, observamos algumas iniciativas no sentido de avançar na organização da educação, a partir dos indicativos dessa legislação.

1.4 Organização da educação brasileira: ênfase nos Municípios

Mais recentemente, situando as duas últimas décadas do século XX, observamos que passou a existir um maior empenho no sentido da organização dos sistemas de ensino no país. Essa perspectiva incorpora referências e modelos que acolhem a participação da sociedade e, ao mesmo tempo, exige das administrações locais maior sintonia com as demais esferas de governo e, portanto, com as pessoas que habitam o município.

Essas orientações mantiveram-se, por muito tempo, atreladas ao processo de reestruturação política e econômica da federação. As iniciativas de organização da educação brasileira efetivaram-se a partir de um conjunto de acordos, em âmbito internacional e nacional, com a prerrogativa de melhorar os resultados produzidos pelos sistemas de ensino e sua adaptação às novas regras econômicas mundiais, inerentes à dinâmica do mundo contemporâneo.

Nesse sentido, foi erigido um conjunto de reformas em âmbito educacional, consubstanciado-se ao projeto de reforma do governo brasileiro. Esse projeto apoiava-se em um diagnóstico que sinalizava a reconstrução do Estado como elemento central da agenda política dos anos de 1990. Para Barreto (1999), essa foi uma necessidade decorrente da globalização da economia e da crise do Estado nacional.

A despeito dos principais projetos e medidas instituídas pela reforma do Estado, consta a necessidade de rever estruturas e competências dos órgãos e entidades da administração federal visando, dentre outros aspectos, a descentralização de competências da União para Estados e Municípios (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995).

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996 configuraram-se na terceira grande reforma educacional. Esse movimento se deu em decorrência das iniciativas do Estado, no ajuste das normas legais à realidade incidida pelo processo de reformas. Essas mudanças repercutiram, sobremaneira, na forma de conceber a organização e o funcionamento dos sistemas educativos.

Nesses termos, a Constituição Federal (1988) consolida-se como ordenamento de caráter jurídico de grande valor, principalmente, no que se refere à organização da educação. Dizemos isso porque o artigo 211 dessa Lei apresenta o princípio do regime de colaboração entre os níveis de governo, conferindo ao Município um papel relevante quanto à responsabilidade de organizar o seu sistema de ensino, um princípio que se constitui como uma novidade nesse cenário. Esse mesmo artigo, em seu parágrafo primeiro, estabelece que os Municípios devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil, ao passo que os demais níveis educacionais ficam sob a responsabilidade do Estado e da União.

O parágrafo quarto do mesmo artigo estabelece, ainda que, Estados e Municípios, quando na organização de seus sistemas de ensino, definirão formas de colaboração que assegurem a universalização do ensino obrigatório. Isto significa responsabilizar os municípios pelo ensino fundamental, preconizando a gradativa expansão na oferta do ensino médio, em parceria com os Estados.

Em face do exposto, a Constituição Federal de 1988 estabelece o regime de colaboração entre as esferas de governo, fortalecendo, assim, o papel dos Municípios com campo de autoridade próprio. Essa ênfase concedida aos Municípios sugere, na opinião de Abreu (1998, p. 39) que suas responsabilidades, a partir de então, estão “para além dos investimentos e de seu papel suplementar junto aos Estados, no que tange à oferta do ensino de 1º grau”.

Novos parâmetros de orientação são definidos para a organização dos sistemas de ensino. O município encontra-se, nessa legislação, em uma condição de maior visibilidade e responsabilidade em matéria de

educação. Este ente federado passa, segundo Bordignon (2008, p. 2) *“a receber destaque no cenário nacional, estabelecendo maior grau de autonomia e passa a ser responsabilizado pela organização do seu sistema se ensino”*.

Ademais, os princípios constitucionais acerca da organização da educação foram deliberados em maior nível de detalhamento a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sancionada em dezembro de 1996. A organização dos sistemas de ensino preconizada na Lei fundamenta-se no estatuto do regime federativo, que confere aos entes federados autonomia e competências próprias em sua esfera de poder.

Nesse sentido, a Lei nº 9.394/96 passa a definir os princípios de organização da educação nacional, estabelecendo as responsabilidades gerais e específicas para os três níveis de governo. Essa questão, ainda hoje, encontra-se envolta em controvérsias e polêmica, sobretudo, no que se refere às suas perspectivas sistêmicas de interação e articulação.

O texto final das Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, conforme expressa Saviani (1999) resultou em um documento oficial em sintonia com a orientação política e administrativa dominante. Ademais, muitas expectativas e debates gravitaram em torno da perspectiva da organização de um sistema nacional de educação.

De tal modo, o Título IV da LDB/1996 que trata “Da Organização da Educação Nacional”, dispõe no artigo 8º sobre o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, cuja responsabilidade assenta-se em organizar, os seus respectivos sistemas de ensino. O parágrafo segundo desse artigo estabelece ainda, que os sistemas de ensino terão liberdade nessa organização.

São orientações que demonstram o caráter opcional que cada ente federado assume ao definir formas de organização para a oferta da educação em sua esfera de competência. A esse respeito, Saviani (1999) afirma que o próprio fato de deixar a eles essa opção, indica o reconhecimento explícito de sua competência nessa matéria.

Nesse sentido, a ênfase nos municípios tem expressão no artigo 11 da LDB/1996. A eles são designadas um conjunto de atribuições mais concisas, delineadas a partir das seguintes incumbências:

- 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;
- II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
- IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
- V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
- VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.
(Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Embora já atuassem nesse campo com alguma forma de organização e responsabilidades, nessa nova definição de papéis, aos Municípios cabe o exercício de uma série de responsabilidades junto à educação local, das quais ainda não haviam experienciado. Um exemplo é a exigência da criação de órgãos e instituições oficiais para comporem o seu sistema de ensino. Tais órgãos atuarão de forma integrada a políticas e planos de educação da União e Estado. Hoje, mais que antes, existe um conjunto de orientações fluidas para a composição de órgãos específicos que tratem das questões educativas em nível local.

Desse modo, o Município passa a ter autonomia para autorizar, credenciar e supervisionar suas escolas; assim como, emitir normas complementares e exercer a ação redistributiva. Essas são tarefas, que em grande medida, eram exercidas por órgãos federais e/ou estaduais de educação.

Dentre as atribuições definidas para os municípios, a responsabilidade pela educação infantil e, prioritariamente, pelo ensino fundamental passou a exigir adequações organizacionais. Até então os municípios mantinham a educação local desde creches ao ensino médio, de certa forma precária, sem contar com um apoio financeiro substancial dos órgãos federais e estaduais.

Portanto, o novo arcabouço de atribuições para educação municipal decorre especialmente das orientações contidas na Constituição Federal,

Constituições Estaduais, Lei de Diretrizes e Bases e Leis Orgânicas dos Municípios. Dessa forma, a responsabilidade, autonomia, liberdade e colaboração se constituem como elementos centrais desse novo arcabouço traduzem-se em um desafio à educação brasileira, considerando que envolve diversos níveis de governo, formas de interação e articulação.

No que se refere às competências e responsabilidades mais relevantes e urgentes a serem assumidas pelos Municípios, Gracindo (2002, p. 214) nos apresenta alguns aspectos relevantes:

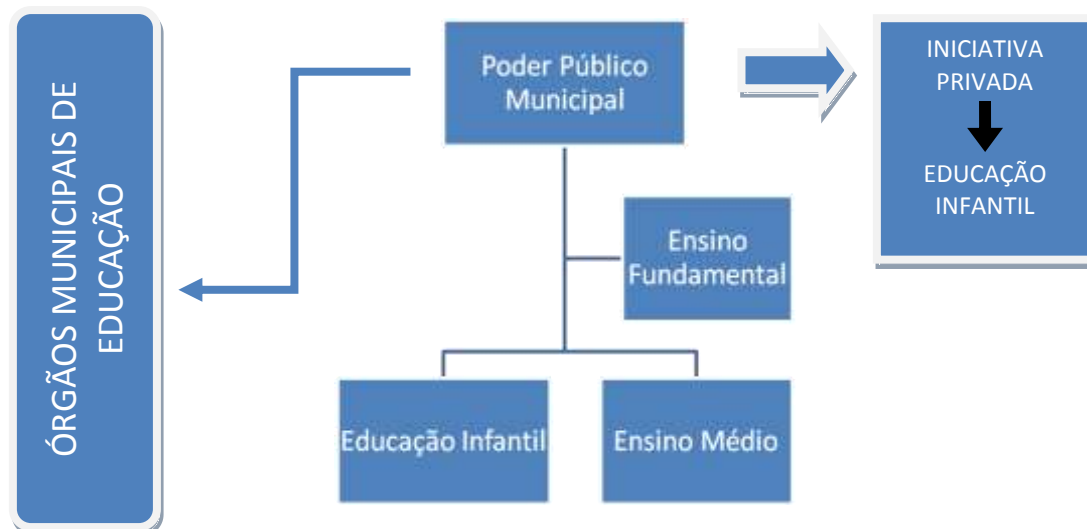
a) Organizar seu Sistema Municipal de Educação; b) Colaborar com o Estado e a União; c) Organizar os níveis e modalidades de ensino (de forma curricular e administrativa); d) Coordenar as Unidades Escolares do município; e) Arrecadar e aplicar os recursos públicos; f) Formar e valorizar os profissionais de educação.

Em tal perspectiva, para se configurarem como sistema municipal de ensino, a LDB estabelece, em seu artigo 18 os elementos que compreendem tal organização:

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.

O arranjo desses elementos pode ser visualizado a partir do diagrama abaixo que demonstra a proposta de organização do ensino no âmbito do poder público municipal, priorizando a oferta do ensino fundamental, podendo se estender ao ensino médio e educação infantil. A esse sistema compõem os estabelecimentos de educação infantil da iniciativa privada e os órgãos municipais de educação instituídos com fins de legitimar essa organização.

Figura 1 - elementos que compreendem a organização de um Sistema Municipal de Ensino.



Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

A constituição do sistema próprio de ensino, em regime de colaboração enfatiza, nas palavras de Saviani (1999, p.132) “a necessidade de ajustar a lei Orgânica do Município a essa nova situação”. Para tanto, o autor aponta quatro passos principais para sua implantação:

- a) Verificar a eventual necessidade de ajustes na Lei Orgânica do Município;
- b) Elaborar um projeto de Lei do sistema de ensino do Município a ser aprovado pela Câmara Municipal;
- c) Organizar, ou reorganizar o Conselho Municipal de Educação, conforme disposto na Lei do Sistema de ensino Municipal;
- d) Dar ciência dessas iniciativas à Secretaria Estadual de Educação e ao Conselho Estadual de Educação.

Além dos mencionados, Gracindo (2002, p.214) também recomenda passos importantes na implantação do sistema de ensino municipal, sendo eles:

- a) criar os órgãos que passarão a integrar tal sistema;
- b) elaborar um plano educacional em consonância com as demais esferas de poder. Em tal plano, se estabelecerão princípios e compromissos; objetivos; estrutura e organização, assim como suas relações com Estado e a União, suas competências gerais e específicas por nível e modalidade de ensino, as ações que pretende desencadear, com cronograma de desenvolvimento.

Nessa perspectiva, Novaes (2008) argumenta em favor da expectativa de que a organização do sistema de ensino ocorra de maneira articulada, a partir de uma cadeia de inter-relações que se alimentam mutuamente, permitindo o exercício da participação e corporificando os processos de democratização, tendo a escola como base central do sistema.

Assim, cumpre observar que a LDB nº 9.394/96 confere prerrogativas aos municípios para organizarem seus sistemas de ensino. No entanto, suas formas de materialização recebem diferentes formas e contornos, uma vez que como já mencionado antes, o mesmo aparato legal concede liberdade e autonomia nessa organização.

Hoje, mais do que ontem, tem sido importante para o Município o reconhecimento da existência legal do seu sistema de ensino, pois assim, ele assume formal e politicamente sua autonomia e seu papel no contexto dos novos fundamentos da gestão democrática e do exercício da cidadania pela participação, preconizados na Constituição Federal (1988) e LDB/1996.

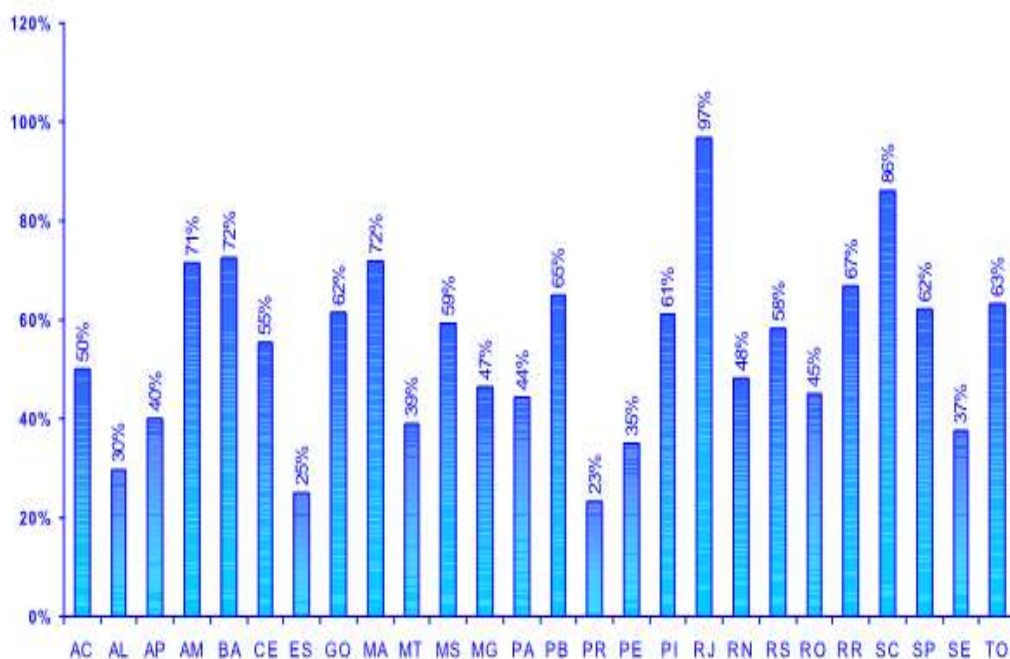
Por isso, essa organização formal e legal do sistema de ensino pelos Municípios é considerada por Bordignon e Pereira (2008) como uma iniciativa em favor dos processos de democratização e autonomia. Nessa tessitura, um novo panorama educacional vai se configurando, na medida em que gradativamente, Municípios localizados nas várias regiões do país vão assumindo sua opção em constituírem-se em sistemas próprios de ensino, assim como outros órgãos que integram esse sistema, como exemplo, o Conselho Municipal de Educação.

Dessa forma, consideramos pertinente apresentar um breve panorama da situação da organização municipal em âmbito nacional, para

melhor situar nosso contexto de investigação. Para tanto, recorremos aos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2008), editados pelo Pró-Conselho MEC/SEB que apresentam resultados de investigação realizada com 5.564 prefeituras.

O gráfico abaixo representa o percentual de Municípios até o ano de 2007 em que foram editadas Leis de criação do Sistema.

Gráfico 1 - Percentuais dos Municípios cadastrados no SICME em 2007 por Estado onde existe Lei que cria o Sistema.



Fonte: SICME, 2007. Publicado no Caderno Perfil dos Conselhos Municipais de Educação.

Destacamos que o Estado da Bahia ocupa, juntamente com o Estado da Maranhão, a terceira colocação entre os Estados que despontam com maior percentual de Municípios que criaram seus sistemas próprios de ensino.

Tabela 1 - Situação dos municípios, cadastrados no SICME em 2007, quanto à existência de Conselho, Sistema e Plano, criados legalmente.

Estados	Sigla	Total de municípios no Estado (*)	Municípios cadastrados		Há ato legal que cria Conselho ME		Há ato legal que cria Sistema ME	
			Nº (**)	% (***)	Nº (**)	% (****)	Nº (**)	% (****)
Acre	AC	22	2	9%	1	50%	1	50%
Alagoas	AL	102	37	36%	24	65%	11	30%
Amapá	AP	16	5	31%	1	20%	2	40%
Amazonas	AM	62	21	34%	16	76%	15	71%
Bahia	BA	417	236	57%	227	96%	171	72%
Ceará	CE	184	96	52%	86	90%	53	55%
Espirito Santo	ES	78	44	56%	44	100%	11	25%
Goiás	GO	246	104	42%	103	99%	64	62%
Maranhão	MA	217	64	29%	53	83%	46	72%
Mato Grosso	MT	141	59	42%	42	71%	23	39%
Mato Grosso do Sul	MS	78	37	47%	25	68%	22	59%
Minas Gerais	MG	853	320	38%	287	90%	149	47%
Pará	PA	143	36	25%	24	67%	16	44%
Paraíba	PB	223	120	54%	109	91%	78	65%
Paraná	PR	399	169	42%	102	60%	39	23%
Pernambuco	PE	185	103	56%	96	93%	36	35%
Piauí	PI	223	64	29%	38	59%	39	61%
Rio de Janeiro	RJ	92	61	66%	61	100%	59	97%
Rio Grande do Norte	RN	167	77	46%	74	96%	37	48%
Rio Grande do Sul	RS	496	345	70%	342	99%	201	58%
Rondônia	RO	52	20	38%	11	55%	9	45%
Roraima	RR	15	3	20%	2	67%	2	67%
Santa Catarina	SC	293	209	71%	208	99,5%	180	86%
São Paulo	SP	645	476	74%	473	99%	296	62%
Sergipe	SE	75	75	100%	46	61%	28	37%
Tocantins	TO	139	57	41%	53	93%	36	63%
Região Centro-Oeste	CO	465	200	43%	170	85%	109	55%
Região Nordeste	NE	1793	872	49%	753	86%	499	57%
Região Norte	N	449	144	32%	108	75%	81	56%
Região Sudeste	SE	1668	901	54%	865	96%	515	57%
Região Sul	S	1188	723	61%	652	90%	420	58%
Resultado no Brasil		5563	2840	51%	2548	90%	1624	57%

Fonte: Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação - SICME 2007.

Adaptação da autora.

Os dados da pesquisa revelam que menos da metade dos municípios cadastrados no Sistema, possuíam sistema próprio de ensino instituído, com autonomia em relação aos estados. Com efeito, no caso do Estado da Bahia, é possível verificar que dos 57% de municípios cadastrados no sistema, 72% criaram legalmente seus sistemas de ensino.

Nas palavras de Bordignon & Pereira (2007, p. 19):

Em linhas gerais, a pesquisa revela ainda, que menos da metade dos municípios brasileiros (42,7%) possui sistema próprio de ensino, ou seja, assume a gestão dos assuntos relacionados ao ensino. Em 56,4%, o ensino é vinculado aos sistemas estaduais.

A partir do momento em que o Município opta pela criação do seu sistema próprio de ensino evidencia intenções de organizar a educação local. Conforme Bordignon & Pereira (2007) o *sistema* constitui o arcabouço legal maior de organização da educação no município. Para tanto, eles contam com os conselhos como um fórum da gestão democrática e com os órgãos de consulta e de deliberação, com destaque para sua função normativa.

Dessa forma, entendemos que ao criar sistema próprio de ensino, o Município evidencia intenções de organizar a educação local. Para tanto, faz-se necessário também, instituir outros órgãos para integrar o sistema de ensino, de modo que mantenham entre si articulação e interação.

1.5 O Município de Barreiras-BA e a organização do seu Sistema de Ensino

Faremos uma breve abordagem histórica do Município de Barreiras com a finalidade de compreender o desenvolvimento da educação local, sua organização e atual configuração do sistema de ensino. Focalizaremos, inicialmente, algumas características gerais do Município sua história, geografia, bem como outros elementos significativos. Por fim, faremos uma abordagem em torno da constituição da rede municipal de ensino e os primeiros passos no sentido de compor sistema próprio.

1.5.1 Barreiras: um pouco de sua história

A ocupação do território onde hoje se situa a cidade de Barreiras teve início no período colonial, mais precisamente no século XIX, quando a região ainda fazia parte da Capitania de Pernambuco, sob o domínio da província da Bahia. Tal ocupação se deu em local próximo do último porto navegável do Rio Grande, maior afluente do Rio São Francisco.

A ocupação territorial foi realizada à base de pecuária extensiva, apoiada por regime drasticamente concentrador da terra, marcado pela herança das relações extremadas entre “senhor” (proprietário) e “protegidos” (despossuídos) (BERGAMO, 1996). Geograficamente, Barreiras está inserida na maior bacia à margem esquerda do Rio São Francisco e suas águas superficiais têm maior expressão na bacia do Rio Grande que banha toda a cidade.

A emancipação política deu-se em consequência do desenvolvimento intenso vivenciado na região, fruto do processo de imigração que impulsionou o alargamento econômico, sobretudo durante o Ciclo da Borracha de Mangabeira, espécie nativa da flora regional, bem como da agroindústria da cana-de-açúcar.

Em 1891, o Governador baiano José Gonçalves da Silva criou o município até então comarca de Angical². Apesar da independência política, o apogeu econômico e cultural só veio a partir de 1928. Dentre as iniciativas que contribuíram para esse avanço, podemos citar a inauguração da Hidrelétrica São Francisco, idealizada pelo Engenheiro Geraldo Rocha, também fundador da Companhia Sertaneja, segunda mais antiga na Bahia. Essas duas obras constituíram como o mais representativo dos empreendimentos econômicos da história local.

Mais tarde, com a chegada da energia elétrica, consolidaram-se outras empresas, especialmente beneficiadores de arroz e algodão, frigoríficos, curtumes, fábricas de fios e o aeroporto. O aeroporto de Barreiras, inaugurado no ano de 1940, serviu de base militar americana durante a Segunda Guerra Mundial, período no qual se exportava, especialmente, farinha de ossos e carne.

Todavia, na década de 1960, Barreiras viveu um frustrante declínio com a desativação da hidrelétrica, do aeroporto e da navegação fluvial. O município que tinha grandes perspectivas de projeção, voltou a sofrer pelo isolamento geográfico e pelo retrocesso sócio-econômico.

Na década de 1970, esse declínio foi revertido com a chegada do 4º Batalhão de Engenharia e Construção. Esse órgão foi responsável pela execução do eixo rodoviário que passou a ligar o norte ao centro-sul do país e, posteriormente, o asfaltamento das BR 242 e 020. Esse processo gerou fluxo migratório, composto de nortistas, em sua maioria, pernambucanos, cearenses e paraibanos. A cidade saiu do isolamento geográfico, voltando a projetar-se nacionalmente e retomando sua vida social e econômica.

Com a chegada da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) responsável pela implementação de projetos de irrigação, iniciou-se um segundo ciclo migratório, agora de sulistas atraídos pelos baixos preços das terras no cerrado, clima e relevo com

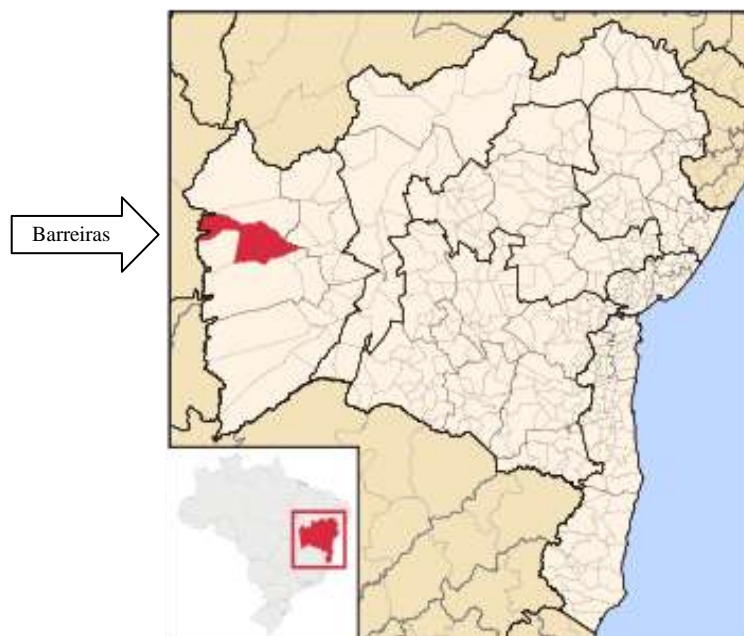
² Cidade da região do Extremo-Oeste Baiano, microrregião de Cotegipe. Fundada em 05/07/1890, está a 886 Km distante de Salvador e 40 km de Barreiras. Com população estimada pelo IBGE de 14.700 habitantes. É conhecida no oeste da Bahia pela sua cultura local que além da música realiza diversos eventos de folclore.

favoráveis perspectivas para a produção de grãos. Nesse contexto, a região, em especial a cidade de Barreiras, vivenciou um novo período de desenvolvimento.

Esse Município está localizado no extremo oeste da Bahia, a uma distância de 871 km de Salvador e a 598 km de Brasília. Conhecida como “Capital da Soja” é uma das principais cidades do Estado. Segundo dados do IBGE/ 2008 a população atual de Barreiras é de 135.650 mil habitantes, a mais populosa do oeste baiano.

Dados do IBGE (2008) indicam que Barreiras é uma das cidades que mais cresceu no estado da Bahia nos últimos anos, possuindo ainda grande potencial para expansão. Contrapartida, seu contexto sócio-ambiental, seguindo as características prevaletentes na região do Nordeste brasileiro, é marcada por dominante processo de marginalização, desigualdade e pobreza.

Figura 2 – Mapa de localização do município de Barreiras na Região Oeste da Bahia.



Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Barreiras>

1.2.2 Contextualização da educação no município de Barreiras

Nas primeiras décadas do século XX ainda não havia em Barreiras prédios escolares. As aulas geralmente eram ministradas em casas particulares, até mesmo na residência dos próprios professores, embora existam registros históricos da prefeitura no orçamento do ano de 1909, de recursos destinados à instrução pública em escolas de determinados povoados.

No ano de 1922, foram criadas as primeiras escolas municipais, duas na sede do município, outras instaladas em alguns povoados. Mais tarde, a partir de 1927, são construídos grupos escolares pela iniciativa do então governador do Estado. Esses registros servem para anunciar as primeiras iniciativas de organização do ensino a nível local, evidenciando relações de dependência entre o município e os órgãos do poder público federal e estadual, responsáveis pela educação.

As iniciativas de organização da educação municipal, período correspondente aos anos de 1977 a 1983, ocorreram de forma elementar, ou seja, iniciativas que destinavam-se à oferta de algumas escolas isoladas e sob o controle da prefeitura. Não existia um órgão, secretaria de educação, responsável pelos serviços educacionais.

Pouco tempo mais tarde, entre os anos de 1983 a 1988, foi criado o Órgão Municipal de Educação (OME), com a finalidade de melhor orientar a oferta de ensino. Esse órgão passou a contar com uma coordenadoria geral e duas coordenadorias auxiliares de pré-escola e segundo grau. Segundo a professora Armanda Nogueira³ que coordenou o OME nesse período, as competências desse órgão destinavam-se a efetuar a matrícula, realizar o senso e organizar os mapas finais de aprovação/reprovação, além de promover a contratação de professores.

Os mapas de registro de notas, com indicadores da situação de aprovação e/ou reprovação dos alunos vinculados à rede municipal eram encaminhados à Superintendência Regional de Educação (SURED), órgão de educação do Governo Estadual, responsável pela autorização de

³ É professora da Rede Municipal de Ensino de Barreiras. Atualmente atua como tesoureira do Sindicato dos Servidores Municipais de Barreiras (SINDSEMB).

transferências e certificação. Embora o poder público municipal tivesse autonomia para criar escolas, desde a creche ao ensino médio, havia um forte nível de dependência da Secretaria de Educação do Estado e SURED no que tange à outras decisões. À Secretaria de Educação do Estado da Bahia, por exemplo, competia autorizar o funcionamento de escolas municipais; fiscalizar escolas de segundo grau; emitir certificados; autenticar transferências; distribuir a merenda escolar, entre outras.

Esse tipo de organização do ensino municipal em Barreiras esteve presente até o final da década de 1980. A partir de 1990, esse Município deu início a um processo de reorganização mais complexo, na medida em que foram criados e incorporados órgãos de apoio à educação local.

Atualmente, a rede municipal de ensino de Barreiras, é responsável por um conjunto de 84 escolas; 42 na cidade, com 18.821 matriculados, e 42 no campo; onde 3.650 estudantes são atendidos. O município oferece Educação Infantil (creche e pré-escola) e Ensino Fundamental.

O número de professores para atender esses estudantes, perfaz um total de 829 professores⁴. Desse total, 111 atuam em classes de Educação Infantil, 276 em classes de Ensino Fundamental (séries iniciais) e 442 em classes de Ensino Fundamental (séries finais).

Segundo dados do INEP/ MEC, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB do Município em 2007 é de 2,4 para os Anos Iniciais e 3,5 para os anos finais⁵.

1.5.3 A organização da educação no município de Barreiras: primeiras iniciativas no sentido de constituir sistema próprio de ensino

A partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 os municípios passaram a ter a opção de constituírem sistemas próprios de ensino, além de serem responsabilizados

⁴ Dados fornecidos pela Coordenação de Planejamento e Gestão – Setor de Planejamento e Pesquisa da Secretaria Municipal de Barreiras em maio de 2009.

⁵ Fonte INEP/MEC dados atualizados em 16/09/2008.

pela oferta do ensino fundamental. Esse conjunto de novas responsabilidades exige dele novas formas de organização, por conseguinte, mais complexas.

Todavia, entre a sanção da Constituição de 1988 e da Lei nº 9.394/96, o Município de Barreiras, deu início a algumas iniciativas no sentido de constituir-se em sistema próprio de ensino. Assim sendo, as primeiras iniciativas do município, nesse sentido, podem ser observadas na Lei Orgânica, sancionada em 04 de abril de 1990.

A Lei Orgânica do Município (1990) apresenta em seu Capítulo III que trata da Educação, Cultura, Esporte e Lazer, artigo 107 que o *município manterá seu sistema de ensino em colaboração com a União e o Estado, atuando, prioritariamente, no ensino fundamental e pré-escolar*⁶. A partir daí define em seu artigo 109 as diretrizes organização, a saber:

I – adaptação das diretrizes da legislação federal e estadual às peculiaridades locais, inclusive quanto ao calendário escolar; II – manutenção de padrão de qualidade através do controle pelo Conselho Municipal de Educação e Cultura; III – gestão democrática, garantindo a participação de entidades da comunidade na concepção, execução, controle e avaliação dos processos educacionais; IV – garantia de liberdade de ensino, de pluralismo religioso e cultural.

Nesse contexto, destacamos as diretrizes II e III expressas acima. A segunda trata da manutenção do padrão de qualidade da educação, por meio do controle do Conselho Municipal. Evidencia a preocupação com a qualidade do ensino, delegando o controle sob tal qualidade, ao Conselho, órgão do sistema a ser instituído no município, conforme prevê o artigo 111: *Será criado o Conselho Municipal de Educação e Cultura cuja composição e competência serão definidas em lei, garantindo-se a representação da comunidade escolar e da sociedade* (Lei Orgânica do Município de Barreiras de 04 de abril de 1990). A terceira diretriz traz o princípio da gestão democrática, com participação de entidades da comunidade em todo o processo educacional, desde concepção, execução, controle e avaliação.

⁶ Lei Orgânica do Município de Barreiras de 04 de abril de 1990.

Essa Lei pode ser considerada como marco inicial do processo de institucionalização do sistema de ensino municipal, ao prever sua manutenção pelo Município, assim como a criação do CME. Dando continuidade a esse processo, foi sancionada em 11 de novembro de 1990 a Lei nº 107/90, que dispõe acerca da criação de Secretarias e Conselhos Municipais. Dentre as Secretarias a serem criadas, com autorização do poder executivo, conforme artigo 1º dessa Lei, consta a de Educação e Cultura. Já o artigo 2º autoriza a criação, do Conselho de Educação e Cultura.

A noção de sistema é incorporada à Lei Orgânica do Município de Barreiras quando esta estabelece a coexistência de vários órgãos, a exemplo do Conselho Municipal de Educação e Cultura, bem como, entidades de comunidade na concepção, execução, controle e avaliação dos processos educacionais.

Todavia, o Conselho Municipal de Educação fora instituído apenas quatro anos mais tarde, pela Lei nº 252/1994. Quanto à criação do Sistema Municipal de Ensino na forma da Lei, deu-se em 31 de dezembro de 1997 pela Lei nº 404/1997. Em linhas gerais, a redação dessa Lei reporta-se aos artigos 11 e 18 da LDB/1996. O primeiro trata das incumbências do Município em matéria de educação; o segundo trata dos elementos que compreendem os sistemas municipais, ambos já mencionados neste texto.

Quanto aos órgãos que passaram a integrar o Sistema Municipal de Educação, o artigo 3º dessa Lei definiu:

- I. Órgãos de caráter consultivo e deliberativo:
 - a) Conselho Municipal de Educação
 - b) Conselho municipal de Controle Social e Acompanhamento do Fundo;
 - c) Conselhos Escolares.
- II. Órgãos Executivos:
 - a) Secretaria Municipal de Educação;
 - b) Escolas Municipais;
 - c) Biblioteca Municipal;
 - d) Instituto Superior de Educação de Barreiras.

A partir de então, esses órgãos passaram a compor o Sistema Municipal de Ensino de Barreiras juntamente com a Secretaria de Educação e as escolas. Posteriormente, foram também criados e/ou incorporados ao Sistema de Ensino, o Conselho de acompanhamento e controle do FUNDEF⁷ e o Conselho Municipal de Merenda Escolar, delineando novas formas de organização.

Vemos que esse arcabouço de Leis municipais passou a representar um momento de transição entre uma forma de organização elementar, cujas atividades restringia-se a um órgão diretamente vinculado aos interesses políticos administrativos, para formas de organização mais complexas.

A nova configuração, por certo pode estar gerando dificuldades de articulação e interação entre os órgãos que compõem o sistema municipal de ensino de Barreiras, em função das constantes mudanças nas formas de organização. Do nosso ponto de vista, o conjunto dessas mudanças torna esse processo cada vez mais complexo, exigindo maior nível de articulação e interação entre os órgãos que compõem tal sistema. Assim sendo, nos interessa investigar: como os órgãos que integram a educação do município de Barreiras se articulam e interagem na perspectiva de organizar o sistema municipal.

⁷ A partir de 17 de setembro de 2007, passou a ser Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, conforme Lei Nº 11.494 de 20 de junho de 2007.

2. PRESSUPOSTOS DE ORGANIZAÇÃO SISTÊMICA DA EDUCAÇÃO: CONCEPÇÕES TEÓRICAS QUE SUBSIDIAM ESSA COMPREENSÃO

Conforme abordado no capítulo anterior, a organização sistêmica da educação tem ocupado papel de destaque nos últimos anos no cenário das políticas públicas para a Educação Básica no Brasil. Faz-se necessário apresentarmos algumas considerações acerca dos aspectos teóricos e conceituais que podem perpassar os pressupostos de organização sistêmica de educação, sobretudo no âmbito do Município.

Para tanto, o capítulo está organizado em duas sessões. A primeira busca conceituar organização e sistema, em especial, sua perspectiva sistêmica de educação. E a segunda, destaca a necessidade de articulação e interação entre os órgãos que integram uma estrutura administrativa sistêmica.

2.1. Conceitos de organização

Muitos estudos, reflexões e questões em torno das organizações, sejam elas privadas ou públicas, colocaram esse assunto no contexto dos temas emergentes e complexos da contemporaneidade. Desta forma, a investigação científica e empírica sobre as organizações têm se constituído como um campo relevante e fecundo nos últimos anos.

O fato insofismável é que existe um conjunto de teorias, concepções (GUTHRIE E REED, 1986; MORGAN, 1996; COSTA, 1996; HALL, 2004) e práticas acerca da organização, especialmente, quando se referem às organizações educacionais. Analisaremos alguns aspectos desse campo conceitual como base de compreensão e referência para as concepções de sistema, interação e articulação.

É possível considerarmos que há uma estreita relação entre organização e administração. Morgan (1996) destaca o pensamento de

autores como Henry Fayol, Mooney e Urwick (1931) que se interessavam pelos problemas práticos nessa relação. Tal ênfase realça a contribuição principal desses teóricos no processo de planejamento, organização, direção, coordenação e controle, aspectos inerentes também à organização formal da educação.

A partir desses autores identificamos o princípio das organizações como categoria que, na acepção de Miller (1975) deriva do campo da administração e que serve de base para a aplicação de uma série de técnicas administrativas. Lembramos que as organizações educacionais possuem, ao mesmo tempo, princípios comuns e particularidades.

A referência à teoria clássica da administração remete a Max Weber e algumas análises dos sentidos atribuídos à burocracia e autoridade. Faremos ainda uma abordagem sobre algumas ideias de Frederick Taylor e Henri Fayol sobre os princípios gerais de administração. Para compor essa análise destacaremos ainda as definições de Barnard e Marx, pontuadas por Hall (2004).

As análises desenvolvidas por Weber acerca das organizações ganham especial destaque, quando se apresentam associadas diretamente aos conceitos de burocracia e autoridade, aspectos preponderantes na organização que envolve pessoas, divisão de tarefas e objetivos a serem alcançados. Segundo Hall (2004) a definição geral de Weber para organizações apresenta algumas características, a saber:

- a) Envolve uma relação social que é fechada ou limitada a admissão de novos membros por meio de regras;
- b) A ordem é imposta pela ação de indivíduos específicos, que exercem essa função;
- c) A interação se dá por meio de uma associação formal;
- d) Realizam um tipo específico e contínuo de atividades direcionadas a um propósito;
- e) Possuem metas que transcendem a vida de seus membros;
- f) São criadas para fazer algo.

A essas características, Guthrie e Reed (1986) acrescentam princípios estruturais subjacentes à definição Weberiana, que incluem a

existência de regras e regulamentos explícitos; esferas de competência, com divisão de trabalho e seleção de líderes; treinamento técnico, competência e perícia; estrutura hierárquica; equipe de funcionários administrativos separados da posse dos meios de produção, e por fim, enfatiza que atos, decisões e regras são registradas e utilizadas como base para a política da administração.

Esse pensamento se apresenta alinhado à compreensão de Morgan (1996) sobre as idéias desenvolvidas por Weber:

[...] a primeira definição compreensiva de burocracia caracteriza-a como uma forma de organização que enfatiza a precisão, a rapidez, a clareza, a regularidade, a confiabilidade e a eficiência, atingidas através da criação de uma divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos (p. 26).

Essas primeiras referências oriundas do pensamento Weberiano em torno dos diferentes significados de organização colocam a burocracia como mecanismo de eficiência. Historicamente, é um sentido que apresenta elementos importantes para o estabelecimento de um conjunto de informações necessárias à compreensão de eficiência da organização. As idéias de Weber, por certo, contribuíram como base tanto para a formulação de outras concepções como para gerenciar organizações de uma maneira geral.

Nessa conjuntura, as concepções de Taylor e Fayol de cunho economicista e mecanicista, tornaram-se base de referência para o desenvolvimento das organizações e, de acordo com Costa (1996), em certa medida, reproduziram-se nas organizações educacionais. Refletindo essa mesma questão, Guthrie e Reed, (1986) afirmam que o pensamento de Taylor influenciou de maneira relevante as formas de compreender os processos de gestão escolar.

A teoria clássica de administração, portanto, disseminou princípios sob os quais orientou o funcionamento das organizações de diversas naturezas, inclusive as educacionais. Com base nos estudos de Barnard

(1993), Hall (2004) identifica que a organização “é um sistema de atividades ou forças coordenadas conscientemente envolvendo duas ou mais pessoas” (p.28). Outro aspecto destacado por Hall (2004) no pensamento de Barnard e Marx refere-se ao sentido de ordem social no contexto das organizações, cuja práxis humana pode, segundo eles, repercutir na ação coletiva. Observamos, assim, certa ênfase no aspecto da organização enquanto espaço de relações, tendo a pessoa no centro.

Desse modo, essas teorias, estão situadas em dois pólos distintos: um enfatiza as pessoas e as relações (MARX, 1976; BARNARD, 1993); o outro dá ênfase às organizações em si (WEBER, TAYLOR e FAYOL, 1947). Recentemente, essas concepções passaram a interagir e inter-relacionar. Hall (2004) destaca as definições de Etzioni (1964) e Scott (1964) para melhor esclarecer essa abordagem.

A definição de Etzioni (1964) atesta que, embora as organizações sejam criadas para atingir metas, são antes entidades sociais. A essa definição Scott (1964) acrescenta o entendimento de organização como coletividades que trabalham pela realização de metas comuns, respeitando fronteiras relativamente fixas.

Quando se trata da estrutura organizacional dos sistemas escolares, Guthrie e Reed (1986) comparam, em primeira análise, a um sistema fechado e racional, similar ao modelo burocrático desenvolvido por Weber. Entretanto, os princípios predominantes da burocracia e da gerência gradativamente, cedem espaço a abordagens mais abertas de organizações. Essa caracterização se constitui em razão das especificidades das organizações educacionais constituírem-se, sobretudo, de relações sociais.

Nessa direção, os sistemas de ensino são organizações e têm como finalidade os processos educativos. Comporta a existência de muitos agentes sociais responsáveis pela materialização das suas metas e dos seus objetivos. Ademais, considerando sua complexidade uma liderança é indispensável para dar direção, mediar tomadas de decisões e empreender mecanismos eficientes de comunicação.

Depreende-se, sobretudo, que os fenômenos educativos sejam influenciados pelo campo teórico da organização, que vêm assumindo diferentes concepções ao longo da história das sociedades e, concomitantemente, sofrendo adaptações inerentes ao contexto. No tocante a essas influências no âmbito educacional, há um jogo de conflitos entre reprodução e inovação, estruturas que valorizam, ao mesmo tempo, relações sociais e mecânicas.

2.1.1. Organizações educacionais

Distintas concepções têm contribuído para mostrar que, entender a escola como uma instituição organizacional é uma tendência universal. Nesse sentido, os pressupostos teóricos que alimentam nossas reflexões, levam-nos a perceber que, embora tenha ocorrido uma passagem entre as formas burocráticas e hierárquicas de se pensar as organizações, isso não implica necessariamente em um processo de ruptura.

A concordância em torno desse princípio está no sentido de consideramos uma coexistência de diversas abordagens teóricas influenciando simultaneamente as formas de organização educacional. Essa premissa nos faz creditar que não existe um único, ou um melhor modelo para entender e administrar o conjunto das organizações, por constituírem-se de formas complexas e paradoxais.

Todavia, as teorias contemporâneas que discutem a organização, deslocam o seu axioma pensado a partir da realidade interna, concebida enquanto sistema fechado; passando a compreendê-la como um sistema de relações abertas. Nessa ótica, as interações que ocorrem permanentemente no interior de uma organização, assim como as interações com o meio em que estão inseridas, passam a ser consideradas.

Essa nova realidade não se estabelece de maneira linear, ao contrário, gera compreensões paradoxais resultantes da relação entre estruturas projetadas e estruturas emergentes⁸. Isso equivale dizer que, os aspectos institucionalizados nem sempre correspondem às estruturas que se estabelecem nos órgãos, a partir da interação de novos sujeitos e de novos valores.

O reconhecimento das organizações como sistemas abertos surgiu como reação às formulações condicionadas por uma estrutura organizacional fechada e racional, próprias do modelo burocrático e mecanicista. Essa compreensão reconhece que os sujeitos, os grupos e as organizações possuem necessidades que precisam ser atendidas. Segundo Morgan (1996) essa premissa torna o ambiente mais amplo com condições de assegurar as diversas formas de sobrevivência e explica:

É este tipo de pensamento que agora está subentendido no “enfoque sistêmico” da organização que tira sua principal inspiração do biólogo teórico Ludwig Von Bertalanffy. Desenvolvido simultaneamente de ambos os lados do Atlântico nos anos 50 e 60, o enfoque de sistemas fundamenta-se no princípio de que as organizações, como os organismos estão “abertos ao seu meio ambiente e devem atingir uma relação apropriada com este ambiente, caso queiram sobreviver (p.48).

Esse enfoque torna-se uma perspectiva de constituição de novos conceitos para se pensar as organizações. Ao dar ênfase ao ambiente e à necessidade de considerarem-se as transformações que ocorrem no mundo à sua volta, a teoria das organizações como sistemas abertos permite estabelecer relações e, a partir daí, propor alternativas de mudanças.

De outra parte, Guthrie e Reed (1986) também destacam a teoria dos sistemas abertos. Suas análises estão em torno das organizações educacionais como um sistema de relações abertas, na medida em que passam a preocupar-se com assuntos mais universais. Assim também são as organizações educacionais, elas não podem perder de vista o contexto

⁸ Fritjof Capra (2003) compreende estruturas projetadas como estruturas formais da organização, as que constam dos documentos oficiais. Já as estruturas emergentes são aquelas criadas pelas redes informais da organização e das comunidades de prática.

em que estão inseridas e as transformações que ocorrem no mundo à sua volta.

Entretanto, como mencionamos anteriormente, as organizações educacionais convivem simultaneamente com dimensões formais, similares ao modelo burocrático de Weber (1964); e informais, por sua abordagem nas relações humanas, constituindo-se assim, como uma organização complexa, ambígua e paradoxal. Um exemplo das dimensões formais no âmbito das organizações educacionais é proposto por Guthrie e Reed (1986) ao tratarem da manutenção de estruturas hierarquizadas, com divisão de trabalho baseado na competência técnica e especialização, com regras, regulamentos escritos e estrutura bem definida de autoridade entre os departamentos, o controle exercido em determinados contextos dão ênfase às características de administração burocratizada.

Essa imagem de organização educacional entendida como burocrática, dedica ênfase aos procedimentos técnicos e racionais. De outra parte, não reconhece as relações informais geradas a partir de interações sociais. Os estudos desenvolvidos por Costa (1996) acerca do pensamento de Max Weber partem da premissa de que o processo burocratizado evidencia-se na forma centralizadora de decisões, regulamentação, hierarquização, uniformização nos procedimentos pedagógicos.

Inversamente, em outros contextos, há a existência de certo nível de autonomia nas decisões e autoridade. Esses aspectos fazem sobressair às características de um modelo organizacional aberto. Todavia, assumir esse modelo, significa também, assumir maior nível de responsabilidade; ser flexível às mudanças rápidas que ocorrem no meio; saber manter relação entre grupos e equipes de trabalho; saber ler e compreender o jogo de poder e interesses coexistentes. Significa, sobretudo, maior nível de interação e articulação entre os órgãos.

Nessa direção, as organizações educacionais são compreendidas como sistemas abertos, na medida em que a totalidade dos seus componentes interage e inter-relacionam sob a perspectiva de uma

estrutura sistêmica que tenha a finalidade de alcançar objetivos. Para conseguir seus propósitos o conjunto de interações internas, externas e inter-relações pressupõem que sejam diferenciados e avaliados continuamente para conhecer suas adequações e, por conseguinte, proceder a ajustes do sistema.

Conforme ilustram Guthrie e Reed (1986):

[...] um jogo de interação dos componentes mantidos por um limite que sirva para diferenciar interações internas e externas e inter-relações. Como definido por Berrien, "o limite é aquela região pela qual os inputs e outputs devem passar, e que durante com o sistema ambiental sofre algumas modificações ou transformação". Os outputs podem ser avaliados continuamente para que se conheça sua adequação. Tais dados de avaliação são realimentados no sistema para ajuste do sistema (p.163).

Ademais, com base na teoria dos sistemas abertos, as organizações funcionam como subsistemas que operam em um supra-sistema, cujos elementos interagem entre si. Todavia, faz-se necessária uma administração eficaz que lhes permita equilibrar necessidades internas e simultaneamente perceber as circunstâncias do meio, de modo a ajustar o sistema.

Essa abordagem é extremamente relevante para esse estudo, pois, exemplifica a interação e articulação necessárias entre subsistemas e supra-sistema. Situar as relações existentes entre a totalidade dos elementos que interagem e inter-relacionam em um determinado contexto organizacional, são fundamentais no estudo das organizações sistêmicas, nesse caso, as educativas.

Segundo Guthrie e Reed (1986):

[...] uma escola determinada, o currículo, os serviços administrativos e de alimentação podem ser considerados como os subsistemas relacionados que existem e funcionam para conseguir os propósitos da escola. A própria escola opera dentro do contexto maior de um distrito escolar ou de um supra-sistema. Similarmente, o distrito escolar em que a escola está situada pode ser visto como um subsistema que opera dentro do supra-sistema social e ambiental mais amplo (p.164).

A estrutura básica de organização sistêmica de ensino que a legislação brasileira instituiu no final dos anos de 1980 e início de 1990 faz alusão à relação entre subsistemas e supra-sistema, mencionada por Guthrie e Reed (1986). Essa relação explicita-se no que se refere à autonomia concedida ao poder local em constituir sistema próprio de ensino.

Ao fazê-lo materializa-se a ideia de subsistema, inserido em um supra-sistema educacional que, por sua vez, é composto de outros subsistemas (a exemplo das escolas, dos conselhos municipais, de merenda escolar, de acompanhamento do FUNDEB, entre outros). Esses subsistemas, também são constituídos por outros (o currículo, os serviços administrativos e de alimentação, entre outros). Ademais, para que as organizações educacionais consigam atingir seus propósitos, faz-se necessário que supra-sistema e subsistemas operem conjuntamente, com articulação e interação. Isso constitui-se a razão mesma de se chamar sistema.

A esse respeito, Fialho (2005), se posiciona dizendo que “é necessário reconhecer que a racionalidade organizacional é uma categoria que indica a necessidade de repensar-se as práticas cotidianas no sentido de evitar a excessiva burocracia” (p.64). Assim, qualquer organização apresenta níveis de burocratização, que necessitam ser identificados para a produção dos desdobramentos de seu funcionamento.

Essas ideias mostram que as formas organizacionais e administrativas da educação são complexas e multireferenciais. Sendo assim, acreditamos que os sistemas de ensino são marcados por tensões entre aspectos burocráticos, mecanicistas e tentativas de empreender uma organização administrativa mais democrática e participativa.

2.2 Conceitos e característica de sistema

Dentre as responsabilidades atribuídas pela Constituição Federal (1988) e a Lei n.º 9394/1996 aos municípios, está a deliberação para criação de sistema próprio de ensino em regime de colaboração com Estados, Distrito Federal e União. Nesse cenário, mesmo sendo de uso corrente no âmbito da legislação educacional brasileira, a compreensão do significado do termo *sistema*, apresenta-se como uma nova configuração. Hoje, mais que antes, o significado do uso desse termo amplia e dá sentido a análise da sua materialização no contexto da organização do sistema municipal de ensino. Esse é o nosso foco de discussão nesse momento.

Estudos já desenvolvidos acerca da noção do sistema educacional brasileiro sinalizam que a grande maioria dos estudiosos demonstra certa preocupação com o uso do termo *sistema*. Essa preocupação é postulada mediante a maneira difusa, imprecisa e equivocada pela qual o termo tem sido empregado em relação ao contexto educacional. *Sistema* possuiu muitos significados.

Não obstante, muitos estudiosos como Saviani (1996), Gadotti (1993), Bordignon (2008), Cury (2008) envidam esforços no sentido de explicar o termo *sistema*. Para Saviani (1996), o esclarecimento da noção de sistema educacional exige um procedimento comum, o de partir do conceito. O autor sugere a análise da estrutura do termo *sistema*, buscando sua semântica, a etimologia da palavra. Apenas após esse procedimento é, segundo ele, possível aprofundar análise acerca da expressão *sistema educacional* em nosso caso *sistema de ensino* municipal.

A partir dessa consideração, etimologicamente, sistema, é uma palavra que advém do grego – *systema* – e designa um conjunto de elementos que, articulados, convivem lado a lado dentro de um mesmo ordenamento. De acordo com o expresso no dicionário Houaiss (2007),

sistema significa “conjunto de elementos, concretos ou abstratos relacionados entre si, ou ainda, conjunto de unidades organizadas de determinada forma para alcançar um fim” (p.563).

Essas primeiras abordagens apresentam compreensões importantes para procedermos à nossa análise, pois explicitam que em um sistema os elementos devem manter-se articulados e em contínuo processo de interação. Desse modo, requer mecanismos de articulação e interação, se assim não for, a concepção de sistema fica comprometida.

Para compor essa análise, Saviani (1996) explica que “sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante” (p.80). Nessa compreensão, um sistema é formado por um conjunto de elementos reunidos. Ressaltamos, mais uma vez, que esse conjunto opera de maneira coerente, articulada.

Em relação ao mesmo assunto, o estudo de Gadotti (1993) parte da origem da palavra, em latim medieval, para apresentar uma idéia de sistema. Para esse autor, “um sistema é, portanto, um conjunto coerente, a unidade de múltiplos elementos reunidos sob um único princípio, idéia, concepção ou fim” (p.74). Nesse entendimento, as idéias convergem às análises anteriormente ponderadas. Todavia, vamos considerar nesse momento que o processo de articulação e interação entre os elementos que formam o sistema operam também a partir de princípios e metas.

Ainda, na mesma perspectiva, Bordignon (2008) atesta que:

[...] um sistema articula, organiza um conjunto de instituições e normas. As normas constituem o elemento articulador, organizador que estabelece a coerência da ação das instituições que compõem um sistema, em vista da finalidade do todo (p.13).

Essa acepção explicita a ideia de que não estamos tratando de qualquer sistema, mas de um sistema educacional. A definição desenvolvida por Bordignon (2008) nos parece oportuna para compreender que um sistema educacional requer a existência de um conjunto de órgãos e instituições. Entretanto, esses órgãos e instituições devem manter-se articulados, operando de maneira coerente. É essa interação e articulação

que vão materializar o sistema com finalidades, objetivos e metas em comum.

Nesse intento, as formas de organização da educação brasileira, por diversas vezes, interpretada pela terminologia da palavra sistema é utilizada de forma multireferencial. Apesar dessa questão, Saviani (1999) classifica o sistema educacional do ponto de vista:

a) administrativo: em federal, estadual, municipal, particular etc;
b) padrão em: oficial, oficializado ou livre; c) do grau de ensino em: primário, médio, superior; d) da natureza do ensino em: comum ou especial; e) do tipo de preparação em: geral, semi-especializado ou especializado; f) dos ramos de ensino em: comercial, industrial, agrícola etc (p.121).

Ademais, os textos da CF/88 e da LDB/96 ao postular a oferta do ensino pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios em regime de colaboração em seus respectivos sistemas de ensino, sugerem a coexistências de diversos sistemas de ensino. Esse mesmo arcabouço legal faz uso do termo sistema para designar diversos contextos. Nessa direção, afirma Sander (1993):

Ao longo da história republicana da educação nacional o termo sistema foi indiscriminadamente utilizado como sistema de instrução pública, sistema de avaliação do ensino, sistema pedagógico, sistema de controle, sistema universitário, sistema de ensino, sistema de educação e sistema escolar. (p.341).

Desse modo, intensificam-se debates e polêmicas em torno da existência ou não de um sistema nacional de educação. Gadotti (1993) entende que no Brasil o que temos é a existência de vários sub-sistemas, justapostos, desarticulados entre si e sem evidenciar consonância entre as partes e o todo. Isso equivale dizer que não temos propriamente um sistema nacional de educação. Cury (2008) corrobora com esse pensamento, afirmando que “o Brasil jamais logrou êxito em instituir um sistema nacional de educação” (p.01).

Ainda sobre essa questão, Saviani (2008) argumenta que, sendo o sistema produto de atividade sistematizadora, um sistema educacional

seria resultado de uma educação planejada. Para tanto, estabelece três requisitos necessários a um sistema educacional: a) intencionalidade; b) conjunto; c) coerência.

Esses elementos reunidos servem para enfatizar a idéia de atividade sistematizadora de uma determinada organização e, desse modo, considera aquilo que se pretende alcançar, como um produto resultante de um projeto previamente definido. Ao observar o texto da Lei nº 9.394/1996 a esse respeito, Saviani (2008) se posiciona dizendo que ela “não preenche as condições e características próprias da noção de sistema, conclui constatando a ausência de um sistema educacional no Brasil” (p.109).

Sendo assim, as discussões acerca do sistema nacional de educação revelam que o Brasil ainda não conseguiu avançar nessa direção. Todavia, a partir das duas últimas décadas do século XX, concedeu autonomia e competência a seus entes federados em sua esfera de poder para constituírem sistemas próprios de ensino. Importante agora saber a configuração que os municípios têm adotado na organização de seus sistemas.

2.3 Articulação e Interação no Sistema Municipal de Ensino

As formulações apresentadas acerca de sistema educacional explicitam que no Brasil não existe ainda uma organização nesse sentido. Todavia em diversos momentos e contextos o termo *sistema* está presente no texto da LDB/1996. O emprego desse termo na Lei, segundo Saviani (2008) orienta-se pelo critério administrativo, aplicado apenas a um aspecto da educação, o ensino.

No que se refere à criação de sistemas de ensino municipais, entendemos que é uma responsabilidade a ser exercida pelo poder público municipal, pelo ato de criar e administrar sistema próprio. Isso equivale

dizer que entre, as incumbências a serem assumidas pelos municípios estão a de planejar, organizar, gerir e avaliar seu sistema de ensino. Para Bedê (1993) “isso implica a criação ou recriação de uma estrutura administrativa e gerencial na produção de normas jurídicas de âmbito local” (p.37).

Antes da sanção da CF/1988 e da LDB/1996, os municípios já possuíam responsabilidades com a educação local, assim como, trabalhavam com a ideia de certa organização. Entretanto, a partir de então, são exigidas responsabilidades mais complexas para atuação sobre sua rede de ensino. Como uma ação necessária foi indicada a criação de uma estrutura administrativa e gerencial em uma perspectiva sistêmica.

Segundo Gadotti (1993), a composição dessa nova estrutura administrativa e sistêmica, requer que os elementos que integram o conjunto devem manter uma relação entre partes e todo. Para nós, essa relação referida pelo autor é concretizada pelos processos de interação e articulação entre os órgãos que passam a compor esse novo sistema de ensino local.

Já no caso de um sistema de ensino, independente da instância de poder, seja ela federal, estadual ou municipal, Bedê (1993) destaca três elementos constitutivos fundamentais:

a) o fato educacional: compreende a rede de escolas, com um ou mais níveis de ensino; b) a norma jurídica: compreende o conjunto de preceitos constitucionais (leis, decretos, portarias, atos e resoluções) produzidos pelos três níveis de governo, incluindo seus respectivos Conselhos de Educação; c) a estrutura: compreende o conjunto de órgãos, articulados hierarquicamente, que integram o sistema municipal de ensino (p.35-36).

Entendemos que para constituir um sistema de ensino, faz-se necessário a conjugação de quatro elementos: 1) rede de escolas; 2) órgãos internos e externos; 3) legislação, normas, políticas e programas; e 3) profissionais, pais, estudantes e comunidade. Para representar essa composição elaboramos o diagrama a seguir.

Figura 3 – Elementos constitutivos fundamentais de um sistema de ensino.



Fonte: Elaborado pela autora, 2009.

Nessa composição o sistema deve ter como base a rede de escolas, os órgãos municipais de educação, como os conselhos. Todo esse conjunto regulamentado por preceitos constitucionais. Esses elementos não devem existir de forma aleatória, mas compõem um sistema que opera com interação e articulação.

Segundo os dicionários da língua portuguesa Aurélio (2001) e Houaiss (2007), interagir e articular significam respectivamente, *agir reciprocamente; unir, juntar, com distinção e clareza*. Tal descrição se aplica com propriedade àquilo que se espera de um sistema de ensino; que os órgãos que o compõem estejam unidos, organizados de forma harmônica operando de maneira recíproca no alcance de metas comuns.

Essa perspectiva alinha-se à abordagem que norteia nossa discussão acerca das novas responsabilidades sobre a educação no

âmbito do município. Para nós, os elementos dispostos constituem aspectos fundamentais no contexto da criação e organização dos sistemas municipais de ensino.

3 METODOLOGIA

O estabelecimento sistemático de estratégias metodológicas possibilita o desenvolvimento intencional das diversas nuances de um fenômeno pesquisado. Nesses termos, apresentaremos a metodologia adotada, utilizando uma abordagem qualitativa a partir de um estudo de caso em torno da organização do sistema municipal de ensino da cidade de Barreiras – BA. Além disso, explicitaremos a forma de organização dos dados para a análise dos resultados.

3.1. Abordagem qualitativa da pesquisa: pressuposto e interface

Temos como objeto de pesquisa a organização do sistema municipal de ensino de Barreiras, instituído legalmente e de maneira contextualizada. Desse modo, o desvelamento de seus aspectos em termos de processos, valores e significados será feito a partir dos princípios da abordagem qualitativa.

Essa opção paradigmática se deu porque reconhecemos o que diz Creswell (2007) a respeito dos processos qualitativos. Segundo ele, empregam diferentes alegações de conhecimento, estratégias de investigação e métodos de coleta e análise de dados. Baseiam-se em informações de texto e imagem, passos únicos na análise de dados e estratégias diversas de investigação.

Nesse sentido, esse autor recomenda a observação de características baseadas nas ideias de Rossman e Rallis (1998) para o desenvolvimento de uma pesquisa qualitativa:

- Ocorre em um cenário natural. O pesquisador sempre vai ao local onde está o participante para conduzir a pesquisa;

- Usa métodos múltiplos que são interativos humanísticos. Pesquisadores qualitativos buscam envolvimento dos participantes na coleta de dados, tentando estabelecer harmonia e credibilidade com as pessoas do estudo;
- Diversos aspectos surgem durante um estudo qualitativo. Questões de pesquisa podem mudar e ser refinadas;
- É fundamentalmente interpretativa. O pesquisador faz uma interpretação dos dados através de uma lente pessoal.
- Vê os fenômenos sociais holisticamente;
- Reflete sistematicamente sobre quem é ele na investigação;
- Usa raciocínio complexo multifacetado, interativo e simultâneo;
- Adota uma ou mais estratégias de investigação.

Essas características serviram de eixos norteadores na busca de informações *in loco*, fazermos uma análise de como os órgãos que integram a educação do município de Barreiras se articulam e interagem na perspectiva de organizar o sistema municipal.

No processo de constituição da pesquisa, Creswell (2007) e González Rey (2005) contribuíram para a sistematização e organização dos processos dessa investigação, no sentido de compreendermos que, nessa abordagem qualitativa, fez-se necessária uma maior interação da pesquisadora com os participantes em seu contexto, visando a apreensão das nuances múltiplas que possibilita a concretização de um diálogo progressivo e organicamente constituído.

3.2. Tipo de pesquisa: um estudo de caso

Esta pesquisa se caracteriza pelo estudo de caso, cujo foco de investigação incide sobre o sistema municipal de ensino de Barreiras. Nos inspiramos nos estudos de André e Lüdke (1986). Segundo elas, “o caso

pode ser similar a outros, mas é ao mesmo tempo distinto, pois tem um interesse próprio, singular” (p.17).

O estudo de caso apresenta características significativas para a constituição dos processos de produção do conhecimento, pois, pretende a descoberta de novos elementos que surgem durante o processo; enfatiza a interpretação em contexto para melhor compreensão do objeto; busca retratar a realidade de forma completa e profunda; visa uma variedade de fontes de informações e dados. Além disso, ainda permite a identificação de diferentes pontos de vista da realidade e a utilização de uma linguagem clara, direta e bem articulada do caso (ANDRÉ e LÜDKE, 1986).

Nessa perspectiva, estudar a organização do sistema de ensino do Município de Barreiras requereu certo delineamento, tendo em vista ao atendimento de uma necessidade que consiste na contextualização dessa questão em sua realidade complexa. Tal delineamento permitiu, também, a troca e o diálogo, momento em que os participantes tiveram liberdade para refletir as questões investigadas, expressando juízos de valor em uma dinâmica de reconstituição de significados.

Ao considerar os objetivos da pesquisa, o nosso entendimento é que se trata de uma escolha pertinente, pois oferece os elementos teórico-metodológicos necessários para a efetivação de uma aproximação entre os campos conceituais e o campo da Educação.

Trabalhamos o estudo de caso a partir da estruturação de André e Lüdke (1986), assim delineado:

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.

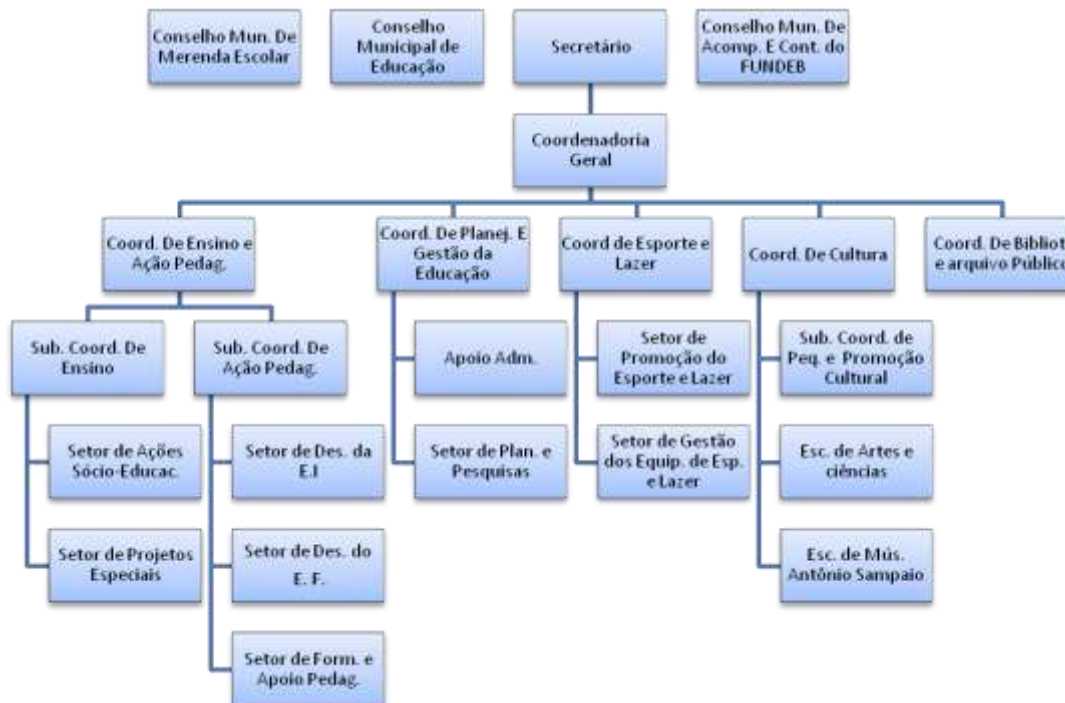
Nesses termos, os princípios propostos por André e Lüdke (1986) forneceram segurança para que o estudo de caso contemplasse os objetivos da pesquisa. Além dessas considerações, nos apoiamos também nos estudos de Yin (2005). Ele diz que os estudos de casos “representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo *como e por que* [...] e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto de vida real” (p.19).

Yin (2005) argumenta ainda que, os métodos do estudo de caso facilitam investir no campo, apreendendo dados de interesse, no sentido de alcançar a profundidade e a riqueza de detalhes a que se propõe essa investigação. Todavia, não há pretensão de universalizar, o que não impede que os resultados sejam válidos e úteis para a análise de outras realidades.

Dessa forma, nossa investigação concentrou-se, a partir de entrevistas e análise documental, em alguns órgãos que integram o sistema municipal de ensino de Barreiras: Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, Conselho Municipal de Merenda Escolar.

A delimitação desse contexto de investigação para a constituição do caso em estudo deu-se a partir do Organograma de Funcionamento da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer; como pode ser observado na figura a seguir:

Figura 4 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer



Fonte: Arquivos da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer, 2009. Adaptação da autora.

A realização do estudo de caso contribuiu para a constituição de informações que permitiu analisar de forma mais aprofundada a organização, o nível de articulação e interação no sistema municipal de ensino de Barreiras, assimilando, entre outros aspectos, concepções, estratégias e fatores facilitadores e inibidores, por meio da atuação espontânea dos participantes.

3.3 Procedimentos e instrumentos da pesquisa

Utilizamos instrumentos de coleta de dados considerados essenciais a um estudo de caso que busca a análise da organização do sistema municipal de ensino de Barreiras. Nesse sentido, as questões de

pesquisa foram trabalhadas a partir de análise documental e entrevista semi-estruturada, além do diário de campo.

3.3.1 Análise Documental

A análise documental foi uma estratégia que nos permitiu conhecer a realidade organizacional do ensino no município. Forneceu elementos que orientaram a abordagem junto aos sujeitos e principalmente, nos orientou quanto às atribuições estabelecidas para os órgãos que integram o sistema municipal de ensino de Barreiras.

Nesse intuito, reconhecemos os documentos a partir das argumentações de Ludke e André (1986.) quando afirmam que: “[...] representam fonte ‘natural’ de informações, não apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surge num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto” (p.39). Além disso, Creswell (2007) diz que, ao serem coletados pelo investigador qualitativo, os documentos podem também ser públicos (jornais, memorandos oficiais, atas, registros) ou privados (cartas, e-mails, diários).

Sendo assim, reunimos um conjunto de documentos públicos para fins do estudo em análise, que cumpriu duplo papel: inicialmente, foi utilizado como uma técnica exploratória (ALVES-MOZOTTI e GEWANDSNAJDER, 1999) e, posteriormente, para a contextualização do trabalho com os demais instrumentos.

Os documentos oficiais e técnicos reunidos e analisados subsidiam e formalizam as intenções e ações da organização do Sistema Municipal de Ensino de Barreiras foram:

a) Da Organização de Sistemas de Ensino:

- Constituição Federal de 1988;
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96);

b) Da Organização do Sistema de Ensino de Barreiras-BA:

- Lei Orgânica do Município
- Lei de Criação do Sistema Municipal de Ensino
- Lei de Criação do Conselho Municipal de Educação;
- Lei do FUNDEB;
- Lei de Criação do Conselho Municipal de Merenda Escolar.

A busca e o estudo dos documentos anteriormente mencionados representaram uma das fases principais do processo de investigação. Foi marcada por um grande esforço, no sentido de compilar e catalogar o material pertinente. Inicialmente, buscamos partir de um contexto geral no sentido de compreender os marcos legais que permitiram aos Municípios a opção de constituir sistema próprio de ensino. Em seguida, reconstruímos os caminhos percorridos pelo Município de Barreiras na constituição do seu sistema.

Nessa direção, nossa primeira busca deu-se pela Lei Orgânica do Município, momento em que nos guiamos pelos pressupostos de Gracindo (2002) e Saviani, (1999). Esses autores ~~que~~ apontam esse processo como uma necessidade na opção do Município em constituir sistema próprio de ensino.

Nos ocupamos, em seguida, na busca de outras Leis que indicassem os caminhos utilizados no Município para instituir seu sistema próprio de ensino, Leis e regulamentos. Dessa forma, recorreremos à Câmara de vereadores, Casa dos Conselhos⁹. Secretaria Municipal de Educação e pesquisa em sites oficiais da prefeitura e da Câmara Municipal de Vereadores.

Além disso, foi necessário realizar algumas conversas informais com representantes ou funcionários desses órgãos, pois determinadas Leis traziam o mesmo conteúdo com numeração divergente, como a Lei de criação do Conselho Municipal de Educação.

⁹ Local usado para agregar alguns Conselhos no Município de Barreiras, a exemplo do CME e Conselho do FUNDEB.

Por meio da análise documental, tivemos acesso a uma fonte de informação discreta, acessível quando conveniente. Permitiu-nos, também, realizar a descrição, interpretação e explicação a respeito das propostas e ações desenvolvidas na organização do sistema de ensino de Barreiras.

3.3.2 Entrevistas semi-estruturadas

A opção na utilização desse instrumento se justificou pela natureza da questão que analisa como representantes dos órgãos que integram a educação do município de Barreiras percebem as relações de articulação e integração entre estes órgãos em uma perspectiva sistêmica.

As entrevistas, segundo Creswell (2007) permitiram à pesquisadora o estabelecimento de uma relação próxima aos participantes da pesquisa, de maneira que os registros se tornaram os mais fidedignos possíveis. Nessa mesma direção, trabalhamos com Bauer e Gaskell (2002) que ampliaram o nosso entendimento a respeito da totalidade desse processo. Segundo ele, esse procedimento “[...] fornece dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação [...]” (p. 65) detalhando crenças, atitudes, valores das pessoas em contextos sociais específicos.

Dessa forma, as entrevistas foram realizadas a partir de um *protocolo*¹⁰, constando de cabeçalho, instruções para o entrevistador (declaração de abertura), as principais questões de pesquisa (CRESWELL, 2007). Nesse contexto, denominadas de semi-estruturadas porque utilizam de um roteiro, mas toda a fala foi registrada por meio de gravação em áudio, com autorização prévia dos participantes e posterior transcrição.

Esse instrumento nos possibilitou obter informações e dados indispensáveis à nossa análise. De outra parte, permitiu desenvolver interpretações e inferências subjacentes às falas dos participantes. Essa

¹⁰ Termo utilizado Creswell (2007, p.194) para designar o registro de informações durante uma entrevista qualitativa.

característica da abordagem qualitativa se distingue pela riqueza gerada a partir da interpretação e por evidenciar crenças, valores, posições, conceitos e percepções de cada sujeito.

Desenvolvemos, então, um roteiro prévio no qual procuramos identificar dados pessoais, nível de formação, tempo de atuação na área de educação e o tempo de atuação como representante de órgão e informações conceituais (apêndice A). O roteiro foi proposto individualmente, para efetivarmos um estabelecimento de vínculos que fizesse daquele momento uma situação de conversa interativa entre a pesquisadora e cada participante.

Nessa direção, Ludke e André (1986) destacam que esse tipo de entrevista interativa produz uma atmosfera de influência recíproca entre quem pergunta e quem responde. Nesse ambiente de reciprocidade permeou todas as entrevistas e, portanto, se constituíram recursos importantes para a composição de informações acerca da organização do sistema municipal de ensino.

3.3.3 Diário de campo

Esse instrumento constituiu-se como recurso significativo para as anotações diárias das vivências, no processo de realização das entrevistas. As observações apreendidas no decorrer do processo de coleta de dados foram registradas por meio de notas de campo, com foco em algumas questões como o comportamento e atividades das pessoas no local de pesquisa.

Nesse trabalho de registro nos inspiramos em Cresweel (2007) quando diz que “nessas notas de campo, o pesquisador registra, de uma maneira não-estruturada ou semi-estruturada, as atividades no local de pesquisa” (p.190). Assim procedemos em todo o processo. Nesse estudo de caso, o *diário de campo* não se constituiu instrumento central nem formal da pesquisa, foi constituído como um guia para a observação de elementos necessários à análise.

3.4 Contexto de realização do estudo de caso

Para o desenvolvimento da nossa pesquisa, no que diz respeito à organização do sistema de ensino de Barreiras, elegemos o conjunto de órgãos relacionados hierarquicamente, a saber: Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, Conselho Municipal de Merenda Escolar. Esse conjunto de órgãos integra o sistema municipal de ensino e figuram com a importância e significado pela responsabilidade da educação local.

Quanto à realização da entrevista junto aos participantes de nossa pesquisa, identificamos os principais responsáveis pelos órgãos que compõem o sistema municipal de ensino de Barreiras. Dessa forma, recorreremos à Secretária de Educação e aos Presidentes dos Conselhos que integram o Sistema.

Na direção de investigarmos e apreendermos com maior profundidade nosso objeto de estudo, os dados coletados foram registrados e interpretados a partir das categorias identificadas e contextualizadas para análise empírica do estudo de caso.

Os procedimentos para análise dos dados destinaram-se, portanto, a explorar o processo de articulação e interação entre esses órgãos, em uma perspectiva sistêmica. Por esta razão, a pesquisa de campo foi encaminhada pelos princípios metodológicos de um estudo de caso ao configurar uma direção investigativa do sistema municipal de ensino de Barreiras. Assim procedendo, torna-se possível apreender dados múltiplos e complexos, para dar continuidade à descrição e análise do fenômeno investigado.

4 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE BARREIRAS-BA: PERSPECTIVAS DE ARTICULAÇÃO E INTERAÇÃO

Os agentes institucionais constituem uma das fontes para o estudo de caso, e, dentre eles, destacam-se os sujeitos que representam a Secretaria Municipal de Educação (SEC), o Conselho Municipal de Educação (CME), o Conselho Municipal de Merenda Escolar e Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

Para tanto, buscamos construir as informações a respeito da problemática investigada, a partir desse diferentes agentes institucionais, enquanto representantes e participantes da organização do Sistema de Ensino local. A escolha se justificou pelos seguintes aspectos:

- São legalmente integrantes da organização do sistema de ensino local;
- Assumem diferentes papéis e, a partir deles, múltiplas responsabilidades no processo de organização do sistema municipal de ensino;

O presente capítulo apresenta análise da organização do Sistema Municipal de Ensino de Barreiras, a partir dos órgãos que o integram, sobretudo, os mecanismos de articulação e interação entre eles.

Para tanto, está organizado em dois itens. O primeiro faz uma breve caracterização dos participantes da pesquisa. O segundo apresenta uma abordagem das concepções, diretrizes, políticas e ações para a organização do Sistema Municipal da cidade de Barreiras, emanadas da Lei Orgânica do Município, da Secretaria Municipal de Educação e dos demais órgãos que integram o sistema local, em especial a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Merenda Escolar e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

4.1. Caracterização dos Participantes da Pesquisa

Em face das especificidades de informações a respeito dos participantes da nossa pesquisa, organizamos um quadro com aspectos que os caracterizam.

QUADRO 1 – Identificação dos participantes: algumas características dos entrevistados na pesquisa.

PARTICIPANTE	SEXO	TEMPO	
		ATUA EM EDUCAÇÃO	REPRESENTA O ÓRGÃO
Participante A	M	mais de 10 anos	4 anos
Participante B	F	entre 6 e 9 anos	1 ano
Participante C	F	mais de 10 anos	9 meses
Participante D	F	mais de 10 anos	1 ano

Fonte: Elaborado pela autora, 2010.

O quadro 1 apresenta algumas características dos sujeitos participantes da nossa pesquisa, dos quais destacamos, o tempo em que atuam na área de educação e o tempo de representação junto ao órgão integrante do sistema municipal de ensino de Barreiras.

Observamos que três dos quatro participantes atuam há mais de 10 anos na área de educação. Consideramos esse dado significativo para a nossa pesquisa, por considerarmos um indicador de que conhecem a educação local, com experiência consolidada no Município.

A maioria está concluindo o primeiro ano de mandato como representante do órgão que integra o Sistema Municipal de Ensino de Barreiras. Nessa condição, acreditamos que esses profissionais se constituem referência para apreendermos como se dão as relações de articulação e interação na organização do SME

Com efeito, julgamos pelo tempo de atuação na área educacional e como membros de órgão do sistema de ensino municipal, que os

participantes da pesquisa são possuidores de considerável experiência de trabalho, o que para nós é um indicador de conhecimento da realidade local.

4.2 Análise de dados a partir dos enunciados da entrevista semi-estruturada

Apresentaremos, a seguir, os resultados da pesquisa realizada com o objetivo de responder à questão norteadora desta dissertação: como os órgãos que integram a educação do município de Barreiras se articulam e interagem na perspectiva de organizar o sistema municipal de ensino?

As questões das entrevistas de temáticas relacionadas à organização da educação municipal, destacadas na revisão da literatura e na pesquisa documental, foram elaboradas a partir da nossa proposta de pesquisa, a saber:

1. Quanto à caracterização do sistema municipal de educação; 1.1 O espaço ocupado por cada órgão junto ao Sistema de Ensino local.

2. Planejamento de ações educacionais: 2.1 O planejamento entre os órgãos que compõem o sistema municipal de ensino; 2.2 A periodicidade do planejamento.

3. Leis e Normas que regulam o funcionamento do sistema de ensino no sentido da articulação e interação.

4. Articulação e Interação entre os órgãos que compõem o sistema municipal de ensino: 4.1 Co-responsabilidade dos órgãos que compõe o sistema em relação ao desenvolvimento da educação local; 4.2 Tomada de decisões envolvendo os órgãos do Sistema Municipal de Educação; 4.3 Fatores facilitadores da integração e articulação; 4.4 Fatores inibidores da integração e articulação.

Dessa forma, a análise a seguir retrata as informações advindas das entrevistas semi-estruturadas e de questões da análise documental.

4.2.1 Caracterização do Sistema Municipal de Ensino: o lugar de cada órgão

Ao definirmos como categoria *caracterização do sistema de ensino*, nosso objetivo destinou-se a compreender que elementos perpassam e fundamentam a organização desse sistema. Ademais, acreditamos que as concepções dos entrevistados acerca dessa questão podem influenciar na relação de articulação e interação, próprias de uma perspectiva sistêmica.

Diante da questão, o participante (D) emitiu a seguinte opinião:

Uma visão sistêmica seria ter objetivos para colocar em prática a educação, os elementos para compor as necessidades da educação para chegar a um objetivo: oferecer serviços de educação de qualidade para a população. Nesse sentido tem um órgão central (a secretaria municipal de educação), os diversos órgãos e instituições que também *assessoram a SEC*, como é o caso do Conselho Municipal de Educação, conselho do FUNDEB, Conselho de Alimentação Escolar, os colegiados escolares, as direções de escola, todas as gestões, enfim, *todos os elementos que vão constituir esse objetivo que é formar uma rede articulada para estar oferecendo educação para o município de Barreiras. Então um sistema seria um todo constituído de partes que tem uma coerência/ organização para chegar a um fim*. Quais seriam as leis as normas, a ética, a filosofia o embasamento teórico, a concepção de currículo, que vai nortear a educação? Tudo isso vai compor dentro de uma visão sistêmica o ideal de oferecer educação de qualidade seguindo os conselhos (num perfil de uma gestão democrática). *Falar de sistema é pensar na articulação dessas partes para compor o todo de forma democrática e mediada pela SEC para atingir os objetivos* (PARTICIPANTE D, informação verbal, 2009, grifos nossos).

Podemos perceber que o participante (D) considera que o sistema necessita de relações articuladas entre os órgãos que o integram, bem como coerência e organização com vistas ao alcance de objetivos educacionais coletivos, qual seja oferecer uma educação de qualidade à

população local. Observamos de outra parte que esse sujeito considera que os demais órgãos do sistema cumprem a função de assessorar a Secretaria da Educação. Em suas palavras: “os diversos órgãos e instituições que também assessoram a SEC”. Isso pode supor um sentido de subordinação dos demais órgãos à Secretaria de Educação de maneira que limite suas ações e sua autonomia.

Quando o Participante (D) refere-se ao assessoramento dos órgãos integrantes do sistema à Secretaria Municipal de Educação, ele advoga uma condição não oficializada nos documentos constitutivos do sistema de ensino de Barreiras, haja vista que a Lei Nº 404/1997, sancionada em 31 de dezembro de 1997 que dispõe sobre a criação desse sistema, não menciona a existência de (um) órgão central para organizá-lo.

A ideia de assessoramento indica uma posição *de estar a serviço de*, o que contraria as reais funções dos órgãos que integram um sistema. Nesse sentido, ao tempo em que o participante deixa evidências do entendimento a respeito da caracterização de sistema, reduz a função dos órgãos que o integram, relegando-os a uma condição de subordinação.

A despeito de expressar uma compreensão de sistema que envolva “(...) leis, normas, a ética, a filosofia o embasamento teórico, a concepção de currículo...” o participante (D) defende a idéia de que a organização deve se desenvolver a partir de uma referência central: a Secretaria de Educação.

Quanto à caracterização de sistema, o participante C, apresenta a seguinte opinião:

[...] Um sentido bem amplo, não fica apenas na escola, na aprendizagem do aluno. Abrange a questão dos recursos, sua aplicação, a merenda escolar [...] *Quando se ouve falar em sistema logo vem idéia de aprendizagem do aluno, mas é bem mais amplo* (PARTICIPANTE C, informação verbal, 2009).

A despeito de reconhecer que o sistema abrange “recursos e sua aplicação, ensino, aprendizagem e escola, a compreensão exposta acima apresenta-se de forma genérica e pouca precisa. Isso nos leva a pensar que esse sujeito consegue visualizar alguns elementos que constituem o

sistema, porém não evidencia as possíveis relações entre eles. Todavia, apresenta um objetivo de finalidade da existência do sistema: a aprendizagem do aluno.

Essa opinião genérica é também encontrada na compreensão do participante (B) quando revela que: “o sistema municipal de educação é um todo, que deveria andar em união para o bem da sociedade” (informação verbal, 2009).

As concepções mencionadas indicam um entendimento referente ao sistema como algo de natureza geral “um todo”, integrado por elementos. Embora o participante (B) externar que esse “todo deveria andar em união”, não identifica os elementos *desse todo*. Ao mesmo tempo, expressa certa descrença na forma de funcionamento do sistema de ensino, especialmente no que se refere à articulação e interação, conforme se pode observar:

[...] infelizmente não ocorre, os Conselhos em Barreiras eles não funcionavam como deveria até pouco tempo. *Não são Conselhos que andam em conjunto* [...] Tudo é difícil, é preciso ficar atrás e as pessoas ficam te apontando (PARTICIPANTE B, informação verbal, grifos nossos, 2009).

Quanto às formulações feitas pelo participante (A), embora não tenha expressado como se caracteriza o sistema local, deixa evidente certa insatisfação nas formas de condução dos processos educativos, destacando:

(...) precisa ser modificado para não ir à bancarrota nos sentidos: ético, da própria questão do conhecimento. O nosso ensino, sobretudo, em Barreiras é totalmente técnico, voltado para passar em vestibular, em concurso e não forma exatamente o cidadão.

A caracterização de sistema evidenciada pelos participantes (A, B, C e D) expressa, em certa medida, o sentido de conjunto, embora se observe uma visão parcial, quando confrontada com o pensamento de Guthrie e Reed (1986), Morgan (1996), Gadotti (1993) e Saviani (2008). Esses autores consideram sistema como conjunto de elementos, conjunto

de unidades organizadas, unidade de vários elementos intencionalmente reunidos.

Consideramos, todavia, que para constituir um sistema não é suficiente apenas a existência dos elementos, é mister que esses estejam intencionalmente articulados e com níveis de interação bem definidos.

Para compreender a organização do sistema de ensino de Barreiras, buscamos, junto aos participantes da pesquisa, saber qual “o lugar de cada órgão, nesse sistema”. Em face da questão apresentada, presumimos que, ao situar seu campo de atuação, identifica-se o olhar que cada sujeito possui acerca da sua função no órgão que representa, ao tempo em que reflete sobre esse “lugar que ocupa”, suas possibilidades de ação e participação na organização da educação local.

Para o participante (D), o lugar ocupado pelo seu órgão é estratégico. Em suas palavras:

É um espaço altamente estratégico (...) de formular políticas públicas. Ter o seu projeto (de articulação, com seus ideais, sua intencionalidade). Esses ideais devem ser articulados com os outros organismos (os conselhos escolares e os colegiados escolares). É um papel de formulação de políticas e de mediação para que ocorra efetivamente a educação do município de forma sistemática.

O participante (D) considera o órgão por ele representado “(...) um espaço altamente estratégico (...)”. Esse lugar, na sua concepção, é de formular políticas públicas e de mediação. Embora, os elementos apresentados se constituam como princípios inerentes aos sistemas de ensino, faltam elementos que revelem os meios que são utilizados na formulação das políticas públicas e possíveis estratégias de mediação. Nessa conjuntura, em nível local, a função de elaborar a política educacional do Município de Barreiras, conforme Decreto nº 037/2006¹¹ no seu artigo 5º, é de competência da Secretaria de Educação, em coordenação com o Conselho Municipal de Educação.

¹¹ O Decreto nº 037/2006 aprova o Regimento Interno da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer de Barreiras.

Quando o participante (D) faz referência a *ter o seu projeto* demonstra certa compreensão de que o órgão por ele representado assume a responsabilidade central de elaboração de um projeto educacional a partir das intenções e ideais de um órgão específico. Em tese, o projeto educacional reúne interesses de uma coletividade, desde sua elaboração à implementação, contando com respaldo técnico e político na organização sistêmica.

De outra parte, o participante (A) expressa uma opinião de que:

O espaço que a gente ocupa é muito pequeno, porque não se entendeu ainda o papel do conselho dentro da educação. A gente se esforça, com políticas públicas para reformar um pouco a educação. Mas é complicado, está tudo amarrado, não se consegue driblar as instâncias governamentais e impor certas coisas. (PARTICIPANTE A, informação verbal, grifos nossos)

Dessa forma, o participante (A) expressa uma crítica ao lugar que seu órgão ocupa, quando considera que “é complicado, está tudo amarrado, não se consegue driblar as instâncias governamentais”. Ao tempo em que apresenta seu desapontamento pela falta de entendimento dos órgãos governamentais no que se refere ao papel do Conselho na definição das políticas públicas.

Isso leva a pensar que as relações na definição das políticas públicas de educação no Município de Barreiras ainda não se efetivam de maneira articulada. Essa compreensão vai ao encontro da opinião do participante (D) quando destaca o papel estratégico de um órgão central, o que sugere papéis periféricos os demais órgãos no processo de organização do sistema local.

Para o participante (B), o espaço ocupado pelo órgão que representa se revela suficientemente claro, pois reconhece seu papel fiscalizador no contexto da organização sistêmica:

O Conselho do FUNDEB é o fiscal, funciona como ente à parte que fiscaliza a prefeitura, no que diz respeito à aplicação dos recursos na educação. A prefeitura não pode mandar dentro do FUNDEB (ENTREVISTADA B, informação verbal).

Observamos, ainda, que o participante (B) enfatiza que “a prefeitura não pode mandar dentro do FUNDEB”. De fato, as relações entre os órgãos que constituem um sistema não devem se estabelecer a partir do mando. Destarte, elas se baseiam em pressupostos de interação e articulação.

Ressaltamos, todavia, que o papel do referido órgão, no âmbito do sistema municipal de ensino, destina-se a exercer o controle social da aplicação dos recursos financeiros destinados à educação via FUNDEB. Consideramos, assim, que a opinião expressa pelo participante (B) deve-se ao fato de estar sob sua responsabilidade aferir irregularidades nas contas municipais relacionadas ao FUNDEB.

Nesse caso, este participante ao utilizar o termo *fiscal*, não destaca outras atribuições do órgão que representa. No entanto, conforme expressa a Lei 11.494/2007¹², compete também ao Conselho do FUNDEB, realizar o acompanhamento, controle social, comprovação e, por fim, a fiscalização dos recursos.

De outra parte, esse mesmo participante revela ainda algumas dificuldades no que se refere ao desenvolvimento das atividades inerentes ao órgão que representa:

¹² Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007 que Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

(...) Ao assumir o Conselho do FUNDEB, ha pouco tempo, eu vivi uma guerra para fazer funcionar. Mas é difícil, a prefeitura não manda as folhas para acompanhar, quando vem são sempre atrasadas, muitas vezes é preciso envolver a promotoria pública. Tudo é difícil, é preciso ficar atrás e as pessoas ficam te apontando, como se fosse coisa de outro mundo, como se o conselho estivesse fazendo coisa errada (...) (Participante B, informação verbal).

É oportuno destacar, no depoimento acima, as dificuldades enfatizadas pelo participante (B) na realização de atribuições específicas do órgão que representa. Para nós, as dificuldades e entraves apontados são, de certo modo, indicativos da falta de reconhecimento da importância e significado de determinados órgãos na organização do SME.

Ademais, essas dificuldades, em nosso entendimento, repercutem de forma negativa em na organização de um sistema de ensino, dificultando, de acordo com Cury (2008) e Saviani (1999), uma relação de conjunto com elementos que operem de maneira ordenada e com finalidades em comum.

Ainda no que se refere às dificuldades de funcionamento, o participante (C) também identifica entraves e dificuldades na relação entre os órgãos que compõem o sistema:

O Conselho se esbarra em certas burocracias, na questão de que todos somos voluntários, e os pais de alunos nem sempre comparecem às reuniões. A gente tem brigado, algumas vezes, com a secretaria de educação porque ela não entende que quando o conselho atua é porque a gente quer que melhore.

Entendemos, portanto, que os Conselhos possuem, dentre outras atribuições, a responsabilidade de promover a interação entre as aspirações da sociedade e o Estado, em sua atuação direta com o Município. Esses órgãos expressam, segundo Teles (1994), ideais e percepções que estão por trás de uma dinâmica política que ultrapassa o setor educacional.

A partir das afirmações dos participantes observamos que alguns órgãos gozam de melhores condições de funcionamento que outros. Isto é,

não há uma uniformidade em termos de condições para o desempenho das funções inerentes às suas responsabilidades no âmbito do sistema de ensino. Podemos considerar que tal situação é peculiar a um sistema em vias de consolidação.

Percebemos também que há uma oscilação nos depoimentos, no que se refere ao lugar ocupado pelos órgãos que constituem o sistema de ensino municipal, na medida em que cada representante de órgão expressa certo isolamento em relação ao conjunto.

Observamos, de outra parte, manifestações de conflito no sentido de assegurar um espaço mais efetivo na organização do sistema para fazer cumprir suas funções legais. Esse cenário de conflitos é salutar para o avanço dos processos democráticos em nível local, assim como para a consolidação do sistema de ensino. O conflito pressupõe que há inércia, aceitação integral àquilo que se apresenta como imposição.

4.2.2 Planejamento das ações educacionais: a relação entre os órgãos que integram o sistema

Do nosso ponto de vista, as discussões acerca do planejamento das ações educacionais estão intimamente relacionadas à dinâmica de uma organização sistêmica, na medida em que o planejamento pode se constituir em um mecanismo essencial na articulação desse sistema.

Nesse intento, Saviani (1999) mostra a íntima articulação entre organização de sistemas de ensino e planos de educação no âmbito dos Municípios. Esse autor considera que um sistema resulta de atividade sistematizada, pautada na intencionalidade de realizar determinadas finalidades: *Com efeito, sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante* (Saviani 1996a, p. 80).

Dessa forma, buscamos saber junto aos participantes de nossa pesquisa, como é realizado o planejamento das ações educacionais entre

os órgãos que integram a educação local. Sobre esta questão, o participante (D), faz referência ao Plano Municipal de Educação, expressando:

Nós estamos elaborando o Plano Municipal de Educação, previsão para junho de 2010 ele vai nortear o planejamento estratégico da SME. Nós temos reuniões quinzenais onde avaliamos as ações que estão ocorrendo efetivamente e buscando feedback. As reuniões para a elaboração do nosso projeto pedagógico são mensais (PARTICIPANTE D, informações verbal. Grifos nossos).

A partir da opinião do participante (D), observamos que o Município de Barreiras, embora tenha instituído seu sistema municipal de ensino, assim como os órgãos que o integram, não possui, ainda, um Plano Municipal de Educação (PME), bem como um plano articulado de ações. Essa afirmação se constata também pela falta de documentos oficiais que mencionem a existência de um Plano de Educação. Todavia, em meados de 2009 foi instituída uma comissão geral e as comissões temáticas para elaboração do referido Plano¹³.

A iniciativa de elaborar o Plano Municipal de Educação no Município acompanha o processo desencadeado em nível nacional de elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

No caso do planejamento no âmbito do município de Barreiras, o participante (A) critica o atual processo de elaboração do Plano Municipal de Educação como mecanismo que contempla a ideia do planejamento coletivo:

(...) não existe essa interação entre esses órgãos (...) a gente se reúne apenas com a secretaria. Reúne-se só ocasionalmente, quando vai fazer o Plano Municipal de Educação e, mesmo assim, eu não vejo a participação de alguns conselhos que deveriam estar. (PARTICIPANTE A, informação verbal).

¹³ A Comissão Geral e as Comissões Temáticas para a elaboração do Plano Municipal de Educação – PME do Município de Barreiras-BA, foram instituídas por meio do Decreto nº 053 de 16 de junho de 2009.

O Participante (A) evidencia que as reuniões para a elaboração do Plano de Educação não se constituem mecanismo suficiente para estabelecer a interação entre os órgãos que integram o sistema de ensino, mesmo porque não contam efetivamente com a participação de todos os órgãos integrantes do sistema neste processo.

Observamos, de outra parte, que o Participante (B) argumenta em favor de outras estratégias de planejamento envolvendo os órgãos que integram o sistema. Em suas palavras, *deveria ter a câmara do FUNDEB. Acho que o município ainda não viu essa necessidade, a câmara se reuniria para discutir, mas não existe.*

O Participante (B) expressa ainda:

Na verdade, planejamento hoje, não ocorre. Existe um cronograma de execução de ações do conselho. Em parceria com os outros órgãos não existe. A secretaria está dentro de cada conselho e se mobiliza de acordo com as necessidades. Esse espaço para planejamento não existe (PARTICIPANTE B, informação verbal).

Nesses termos, esse participante dá certa ênfase e reclama por um planejamento coletivo. O órgão que representa se trabalha de maneira isolada para tentar realizar suas ações, contando com a representação de, pelo menos, um servidor da SME, conforme exigência legal¹⁴.

Na mesma perspectiva de entendimento, o participante (C) expressou:

Cada um trabalha em sua área. Infelizmente, não há esse planejamento. Cada um dentro do seu conselho tenta dar o encaminhamento como pode, nem sempre a gente tem o apoio da secretaria de educação e da prefeitura. O ideal seria realmente esse planejamento para tentarmos trabalhar em conjunto, já que todos os conselhos estão ligados diretamente à educação, mas, infelizmente, não há. Esse planejamento nunca ocorreu, cada ação é pensada no âmbito do seu conselho e são documentadas. Quando há algum problema nós chamamos a Secretaria (PARTICIPANTE C, informação verbal).

¹⁴ O Regimento Interno do Conselho Municipal de Acompanhamento e controle Social do FUNDEB no Município de Barreiras – BA, expressa em seu Artigo 3º que trata da Composição do Conselho, inciso I – a representação do Poder Executivo Municipal por meio de 2 (dois) membros. Essa composição se dá fundamentada na Lei 11.494/2007.

Do exposto, consideramos que a maioria dos participantes de nossa pesquisa, destacam fragilidades no que se refere ao planejamento das ações educacionais, indicando que encontram dificuldades de articulação para a construção do Plano Municipal de Educação.

Caso o Plano possa evidenciar uma intencionalidade com explicitação de objetivos e metas, traçados com base em um diagnóstico das necessidades, acreditamos, que a partir dele são gerados os processos de articulação e interação. Em contrapartida, no caso do Município de Barreiras, é forte a queixa em torno da elaboração do Plano, porque não se consegue reunir os elementos necessários à constituição de um trabalho coletivo, democrático e participativo.

Nesse sentido, a recente iniciativa de elaboração do Plano Municipal de Educação, embora revestida de significado no âmbito do Município, em favor do cenário que se desenha em torno da política educacional, parece não suprir ou agregar às demandas de planejamento na organização do sistema local.

O processo de organização dos Sistemas de Ensino e a elaboração dos Planos Municipais de Educação possibilitam às administrações locais, em sintonia com suas populações, a ressignificação dos processos de construção da qualidade da educação pública, de articulação e interação em uma perspectiva sistêmica de educação.

De modo geral, os depoimentos revelam compartilhar a ideia de um órgão central com responsabilidade pela articulação e interação das ações entre eles. Alguns participantes apontam culpados e se sentem presos às amarras das instâncias governamentais. Pelo visto, não vêm saída. O funcionamento dos órgãos constitui-se em ato burocrático e de pouca influência nos processos de constituição das ações do sistema municipal de ensino.

4.2.3 Funcionamento do sistema de ensino: Leis e Normas como dispositivas no processo de articulação e interação.

A partir das prerrogativas legais conferidas aos entes federados para constituírem sistemas próprios de ensino, os Municípios que assim o fizeram, passaram a exercer também, autonomia em sua regulamentação. Dessa forma, podem deliberar sobre seus sistemas, com a criação de Leis, Decretos e Regimentos. Nesse sentido, a legislação local pode constituir-se como dispositivas no processo de articulação e interação entre os órgãos que o integram.

Nesse cenário, como já evidenciado, muitos dispositivos ligados à organização do Sistema Municipal de Ensino de Barreiras foram elaborados. Não obstante, cada órgão integrante do sistema local possui uma Lei de criação e Regimentos próprios. Essa constatação revela que tais dispositivos, legalmente instituídos, favorecem a articulação e a interação do sistema de ensino local.

A esse respeito o conjunto das concepções dos participantes (A, B e C) expressam entendimentos similares:

Não são dispositivos de articulação e interação. Hoje o Conselho Municipal está até mais atuante, antigamente a prefeitura deliberava e divulgava (PARTICIPANTE B, informação verbal).

Entre os órgãos não há interação, somente entre o próprio Conselho. Como não tem interação com os outros órgãos, não existe nada que faça essa articulação, as políticas públicas são desintegradas (PARTICIPANTE A, informação verbal).

É aquela mesma questão de trabalhar em conjunto, não há essa visão, pelo menos até aonde eu tenho conhecimento. As Leis não falam em se reunir, em se montar uma mesa e reunir todos os conselhos para deliberar sobre os assuntos. É aquela questão, cada um no seu âmbito (PARTICIPANTE C, informação verbal).

Nos depoimentos, há a prevalência de ações isoladas no âmbito de atuação de cada órgão, destacando ainda, um entendimento de que os dispositivos legais que regulamentam o Sistema de Ensino local carecem de aspectos que definam a ocorrência de articulação e interação.

Entretanto, ao confrontarmos as opiniões expressas pelos depoentes com alguns dispositivos legais que regulamentam os órgãos integrantes do sistema de ensino de Barreiras, consideramos certo descompasso nas informações.

Destacamos, a título de ilustração, alguns artigos do decreto nº 037, de 16 de outubro de 2006, que aprovam o Regimento Interno da Secretaria de Educação que se refere a uma ação coordenada entre a SEC e o CME na formulação da política educacional:

I. Capítulo II – Finalidade e Competência. Art. 5º (...) área de competência: Formular a política de educação do Município, em coordenação com o Conselho Municipal de Educação.

Além disso, destacamos também alguns artigos e incisos da Lei nº 772, de 17 de setembro de 2007, que “Altera a Lei nº 252/1994, integra a Câmara do FUNDEB ao Conselho Municipal de Educação, conforme estabelece a Lei nº 11.494/2007 e dá outras providências”, nos quais reconhecemos indicativos de uma atuação de conjunto.

Art. 1º - O Conselho Municipal de Educação de Barreiras – BA, integrante do Sistema Municipal de Ensino, criado pela Lei Municipal nº 252/1994, fica alterado pela presente Lei nas suas competências (...)

Art. 3º - Compete ao conselho Municipal de Educação, as seguintes atribuições, dentre outras:

II. aprovar as diretrizes maiores da política educacional do Município de Barreiras – BA; analisar e aprovar o Plano Municipal de Educação e outros planos, Projetos e Programas ligados a Área Educacional; (...) VII. baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; (...) XIX. mobilizar a sociedade civil e o Estado para a garantia da gestão democrática-participativa nos órgãos e instituições públicas do Sistema Municipal de Ensino – SME (...); XXI. conferir as prestações de contas referentes ao FUNDEB.

Nossa intenção em destacar alguns aspectos desses dispositivos legais é demonstrar que, recentemente, foram feitas alterações no conjunto de normas e regulamentos em nível local. Consideramos que alguns dispositivos legais, demandam, em certa medida, relações de interação e articulação.

Com efeito, a compreensão evidenciada pelo participante (D) com relação aos dispositivos legais, apresenta um ponto de vista diferente daquele revelado pelos participantes (A, B e C). Para esse sujeito, os dispositivos legais em Barreiras são propositivos de relações de articulação e interação:

Claro! Numa república não existe sistema municipal de ensino ou sistema nacional ou sistema estadual, sem você ter a legislação, sem o respeito às normas. Todas as decisões devem passar pela aprovação do conselho, essas decisões deverão ser acatadas pelo executivo municipal, pela secretaria de educação, essas leis são publicadas no Diário Oficial do Município e a partir desse instante elas deverão ser cumpridas se não, nós vamos responder civil e criminalmente. O CME e a SEC e os CEE. Enfim... tem toda uma articulação e no caso do sistema municipal é o CME o orientador e o normatizador, um parceiro da Secretaria Municipal, com relação às Leis, seguindo é claro as decisões Federais e Estaduais (PARTICIPANTE D, informação verbal).

Dessa forma, o participante (D) expressa características próprias de um Estado Democrático de Direitos, destacando o respeito às normas e Leis sob pena de responder *civil e criminalmente*. Destaca ainda a função do Conselho Municipal de Educação *como orientador e normatizador, um parceiro da Secretaria de educação com relação às Leis*.

Todavia, esses mecanismos parecem não se efetivar integralmente nas relações entre os órgãos que integram o sistema local. Se retomarmos às opiniões expressas pelos participantes (A, B, e C) é possível observar que prepondera um entendimento de que os processos de articulação e interação no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Barreiras não são considerados efetivos.

Podemos assim considerar que os dispositivos legais oficializados no âmbito do Município de Barreiras em consonância com a legislação Federal

e Estadual, de certo modo, demandam uma relação de conjunto, articulada e com níveis de interação. Nessa perspectiva, é possível supor que o conhecimento acerca dos dispositivos legais por parte dos representantes dos órgãos parece insuficiente para transformá-los em ações concretas.

De outra parte, nos parece conveniente ressaltar que o fato de existirem as Leis, não significa supor que as práticas e relações entre os órgãos que integram o sistema municipal serão magicamente alteradas.

4.2.4 Articulação e Interação entre os órgãos que integram o sistema municipal de ensino de Barreiras-BA

A organização de um sistema de ensino pressupõe interação e articulação entre os órgãos que o integram de modo que se realizem ações planejadas e articuladas em torno das questões educacionais (GADOTTI, 1993; BORDIGNON, 1989) Entendemos, pois que organizar um sistema de ensino pressupõe a reunião de um conjunto de elementos ordenados para se alcançar um determinado objetivo.

Nessa perspectiva, para melhor compreendermos as relações de articulação e interação no Sistema Municipal de Ensino de Barreiras, nossa pesquisa buscou saber ainda, a partir dos representantes dos órgãos que o integra, como se desenvolve o processo de tomada de decisões, a co-responsabilidade de cada órgão integrante do sistema em relação ao desenvolvimento da educação local, e por último, quais os fatores considerados por eles como facilitadores e inibidores na relação de articulação e interação nesse sistema.

No que diz respeito ao processo da tomada de decisão acerca das questões educacionais em Barreiras, o participante (A) assim se expressou:

Nós tomamos a decisão lá e mandamos para a Secretaria de Educação, às vezes chamamos a secretária ou um técnico de lá para nos ouvir, discutir, é a única interação que temos. Deliberamos, o que não significa que vão seguir, por que o Conselho ainda não tem importância na cabeça dessas pessoas, pois sempre foi um Conselho capacho que se reunia uma vez a cada seis meses por ano, apenas para constar e muitos Conselhos ainda são assim. A gente fica desestimulado por que as normas e deliberações do Conselho não são cumpridas, não se obedece e fica complicada a relação. (PARTICIPANTE A, informações verbais, grifos nossos).

A opinião do participante (A) indica que as decisões acerca das questões educacionais, na maioria das vezes, são tomadas de forma isolada. Mesmo quando é possível contar com a representação de outro órgão, nesse caso, a Secretaria de Educação, essa ação não parece configurar-se como uma relação efetiva de reflexão conjunta. As decisões são tomadas e comunicadas.

Novamente, sobressai um sentimento de descrença em relação à ação dos órgãos que integram o sistema local ao se destacar o desrespeito às deliberações do Conselho, que muitas vezes não são acatadas.

Ao referir-se a “Conselhos capacho” que existem “apenas para constar” apresenta uma visão impactante de pronto. Todavia, essa compreensão é um tanto comum no cenário nacional, conforme demonstra a análise realizada a partir dos dados do Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME), nos cadernos do Perfil dos Conselhos Municipais de Educação: *no campo consultivo, os conselhos têm sido pouco demandados pelo respectivo sistema de ensino, especialmente pelo respectivo Executivo, que em geral, decide sobre políticas e normas sem ouvir seu conselho* (BORDIGNON e PEREIRA, 2007, p. 41).

Da mesma forma, o participante (B), expressa um entendimento similar ao participante (A). Realça a forma colegiada de decisões, entretanto, restritas ao âmbito do órgão que representa não se estendendo ao sistema como um todo:

A tomada de decisões é feita pelo conselho coletivamente, tudo que vai fazer se reúne, debate, a opinião da maioria, os que têm o mesmo ponto de vista ganham e se toma a decisão. Isso dentro de cada conselho porque os conselhos não se comunicam. (PARTICIPANTE B informação verbal).

Não obstante, a opinião do participante (D) retrata a forma objetiva como são tomadas as decisões acerca das questões educacionais:

A SEC se tem propostas encaminha ao CME que aprova, ou se tiver alguma alteração ou sugestão, remete para a secretaria que avalia. Se não houver incompatibilidade entre o que foi solicitado e o conselho é encaminhado. Eles mandam para nós oficialmente a correspondência e é publicado no Diário Oficial. (PARTICIPANTE D)

De modo mais explícito revela uma relação muito simplista de resolver as questões educacionais, cujo princípio de ação se desenvolve de modo que um órgão propõe, o outro avalia, acata, ou sugere, caso não hajam divergências, oficializa-se. Isso demonstra, mais uma vez, que as questões educacionais não são discutidas e pensadas coletivamente pelos órgãos que integram o sistema de ensino.

Outro aspecto que sobressai, é indicado pelo participante (C). Esse sujeito expressa que muitas vezes os órgãos do sistema figuram, de certo modo, apenas para cumprir exigências burocráticas sem, no entanto, contar com o apoio do poder local, no que se refere às questões técnicas administrativas.

O Conselho foi instituído por que a prefeitura tem por obrigação, porque precisa de pareceres. O conselho tem batido de frente com a secretaria e tem deixado a desejar por que não consegue trabalhar, a gente se esbarra no setor financeiro da prefeitura. (PARTICIPANTE C).

Podemos observar que o participante (C) identifica problemas de ordem burocrática que interferem negativamente na relação do órgão que representa e os setores financeiros da prefeitura local. A viabilidade de recursos é imprescindível para o incremento e execução das políticas educacionais locais. De fato, nos parece que problemas dessa natureza dificultam o desenvolvimento do sistema de ensino.

Em síntese, não encontramos discrepâncias entre as opiniões dos participantes (A, B, C e D) no que se refere ao processo de tomada de decisões envolvendo questões educacionais. Observamos que as relações evidenciadas, de certo modo, se caracterizam pela pouca articulação entre os órgãos, dificuldades com a burocracia e certa centralização da SME.

Essa compreensão ganha destaque maior, quando perguntamos aos participantes da pesquisa sobre a co-responsabilidade dos órgãos que compõem o sistema em relação ao desenvolvimento da educação local. Dessa forma, apresentamos o entendimento dos sujeitos entrevistados.

Assim se expressou o participante (B):

Na verdade, é importante até para que o todo fique bem. Se cada órgão não tiver inteirado nesse sistema, não vai colaborar para a educação do município. Todos os conselhos têm o que contribuir e quando não tratam dos problemas coletivamente geram-se conflitos/problemas que poderiam ser evitados. Hoje, os conselhos não têm essa parceria porque muitas vezes isso incomoda, deveria haver, mas não há. Cada conselho vai se virar para que pelo menos, suas atribuições sejam cumpridas. (PARTICIPANTE B, informação verbal).

Podemos observar que o participante (B), procura evidenciar a importância de cada órgão na organização do sistema: "...é importante até para que o todo fique bem..." e ratifica a necessária contribuição de um pensar coletivo na prevenção de problemas. De outra parte, realça a falta de interação entre os órgãos que integram o sistema de ensino local, enfatizando a persistência de cada órgão no sentido de fazer cumprir o seu papel.

É importante ressaltar, que o participante (A) refere-se a co-responsabilidade como "praticamente inexistente" o que nos permite inferir que, de certo modo, paira uma falsa compreensão de que essa participação precisa ser concedida. Nesses termos, o participante (C) expressa que assumir responsabilidades é "...fundamental. Não é porque não tenho filho na escola pública que não vou me interessar..."

De outra parte, o Participante (D) entende que a co-responsabilidade dos órgãos no Sistema de Ensino de Barreiras, está sendo efetivamente assumida:

Avalio que temos esses conselhos de forma articulada e funcionando com reuniões sistemáticas e atuando efetivamente. Recebo semanalmente documentos dos conselhos. Além disso, temos a atuação das associações de professores para que se cumpra a legislação e essa idéia da qualidade. Os conselhos fiscalizam como os serviços estão sendo prestados e mandam esse feedback...(PARTICIPANTE D)

Essa posição nos leva a pensar que a atuação dos órgãos, legalmente instituídos, fica ou está, restrita à realização de reuniões, encaminhamento de documentos e fiscalização de serviços prestados.

Todavia, essa percepção não basta para compreender a organização sistêmica. Tal organização requer a existência de elementos que se relacionem numa perspectiva coordenada, operando de maneira coerente, articulada.

A propósito de identificação, apresentamos a seguir a percepção dos participantes da nossa pesquisa, acerca dos processos de articulação e interação entre os órgãos que integram o Sistema Municipal de Ensino de Barreiras. Assim se expressaram:

Não existe interação (PARTICIPANTE A).

Não se dá. Até que com a SEC há uma certa conexão, por que indiretamente precisamos da ajuda dela. Com as escolas fazemos até alguma intervenção, mas não é uma interação (PARTICIPANTE B).

Existe demanda por articulação e interação só que ela se esbarra na falta de tempo e previsão para o diálogo (PARTICIPANTE C).

Através da representatividade, existe uma composição determinada pela Legislação Federal. E fazemos parte dos conselhos com representante da secretaria, de pais de alunos, da sociedade civil organizada, do poder executivo, das universidades, existe toda uma legislação... e esse trabalho acontece em forma de articulação, de mediação e de parceria com a SEC. As decisões são encaminhadas oficialmente. (PARTICIPANTE D)

Conforme expressa a maioria dos participantes (A, B e C) os processos de articulação e interação ou são considerados inexistentes ou limitados à relação com um órgão ou outro, a exemplo do que anuncia o participante (B): *...até que com a SEC há certa conexão, por que indiretamente precisamos da ajuda dela...* E o participante (C) enfatiza a necessidade de articulação e interação em face das demandas no contexto do sistema

A compreensão do participante (D) se diferencia dos demais, na medida em que o processo de interação e articulação ocorre pela representatividade da sociedade civil nos órgãos do sistema e de encaminhamentos oficiais a partir de decisões e solicitações.

A expressão utilizada pelo participante (D), “os conselhos fiscalizam como os serviços estão sendo prestados”, evidencia, mais uma vez, concepção limitada da função dos órgãos que integram o sistema. A nosso ver, faz-se necessário, como indica o participante (B), resgatar o elemento integralizador dialogando acerca das questões educacionais de forma coletiva. Assim, seria possível dirimir conflitos e evitar problemas, realizando o valor social da educação.

O conjunto dos enunciados sistematizados pelos participantes acerca de articulação e interação enfatiza a pouca importância destinada a uma relação mais unívoca entre os elementos integrantes do sistema local. Com efeito, a nosso ver, falta intencionalidade em reunir os vários elementos do sistema, de modo a formar um conjunto coerente e operante (SAVIANI, 1999).

4.2.4.1 Fatores inibidores e facilitadores da integração e articulação do Sistema Municipal de Ensino de Barreiras

Postulamos, neste estudo, a ideia de que a opção em organizar um Sistema Municipal de Ensino envolve decisões de caráter político, ético e técnico, as quais podem inibir ou facilitar o processo de articulação e interação entre os órgãos que integrem este sistema. No Município de Barreiras – BA, os fatores inibidores se destacam frente sua organização, em detrimento dos fatores facilitadores.

Fatores inibidores

Os dados indicam que os fatores inibidores se manifestam na organização do sistema de ensino em decorrência de questões diversas. Dentre elas, os participantes destacaram: aspectos culturais; burocracia; falta de abertura para o diálogo; pouca participação; a pouca vivência dos processos de gestão democrática; descumprimento das Leis; falta ou escassez de recursos e inexistência de um Sistema Nacional de Educação.

Para o participante (A), por exemplo, ainda estamos presos a um tipo de cultura em que as questões de interesse político-partidária se sobressaem: ...Um fator muito inibidor é a cultura provincialista. É uma cultura um pouco de coronéis que paira sobre a cabeça das pessoas. Existe uma concepção de que o cargo político está acima de tudo...(PARTICIPANTE A).

Ao referir-se aos aspectos culturais, o participante (A) demonstra mais uma vez que alguns interesses individuais se sobrepõem aos coletivos, o que possivelmente interfere de forma negativa no processo de organização sistêmica.

De outra parte, o participante (B) destaca outros dois fatores inibidores:

A falta de cumprimento da lei e até falhas na legislação. Existe também a pouca participação dos conselheiros nas reuniões e é muito difícil. É raro ocorrer reunião com mais de seis membros. Os pais, até que vão, de vez em quando, os estudante nunca vão às reuniões (PARTICIPANTE B).

Observamos que esse participante apresenta aspectos relevantes à organização de um sistema de Ensino. Reforça nosso entendimento de que as Leis por si não bastam e destaca um fator essencial à materialização dos processos de funcionamento da gestão dos processos democráticos, a participação.

Na perspectiva do participante (C) outro fator primordial está ausente na relação entre os órgãos que integram o sistema de ensino municipal de Barreiras, o diálogo: "... A falta de diálogo com a secretaria e prefeitura" (PARTICIPANTE C).

Por outro lado, o participante (D) elenca alguns fatores que considera inibidores da articulação e interação na organização do sistema de ensino de Barreiras:

Eu não estou conseguindo ver fatores que inibam. Talvez, esse ano nós tenhamos, por exemplo, a *diminuição dos recursos enviados a educação e ao município*. A gente gostaria de ter os conselhos mais equipados, em infra-estrutura, de ter pessoal e não conseguimos fazer aquilo que gostaríamos. Também a questão da *vivência democrática*, que é uma construção, não é algo velho, é algo novo, e muitas vezes não estamos acostumados a trabalhar com a democracia e quando alguém faz uma crítica a gente tende a achar isso negativo quando devíamos entender como algo positivo. *A gente precisa aprofundar mais essa idéia da gestão democrática*, pois é na gestão democrática que você vai colocar seu ponto de vista e respeitar o outro, buscar a unidade na diversidade. Outro fator impactante é a *falta de um sistema nacional articulado e mais recursos para a educação*, o que traria escolas mais bem equipadas, conselhos muito mais estruturados e facilitaria na estruturação daquilo que a gente quer que é um ensino de qualidade e não se faz qualidade sem dinheiro, no Brasil nem em canto nenhum. Se no Brasil hoje tivesse um sistema nacional de educação e se mais recursos fossem repassados ao município, seria possível melhorar a infra-estrutura, o pessoal o que ajudaria aqui na base, na ponta, que é o município. (PARTICIPANTE D, informação verbal, grifos nossos).

Nesse sentido, o participante (D) expressa sua crítica à ausência de um Sistema Nacional de Educação, cujos reflexos de fracasso em sua perspectiva nacional, impactam na organização de sistemas locais.

Atrelado a isso, enfatiza os aspectos financeiros, mais especificamente a insuficiência de recursos para gerir os processos educativos. Em sua opinião, isso repercute nas possibilidades de apoio de caráter estrutural aos Conselhos, como também na qualidade do ensino.

Ao referir-se aos processos de gestão democrática, demonstra que se trata de algo novo, da qual se requer maior vivência para aprender a se relacionar nesse contexto.

Aqui se situa, portanto, o entendimento de que não se faz democracia por decretos, é necessário desenvolver a vivência democrática com mudança de atitudes e mentalidades. A construção da democracia inclui a participação como afirmação de interesses e anseios.

Fatores facilitadores:

Por um lado, percebemos que os fatores considerados como inibidores da articulação e interação na organização do sistema municipal de ensino de Barreiras são preponderantes. Por outro, destacamos apenas um indicado como facilitador, conforme a visão de um dos participantes da nossa pesquisa. O participante (D) destaca as novas demandas pelos processos de gestão democrática, como elemento facilitador da integração e articulação do Sistema Municipal:

[...] *a questão da democracia* de se estar pensando a educação com os diversos segmentos. No caso, cada conselho desses representa um segmento da sociedade civil e essa é uma boa articulação, um bom nível de integração, por que você está ouvindo o ponto de vista de todos (pais, alunos, professores, sociedade civil organizada e também do poder público). Esse estilo de composição dentro de uma visão sistêmica em que se envolve todos os conselhos fortalece a idéia que está na Constituição Federal e na LDB que *a gestão democrática e participativa* (ENTREVISTADA D, informação verbal, grifos nossos).

Na visão do participante (D) a gestão democrática, é fator crucial na organização do sistema municipal de ensino de Barreiras. Apresenta-se como mecanismo que permite a representação de segmentos diversos no que se refere ao processo de tomada de decisões educacionais.

Com efeito, a gestão democrática está inserida no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras, cujos efeitos incidiram na gestão do sistema educacional. Dessa forma, é inquestionável seu significado como mecanismo de articulação e interação em uma perspectiva de organização sistêmica da educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nossas análises indicam que as iniciativas em torno da organização da educação no Brasil, não constituem algo novo. São temas recorrentes que, a nosso ver, acompanham a formação do Estado Nacional, sobressaindo-se em alguns momentos com perspectivas promissoras que ganham maior ênfase apenas nos anos de 1980 e 1990, momento em que o poder público central deixa expressa responsabilidades específicas às instâncias locais pelo ensino.

No que se refere ao Município de Barreiras-BA, é possível destacar, que antes do período referido acima, são percebidas evidências de algum nível de organização da educação. Isso em função da existência de uma rede de ensino, que vinculava-se à Secretaria Estadual de Educação, em uma relação de subordinação, com pouca capacidade de decisão ou autonomia, reservando-lhe a execução e parte da manutenção do ensino.

Nas duas últimas décadas do século XX, com as prerrogativas constitucionais concedendo a possibilidade de responsabilização pela organização de sistemas de ensino aos Municípios, por meio do regime de colaboração, o Município de Barreiras opta pela criação de sistema próprio. Nesse intento, nossa pesquisa explorou os caminhos percorridos por esse Município, no sentido de instituir seu sistema próprio de ensino, realçando os órgãos consultivos, deliberativos e executivos que integram esse sistema de ensino local, sobretudo suas perspectivas de articulação e interação.

No tocante à caracterização do sistema de ensino local, ficou evidenciado certa inconsistência conceitual em relação àquilo que compreende e se requer de um sistema de ensino, mais especificamente quanto aos seus elementos, sua concepção e papéis próprios, com vistas ao alcance de objetivos comuns. Isso foi percebido a partir da concepção indicada acerca de sistema, como algo de natureza genérica. Ao mesmo tempo, sobressaem sentimentos de descrença quanto ao funcionamento do sistema de ensino local, especialmente no que se refere aos processos de articulação e interação.

Na perspectiva político-administrativo-pedagógica, ainda persiste a insuficiência de sistematização quanto ao lugar de cada órgão junto ao sistema de ensino local, sobretudo em relação a funções coletivas que envolvam o planejamento das ações educacionais. Essa ação não se efetiva pela possível impossibilidade evidenciada em se reunir para dialogar, deliberar coletivamente e avaliar.

Ademais, as questões referentes ao planejamento das ações educacionais, expressam fragilidades, indicando dificuldades de articulação para a construção do Plano Municipal de Educação. Prevalece assim, uma perspectiva de participação tutelada, e não como mecanismo de representação e participação política.

As dificuldades e entraves são sinalizados, delineando falta de reconhecimento da importância e significado dos órgãos na organização do SME, o que repercute de forma negativa na organização de um sistema de ensino, dificultando uma relação de conjunto, ordenada e com finalidades em comum.

Sobressaem relações de pouca reflexão, debate e problematização em torno da política pública educacional do Município. Tal situação nos levou a considerar que ainda não se materializou uma relação equânime entre os órgãos que integram o sistema local, bem como a identificar uma pulverização das ações, acentuadas pela reduzida autonomia no processo de tomada de decisões dos conselhos, pela falta de comunicação e interação entre os órgãos.

Tensões e conflitos são mencionados com frequência pelos participantes da pesquisa quando se referem a uma atuação mais efetiva pelos órgãos que integram o sistema de ensino. Entendemos, assim, que o sistema de ensino de Barreiras carece de espaços mais efetivos de gestão democrático-participativa, embora apontem para essa direção.

A pesquisa evidenciou, também, que as normas, bem como as orientações oficiais e institucionais não se constituem como efetivos dispositivos do processo de articulação e interação, sobressaindo pouco conhecimento por parte dos entrevistados acerca do escopo legal que norteia as relações entre os órgãos integrantes do SME. Muitas vezes,

esses órgãos figuram apenas, para cumprir exigências burocráticas e mecânicas.

Por fim, existe o desafio em estabelecer relações de articulação e interação entre os órgãos que integram o sistema de ensino de Barreiras, pois ainda permanecem a hierarquização e isolacionismo entre esses órgãos em detrimento de estratégias que concentrem esforços em favor da educação local. Há tentativas de fazer evidenciar a existência de um órgão administrativo central que realça relações de subordinação pelos demais órgãos que integram o sistema.

Com efeito, a organização de um sistema de ensino, como empreendimento que exige esforço coletivo, sistemático e contínuo, demanda o envolvimento de muitos fatores como, por exemplo, o planejamento, a articulação política, o preparo técnico dos profissionais que integram esse sistema, um sistema de informações e comunicação, entre outros. Quanto aos sujeitos, entendemos que devem possuir compreensão e atuação consciente dos processos de planejamento, coordenação e deliberação de resultados.

Ademais, são esses sujeitos que, de fato, dão a conotação ao sistema, orientados por um conjunto de normas, de valores conceituais, políticos, sociais e éticos que produzem representações dessa realidade multifacetada. Nesse ínterim, os pressupostos de institucionalização e desenvolvimento de organização de um sistema de ensino não são vazios de significado, sua conotação política e epistemológica pode efetivar-se subsidiada por diferentes concepções, intenções e modelos.

A nosso ver, a organização de um sistema de ensino deve pautar-se em uma relação de conjunto, na qual seus elementos constitutivos operam de maneira autônoma, com a devida interação, tendo em vista uma intencionalidade coletiva, um objetivo comum para a educação.

É possível dizer que ainda prevalece certa inconsistência no tocante ao sentido e aos elementos constitutivos do SME de Barreiras, bem como certa fragilidade nas diretrizes, políticas e ações para a efetivação da educação municipal.

Pode-se dizer que, de modo geral, há esforços sendo empreendidos, bem como ações significativas dos agentes institucionais do campo da

educação local. Todavia, há a necessidade de maiores iniciativas no sentido da articulação e interação, maiores discussões a respeito da existência dos elementos que integram o SME, da efetivação do planejamento da educação, para evitar a fragmentação e descontinuidade na organização do sistema de ensino local.

Na realidade, ao optar pela criação de sistema próprio de ensino, é importante não perder de vista as responsabilidades a serem assumidas pelo poder local, dentre as quais destacamos a organização, o planejamento, a delimitação de suas competências político-pedagógicas, administrativas e financeiras. Nessa delimitação e definição, é importante que haja permanente e sistemático diálogo entre os órgãos que integram tal sistema.

Do estudo, pôde-se concluir que a opção em instituir um sistema municipal de ensino pode não significar, necessariamente, em um processo de rupturas das formas burocrática e hierárquicas de se pensar as organizações. No que diz respeito ao Município de Barreiras, estratégias de articulação e interação são praticamente inexistentes.

Por fim, de modo geral, os dados e as informações da pesquisa indicam que a efetiva articulação e interação no sistema de ensino na esfera do Município de Barreiras-BA, encontra-se em estágio embrionário, levando-nos a entender que a organização sistêmica no âmbito desse Município é uma possibilidade.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. **Organização da Educação Nacional**: na constituição e na LDB. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1998.

ALVES-MAZOTTI, Alda Judith. O método nas ciências sociais. In: ALVES-MAZOTTI, Alda Judith e GEWANDSZNAJDER. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira/ Thomson Learning, 1999.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. O Estado, a Política Educacional e a Regulação do Setor na Educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto. **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

BARREIRAS/ BA. **Lei Orgânica do Município de Barreiras**, de 04 de abril de 1990.

_____. **História**. Disponível em: <http://www.barreiras.ba.gov.br/historia-pdf/deseneco.php>. Acesso em 12 abril 2009.

_____. **Lei Municipal n.107** de dezembro de 1990. Dispõe sobre a criação de Secretarias e Conselhos Municipais.

_____. **Lei Municipal n. 153** de 02 de Junho de 1992. Dispõe sobre a criação do Conselho de Educação e Cultura.

_____. **Lei Municipal n. 252** de 26 de outubro de 1994. Altera a Lei n. 153 de 02 de Junho de 1992 que cria o Conselho Municipal de Educação que institui o Conselho Municipal de Educação.

_____. **Lei Municipal n. 404** de 31 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Barreiras e dá outras providências.

_____. **Lei Municipal Nº 771**, de 17 de setembro de 2007. Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB e dá outras providências.

_____. **Decreto Nº 053**, de 16 de junho de 2009. Institui a Comissão Geral e as Comissões Temáticas para elaboração do Plano Municipal de Educação – PME do Município de Barreiras e dá outras providências.

_____. **Decreto Nº 037**, de 16 de outubro de 2006. Aprova o Regimento Interno da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer e dá outras providências.

_____. **Regimento interno do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB** de 04 de agosto de 2008.

BEDÊ, Waldir Amaral. **Estrutura e Funcionamento do Órgão Municipal de Educação**. In: GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). *Município e Educação*. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire; Brasília, DF: Instituto de Desenvolvimento da Educação Municipal, 1993, 224p.

BERGAMO, Pedro. **Realidade e contexto**: local e regional. In: PDI da Faculdade São Francisco de Barreiras – FASB, 2001.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Senado Federal, 1988.

_____. **Lei nº 4.024** de 20 de dezembro de 1961. Lei de diretrizes e bases da educação nacional (artigos mantidos), 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. 1971.

_____. **Lei nº 9.394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário oficial da União. Brasília: n. 248, 23 dez., 1996.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2007**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em 05/02/2010.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão Democrática do Sistema Municipal de Educação**. In: GADOTTI, M. e ROMÃO, J. E. (Org.), *Município e Educação*. São Paulo, p. 135-171, Cortez, 1993.

_____. Genuíno. **Os Sistemas e os Conselhos de Educação**. Revista Textual, outubro de 2008.

_____. Genuíno & GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão da Educação: o Município e a Escola**. In: FERREIRA, Naura Syria Capareto e AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas**. São Paulo: IDESA, 2003.

COSTA, Jorge Adelino. **Imagens Organizacionais da Escola**. Edições ASA, 1996.

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

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação básica no Brasil**. In: Educação e Sociedade, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/ 2002 (p. 169 a 201)

DICIONÁRIO AURÉLIO, 2001.

DICIONÁRIO HOUAISS DE LÍNGUA PORTUGUESA, 2007.

FIALHO, Nadia Hage. **Universidade Multicampi**. Brasília: Autores Associados, 2005.

FREIRE, Ana Maria Araújo. **Analfabetismo no Brasil: da ideologia da interdição do corpo à ideologia nacionalista, ou de como deixar sem ler e escrever desde as Catarinas (Paraguaçu), Filipas, Madalenas, Anas, Genebras, Apolônias e Grácias até os Severinos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1993.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. (Orgs.) **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

_____, Moacir. **Sistema Municipal de Educação: estratégias para sua implantação**. In: Cadernos de Educação Básica, Série Inovações, Vol. 7, Brasília, MEC/INEP, 1994.

GARCIA, E. Walter. **Federalismo e Gestão Educativa no Brasil: notas para o debate**. In: *Gestão Educacional: o Brasil no mundo contemporâneo*. Revista Em Aberto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, v. 19, n. 75. p. 70-77 (jul. 2002) Brasília: O Instituto, 2002.

GERMANO, José Wellington. **Estado Militar e Educação no Brasil**. 2 ed, São Paulo: Cortez, 1994.

GONZALEZ REY, Fernando Luiz. **Pesquisa qualitativa em psicologia: caminhos e desafios**. São Paulo: Thompson, 2005.

GUTHRIE, W. J.; REED, R. J. **Educational Administration and Policy: effective leadership for American education**. Englewood, Cliffs: Prentice-Hall, 1986.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Os sistemas municipais de ensino e a nova LDB: limites e possibilidades.** In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

HALL, H. Richard. **Organizações: estruturas, processos e resultados.** Tradução: Roberto Galman. 8. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira.** Campinas, SP: Laplane, 2000.

MENEGHETTI, Francis Kanashiro. **Trabalho e educação em Maurício Tragtenberg,** Curitiba, 2009. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Paraná. 141p.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, N. H. **Sistema de ensino e inclusão social: o papel das redes de cooperação e de aprendizagem.** In: Tânia Maria Hetkowski. (Org.). Políticas Públicas e Inclusão Digital. Salvador: EDUFBA, 2008, v. 1, p. 245-264.

O MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA

(1932) Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006 - ISSN: 1676-2584. Disponível em www.histedbr.fae.unicamp.br/doc1_22e.pdf. Acesso em 03 jul 2009

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da Educação Brasileira: a organização escolar.** 17. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1937).** 29. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

ROMÃO, José Eustáquio; GADOTTI, Moacir. **A educação e o município: sua nova organização.** Brasília: MEC, 1993.

SANDER, Benno. **Sistemas e anti-sistemas na Educação brasileira.** In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 74, n. 177, p. 335-370, maio/ago.

SANFELICE, José Luís. **O Manifesto dos Educadores (1959) à luz da história.** Educ. Soc. [online]. maio/ago 2007, vol.28, n.99, pp. 542-557. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 10 de maio 2009.

SAVIANI, Demerval. **A Nova Lei de Educação: Trajetória, Limites e Perspectivas**. 5. ed. Campinas, SP. Autores Associados, 1999.

_____. **Política e Educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. 6. ed. Campinas, SP. Autores Associados, 2006.

_____. **Educação Brasileira: estrutura e sistema**. 10. e.d. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

_____. **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios**. In: Educação & Sociedade, ano XX, nº 69, Dezembro/99

TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um Direito**. 2. e.d. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

_____. **Meia vitória, mas vitória**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, v.37, n.86, abr./jun. 1962. p. 222-223. <http://www.prossiga.br/anisoteixeira/eng/artigos/meiavitoria.html>. Acesso em: 25 abril 2009.

TELLES, Vera da Silva. **Sociedade civil e a construção de espaços públicos**. In: Anos 90: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

WEREBE, Maria José Garcia. **30 Anos Depois**. Grandezas e Misérias do Ensino no Brasil. 2. ed. São Paulo, 1997.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA**Universidade do Estado da Bahia - UNEB****Departamento de Educação – Campus I****Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade****Curso de Mestrado**

Prezada Senhor (a),

Sou professora da Universidade do Estado da Bahia (UNEB/Campus IX - Barreiras) e aluna do Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade/**Curso de Mestrado** desta mesma Universidade. Integro a linha de pesquisa “Gestão e Desenvolvimento Local Sustentável”, desenvolvendo pesquisa sobre a “**Organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Barreiras-BA**”, sob orientação do Prof. Dr. Ivan Luiz Novaes.

Trata-se de uma pesquisa que tem por intencionalidade a reflexão, de caráter científico, com vistas a analisar como os órgãos que integram a educação do município de Barreiras se articulam e interagem na perspectiva de organizar o Sistema Municipal de Ensino.

Nesse sentido, sua contribuição é de fundamental importância para esta pesquisa. Por isso, conto com ela, mediante a **resposta a entrevista que segue**. Para tanto, faz-se necessário que os dados fornecidos reflitam a realidade, possibilitando assim, uma melhor investigação do assunto em foco.

Esclareço que as informações solicitadas serão trabalhadas de modo a preservar a identidade do informante, usadas para o fim exclusivo desta pesquisa.

Obrigada pela colaboração e apoio.

Rosa Maria Furtado
Pesquisadora

Fones: (77) 3612-2343/9971-7715

E-mail: rfurtado@uneb.br

Informações: Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade da
UNEB

Orientador: Prof. DR. Ivan Luiz Novaes

TEL. (71) 3117 2404

Barreiras - BA, 2009.

Local: _____ Data: ____ / ____ / ____

Assinatura: _____

DADOS PESSOAIS:

1. Nome completo:
2. Naturalidade:
3. Há quanto tempo reside em Barreiras? _____

4. **Qual o seu nível de formação?**

- Nível Médio
- Cursando Nível Superior
- Superior Completo
- Mestrado
- Cursando Mestrado
- Doutorado
- Cursando Doutorado

5. Há quanto tempo você atua na área de educação?

- menos de dois anos
- entre três e cinco anos
- entre seis e nove anos
- Mais de dez anos

6. Há quanto tempo você atua como Presidente do Conselho de Merenda Escolar?

DADOS CONCEITUAIS:

1. Como você caracteriza sistema municipal de educação?
2. Que espaço ocupa o órgão que representa junto ao Sistema de Ensino local?
3. Como ocorre o planejamento das ações educacionais entre os órgãos que integram o sistema municipal de ensino? Com que periodicidade esse planejamento é realizado?
4. As leis e normas que regulam o funcionamento do sistema de ensino em Barreiras são dispositivas no processo de articulação e interação entre os órgãos que o integram?
5. Como se dá a articulação e interação do Conselho de Merenda Escolar junto aos demais órgãos que integram o sistema municipal de ensino?
6. Como você avalia a co-responsabilidade dos órgãos que integram o sistema em relação ao desenvolvimento da educação local?
7. Como acontece o processo de tomada de decisões envolvendo os órgãos que integram o Sistema Municipal de Educação?
8. Que fatores você destaca como facilitadores da integração e articulação do Sistema Municipal de Ensino de Barreiras?
9. Que fatores você destaca como inibidores da integração e articulação do Sistema Municipal de Ensino de Barreiras?

**APÊNDICE B - QUADRO COMPARATIVO DAS ENTREVISTAS SEMI-
ESTRUTURADAS**



Universidade do Estado da Bahia – UNEB
Departamento de Educação – Campus I
Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade
Linha 03: Gestão e Desenvolvimento Local Sustentável

DADOS DAS ENTREVISTAS COM REPRESENTANTES DOS ÓRGÃOS QUE INTEGRAM O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE BARREIRAS - BA

Objetivo: Analisar as relações existentes entre o conteúdo e o processo de Organização do Sistema Municipal de Ensino de Barreiras – BA.

Questão de estudo: como os órgãos que integram a educação do município de Barreiras se articulam e interagem na perspectiva de organizar o sistema municipal?

QUESTÃO	SEC	CME	C. FUNDEB	CME
1. Como você caracteriza sistema municipal de educação?				
2. Que espaço ocupa o órgão que representa, junto ao Sistema de Ensino local?				
3. Como ocorre o planejamento das ações educacionais entre os órgãos que compõem o sistema municipal de ensino? Com que periodicidade esse planejamento é realizado?				
4. As leis e normas que regulam o funcionamento do sistema de ensino em Barreiras são dispositivas no processo de articulação e interação entre os órgãos que o compõem?				
5. Como se dá a articulação e interação do órgão que representa junto aos demais órgãos que integram o sistema municipal de ensino?				
6. Como você avalia a co-responsabilidade dos órgãos que integram o sistema em relação ao desenvolvimento da educação local?				

7. Como acontece o processo de tomada de decisões envolvendo os órgãos que integram o Sistema Municipal de Educação?				
8. Que fatores você destaca como facilitadores da integração e articulação do Sistema Municipal de Ensino de Barreiras?				
9. Que fatores você destaca como inibidores da integração e articulação do Sistema Municipal de Ensino de Barreiras?				

ANEXO A – ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SEC)

