

PLANEJAMENTO E GESTÃO EDUCACIONAL NOS MUNICÍPIOS: DESAFIOS PARA A AUTONOMIA

João Augusto GENTILINI¹

RESUMO: A descentralização, a flexibilidade de gestão e o regime de colaboração entre a União, Estados e Municípios, constituem os novos eixos do sistema educacional brasileiro e abrem a possibilidade de Estados e Municípios constituírem, de forma autônoma, seus sistemas de ensino, respeitando as diretrizes nacionais de educação que recomendam, ainda, a articulação sistêmica entre as instâncias. Os primeiros resultados da pesquisa que estamos desenvolvendo sobre os sistemas municipais de ensino e as possibilidades de uma gestão educacional inovadora, demonstram que ainda está longe esta realidade. Pretende-se verificar as causas deste fato, através de uma revisão das raízes históricas dos municípios brasileiros e da discussão do conceito de autonomia municipal a partir da perspectiva de um poder local democrático, participativo e mobilizador, no qual uma gestão inovadora da educação municipal deve desempenhar um importante e estratégico papel.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema de ensino. Município. Autonomia. Poder local. Gestão educacional.

Introdução

A possibilidade de Estados e Municípios terem seus sistemas próprios de ensino, foi prevista na Constituição Brasileira (1988) e claramente formulada na Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – NLDB - (1996) embora tenha gerado muitos debates sobre suas implicações legais, políticas e administrativas (ROMÃO, 1997; SAVIANI, 1999) em virtude das dúvidas iniciais decorrentes da interpretação da norma constitucional e, posteriormente, da própria NLDB. Entre os temas mais polêmicos estava a discussão do que seria *sistema de ensino* e, no limite, se o Brasil teria mesmo um *sistema nacional de educação*. A definição pouco clara do que isto significava na realidade educacional brasileira não impediu que os municípios caminhassem para a implantação de seus respectivos sistemas de ensino. Mais de dez anos após a promulgação da NLDB, entretanto, verifica-se que pouco se sabe sobre os processos de implantação desses sistemas. Sabe-se menos ainda se seus

¹ UNESP - Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras - Departamento de Ciências da Educação - Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901 – jagentilini@bol.com.br

dirigentes estão promovendo, como se esperava, experiências inovadoras de gestão educacional e escolar em sistemas de ensino (relativamente) autônomos.

Qualquer pesquisa sobre temas que dizem respeito à educação no município enfrenta, desde o início, dois problemas de delimitação de seu objeto de estudo. O primeiro diz respeito às *relações federativas* no contexto de um Estado Nacional que, salvo raros momentos de sua história política, caracterizou-se pela centralização originada de regimes políticos autoritários, onde predominavam relações de subordinação política e, principalmente, financeira, entre as instâncias regionais/locais e o poder central.

O segundo diz respeito à definição do que seja exatamente *educação municipal* já que, historicamente, convivem no Brasil, quatro redes escolares no mesmo espaço jurídico-administrativo: a federal, a estadual, a particular e a municipal propriamente dita. A redemocratização trouxe estas questões para o primeiro plano da discussão e, com relação à primeira delas, perguntava-se sobre o que os municípios *de fato* passariam a significar em um contexto de relações federativas fundadas em um Estado Democrático de Direito. Poderiam, de fato, agir em igualdade de condições com o poder regional (Estado) e o poder central (União)?

As respostas a estas questões, nos remeteram ao contexto no qual se estabelece a partir da Constituição de 1988, a condição do município como *ente federativo autônomo* e suas efetivas possibilidades de criar e administrar um sistema próprio de ensino. Tem sido necessário buscar na extensa bibliografia, bem como nos trabalhos e artigos em eventos que discutem questões sobre o município brasileiro, as várias percepções sobre as causas das dificuldades que os municípios enfrentam para assumir plenamente a sua autonomia. Até o momento, podem-se verificar algumas percepções consensuais nos estudos disponíveis, sejam sobre a definição do município nas diversas constituições brasileiras, sejam sobre a sua formação histórica.

Entre estas percepções, pode-se considerar como consensual a de que toda e qualquer política nacional emanada do poder central ou regional, nos limites de relações federativas autênticas, em sistemas políticos democráticos, só tem alguma eficácia se considerada no âmbito territorial do município onde os cidadãos vivem e trabalham. Esta percepção motivou, sobretudo a partir da década de 1980, muitas discussões e estudos sobre o Município e a Democracia e estudos sobre evolução histórica dos municípios brasileiros. Ao mesmo tempo, são realizados inúmeros eventos em torno de temas que interessavam diretamente aos municípios envolvendo questões como o crescimento urbano, a descentralização industrial, saneamento, meio ambiente, transportes, finanças públicas, habitação, educação, saúde

pública e outros. Neste contexto, ganha visibilidade a figura do “dirigente municipal” e, mais recentemente, a de “gestor público municipal” ou ainda, de “gerente municipal” (CAMPAGNONE, 1999).

Município, federação e autonomia

Estudos que abordam a questão financeira das Prefeituras Municipais reconhecem que estas passaram a manipular em grande escala, recursos financeiros consideráveis originados das mudanças nas formas de divisão e distribuição de impostos. A reforma tributária possibilitada pela Constituição de 1988 inverteu a histórica dependência dos Estados à União, canalizando para os Estados um percentual maior dos impostos. Num primeiro momento, esta reforma foi considerada uma verdadeira “revolução federativa”, mas a reforma do Estado na década de 1990 voltou a concentrar recursos no governo federal, ao mesmo tempo em que ampliava os encargos sociais para os Estados (a chamada “Operação Desmonte”, ALTMAN, 1989), iniciando uma guerra fiscal entre os Estados que se prolonga até hoje no Brasil. Como consequência, os Estados repassam aos municípios os encargos de políticas sociais, entre elas, a de educação pública: o FUNDEF (substituído pelo FUNDEB em 2006), criado pelo governo federal com o objetivo de compensar este encargo, embora tenha induzido à municipalização, não foi suficiente para proporcionar aos municípios de médio e grande porte, recursos compatíveis com seus gastos em educação pública, uma vez que estava limitado ao Ensino Fundamental (1ª. A 8ª. Séries).

Tem sido objeto de muitas reflexões, as bases nas quais se assenta a federação no Brasil e o fato de que elas têm orientado cada vez mais o financiamento das políticas sociais para os municípios, utilizando recursos oriundos da descentralização fiscal. Desde a abertura política, rompendo quase duas décadas de centralização e perda de autonomia financeira em favor da União, os municípios brasileiros aumentaram gradativamente sua participação nas receitas públicas e tiveram forte aumento das receitas próprias que cresceram 191% desde 1988, apresentando uma receita tributária de mais de R\$13 bilhões, maior ainda que as transferências feitas pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM), demonstrando um desempenho de arrecadação tributária muito superior ao da União e dos Estados. Nas últimas duas décadas, os municípios têm procurado se aparelhar de forma cada vez mais moderna e eficiente para criar ou alterar as leis municipais sobre impostos e consolidar suas bases tributárias (AFONSO; RAIMUNDO, 1999).

A disponibilidade de recursos e a mobilização política dos dirigentes municipais aparecem em muitos estudos como condições concretas para a formação de um **poder local** entendido de forma ampla, ou seja, um conjunto de competências políticas e administrativas que qualificam seus dirigentes a propor caminhos de desenvolvimento aos municípios, a partir de prioridades democraticamente discutidas com a sociedade. Mas é consenso de que o novo “status” adquirido pelos municípios, a partir da Constituição de 1988, não tem sido garantia da formação de um poder local democrático, participativo e, sobretudo, autônomo.

Município e autonomia: condicionantes históricos

As orientações teórico-metodológicas da pesquisa nos têm levado a uma revisão das constituições brasileiras, nas quais se define o município e a extensão de sua ação e também das raízes históricas dos municípios brasileiros, cujas características ainda persistem em um grande número deles e que, talvez, expliquem a demora em se estabelecer de fato e não apenas de direito a autonomia municipal.

Mello (1995) e Meirelles (1985) registram que o município brasileiro surge no Período Colonial, para atender exclusivamente aos interesses dos colonizadores e com limitadas condições para se transformar em uma unidade local de governo. O sistema de Capitâneas Hereditárias, primeira forma de organização administrativa da Colônia, era altamente centralizador, mas as dimensões territoriais da Colônia, ameaçando o poder central com o risco da dispersão de autoridade, leva à necessidade de criação de municípios que, após um breve período em que se acenou com uma perspectiva de autonomia com as Câmaras Municipais, passam a existir exclusivamente como braço administrativo da autoridade colonial por sua vez submetida à Metrópole.

Faoro (1984), considerando desprovidos de base empírica as descrições sobre as manifestações de autonomia frente à autoridade colonial, registra a subordinação total das Câmaras Municipais e de seus integrantes – os “homens bons” ou indivíduos não nobres, dotados hereditariamente de propriedade livre – à Monarquia Portuguesa que destacava uma autoridade judicial – o “juiz de fora” – para promover a justiça no âmbito do município, seguindo as rígidas, extensas e detalhadas regras e normas das Ordenações do Reino. Fora isto o município, através das Câmaras, tinha funções auxiliares no campo da administração e justiça para manter o ordenamento geral, funções pré-estabelecidas pelas referidas Ordenações, não se podendo distinguir bem o que era atribuição de autoridade local do que era própria da esfera superior da Capitania. As amplas e diversificadas atribuições das

Câmaras Municipais na Colônia, não eram rigorosamente próprias delas, mas da administração geral metropolitana e ultramarina. Mesmo quando a Coroa confiou aos “homens bons” as tarefas da colonização, logo se arrependeu, temerosa de suas conseqüências e as Câmaras voltam a ser simples executoras das ordens superiores. Nos municípios (ou vilas), elegem-se os vereadores e algumas autoridades sob a fiscalização da Coroa, o que pouco altera o quadro de subordinação pois não se tem autonomia política e administrativa.

No Império a situação dos municípios não se altera significativamente. Segundo Campanhole e Campanhole (1992), apesar de constar da Constituição de 1824 que competia às Câmaras Municipais das cidades e vilas “o governo econômico e municipal” e que seriam constituídas de pessoas eleitas, elas eram subordinadas ao Presidente da Província, perdendo, além disto, muitas das atribuições econômicas e fiscais que tinham desde o Período Colonial e as transformando em corporações meramente administrativas. A análise de Faoro (1984) reforça esta percepção ao afirmar que os Municípios passam a ser política e administrativamente tutelados e perdem o prestígio e o relativo poder que ainda tinham no Período Colonial quando, de uma forma ou de outra, eram o “terceiro elo da administração colonial”. Já Meirelles (1985), afirma que se havia no município um potencial mesmo que tímido e relativo de desenvolver um certo “poder local autônomo” e no Império, é reduzido à apatia e imobilismo, situação que se agrava com a sua subordinação, pelo Ato Adicional de 1834, às Assembléias Legislativas Provinciais.

Na República, verifica-se a subordinação dos municípios às oligarquias regionais e estaduais. São tutelados e manipulados, inserindo-se no jogo de poder e influência que marcou a disputa oligárquica nas primeiras décadas da recém-instituída República. O artigo 68 da constituição republicana referia-se de forma muito rápida e indefinida ao município e à sua autonomia, inserindo-o no contexto da autonomia dos Estados – estes sim, considerados importantes e vitais para o novo ordenamento político – que deveriam “providenciar o que fosse necessário” para atender aos municípios em seus “peculiares interesses” (CAMPANHOLE; CAMPANHOLE, 1992). Não se define o que se entende por “autonomia municipal” nem o que deveria ser “peculiar interesse” do município, cabendo aos Estados e seus presidentes interpretarem tais aspectos segundo seu próprio entendimento e interesses (MELLO, 1995). As possibilidades de terem uma vida relativamente independente, nos limites econômicos locais – ressaltando-se suas obrigações para com a autoridade central – reduzem-se de forma significativa. Passam a depender dos Estados e estes, excetuando-se as regiões que prosperavam com a produção e o comércio atrelados à exportação, são igualmente pobres de recursos e não atendem devidamente às necessidades municipais.

Cretella Júnior (1981), esclarece que os movimentos revolucionários ocorridos na década de 1920 /1930 colocaram em seu ideário o fim do excessivo controle dos Estados sobre os Municípios e o fortalecimento da União. Acenou-se com a esperança, mediante a reforma constitucional de 1926, de os municípios alcançarem de fato sua autonomia, mas na prática, ainda por longo tempo, predominou a vontade do governo estadual, através de seus representantes no situacionismo local. As alianças tácitas ou acordadas entre os mandonismos políticos – o presidente do Estado e seus aliados no município – garantiam a vitória eleitoral dos candidatos de interesse das oligarquias e os desentendimentos, eram arbitrados pelo Presidente da República. A Constituição de 1934 restabelece as eleições municipais e cria condições para se caminhar na direção da autonomia municipal. Permite, além das eleições municipais, que os municípios se organizem para manter seus serviços públicos e, mediante a criação de impostos próprios, obtenham rendas e recursos financeiros para promover seu desenvolvimento. Além disto, promove o estabelecimento e a divisão de competências entre a União, os Estados e os Municípios, situação que não chega a se consolidar devido a um novo fechamento político iniciado em 1937 com o Estado Novo, quando todas as Câmaras Legislativas (estaduais e municipais) são dissolvidas e os Prefeitos, submetidos à autoridade dos governadores ou dos interventores federais. Nas raras vezes em que ocorrem desentendimentos entre as lideranças políticas municipais e os interventores e governadores de Estado, o próprio presidente da República ou seu enviado intervém para manter o controle do poder central sobre a vida política nas regiões e localidades.

Em 1945, com o fim do Estado Novo e a convocação de uma Assembléia Constituinte, restabelece-se o sistema federativo. Abre-se uma oportunidade para que prefeitos e políticos regionais e locais iniciem uma intensa campanha para levar ao plenário da Constituinte, a discussão sobre a precária situação dos municípios brasileiros. O movimento teve relativo êxito, de tal maneira que na Constituição de 1946, ao mesmo tempo em que se verifica uma grande preocupação com o restabelecimento do regime democrático em todas as instâncias da federação, fala-se em fortalecimento das finanças municipais, aliada à eficiência e à responsabilidade de gastos, a tal ponto que esta Constituição ficou conhecida como a “constituição municipalista”. A Constituição de 1946 possibilitou que se institísse um sistema de partilha de impostos entre a União, Estados e Municípios mas, ao não considerar as especificidades de cada município e cada Estado, institucionaliza uma desigualdade regional e local que persistiu durante décadas. Com o regime militar instalado em 1964, às limitações de ordem política e administrativa decorrentes da nova centralização do sistema político, somam-se as dificuldades financeiras, já que o governo federal promove de forma

autoritária uma reforma do sistema tributário e torna os municípios mais dependentes do poder central, limitando, sob a forma de fundos especiais, o montante e o emprego de recursos a serem transferidos. Mesmo a Emenda Constitucional de 1969 não atenuou esta situação, mantendo a limitação da autonomia política, administrativa e financeira dos municípios.

Somente com a redemocratização, em 1985 e a Constituição de 1988, é que se enfrenta a questão da autonomia municipal e a necessidade de se atenuar as desigualdades regionais e locais. A definição do município como ente federado foi, política e juridicamente, um avanço em relação às Constituições anteriores e se instala um federalismo de direito. As mudanças na sistemática de recolhimento e redistribuição de impostos, como já se observou, foram significativas e os municípios passam a contar com um montante de recursos proporcional às suas características próprias. Mas, embora a solução da questão dos recursos surgisse em todas as épocas consideradas, da Colônia à República, não se deve reduzir a questão da autonomia a esta dimensão. É necessário levar o pano de fundo, o substrato do contexto histórico no qual aquela questão e as demais devam ser consideradas e que podem nos dar uma outra perspectiva sobre a efetiva autonomia e o poder local nos municípios.

Em sua brilhante análise, Faoro (1984) demonstra que, na Colônia, pelo menos nos dois primeiros séculos de existência, os municípios, do ponto de vista jurídico-administrativo, estruturaram-se como reprodução da organização existente no Reino Português. Mas, segundo o autor, é preciso considerar as circunstâncias históricas concretas nas quais evolui a colonização e estas não se adequam fácil e mecanicamente ao aparelho e às imposições legais e administrativas, o que introduz um elemento de tensão permanente entre os ímpetos locais e o poder central expresso pelo Capitão-Mor e, depois, pelo Governador Geral – representante direto dos interesses da Metrópole. As ocorrências ocasionais de “ímpetos de autonomia”, eram duramente reprimidas pela Metrópole.

Oliveira Viana (1974), também interessado em captar um contexto histórico mais amplo aponta a incongruência entre tentar estabelecer *a priori* a organização político-administrativa de vilas, arraiais, feitorias – antecessores das comarcas e municípios – sem levar em conta a organização econômica e social. O Governo Geral cria as jurisdições e estabelece os limites com a intenção de reunir populações dispersas, sem levar em conta a natureza do processo de ocupação das terras, a diversificação e diferenciação produtiva e econômica e a dinâmica das relações de poder, mando, fidelidade, convivência e liderança que se estabelecem naturalmente neste processo. E, ao nomear para estas jurisdições funcionários de regiões diferentes, estranhos à população fixada, o Governo Geral estabelece,

desde o início, sem perceber, mas com conseqüências imprevisíveis, uma dicotomia entre o governo-geral e o governo municipal ou entre o poder central e o poder local.

Hollanda (1994) também trata da questão, ao verificar que se formavam nas longínquas regiões do Brasil, afastadas geográfica, política e administrativamente do centro de decisões em Salvador ou no Rio de Janeiro, verdadeiros potentados com poder de vida e morte sobre os moradores, já que eram os únicos formalmente autorizados a falar e a agir em nome da Coroa, dos capitães-mores ou do Governo Geral. Estes potentados, senhores de engenho, proprietários rurais ou de minas, donos de grandes extensões de terra, afundados no interior do imenso território, longe do litoral, aplicavam as leis segundo seus próprios interesses, embora tivessem muito cuidado em não cometer atos que pudessem ser entendidos como de desafio às autoridades centrais. Para Holanda (1994), tal situação já manifestava a força dos poderes privados nas localidades, em relação ao poder “público” representado pelas autoridades nas capitais. Esta situação perdurou durante décadas na história brasileira e marcou, profundamente, a história dos municípios brasileiros.

Município, autonomia e poder local

A perspectiva do poder local e como ele pode ser utilizado para que as forças políticas e sociais locais possam, efetivamente, exercer a autonomia que está implícita na expressão “ente federativo”, parece-nos uma boa perspectiva que, relativamente recente, tem se mostrado bastante promissora para a compreensão da complexidade da sociedade contemporânea em um mundo cujos paradigmas clássicos de análise não têm oferecido fundamentação teórica suficiente para embasar políticas ao nível das cidades ou dos municípios que atendam às necessidades imediatas e concretas de seus cidadãos.

Pensamos, desta forma, que nesta pesquisa, os estudos sobre a formação de sistemas municipais, municipalização, autonomia, gestão municipal, etc., na perspectiva de poder local são muito mais ricos e refletem melhor o que se passa de fato na realidade. Eles indicam, já de início, que a instituição dos sistemas municipais *na legislação* – pó si só um fato positivo - só encontra sua efetivação na prática se estiver relacionada com dinâmicas e processos que ocorrem a nível local. Está relacionada, por exemplo, com a capacidade que seus dirigentes demonstrem em atuar de forma efetiva nos limites administrativos de suas cidades (e/ou em articulação com outras cidades e municípios) para responder às demandas e necessidades de seus cidadãos, com soluções inovadoras que gerem sustentabilidade e qualidade de vida.

O conceito de “poder local” tem sido bastante utilizado no Brasil por estudiosos, partidos políticos, organizações da sociedade civil, para fundamentar propostas com objetivos os mais diversos: o redirecionamento da atuação do Estado e de suas relações com a Sociedade, a modernização do sistema político, a ocupação do espaço geográfico e o controle das atividades econômicas e produtivas sem afetar de forma irreversível o meio-ambiente, sem esgotar os recursos naturais não-renováveis e sem reproduzir os mesmos graves problemas dos grandes centros urbanos (metrópoles e megalópoles). Não é um conceito recente, mas construído a partir da análise da experiência europeia de reconstrução e reorganização do espaço geopolítico e econômico no Pós-Guerra e do reordenamento das relações entre o Estado, o Mercado e a Sociedade, seja dentro de uma perspectiva social-democrática, seja numa perspectiva neoliberal modificando profundamente as relações entre o “local” e o “global”.

Na França, por exemplo, já era amplamente utilizado nos estudos de sociologia, o conceito de “communautés locales” e na Inglaterra, a ciência política criou o “local authority”, ambos para caracterizarem as experiências de descentralização, de desburocratização, das possibilidades de utilização das novas tecnologias urbanas e, principalmente, dos esforços de se criar um equilíbrio de poder em sistemas democráticos (DOWBOR, 1995, 1999). Refletindo sobre a “governança” contemporânea, Dror (2000), fala de fortes “anseios por participação”, em nível planetário, nos processos decisórios de interesse das comunidades e uma vontade coletiva de participar de forma substantiva, permanente e não apenas formal na solução de seus problemas.

No Brasil o conceito é de utilização recente e ainda é visto com desconfiança entre os estudiosos mais críticos que o denunciam como mais um artifício ideológico para justificar a “falência” do Estado e de seus mecanismos de controle, institucionalizando os movimentos do capital no sentido de remover os obstáculos colocados pelas fronteiras e leis nacionais dos países periféricos e transferindo os problemas para as instâncias locais – tornando o controle do Estado mais fragmentado.

Têm surgido, entretanto, estudos e pesquisas que vêem no conceito de “poder local” uma oportunidade para fazer a crítica ao modelo atual de ocupação do espaço e de organização das atividades econômicas e produtivas, ou mesmo, para dar à descentralização, um sentido progressista e democrático. Têm surgido também, estudos que abordam o poder local na perspectiva do **municipalismo** movimento que no Brasil, teve seu início nos fins do regime militar, na década de 1970, mas que não chegava, na época, a romper o centralismo

burocrático-autoritário e o controle sobre os recursos orçamentários pelo Poder Executivo Federal (ALTMAN, 1989).

O “municipalismo” assumiu, nesta época, um corte ideologicamente conservador, limitando as reivindicações ao âmbito regional e local, evitando a politização dos debates, era altamente desmobilizador, em que o diálogo com o poder central estava limitado às elites locais e regionais e o centro de decisões em termos de administração e obras públicas, permanecia em um círculo fechado e intocado do poder, assessorado pela tecnocracia. Anda hoje, esta visão crítica do municipalismo não perdeu, de todo, sua validade, pois ainda se convive com práticas clientelísticas e fisiologistas de administração e de poder. Esta visão crítica tem seu fundamento, na medida em que, mesmo após a abertura política e a ação mais rigorosa e transparente do poder judiciário em relação ao legislativo e ao executivo, há registros constantes de utilização indevida de recursos públicos por prefeitos municipais, apesar da Lei de Responsabilidade Fiscal criada para estabelecer um teto de gastos pelas administrações municipais²

Pode-se afirmar, entretanto, que estas situações tendem a se transformar em exceções, na medida em que ampliam-se os mecanismos de controle social local sobre a gestão municipal e as denúncias são amplamente cobertas pela mídia. Cabe, neste momento, uma pergunta: com a construção da democracia no Brasil, um processo demorado em relação aos outros países onde já se convive com outro tipo de cultura política, o “municipalismo” pode surgir com outro conteúdo? Atrelado agora ao conceito de “poder local”, numa visão progressista e avançada, acreditamos que a resposta é afirmativa, se o considerarmos como uma dimensão do reordenamento das relações entre o Estado e a Sociedade, no interior de um movimento mais amplo de democratização, na qual a autonomia municipal pode se constituir, nas palavras de Altman(1989) em uma “força centrípeta” em relação à “força centrífuga” do Estado autoritário e tecnocrático, dentro de uma visão renovada de federação.

Municipalismo, autonomia municipal, poder local, são conceitos inter-relacionados que assumem novo conteúdo na perspectiva da democracia social e política e de relações federativas autênticas. Fala-se, agora, de mobilização da sociedade local e de legitimidade de representação política junto aos poderes regionais e central. A descentralização, no Brasil e na maioria dos países latino-americanos, foi uma iniciativa do centro, para enfrentar um contexto de crise e não de um movimento oriundo das bases locais, mas o que impede que ela seja apropriada e redirecionada por estas mesmas bases? O que impede que ela possa ser

² Ver, a respeito, o jornal Folha de São Paulo, 28 nov. 1990 (INDÚSTRIA..., 1990).

operacionalizada a partir da mobilização de entidades, associações, instituições locais, poder público, enfim, pelos atores sociais e políticos representativos na localidade, sem que se caracterize como uma “concessão” do centro e submetida a seus mecanismos de controle?

O respaldo normativo-legal já está feito, embasado na Constituição de 1988, embora a interpretação do que se entende por “autonomia municipal”, por parte de forças conservadoras, ainda se limite a detalhes fronteiriços e a rivalidades locais, demonstrando que os dirigentes, gestores ainda não têm clareza quanto à extensão e limites de um poder que pode ser utilizado de forma inteligente e criativa. Entendemos ser importante verificar até onde os municípios desenvolveram estas competências e capacidades, identificando, além disso, a ocorrência de iniciativas inovadoras em gestão educacional. No caso específico da educação, esperamos ter um acervo de experiências que possam ser analisadas a partir da perspectiva do poder local, superando, como já citamos, a visão “jurídico-administrativista” de autonomia municipal. E, pela sua análise, darmos uma contribuição para o fortalecimento e o avanço deste poder e suas possibilidades em termos de inovação em planejamento e gestão educacional e escolar.

PLANNING AND EDUCATIONAL ADMINISTRATION: CHALLENGES FOR AUTONOMY

ABSTRACT: *Decentralization, flexibility of administration and way of cooperation between Union, States and Communities, makes the new Brazilian educational system and open the possibility that States and Communities organizes your educational system with autonomy and conform the national education guidelines. The first products of the research that are making about the community educational system and the possibilities a educational innovation, showing that is very far, yet. We want demonstrate the causes of this fact, through of the recapitulate the historical bases of communities and the discussion of the Community Autonomy, through the Democratic and Participative Local Power, how the innovate administration of the community educational may to paly an important and strategic role.*

KEYWORDS: *Educational System. Community. Local Power. Educational Administration. Innovation.*

REFERÊNCIAS

ALTMAN, W. O Município como base de uma nova federação. Revista “São Paulo em Perspectiva”, São Paulo, v.3, n.1-2, p.31-35, jan. /jun. 1989.

AFONSO, J. R. R.; RAIMUNDO, J. C. M. Financiamento descentralizado das políticas sociais no Brasil. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999. p.123-133.

CAMPAGNONE, M. C. Gerente municipal: um profissional da gestão local. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999. p.25-38.

CAMPANHOLE, A.; CAMPANHOLE, H. L. (Comp.) **Todas as constituições do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1992.

CRETELLA JUNIOR, J. **Direito administrativo municipal**. Rio De Janeiro: Forense, 1981.

DOWBOR, L. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

DOWBOR, L. O poder local diante dos novos desafios sociais. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999. p.3-24.

DROR, Y. **A capacidade de governar: informe ao clube de Roma**. São Paulo: FUNDAP, 2000.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 1984.

INDÚSTRIA da nota fria domina a corrupção: descentralização das verbas para fins diversos estimula fraudes em prefeituras de todo o país. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 nov. 1990. Caderno Brasil, p.16.

HOLLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1994.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

MELLO, D. L. **Panorama da administração municipal brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995. (Cadernos de administração pública, n.26).

ROMÃO, J. E. Política de ensino básico nas municipalidades. In: CONGRESSO DE ARTES E CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES, 3., 1997, Juiz de Fora. Anais... Juiz de Fora: UFJF, 1997. Mimeografado.

SAVIANI, D. Sistemas e planos municipais de educação: o âmbito dos municípios. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, n.69, p.119-136, dez.1999.

VIANNA, J. O. **Instituições políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Record, 1974.