

# União, Estados, Municípios e os sistemas de educação

EDIVALDO M. BOAVENTURA

## SUMÁRIO

*1. Sistema como conjunto de instituições educacionais e de normas. 1.1. A organização educacional e os entes políticos constitucionais. 1.2. A abordagem interdisciplinar dos sistemas. 1.3. O enfoque sistêmico aplicado à educação. 1.3.1. Fluxos de entrada: alunos, professores, valores e recursos. 1.3.2. Fluxos de saída: alunos formados e as necessidades da sociedade. 1.3.3. Processo ensino-aprendizagem. 1.3.4. Sistemas de ensino e estruturas pedagógicas. 1.3.5. Os três sistemas — federal, estadual e municipal. 2. A União e o sistema federal de educação. 2.1. Composição do sistema federal. 2.2. Educação mantida pela União fora do sistema federal. 2.3. O conjunto de normas do sistema federal. 2.4. Sistema federal e sistema nacional de educação. 3. Os Estados e seus sistemas de ensino. 3.1. Composição do sistema estadual. 3.2. O segmento da educação superior estadual. 3.3. O conjunto de normas do sistema estadual. 4. Os Municípios e os sistemas locais. 4.1. Composição do sistema municipal de educação. 4.2. Institucionalização do sistema municipal. 4.3. O conjunto de normas do sistema municipal. 4.3.1. Delegação e passagem dos encargos educacionais. 4.3.2. Regime de colaboração. 4.3.3. Normas constitucionais e orgânicas. 5. Conclusões.*

### *1. Sistema como conjunto de instituições educacionais e de normas*

Em educação, o vocábulo *sistema* é entendido como um conjunto de instituições educacionais e de normas vinculadas a determinada esfera da administração, sejam a União, os Estados e os Municípios. Esse conjunto de normas e instituições que formam um sistema é uma realidade, objetiva e atuante, principalmente no que toca à criação, autorização de funcionamento e reconhecimento de cursos e estabelecimentos. Essas normas têm

Edivaldo M. Boaventura, Ph.D., é Professor da Universidade Federal da Bahia e membro do Conselho Estadual de Educação da Bahia.

conseqüências diretas para o aluno, especialmente na regularização de sua vida escolar, e para o professor, no particular de sua carreira docente. Atingem também o servidor, o próprio estabelecimento de ensino com a aprovação do seu regimento, os pais e representantes legais, pelo direito de recorrer às instâncias superiores, e a toda comunidade educacional.

Além das leis nacionais e estaduais, destacam-se as decisões normativas dos Conselhos de Educação que marcam a diferença entre os procedimentos da União, de cada um dos Estados Federados, do Distrito Federal e, depois da Constituição de 1988, dos Municípios. Assim, em torno de cada uma dessas esferas políticas forma-se um sistema de normas e de instituições educacionais.

Para precisar a concepção de sistema, recorre-se ao Conselho Estadual de Educação de São Paulo (CEE 543/91):

“Muitas vezes, ela é usada para referência exclusiva ao conjunto de instituições educacionais localizadas num determinado território (país, estado, etc.); em outras, o uso refere-se principalmente ao conjunto de normas (legais, administrativas e pedagógicas) que regulam a organização e o funcionamento de uma rede de escolas e, ainda, em outras vezes, o uso tem uma referência mais ampla que abrange normas, escolas e até outras instituições, não propriamente educacionais, mas com propósitos educativos ou meramente de treinamento.”

#### 1.1. *A organização educacional e os entes políticos e constitucionais*

Por conseguinte, o Brasil, como Estado Federal, possui uma organização educacional que acompanha, descentralizadamente, as esferas políticas e constitucionais — União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Estas entidades, políticas e administrativas, se organizam educacionalmente e funcionam de acordo com as suas próprias regulamentações, vindo a constituir sistemas de ensino, expressão consagrada desde a Constituição de 1946, legalmente sinônima de sistema de educação. Pois bem, cada sistema de ensino tem os seus componentes com atribuições e competências diferenciadas decorrentes do federalismo, isto é, governo central com autonomia para os Estados-Membros, e da política municipalista, quer dizer, atenção preferencial para com a comu-

nidade local.

O acompanhamento da organização educacional, constituindo os sistemas de ensino, encontra-se claramente previsto pela Constituição vigente:

“Art. 211 — A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1.º — A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2.º — Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.”

No artigo seguinte, que trata dos recursos financeiros e da vinculação de percentuais, o constituinte reforça a trilogia dos sistemas:

“Art. 212 — A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1.º — (...)

§ 2.º — Para efeito do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.”

#### 1.2. *A abordagem interdisciplinar dos sistemas*

Ainda preliminarmente busca-se a contribuição do enfoque dos sistemas para o aprofundamento e enriquecimento da noção constitucional de sistema de ensino.

Não obstante os aspectos administrativos, sociais, legais e mesmo jurídicos, insitos ao sistema de ensino, a Filosofia, a Análise e a Teoria Geral dos Sistemas emprestam-lhe uma conceituação mais abrangente e mais dinâmica ao encararem sistema como um conjunto complexo e organizado cujas partes são interligadas e agem no sentido de alcançar obje-

vos previamente determinados (Churchman, 1972, p. 50). Ressalte-se, desde logo, o elemento volitivo, intencional, de se constituir, sistematicamente, o agregado de escolas com todos os seus componentes, tais como: alunos, professores, servidores, currículos, recursos materiais e financeiros. As interligações entre esses componentes, nas unidades escolares, é função das normas, das leis, no sentido formal e do direito (Esther de F. Ferraz, 1972). Evidentemente que criar sistema é, também, diminuir a complexidade, como brilhantemente afirma Tércio Sampaio Ferraz Júnior (1990, pp. 64-70), aumentando a racionalidade, a ordenação, na senda da sistematização. É preciso ter sempre bem patente que a partir da Constituição de 1934 "sistema de ensino" é empregado, na legislação, na sua concepção jurídica. Conseqüentemente, há muito que se especular acerca do conceito de sistema no direito (Ferraz Jr., 1976; Canaris, 1989), pelas suas implicações para o sistema educativo.

A idéia de sistema acarreta a de plano, ordem, método, arranjo, relação entre as partes, como bem acrescenta Mário M. Chaves (1980, p. 5). É justamente nesse sentido que agem as normas dando unidade, coerência e sentido à realidade educacional complexa, dirigindo-a para as finalidades que a comunidade deseja alcançar (Soares, 1981, p. 185).

### 1.3. O enfoque sistêmico aplicado à educação

O enfoque sistêmico aplicado à educação muito contribuiu para explicitar os elementos materiais — recursos financeiros, equipamentos e instalações — e culturais, como valores e lastro de conhecimentos que compõem um sistema. No particular, o mérito parece ser de Philip Coombs (1968 e 1976), sem desprezar os anteriores, por ter generalizado "em escala internacional a utilização da teoria dos sistemas como instrumento analítico para estudar a situação e o funcionamento dos sistemas de ensino", como reconheceu Benno Sander (1985, pp. 35-36). A educação tem possibilitado a aplicação dessa abordagem pela enumeração dos seus componentes, pela progressão dos seus fluxos de entrada e de saída, bem assim pelo processo ensino-aprendizagem.

Por sistema de educação entende Coombs (1976, pp. 27-28):

"não somente os vários níveis e tipos de ensino formal (primário, secundário, pós-secundário, geral e especi-

alizado), mas também todos os programas e processos sistemáticos de educação e ensino que acontecem fora do ensino formal. Referimo-nos, por exemplo, a treinamento de operários e agricultores, alfabetização funcional, treinamento em serviço, extensão universitária (ensino extramuro), cursos de atualização profissional e programas especiais para a juventude."

E prossegue Coombs com a sua ampla conceituação de sistema educacional:

"No seu conjunto, as atividades de educação formal e informal (*melhor seria não-formal*) compreendem o esforço total organizado de um país, independentemente de como tais atividades sejam financiadas ou administradas."

Destacam-se dessa concepção duas características: o âmbito do sistema de educação vai além do ensino regular e a possibilidade de decomposição dos seus elementos. No enfoque dinâmico, o sistema de educação recebe de entrada fluxos que submetidos ao processo de ensino dão margem às saídas. Por conseguinte, são três etapas: entradas → processo de ensino-aprendizagem → saídas.

#### 1.3.1. Fluxos de entrada: alunos, professores, valores e recursos

Do lado das entradas, ingressam os elementos fornecidos pela sociedade ao sistema de educação: o lastro de conhecimentos e os valores ditam os objetivos e os conteúdos a serem ministrados. São componentes intrinsecamente ligados à cultura do país e que devem ser transmitidos pelo ensino. Por isso, educação é mais processo, cultura é mais produto acumulado desse mesmo processo de aprendizagem (Boaventura, 1978a, p. 81). Acompanham o fluxo de conhecimentos os contingentes de professores e de alunos, cuja principal tarefa do sistema é transformá-los em pessoas instruídas. Quanto aos alunos, o número tem aumentado muito nos últimos anos. Causas as mais diversas têm impulsionado essa demanda social pela educação. Os professores e especialistas, como elementos de entrada, são importantes componentes, responsáveis pelo aumento dos custos sempre crescentes em educação. O ensino como processo de transformação — a construção do conhecimento — utiliza muito mais professores, recursos humanos, do que instalações e equipamentos, isto é, capitais. Além dos flu-

xos de conhecimentos e dos professores e alunos, há ainda um terceiro elemento de entrada, que são os recursos financeiros, que pagam as despesas do ensino. Esses recursos estão em permanente disputa entre a educação e outros segmentos e, internamente, entre os diversos níveis de ensino e programas de educação: pré-escolar, fundamental, médio, superior, treinamento e outros.

### 1.3.2. Fluxos de saída: alunos formados e as necessidades da sociedade

Opostamente, se encontram os fluxos de saída. São as contribuições do sistema à sociedade. Em linguagem sistêmica, constituem-se em produtos, simbolizados nos diplomados, capacitados e aptos, para as ocupações. Isso porque a educação desenvolveu-lhes conhecimentos, atitudes, comportamentos e compreensões do mundo. Supõe-se que exista uma adequação entre os resultados do sistema educacional e as necessidades da comunidade. Visualiza-se a resposta da educação aos anseios da sociedade, especialmente em termos de pessoas qualificadas. Há todo o problema do emprego a se considerar. São as relações entre educação e trabalho. Uma das principais funções do planejamento é formular as políticas educacionais e buscar a devida aproximação entre necessidades sociais e possibilidades de atendimento do sistema educativo, seja da demanda social, seja da demanda técnica de educação.

### 1.3.3. Processo ensino-aprendizagem

Entre os dois fluxos, de entrada e de saída, se coloca o processo ensino-aprendizagem. Destacam-se como seus principais componentes os objetivos. A democratização progressiva do ensino e acesso a níveis mais elevados têm sido um dos mais perseguidos. Do mesmo modo, os currículos, conteúdos, metodologias e materiais didáticos que são meios pelos quais a sociedade transmite e passa a herança cultural. Identificam-se ainda as tecnologias e administração, ingredientes importantes em todo processo de formação. Quanto ao processo de ensino, é bom repetir com Robert G. Smith, Jr. (1971, p. 884): "o núcleo do sistema de educação é o sistema instrucional".

A aplicação da teoria dos sistemas em educação acarreta os mais variados problemas, como demonstraram Benno Sander (1985), Jorge Ferreira da Silva (1987) e Edivaldo M. Boaventura (1978b, 1979a e 1979b.).

### 1.3.4. Sistemas de ensino e estruturas pe-

dagógicas

Fluxos e processos de ensino, manifestações da dinâmica dos sistemas, operam nas estruturas pedagógicas. Por estruturas pedagógicas entende Jacques Fournier (1971, p. 67): "onde o ensino é ministrado, a arquitetura do sistema, o desenho da rede no qual circula o fluxo de efetivos". Se sistema é associado à idéia de algo dinâmico, estrutura lembra permanência. O sentido preciso varia de autor, mas "se trata sempre de dimensões e de relações que, em razão de sua permanência relativa, são características de um dado conjunto" (Suavet, 1962, p. 382).

No relacionamento de sistemas e estruturas, contrasta a dinâmica sistêmica com a permanência estrutural. Estrutura quer dizer tudo aquilo que é mais permanente em uma dada sociedade. Ilustram essas duas propriedades, por exemplo, a vontade decidida e programada de escolarizar do sistema educativo com a chocante resistência do analfabetismo, um dos mais sérios problemas permanentes porque estruturais da educação brasileira. O analfabetismo não tem diminuído senão muito lentamente. Em 1900, o Brasil tinha em torno de 65% de iletrados, contava com 50%, em 1950, sendo estimados por volta de 20%, em 1984. Nas áreas mais empobrecidas, a percentagem continua elevada, atingindo de 40 a 50%. A persistência do problema evidencia a sua permanência.

Com a aplicação do enfoque sistêmico à educação, é preciso entender esses e outros componentes funcionando na lógica do federalismo brasileiro. Contexto ou supersistema político, administrativo e financeiro, onde atuam os sistemas federal, estadual e municipal.

### 1.3.5. Os três sistemas educativos — federal, estadual e municipal

Para a análise dos sistemas de educação e suas relações com as diferentes esferas da administração pública, parte-se do conjunto das instituições de ensino vinculadas e interligadas com as respectivas normas. É justamente nesse sentido que a legislação brasileira, tanto a constitucional como a ordinária, utiliza a expressão *sistema de ensino* (Soares, 1981, p. 185): "com ela querendo designar os grandes conjuntos organizados pela União e pelas unidades federadas (Estados-Membros e Distrito Federal) tendo em vista o atendimento das várias necessidades educacionais".

Desse modo, quando as entidades educaci-

onais são ordenadas pela União, temos o sistema federal de ensino; se organizadas pelos Estados, formam os sistemas estaduais; de igual maneira, quando arrançadas pelos Municípios, resultam nos múltiplos sistemas locais de educação. O mesmo acontece com a unidade política sede da Capital Federal, Brasília: denomina-se sistema de ensino do Distrito Federal, que, do ponto de vista educacional, não se diferencia muito dos sistemas dos Estados-Membros.

Os sistemas formais de educação acompanham a "organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição" (art. 18).

Após o entendimento do sistema de ensino como o conjunto de instituições educacionais interligadas pelas normas, serão vistos especificamente:

- . A União e o sistema federal de educação.
- . Os Estados e seus sistemas de ensino.
- . Os Municípios e os sistemas locais.

#### 2.1. *A União e o sistema federal de educação*

No que concerne ao sistema federal, é composto predominantemente da educação superior. É uma tradição que vem desde o Império, pela tentativa de descentralização do Ato Adicional de 1834, cabendo ao governo central, à Corte, como se dizia, o ensino superior. Por conseguinte, o sistema federal é constituído pelas instituições educacionais mantidas pelo governo da União e pelos estabelecimentos de educação superior particulares, inclusive as universidades privadas, confessionais e leigas.

##### 2.1. *Composição do sistema federal*

As instituições mantidas pelo governo da União incluem:

- I — as universidades federais, cerca de 37;
- II — as instituições de ensino superior (IES) isoladas, como a Escola Paulista de Medicina e os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETS), em torno de 17;
- III — as Escolas Técnicas Federais e Agro-técnicas, bem assim outros estabelecimentos de nível médio;
- IV — as escolas de ensino fundamental e médio vinculadas às universidades federais, a exemplo dos colégios de aplicação (Barros,

1988);

V — o Colégio Pedro II, localizado na cidade do Rio de Janeiro, exceção legal prevista na Constituição Federal de 1988 (art. 242, § 2.º); e

VI — as instituições de educação especial, a saber, o Instituto Benjamin Constant, para cegos, e o Instituto de Surdos-Mudos.

Além da manutenção, a União, por intermédio do Ministério de Educação e Desporto (MEC), supervisiona e inspeciona as instituições de educação superior particulares. São cerca de 42 universidades, academicamente autônomas, 81 escolas integradas e 396 isoladas, em um total de 519 IES (Rocha, 1993).

Ainda quanto à rede de universidades e faculdades federais, há algum tempo que não se expande a matrícula. Sem aumentar a oferta de vagas, nas suas instituições de educação superior, o setor diretamente mantido pela União não tem experimentado maior expansão. Existe, todavia, certo crescimento vertical com a pós-graduação nas universidades federais. Como as mais antigas e detentoras de pessoal melhor qualificado, desenvolvem a função pesquisa, com o apoio das agências financeiras e promotoras, especialmente a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O CNPq, aliás, possui as suas próprias unidades de ensino e pesquisa. Um outro comportamento das IES federais é o remanejamento interno de vagas para novos cursos e novas habilitações. De modo geral, o não-crescimento do segmento federal da educação superior tem acarretado a expansão da rede particular, da educação superior dos sistemas estaduais, que contam com 24 universidades, 5 escolas integradas e 29 isoladas, total, 58 IES; igualmente, do setor educação superior dos sistemas municipais com 4 universidades, 5 escolas integradas e 40 isoladas, total, 58 IES. De um total de 661 IES, o sistema federal comparece apenas com 55, tendo sob seu controle as 519 entidades particulares (Rocha, 1993, IES, segundo as mantenedoras, em 1992).

Conseqüentemente, os sistemas estaduais e municipais que são incontestavelmente os responsáveis pelos grandes efetivos de alunos do ensino pré-escolar, fundamental e médio, intensificam a expansão da matrícula no ensino superior. Com os progressos da descentraliza-

ção chega-se aos poucos a configurar a hipótese de um Ministério da Educação sem alunos.

## 2.2. Educação mantida pela União fora do sistema federal

Porém, nem toda educação mantida pelo governo da União integra o sistema federal normativo liberado pelo Conselho Federal de Educação (CFE). O critério da manutenção não é o único para caracterizar a vinculação sistêmica. O paradigma é da educação regular, formal, com autorização de funcionamento, reconhecimento para os cursos de graduação e credenciamento para os programas de pós-graduação, segundo normas, políticas e diretrizes do CFE e do MEC. O Conselho Federal é juridicamente uma fonte normativa autônoma conforme o somatório de competências.

Há inúmeros cursos e até mesmo redes de ensino mantidos pela União que escapam da ação normativa do CFE. O exemplo mais evidente é do ensino militar proporcionado pela Marinha, Exército e Aeronáutica. A própria Lei de Diretrizes e Bases de 1971 excepciona: "O ensino ministrado nos estabelecimentos militares é regido por legislação específica" (Lei n.º 5.692, art. 68). Às vezes o ensino militar tangencia e intercepta o sistema regular de ensino. A propósito, Sérgio Guerra Duarte (1984, p. 21) coloca a seguinte pergunta: "Qual o único caso em que o ensino militar pode ser objeto de parecer nos Conselhos de Educação ou nos colegiados universitários?" E responde: "Casos em que interessados, formados em cursos militares, pleiteiam equivalência a cursos civis, ou dispensa de vestibular." (Duarte, 1984, p. 21).

Além do ensino militar, existem outras modalidades de ensino custeadas pela União, mas fora do sistema regular, caracterizando-se como formação, aperfeiçoamento, especialização ou mesmo treinamento. Os exemplos são muitos, especialmente a formação de diplomatas pelo Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores, aperfeiçoamento de servidores e de fazendários, bem assim a formação para a Polícia Federal.

Enfim, os cursos mantidos mas fora do sistema parecem configurar uma hipótese de "parassistemas educacionais", na expressão de Benno Sander (1985, p. 80): "Existe hoje ampla consciência sobre o papel educativo de inúmeras instituições sociais que não integram os sistemas formais de ensino institucionalizado."

## 2.3. O conjunto das normas do sistema federal

Além das instituições educacionais, mantidas ou supervisionadas pela União, o sistema federal de ensino caracteriza-se pelo conjunto de normas. Compete-lhe privativamente legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Reconhece-se nessa competência normativa, aflorada pela Carta de 1934 e concretizada pela de 1946, a maior atribuição do governo federal em matéria de educação. Dessa forma, a União, pelo Poder Legislativo, ordena toda a educação do País. O ciclo das diretrizes e bases ampliou-se em 1946, diversificou-se com as Cartas de 1967 e 1969 e se renova na atual Constituição. O elenco de competências do sistema federal e a base de atuação dos demais sistemas encontram-se nas leis de diretrizes e bases, leis gerais de educação.

Em matéria de ensino, as leis de diretrizes e bases (LDBs) têm relevância nos sistemas, níveis e tipos de ensino. Não obstante o federalismo, como bem observa Duarte (1984, p. 21):

"as leis federais penetram na esfera estadual com força propriamente constitucional. Seus princípios e normas devem ser contemplados na própria Constituição estadual, sem o que estará contestada a autoridade federal em legislar sobre a matéria".

Em consequência dessa atribuição maior e mais alta, foi atribuída ao Conselho Federal de Educação a função de intérprete da legislação federal, pela Lei n.º 5.540/68, art. 46:

"O Conselho Federal de Educação interpretará, na jurisdição administrativa, as disposições desta e das demais leis que fixem diretrizes e bases da educação nacional, ressalvada a competência dos sistemas estaduais de ensino, definida na Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961".

Além dessa competência solar, de estabelecer as políticas educacionais — diretrizes e bases —, a Constituição Federal atribuiu muitas outras, como:

"Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto (art. 24, IX) (excluiu o Município)";

“É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (art. 23, V);

*idem*, “estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito” (art. 23, XII).

Há ainda inúmeras disposições em que o constituinte não distinguiu a esfera administrativa (poder público) para se ocupar da educação, a exemplo da educação ambiental (art. 225, § 1.º, VI), que deve ser promovida “em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”. Fora do contexto da educação escolar (Título VIII — Da Ordem Social, Capítulo III — Da Educação, da Cultura e do Desporto), pela sua especificidade a educação ambiental deverá ensejar modalidades não formalizadas de educação.

As normas federais da legislação ordinária estão expressas nas leis de diretrizes e bases, a começar pela primeira (Lei n.º 4.024/61 *ex vi* do artigo 9.º) e pelas outras três (Lei n.º 5.540/68, Lei n.º 5.692/71 e Lei n.º 7.044/82). Somam-se as resoluções, portarias e pareceres normativos do CFE e os atos administrativos do MEC.

Em face, justamente, da dimensão dessas normas do sistema federal de ensino é que se coloca a polêmica do sistema nacional de educação.

#### 2.4. Sistema federal e sistema nacional de educação

Um problema aflora especialmente no âmbito federal. Constata-se a existência de um sistema federal de educação que todos reconhecem e sentem o seu funcionamento. Contudo, há um sistema nacional de educação? É preciso que se proceda à precisão dos termos *federal e nacional*. O sistema nacional existe, mas não é e nunca foi uma expressão legal. O sistema federal é às vezes confundido com o sistema nacional. É clara a polêmica a respeito.

O sistema federal, pelo visto, é um conjunto de instituições educacionais mantidas pela União ou por ela supervisionadas, no caso das instituições particulares de educação superior. Tudo conforme as normas próprias desse sistema que regulam a organização e o funciona-

mento dos seus estabelecimentos. O sistema federal, como um setor expressivo da educação brasileira, máxime da superior, tem no Ministério da Educação e Desporto (MEC) o seu órgão líder e executivo, e no Conselho Federal de Educação (CFE), o normativo.

Pois bem, o que vem se admitindo é que o sistema nacional de educação compõe-se desse sistema federal, dos sistemas estaduais e municipais. Quer parecer ser um sistema muito mais de natureza sociológica, como somatório de normas, de políticas, costumes e hábitos educacionais existentes, que vão se agregando cumulativamente (Boaventura, 1976, p. 41). Quando, por exemplo, o Conselho Federal de Educação interpreta as diretrizes e bases, não está agindo tão-somente em função do setor federal da administração educacional brasileira, que aliás o integra, mas para todo o território nacional. Assim procedendo, atinge-se todo o ordenamento jus-educacional. O sistema nacional como somatório ou como integrador de sistemas outros tem sido o ponto de vista aceito pela doutrina. Valmir Chagas (1984, p. 272), dentro dessa linha, concebe o sistema nacional como um epissistema:

“O sistema nacional é a integração dos sistemas de ensino do País tanto nos seus objetivos, normas e recursos quanto nas políticas em que tal integração se projeta. É um epissistema, no sentido de que não se constitui de escolas; mas não deixa de ser também um sistema, embora com as características de supersistema, na medida em que reúne e coordena os sistemas “estaduais” e “federal” enquanto, reciprocamente, será no conjunto o que deles resulte.”

Com o projeto de lei de diretrizes e bases, renova-se a discussão sobre o sistema nacional de educação. Carlos Roberto Jamil Cury (1992, p. 188), por exemplo, coloca o seu posicionamento, pois para uns é consequência do Estado nacional, para outros, é a expressão de uma centralização excessiva. Deduz Cury que pela história das diretrizes e bases da educação nacional “não pode restar dúvida sobre o seu sentido de *sistema nacional de educação*”. Além de vários dispositivos constitucionais falarem em “sistema nacional”, como sistema financeiro nacional. Em um esforço interpretativo do texto infere a existência de um sistema nacional de educação no bojo da Constituição da República de 1988, não obstante a

ausência da expressão escrita “sistema nacional de educação.”

Pois bem, é bom que se lembre que o Brasil não tem um Ministério da Educação Nacional, como a França o possui. O MEC é muito mais um Ministério Federal da Educação. Às vezes, portarias e outros atos administrativos tentam invadir as competências dos sistemas estaduais, mas elas devem se confinar tão-somente ao setor da educação federal. A função educação nacional, no caso brasileiro, é muito mais exercida pelos Estados-Membros, pois tratam da educação primária, fundamental ou básica.

Para concluir, o sistema federal de educação, integrante do sistema nacional, recorde-se Robespierre, que afirmava: “A educação nacional será igual para todos (...)”. Ele a considerava uma dívida da República. Na época se cogitava da educação primária (P. de Miranda, 1963, p. 198).

IES, segundo as mantenedoras, em 1992

Mantenedora	Univ.	Esc. Integ.	Isolada	Total
Federal	37	1	17	55
Estadual	24	5	29	58
Municipal	4	5	40	49
Particular	42	81	396	519
<b>Total</b>	<b>107</b>	<b>92</b>	<b>482</b>	<b>681</b>

Fonte: Guia do Estudante, 92/93, Ed. Abril, *apud*, Fernando F. Rocha.

### 3. Os Estados e seus sistemas de ensino

A atual estrutura educacional brasileira repousa sobretudo nos Estados. O ciclo das leis de diretrizes e bases terminou por descentralizar a educação do âmbito federal para o estadual, especialmente o ensino médio. Como bem expõe Carlos Roberto Jamil Cury (1991, p. 144):

“Já com respeito ao número de matrículas do ensino médio, percebe-se que o setor público passa adiante do setor privado na década de 60, enquanto um número de estabelecimentos isto se dá nos anos 80.”

Nessa direção cada vez mais os sistemas estaduais de ensino assumem maiores encargos, quer mantendo diretamente unidades do

pré-escolar ao ensino superior, quer disciplinando a educação particular, fundamental e média, quer ainda coordenando as múltiplas e variadas atividades do ensino supletivo.

Além disso, para que se possa estabelecer o controle sob os conjuntos que integram o sistema estadual, são necessárias normas e orientações. Para tanto, o respectivo Conselho Estadual de Educação deverá desempenhar funções normativas, deliberativas, opinativas e fiscalizadoras.

#### 3.1. Composição do sistema estadual

Na medida em que os efetivos escolares cresceram, aumentaram, por seu turno, o número de estabelecimentos e de normas vinculados ao Estado-Membro. Como suporte da educação nacional, pela concentração de alunos, professores, equipamentos e instalações, o sistema estadual se compõe de quatro conjuntos, alguns integrados em redes.

I — A “rede oficial de ensino”, no jargão das Secretarias Estaduais de Educação, significa os estabelecimentos pré-escolares, fundamentais e médios, mantidos diretamente pela administração estadual. Esta é certamente a maior parcela do ensino regular. São unidades que vão desde o pré-escolar (ensino infantil) e incluem o ensino fundamental e médio. As faculdades e universidades estaduais, embora autônomas, em plena expansão, integram esse primeiro conjunto. São atualmente 58 instituições de ensino superior (*Guia do Estudante*, 92/93, *apud*. Fernando Floriano Rocha).

II — As escolas particulares compreendem unidades do pré-escolar, ensino fundamental e médio e formam o segundo componente do sistema estadual. As faculdades e universidades particulares vinculam-se ainda ao sistema federal, distanciadas, normativamente, das comunidades onde operam. O Conselho Estadual de São Paulo (1992) interpretou que este segmento da educação superior *integrava* o seu âmbito de ação normativa. No que concerne à escola particular, pré-escolar, fundamental e média, “não podem pertencer a outro sistema que não seja o estadual” (Duarte, 1984, p. 17). Era a situação anterior a 1988.

III — As escolas municipais só temporariamente constituem o terceiro conjunto do sistema estadual. Antes da Constituição Federal de 1988, os sistemas municipais eram verdadeiros subsistemas atrelados aos respectivos sistemas estaduais. Com a autonomia dos sis-

temas municipais de ensino, cada Município, na medida em que se organize, e muitos já estão organizados e outros caminhando para assumirem novas responsabilidades, cria o "órgão municipal de educação" (OME) e o Conselho Municipal de Educação (CME) (ver tabelas no final deste artigo).

IV — A educação extra-escolar, em quarto e último lugar, compõe o sistema estadual com unidades, atividades e cursos. Algumas estão mais próximas do ensino formal como categorias do ensino supletivo — suplência, suprimimento, aprendizagem e qualificação. Outras são de difícil caracterização e de controle por parte do poder público estadual, a exemplo dos chamados "cursos livres", denominação que lembra a tradição positivista, em oposição e, às vezes, em conflito com o ensino "oficial", isto é, autorizado, reconhecido e fiscalizado pelo Estado. Perfilam-se nessa ampla e ilimitada margem de entidades os cursos de recreação, lazer, cultura, língua estrangeira moderna, aptidão física, dança, ginástica, condicionamento físico, culinária, informática, datilografia, auto-escola, capoeira e outros.

Vista a composição em quatro grandes conjuntos e redes, é de se avaliar a sua importância na fase atual da educação brasileira, principalmente pelos efetivos de alunos, número de professores e servidores, volume de construções e instalações. Assim, o crescimento das unidades do ensino infantil, fundamental e médio, descentralizadas da esfera federal para a do Estado-Membro, de 1961 até o presente, é o responsável pela fase nitidamente estadualista da educação. Com a estadualização concretizou-se o primeiro movimento de descentralização. Com a Constituição da República de 1988, determinando a autonomia dos sistemas municipais, provocar-se-á a passagem de muitos desses encargos da esfera estadual para a do governo local, configurando o segundo movimento de descentralização.

### 3.2. O segmento da educação superior estadual

Para que um sistema estadual possa ser completo, há de possuir todos os níveis de ensino, do pré-escolar à pós-graduação, acompanhando o processo educacional — pré-escolar, fundamental, médio e superior.

A educação superior é, desse modo, um segmento do sistema estadual. O seu desenvolvimento, o esforço estadual em estabelecer faculdades e universidades, só fará retroalimen-

tar os demais níveis do ensino, retornando os diplomados sob a forma de professores e especialistas para o sistema. A melhoria da qualidade do ensino, principalmente no interior, só será vislumbrada e alcançada com a oferta e a formação de diplomados nos principais pólos regionais.

A maioria dos Estados já dispõe de universidades estaduais. Alguns mantêm mais de uma, a saber, o Ceará, três; a Bahia, quatro; o Paraná, cinco; São Paulo, três. Outros Estados não dispõem de nenhuma, como o Rio Grande do Sul, que conta com quatro federais e mais de dez particulares. Além do Rio Grande do Sul, Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul, Roraima e Sergipe não têm universidades estaduais.

Apenas seis Estados, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Ceará, Santa Catarina e Bahia, têm competência para autorizar e reconhecer cursos, faculdades e universidades. Tal prerrogativa é daqueles Estados que durante cinco anos mantiveram universidades próprias, com funcionamento regular, conforme a Lei n.º 4.024/61, art. 15. Os seis exemplos ilustram a participação estadual no esforço educacional. São, dessa maneira, sistemas de ensino completos, pela articulação do *continuum* dos diversos níveis em progressão. De todo o modo, a autorização para a instalação e o funcionamento, bem como o reconhecimento das universidades e de estabelecimentos isolados de ensino superior estadual ou municipal, serão tornados efetivos por ato do Poder Executivo federal, na forma do disposto do art. 47 da Lei n.º 5.540/68, com a redação do Decreto-Lei n.º 842, de 9 de setembro de 1967.

A continuidade do sistema estadual com base regional levará ao estabelecimento da educação superior, cobrindo todo o território do Estado-Membro com a diversidade de *campi*. A modalidade *multicampi* parece ser a mais recomendada para um Estado Federado. A Constituição Federal de 1988 visualizou essa situação quando prescreveu que "as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional" (CF, ADCT, art. 60, parágrafo único).

Em conclusão, pelos recursos que concentra, pelos sentimentos, atividades e interações que vai criando, a universidade estadual, no interior do Estado, transforma-se em um fator de progresso. Para ministrar o segmento avan-

çado do processo educacional, exigem-se da Academia (Universidade) condições e requisitos que normalmente não existiriam em uma comunidade local. A existência de laboratórios de ciências, de bibliotecas e de outros componentes atesta a presença de condições culturais que somente a universidade pode proporcionar para transformar a vida de uma cidade.

### 3.3. O conjunto das normas do sistema estadual

O sistema, como uma fonte normativa, possibilitou que os Estados e o Distrito Federal construíssem os seus respectivos ordenamentos jus-pedagógicos e desenvolvessem, dessa maneira, sistemas normativos que regulam a organização e o funcionamento das instituições educacionais, disciplinando a vida dos alunos, tudo conforme a hierarquia das normas.

A. O ordenamento começa com as normas prescritas pela Constituição, seguidas das leis de diretrizes e bases, que dispõem expressamente sobre a competência dos Estados e do DF.

B. Em segundo lugar, no âmbito dos Estados, as Constituições de 1989 prescreveram vários dispositivos sobre o sistema estadual. Oliveira e Catani (1993) agruparam em seis blocos as disposições acerca da educação nas várias Constituições estaduais:

I. o financiamento da educação, a vinculação constitucional de recursos, explicitando os mecanismos de fiscalização, publicidade e garantia do cumprimento da vinculação, bem assim os repasses de verbas públicas para a escola particular;

II. a gestão do sistema de ensino, planos e conselhos de educação;

III. a gestão da unidade escolar, conselhos de escola, escolha de dirigentes e participação comunitária;

IV. o ensino superior, expansão, princípios norteadores e recursos específicos;

V. as indicações curriculares, ensino religioso, prescrições sobre professor de religião, ensino de línguas e disciplinas outras;

VI. as outras modalidades, como ensino noturno e supletivo, educação especial e educação de zero a seis anos.

C. No âmbito da legislação ordinária, existem as leis oriundas do Poder Legislativo (leis no sentido formal), as normas exaradas pelo Poder Executivo (decretos, regulamentações e

atos administrativos referentes à educação) e as resoluções, deliberações, portarias e pareceres normativos dos Conselhos Estaduais de Educação.

O elenco das normas dos Conselhos Estaduais é volumoso e altamente diversificado, senão vejamos alguns exemplos: delegação de competência aos Conselhos Municipais de Educação; certificados e diplomas; elaboração de currículos plenos nos estabelecimentos de ensino de 1.º e 2.º graus, parte diversificada do currículo, inclusão de disciplinas; docentes e especialistas de educação; documentação escolar; educação especial; equivalência de estudos realizados no exterior; autorização de funcionamento, supervisão, denominação e qualificação de escolas, regimentos, transferências de mantenedoras; experiências pedagógicas; frequência por disciplinas, áreas de estudos e atividades; matrícula e convalidação; regularização de vida escolar de aluno; indicação de docentes para o magistério dos estabelecimentos isolados de ensino superior; fiscalização dos estabelecimentos isolados de ensino superior etc. (CEE/SP, *Acta Especial*, 1991; e CEE/BA, *Coletânea das Resoluções normativas*, 1988).

Em suma, do ponto de vista normativo, é preciso ter sempre presente as disposições dos Conselhos Estaduais de Educação que realmente disciplinam a educação na esfera dos Estados e do Distrito Federal. Disposições normativas que alcançam todas as instituições públicas, tanto as estaduais como as municipais, e privadas, com exceção das entidades de educação superior particulares e federais que se vinculam ao sistema federal, como foi visto anteriormente.

Para terminar a apresentação do sistema estadual vale transcrever a síntese de Renato Di Dio (1982, p. 74):

“Cada sistema estadual é o conjunto das instituições escolares existentes na jurisdição da respectiva unidade, integradas nos objetivos, normas, recursos e políticas comuns. Não se incluem no sistema do Estado, ainda que localizadas em sua área geográfica, as escolas federais e particulares de ensino superior, que constituem o sistema federal (...).”

#### 4. Os Municípios e os sistemas locais

A abordagem dos sistemas municipais de ensino comporta, pelo menos, três aspectos: em

primeiro lugar, a sua composição, seguida da institucionalização pela Constituição Federal de 1988, que proporcionou a autonomia pedagógica aos Municípios, e, por fim, as políticas educacionais concernentes à municipalização do ensino.

#### 4.1. *Composição do sistema municipal de educação*

O sistema municipal forma-se de dois blocos bem típicos da realidade local: a) a educação urbana, onde conjuntamente atua com as escolas vinculadas ao sistema estadual especialmente nas periferias; e b) a educação rural predominantemente municipal. Em ambas as situações, deve predominar o ensino fundamental e a pré-escola. A Constituição Federal de 1988 prescreveu que "Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar", confirmando, em parte, a presença da antiga escola primária municipal.

Diferentemente dos sistemas federal e estadual, que preferem quase sempre o meio urbano, o municipal tanto funciona na cidade como no meio rural. Na área urbana como na rural, há uma maior proximidade com a comunidade, com a vizinhança, como reconhece Hely Lopes Meirelles (1993, p. 332):

"Realmente, o Município é a entidade estatal que se encontra mais próxima da comunidade e em contato direto com seus membros, sendo, por isso, a indicada para promover o ensino primário como um prolongamento do lar, uma extensão da família, uma educação doméstica."

A aproximação maior da escola municipal com a comunidade torna-se quase insubstituível por outra entidade estatal no meio rural, nos distritos, subdistritos, subprefeituras, denominação em que são divididos os Municípios. A escola municipal está sempre presente na vila, sede do distrito, como na cidade, sede do Município, na periferia, no povoado, no entroncamento de estradas vicinais e até mesmo na propriedade rural. A clientela da escola municipal pode fluir das povoações ou de populações dispersas. Por conseguinte, onde a escola estadual não vai, não costuma ir, ou não pode ir, a pequena unidade escolar local faz-se presente, na maior intimidade com o interior.

Para gerir esse sistema, há o "órgão municipal de educação" (OME), localizado na sede do governo, quase sempre na prefeitura. A depender das dimensões administrativas, pode ser

departamento, coordenadoria, serviço, divisão ou mesmo secretaria, os últimos são organismos mais complexos "com certa conotação política, que se justificam nos grandes Municípios, especialmente nos das capitais", complementa José Afonso da Silva (1989, p. 18).

Escolas urbanas e rurais, ligadas administrativa e politicamente ao órgão municipal de educação, constituem os principais componentes do sistema municipal, concebido por Valnir Chagas (1984, p. 276), como: "integração de escolas e estabelecimentos congêneres, existentes na área geográfica do Município, sob critérios comuns que lhes assegurem a necessária unidade".

Além da aproximação com a comunidade urbana e da clara manifestação na vertente rural, a vinculação dos efetivos de alunos é um elemento diferenciador por região ou Estado-Membro. Enquanto o Nordeste possuía 46,6% de alunos na rede municipal, contra 39,7% na estadual, o Sudeste comparava com 18,3%, na municipal, e 68,0% na estadual. O informe do MEC-INEP com tabelas, em anexo, mostra a variação regional da alocação dos efetivos escolares por dependência administrativa. Do ponto de vista dos Estados, a variação é também apreciável. A Bahia, por exemplo, contava, em 1980, com mais de 50% dos alunos de primeiro grau nas redes municipais, em flagrante contraste com São Paulo, cujo sistema se caracteriza por uma portentosa participação estadual, em torno de 90% dos efetivos (INEP, 1993).

A municipalização do ensino não é, todavia, uma política pacífica. Há quem a correlacione com a pobreza, isto é, as regiões com maior carência desenvolveram mais a educação municipal. O Nordeste conta com 46,6% das matrículas municipais, sendo desproporcionalmente bem maior no meio rural, 87,9% pertencem à rede municipal. Por outro lado, há uma corrente de defensores da educação rural, como J. E. Romão (1992) e Moacir Gaddoti (1993).

Os sistemas municipais cresceram bastante nas últimas décadas, impulsionados por fatores diversos, como a situação financeira dos Estados, pressão direcionada sobre as prefeituras e aplicação de recursos conforme percentuais previstos nas Constituições.

#### 4.2. *Institucionalização do sistema municipal*

A Carta de 1934 obrigava os Municípios a aplicarem nunca menos de 10 (dez) por cento da renda resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos (art. 156). A liberal Constituição de 1946 elevou o percentual para 20 (vinte) por cento. Retirada a vinculação de recursos das Cartas de 1967 e 1969, foi a mesma restaurada pela Emenda João Calmon.

A bem da verdade, no regime anterior a 1988, os Municípios tinham sistema de ensino, de fato, funcionando apenas administrativamente. Eram, antes, muito mais serviços administrativos sem poder normativo. Os serviços locais de educação não dispunham de uma fonte geradora de normas pedagógicas, embora possuíssem órgãos executivos. E os maiores Municípios, mormente nas capitais, organizaram suas Secretarias Municipais de Educação e alguns criaram Conselhos Municipais de ensino, a exemplo de Novo Hamburgo, no Rio Grande do Sul, em 1958 (Schuch, 1986, p. 109), certamente o primeiro instituído no País.

Até à vigente Constituição, a educação municipal estava legalmente jungida ao sistema estadual que dividia com os Municípios as obrigações com o ensino fundamental público, mas em uma situação de evidente inferioridade, pois era-lhe defeso estabelecer normas e diretrizes pedagógicas. Do mesmo modo, muitos Municípios com amplas sedes, numerosas unidades e projetos inovadores careciam de competência para deliberar efetiva e pedagogicamente sobre a sua educação.

Ao definir o Município como sistema de ensino, o Texto Constitucional de 1988 não fez senão reconhecer a existência e a importância da educação municipal como uma situação criada e expandida ao longo do tempo:

“Art. 211 — A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.”

A União organiza e financia o sistema federal de ensino, que passou a ser permanente, perdendo a condição de supletivo. Prevê a Constituição que a União prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: “para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória” (art. 211, § 1.º). A Lei Maior destinou aos Municípios o ensino fundamental e pré-escolar

(art. 211, § 2.º). No artigo seguinte, que trata da aplicação dos recursos financeiros, confirmou o estatuído no art. 211. Para efeito do cumprimento da aplicação dos percentuais, 18% da União e 25% dos Estados, Distrito Federal e Municípios “serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213” ( § 2.º do art. 212).

Essa inovadora formulação se liga à posição do Município no regime constitucional. José Afonso da Silva, em estudo específico sobre o Município na atual Carta (1989, p. 5), observa que a modificação foi profunda na posição “dos Municípios na Federação, porque os considera componentes da estrutura federativa”. Não somente no *caput* do primeiro artigo, que declara a República Federativa do Brasil “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, como também, quando estatui a organização político-administrativa: “compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (art. 18).

Ressalte-se a sua capacidade de auto-organização com a elaboração das leis orgânicas. Pode-se completar a soma de autonomia não somente política, administrativa, financeira, como também educacional pelo reconhecimento do Município como sistema de ensino, não obstante permanecer a polêmica se o Município é ou não entidade federativa.

#### 4.3. O conjunto das normas municipais

Uma vez instituído como sistema, como atuará o Município?

Na ausência das políticas que disciplinem a atuação do sistema municipal, há a possibilidade da delegação dos encargos educacionais do Conselho Estadual para o Municipal. O problema de sua operacionalização prende-se ao regime de colaboração.

##### 4.3.1. Delegação e passagem dos encargos educacionais

Com o silêncio das diretrizes e bases de 1961 sobre a municipalização do ensino, surge a reforma de 1971 com a figura administrativa da delegação de atribuições dos Conselhos estaduais para os Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto (Lei n.º 5.692/71, art. 71). Esclarece Valnir Chagas (1984, nota 6, p. 304) que o dispositivo sobre delegação de atribui-

ções era para estar nas "Disposições Gerais" e não nas "Disposições Transitórias" da lei, portanto, como uma medida de ordem permanente e não passageira.

A delegação há de ser combinada com a passagem progressiva "para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1.º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais" (art. 58, parágrafo único).

A delegação com recursos financeiros, prevista na reforma de 1971, insistiu na aplicação dos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1.º grau e com igual percentual nas transferências que couberem aos Municípios, pelo fundo de participação, para a educação e cultura (art. 59 e parágrafo único).

Tratava-se de um primeiro passo, tímido e condicionado pelo poder do Estado-Membro, em uma fase em que predominou a descentralização via estadualização. Acredita Chagas que era para a conscientização da idéia do Município como "a unidade administrativa básica do ensino", como previra Anísio Teixeira. Reconhece-se que a simples delegação não gera sistema municipal sem as condições locais. Alguns Conselhos estaduais procederam à delegação de atribuições, como o Conselho da Bahia (Resolução n.º 1.789/87, delegação ao Conselho Municipal de Salvador, Parecer n.º 078/92, delegação ao Conselho Municipal de Educação de Vitória da Conquista; e Parecer n.º 115/92, delegação ao Conselho Municipal de Ensino de Simões Filho).

#### 4.3.2. Regime de colaboração

A Constituição estabeleceu os três sistemas, federal, estadual e municipal, em regime de colaboração, que há de ser examinada no feixe de relações entre Município e Estado.

Não é clara ainda a interpretação das obrigações sociais a cargo do Município e dos demais entes políticos. Por outro lado, há bastante estudo sobre as bases da administração municipal, a questão tributária, princípios orçamentários e políticas urbanas (Silva, 1992; Castro, 1992).

A idéia de sistema implica relacionamento entre partes, dinamicamente estabelecidas. Gadotti e Romão (1993, p. 73) explicitam que: "A noção de sistema pressupõe reunião e ordenação, de acordo com um determinado fim,

uma intenção, um objetivo (...). Sistema é um todo organizado, articulado". A política penetra formidavelmente nessa questão de colaboração, necessitando de padrões e critérios para efetivar o sistema municipal, responsável pela escola fundamental (Romão, 1993). O regime de colaboração tem trazido algumas apreensões, como bem demonstrou Maria Beatriz M. Luce (1993, p. 359).

O sistema municipal, que deve efetivar a educação fundamental, não poderá ser uma entidade desligada do contexto estadual e nacional.

#### 4.3.3. Normas constitucionais e orgânicas

As Constituições Estaduais confirmaram a inovação do sistema municipal e explicitaram muitas de suas competências. Em seguida, vieram as Leis Orgânicas dos Municípios (LOM), que operacionalizaram a sua capacidade de auto-organização. Lei orgânica, que "é uma espécie de constituição municipal, cuidará de discriminar a matéria de interesse local de competência exclusiva do Município" (Silva, 1989, pp. 8-9). Pela lei orgânica, o Município suplementa a legislação federal e estadual no que couber — educação, cultura, saúde, ensino — e no que tange à prestação desses serviços no âmbito local, em função do seu interesse ou do "peculiar interesse".

Como somatório das expectativas da comunidade mais próxima, as leis orgânicas disputaram sobre o papel educativo do Município (Boaventura, 1993). Dentre muitos outros aspectos, sobressaem: competência municipal em educação e níveis de ensino; sistema municipal, particularmente, órgão municipal e Conselho de Educação; financiamento da educação, recursos próprios, transferências e apoio financeiro; indicações curriculares; magistério; gestão do sistema e da unidade *et alii*.

Para terminar, o sistema municipal deve ter uma atenção maior no meio rural, onde sempre atuou, com mais razão agora, com a autonomia assegurada pela Constituição. A municipalização via criação do sistema municipal viabilizará um segundo momento da descentralização ensejada pela Magna Carta.

Com a autonomia dos sistemas municipais, pelo menos, a educação pré-escolar e a fundamental tenderão a ser melhor organizadas pelo poder local. Considerem-se principalmente as dimensões e os problemas causados pelo gigantismo dos sistemas estaduais que colocam

a educação municipal como uma alternativa para o ensino público.

### 5. Conclusões

Enfim, para a análise dos sistemas de educação, que tradicionalmente a legislação chama de sistemas de ensino, com suas relações e interações com as diferentes esferas da administração pública, parte-se do conjunto das instituições educacionais com as suas respectivas normas. É exatamente o sentido em que a legislação brasileira utiliza a expressão "sistema de ensino", que pode ser entendida como esse conjunto de instituições de ensino e de normas organizadas tanto pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Desse modo, divisam-se três conjuntos, institucionalizados e normatizados, definidos constitucionalmente em sistemas federal, estadual e municipal, atuando em regime de colaboração.

Ao conjunto de estabelecimentos e de normas que se formam em torno da União, é chamado de sistema federal de educação, constituído principalmente de instituições de educação superior, mantidas pelo governo federal, ou supervisionadas, no caso das universidades ou faculdades particulares. Apesar de o sistema federal de educação voltar-se preferencialmente para a educação superior, há um conjunto de escolas técnicas, de centros de formação tecnológica e de outras instituições que o integram.

Quanto aos Estados e Distrito Federal, compõem o sistema estadual as escolas fundamentais e médias, públicas e particulares. As escolas municipais, enquanto não se integram nos múltiplos sistemas locais, ficam no regime normativo dos Estados.

Com a Carta de 1988, os Municípios obtiveram autonomia com a possibilidade de definir normas e procedimentos pedagógicos que regerão o conjunto das escolas municipais, podendo e devendo atuar prioritariamente no escalão do pré-escolar e da escola fundamental, constituindo, dessa maneira, os sistemas municipais de ensino.

### Bibliografia

BAHIA, Secretaria da Educação da Bahia, Conselho Estadual de Educação. *Coletânea de Legislação do Ensino — Resoluções Normati-*

*vas*. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 1988.

BAHIA, Conselho Estadual de Educação. Resolução n.º CEE- 1.789/87; Parecer n.º 078/92; Parecer n.º 115/92.

BARROS, Zilma Gomes Parente de. *Re-definição conceitual dos Colégios de Aplicação*. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA, 1988.

BOAVENTURA, Edivaldo M. Sistemas estaduais de educação e a descentralização do ensino. *Cultura e Fé*, Porto Alegre, n.º 1, pp. 37-47, abr./jun. 1978.

——— *Espírito de julgamento*. Salvador: Imprensa Universitária da UFBA, 1978.

——— *Applying System Analysis in Brazilian Educational System*. The Pennsylvania State University, 1979c.

——— *The Functions of the Principal in the Open System Approach*. The Pennsylvania State University, 1979b.

——— Uma proposta de estudo sobre a educação nas Leis Orgânicas dos Municípios Baianos. Projeto de Pesquisa. Salvador, UFBA, 1993.

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

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito*. Tradução de A. Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekiam, 1989.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 2. ed. rev. aum. Belo Horizonte: Del Rey.

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

CHAVES, Mário M. *Saúde e sistemas*. 3.ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1980.

CHURCHMAN, C. West. *Introdução à teoria dos sistemas*. 2. ed. Tradução de Francisco M. Guimarães. Petrópolis: Vozes, 1971.

COOMBS, Philip. *La crise mondiale de l'éducation*. Paris: Press Universitaire de France, 1968.

——— *A crise mundial da educação*. São

Paulo: Perspectiva, 1976, (tradução brasileira).

CURY, Carlos Roberto Jamil. Alguns apontamentos em torno da expansão e qualidade do ensino médio no Brasil. In: *Ensino médio como educação básica*, São Paulo: Cortez: Brasília: SENEB, 1991.

——— A nova Lei de Diretrizes e Bases e suas implicações nos Estados e Municípios: o Sistema Nacional de Educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, n.º 41, 186-201, abr. 1992.

DI DIO, Renato Alberto Teodoro. *Contribuição à sistematização do Direito Educacional*. Taubaté: Editora Universitária, 1982.

DUARTE, Sérgio Guerra. *Educação Brasileira: do pré-escolar à pós-graduação: legislação e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

FERRAZ, Esther de Figueiredo. *Alternativas de educação*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1976.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Conceito de sistema no Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.

——— *Introdução ao estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 1990.

FOURNIER, Jacques. *Politique de l'éducation*. Paris, Éditions du Seuil, 1971.

GADOTTI, Moacir, e ROMÃO, José Eustáquio (organizadores). *Município e Educação*. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire; Brasília, DF: Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal, 1993.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Nota Técnica 006/93. Descentralização e Educação Básica. Alguns temas para discussão. Brasília, mar. 1993.

LUCE, Maria Beatriz Moreira. Reflexões sobre a constituição dos sistemas municipais de ensino e o regime de colaboração no Rio Grande do Sul. In: *Administração Municipal da Educação no Rio Grande do Sul*, 1993. Porto Alegre: UFRGS, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed. atu. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 4. ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963. 4 t. Arts. 157-218.

OLIVEIRA, Romualdo Portela, e CATAINI, Afrânio Mendes. *Constituições estaduais brasileiras e educação*. São Paulo: Cortez, 1993.

ROCHA, Fernando Floriano. Ensino superior mantido por prefeituras municipais. *A Tarde*, Salvador, 9 jan. 1993.

ROMÃO, José Eustáquio. *Poder local e educação*. São Paulo: Cortez, 1992.

SANDER, Benno. *Sistemas na educação brasileira: solução ou falácia?* São Paulo: Saraiva; Niterói, RJ: Universidade Federal Fluminense, 1985.

SÃO PAULO. Conselho Estadual de Educação. *Acta Especial*, Normas do CEE em vigor. São Paulo, n.º 27, jul. 1991.

——— Conselho Estadual de Educação. CEE 543/91 sobre a organização do Sistema Estadual de Ensino. *Diário Oficial do Estado [de São Paulo]*, São Paulo, pp. 27-28, 9 abr. 1992.

SCHUCH, Vitor Francisco. *Legislação mínima da Educação no Brasil*. 7. ed. Porto Alegre: Sagra, 1986.

SILVA, Jorge Ferreira da. *Sistema brasileiro de educação e administração: três proposições*. Rio de Janeiro, tese para Professor Titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1987.

SILVA, José Afonso da. *O Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

——— *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 8. ed. rev. amp. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

SMITH JR., Robert G. System Concept of Education. In: *The Encyclopaedia of Education*, Lee C. Deighton (editor). New York, The Macmillan Co. & The Free Press, 1971. pp. 583-587.

SOARES, Moacir Bretas. *Dicionário de Legislação do Ensino*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

SUAVET, Thomas. *Dictionnaire Économique et Social*. Paris: Économie et Humanisme Les Éditions Ouvrières, 1962.

**Tabela 1**  
**Brasil: Educação**  
**Matrículas Iniciais nas Redes Estaduais, Municipais e Privadas, Evolução 1945/90**

Regiões	Total (1.000)	Alunos (1.000)			Proporções (%)		
		Estadual	Municipal	Privada	Estadual	Municipal	Privada
1945	2.471,60	1.640,50	672,80	428,20	66,40	27,2	17,3
1950	3.709,90	2.130,50	1.114,40	464,70	57,4	30,0	12,5
1955	4.772,30	2.700,80	1.472,20	582,10	56,6	30,8	12,2
1960	7.458,00	4.699,60	1.863,60	860,90	63,0	25,0	11,5
1965	9.923,20	6.334,10	2.433,40	1.096,10	63,8	24,5	11
1970	15.407,30	9.245,30	3.963,50	2.096,70	60,0	25,7	13,6
1980	22.598,30	11.928,30	7.602,50	2.898,10	52,8	33,6	12,8
1985	24.769,40	14.178,40	7.480,40	2.989,30	57,2	30,2	12,1
1986	25.358,60	14.553,70	7.603,80	3.079,80	57,4	30,0	12,1
1987	25.708,30	14.634,90	7.552,50	3.384,90	56,9	29,4	13,2
1988	26.821,00	15.017,10	8.116,00	3.551,10	56,0	30,3	13,2
1989	27.557,50	15.755,10	8.218,50	3.443,00	57,2	29,8	12,5
1990*	28.302,20	16.175,90	8.414,10	3.566,80	57,2	29,7	12,6
<b>Taxa de Crescimento Anual (%)</b>							
1945/50	8,46	5,37	10,62	1,65			
1950/60	7,23	8,23	5,28	6,36			
1960/70	7,53	7,00	7,84	9,31			
1970/80	3,90	2,58	6,73	3,29			
1980/85	1,85	3,52	-0,32	0,62			
1985/89	2,70	2,67	2,38	3,60			
1980/90	2,53	3,44	1,13	2,33			

Fonte: MEC/SEEC e MEC/SAG/CPS/CIP  
(E1GD590)

INEP: Nota Técnica 006/93. Descentralização e Educação Básica. Alguns temas para discussão. Brasília, mar. 1993.

**Tabela 2**  
**Brasil: Educação**  
 Matrículas Iniciais nas Redes Estaduais e Municipais, por Localização – 1989

BRASIL

Regiões	Total (1.000)	Redes				Partic. da Região na Matr. Brasil (%)	Grau de Municipa- lização (índices)
		Alunos (1.000)		Proporções			
		Estadual	Municipal	Estadual	Municipal		
<b>Brasil</b>							
Total	27.557,50	15.755,10	8.218,50	57,2	29,8	100	1
Urbana	21.906,10	14.414,70	4.045,30	65,8	18,5	100	0,619
Rural	5.651,40	1.340,40	4.173,20	23,7	73,8	100	2,476
<b>Norte</b>							
Total	2.155,10	1.155,60	729,00	53,6	33,8	7,8	1,134
Urbana	1.494,70	985,50	262,00	65,9	17,5	6,8	0,588
Rural	660,70	170,10	467,00	25,8	70,7	11,7	2,371
<b>Nordeste</b>							
Total	8.105,40	3.217,00	3.773,80	39,7	46,6	29,4	1,561
Urbana	5.243,10	2.952,60	1.258,60	56,3	24	23,9	0,805
Rural	2.862,30	264,40	2.515,20	9,2	87,9	50,6	2,946
<b>Sudeste</b>							
Total	11.300,20	7.683,40	2.074,00	68	18,4	41	0,615
Urbana	10.248,40	7.104,70	1.615,80	69,3	15,8	46,8	0,529
Rural	1.051,80	578,70	458,20	55	43,6	18,6	1,461
<b>Sul</b>							
Total	3.992,30	2.361,60	1.206,20	59,2	30,2	14,5	1,013
Urbana	3.190,80	2.093,00	682,8	65,6	21,4	14,6	0,718
Rural	801,5	268,6	523,4	33,5	65,3	14,2	2,19
<b>Centro-Oeste</b>							
Total	2.004,40	1.377,50	435,6	68,7	21,7	7,3	0,728
Urbana	1.729,20	1.318,90	226,1	76,3	13,1	7,9	0,43
Rural	275,2	58,6	209,4	21,3	76,1	4,9	2,54

Fonte: MEC/SAG/CPS/CIP

Nota: Grau de Urbanização:  $g = (M_{mun}/M_{tot}) / (MBR_{mun}/MBR_{tot})$

Brasil Total = 1,000

(elgdx89)

**Tabela 3**  
**Brasil: Organização Política**  
 Número de Municípios e Distritos Instalados – 1970 - 1992

Tamanho da População (mil hab.)	Número de Municípios			Proporção (%)			
	1970	1980	1992	1970	1980	1992	92/acum.
até 5	658	665	740	16,6	16,7	16,5	16,5
05 a 10	1058	951	1055	26,8	23,9	23,5	40,0
10 a 20	1159	1102	1299	29,3	27,7	28,9	68,9
20 a 50	826	872	926	20,9	21,9	20,6	89,5
50 a 100	157	241	284	4,0	6,1	6,3	95,8
100 a 500	83	125	162	2,1	3,1	3,6	99,4
500 a 1000	6	8	13	0,2	0,2	0,3	99,7
+ de 1000	5	10	12	0,1	0,3	0,3	100,0
<b>Total</b>	<b>3.952</b>	<b>3.974</b>	<b>4.491</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: IBGE, Anuários Estatísticos  
 MUN92RG