



GT05 - Estado e Política Educacional – Trabalho 247

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO

Efraim Lopes Soares – UFMA

Maria José Pires Barros Cardozo – UFMA

Agência/Instituição Financiadora: CNPq e FAPEMA

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar como se expressa a gestão democrática do ensino público nos textos legais que dão sustentação aos Sistemas Municipais de Educação dos municípios do estado do Maranhão. Com base na pesquisa bibliográfica e documental, analisa-se as leis dos Sistemas Municipais de Educação, Conselhos Municipais de Educação e Leis Orgânicas dos municípios de Barreirinhas, Codó e Icatu. Conclui-se que há ainda um longo caminho a percorrer, no sentido de efetivar e ampliar o princípio da gestão democrática e suas concepções no âmbito das leis analisadas, contudo, registramos de um modo geral, que existem esforços e avanços significativos pela busca de uma maior autonomia e efetivação desse princípio no âmbito dos sistemas de educação no estado do Maranhão.

Palavras-Chave: Sistema Municipal de Educação. Gestão Democrática. Legislação.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta uma abordagem em torno da gestão democrática da educação no Sistema Municipal de Educação – SME a partir da análise dos textos das leis de criação dos SME, do Conselho Municipal de Educação-CME e da Lei Orgânica dos Municípios de Barreirinhas, Codó e Icatu do Estado do Maranhão que, situa-se no Nordeste Oriental, uma área de transição entre o Nordeste e a Região Norte (Meio Norte). Este Estado ocupa uma área de 331.936,955 km², sendo o 2º maior em extensão do Nordeste e o 8º do País; cerca de 80% do seu território está incluindo na Amazônia Legal. Segundo dados do IBGE, em 2016, contava com uma população estimada em 6.954.036 de habitantes.

No Brasil, o sistema no âmbito do ensino teve sua implementação iniciada nos anos 1904. No entanto, somente a partir da Constituição de 1934, que a organização da educação brasileira adquiriu contornos numa perspectiva sistêmica. A Constituição

Federal de 1988, com princípios descentralizadores, deu uma nova estrutura a educação brasileira, que passou a contar com os SME, ao lado do sistema federal e dos sistemas estaduais e do Distrito Federal.

A criação do sistema de educação, atrelado aos princípios democráticos, pode dar coerência às particularidades encontradas no âmbito da educação municipal, articulando suas partes num todo orgânico e contextualizando o local no nacional. Além disso, a institucionalização do SME é a opção que o município possui de afirmar sua autonomia em relação à política educacional municipal, não tendo que se subordinar a duas instâncias superiores (estadual e federal), mas somente às normas de caráter federal (BORDIGNON, 2009).

O Estado do Maranhão, em sua quase totalidade, não possui municípios com seu SME criado por lei. No levantamento realizado com base nos dados da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, dos 217 municípios, somente 18¹ possuem leis de criação do SME. Este dado pode estar relacionado tanto às limitações econômicas que o Estado enfrenta quanto às características políticas que predominou por mais de quarenta décadas da oligarquia Sarneísta.

Destaca-se, ainda, a tardia institucionalização dos SME, uma vez que não ocorreu de imediato a criação destes no Maranhão. Os Municípios deram início a esse processo somente a partir do ano de 2002, e em um número muito reduzido. Poucos Municípios, explícita e publicamente, declararam-se dispostos a organizar administrativa, política e normativamente, e com mecanismos de gestão democrática, com planejamento, participação e controle social, as instituições de educação infantil e de ensino fundamental e a manter regime de colaboração com as demais instâncias.

A realidade do estado do Maranhão confirma que a criação dos SME não ocorre somente por existir a previsão legal, tornando-se necessário o interesse e a ação supletiva da União em dotar os municípios de condições efetivas para esse fim. Além disso, precisam ser superados os entraves de caráter histórico, político e cultural que ainda coexistem em decorrência da descentralização político-administrativa colocada pela nova gestão da política educacional para os municípios que, na maioria das vezes, vem sendo realizada como mera transferência de responsabilidades do poder central.

¹ Alto Alegre do Pindaré, Barreirinhas, Belágua, Centro Novo do Maranhão, Codó, Governador Nunes Freire, Icatu, Grajaú, Jenipapo dos Vieiras, Lago da Pedra, Olinda Nova do Maranhão, Paulino Neves, São Bento, Pedro do Rosário, Penalva, Poção de Pedras, Porto Franco e Turiaçu.

Com base no exposto, procuramos, mediante pesquisa bibliográfica e documental, apresentar alguns dados do projeto de pesquisa intitulado: “Gestão democrática do ensino público: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino do Maranhão”, desenvolvido em rede pela a Universidade Federal do Maranhão-UFMA e outras instituições de ensino superior (Universidade do Oeste de Santa Catarina-UOESC, Universidade Federal de Santa Maria- UFSM, Universidade Estadual do Maranhão-UEMA, Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Universidade Federal do Paraná – UFPR, Universidade Federal de Tocantins – UFT).

2 SITUANDO A GESTÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO ATUAL

As questões referentes à gestão da educação brasileira devem ser compreendidas no âmbito das mudanças ocorridas na educação na última década do século passado e início desse novo século. Tais mudanças decorrem das transformações econômicas, sociais e políticas do capital e do Estado.

As transformações na esfera da produção, provocaram reconfigurações nas formas de organização e administração das empresas e nas relações de trabalho, ocasionando, sobretudo, alterações nos padrões de intervenção estatal que resultaram na emergência de novos mecanismos e de novas maneiras de gestão, redirecionando as políticas públicas e, particularmente, as educacionais (NETO; CASTRO, 2011).

Nesse processo, a educação e a escola são influenciadas pelo modelo de gestão econômica, transformando-se em alvo das reformas educacionais direcionadas pelos organismos internacionais das Nações Unidas (Banco Mundial; Organização Internacional do Trabalho – OIT; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, Fundo Monetário Internacional – FMI; Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL e Programa de Promoção das Reformas Educacionais na América Latina e Caribe – PREAL) que expandiram suas ações para a área social, estabelecendo suas regras, normas, empréstimos e financiamentos (LOBO, 2014).

Nesse contexto, a legislação educacional produzida nos anos 90 do século XX passou a orientar-se pelas recomendações estabelecidas em fóruns mundiais e regionais de educação organizados e guiados pelas diretrizes colocadas por esses organismos

internacionais. O evento que se tornou marco na reorganização das políticas educacionais foi a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien – Tailândia, em 1990, que traçou os fundamentos basilares da Educação.

A partir daí as proposições indicaram a necessidade de um novo modelo de gestão educacional capaz de assegurar para todos, uma educação de qualidade vista como uma das condições essenciais para o desenvolvimento humano, a inserção no mercado competitivo de trabalho e o exercício da cidadania (OLIVEIRA, 2000). O Brasil tornou-se, portanto, sócio da agenda definida em tais cenários e passou a introduzir concepções como participação-gerencial e autonomia, conceitos estes que permeiam os instrumentos legais do país.

Vários instrumentos legais defendem modelos de gestão que enfatizam a necessidade do protagonismo da comunidade no gerenciamento das políticas educacionais, utilizando-se da noção de empoderamento, cuja lógica é a responsabilização dos atores educativos por meio da diminuição da ação estatal. Em suma, consideramos que essa perspectiva gerencial ressignifica os conceitos de autonomia, descentralização e participação, utilizando-os como instrumentos fundamentais da gestão democrática dos sistemas educacionais e da escola.

2 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS MARCOS LEGAIS DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE BARREIRINHAS, CODÓ E ICATU NO ESTADO DO MARANHÃO

As discussões em torno das mudanças na base produtiva, bem como influências dos organismos internacionais na política educacional brasileira, trazem à luz as concepções norteadoras dos embates em torno da democratização da gestão e o alcance dos limites impostas a sociedade atual, em decorrência das profundas transformações vivenciadas pelo mundo do trabalho e da produção. Neste intuito:

Situar as políticas de educação no Brasil e, no bojo dessas, as discussões sobre a gestão democrática implica resgatar os vínculos e compromissos que norteiam a presente reflexão, pois convivemos com um leque amplo de interpretações e formulações reveladoras de distintas concepções acerca da natureza política e social da gestão democrática e dos processos de racionalização e participação, indo desde posturas de participação restrita e funcional atrelada às novas formas de controle social (qualidade total) até as perspectivas de busca de participação efetiva e, conseqüentemente, de participação cidadã (DOURADO, 2008, p. 79).

Nesse contexto, a concepção de gestão atrela-se às concepções políticas e pedagógicas que orientam os sistemas e as escolas. Portanto, a eficiência, eficácia e a efetividade se colocam como limites e desafios quando se trata da gestão democrática, compreendida a partir dos princípios democráticos, abrindo espaço para a afirmação da importância da participação, esta, que segundo Paro (2000, p.16), “[...] é a partilha do poder”. Assim, essa partilha se constitui num verdadeiro espaço onde todos os sujeitos podem expor opiniões, visões de mundo, sobre diversos assuntos que permeiam a sociedade, em especial a educação que vislumbram. Participar significa decidir, da tomada de decisão a execução.

Dessa forma, a gestão democrática do ensino público ganhou importância na CF de 1988, prevendo a participação dos movimentos sociais na elaboração da Política Nacional de Educação e controle de sua execução, através da descentralização dos níveis e modalidades de ensino, implementados pela Lei de Diretrizes e Bases da educação (Lei nº 9.394/1996).

A LDB/1996, nesse processo, expressa no seu artigo 14 os princípios que irão nortear o alcance da gestão democrática do ensino público pelos sistemas de educação, destacando-os da seguinte forma:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Acrescenta-se, ainda, que, uma gestão democrática não deve se limitar a participação apenas no interior da escola, mas envolver a comunidade em geral para atuarem junto ao Estado, cobrando, acompanhando, dando opiniões no que se refere a construção de políticas educacionais que prezem tanto pela quantidade como pela qualidade, pois uma não deve existir sem a outra.

Consoante com esse entendimento, a gestão da educação é um processo político-administrativo contextualizado, cuja prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada. Nesse sentido, ao analisar as leis de criação dos SME, CME e as Leis Orgânicas dos Municípios de Barreirinhas, Codó e Icatu, constatou-se o seguinte:

Quadro 1 – Princípios da Gestão democrática do ensino nas Leis Orgânicas

Municípios	Princípios
Barreirinhas	<ul style="list-style-type: none"> • Nenhum artigo no texto da lei aborda o princípio da gestão democrática.
Codó	<ul style="list-style-type: none"> • Não há nenhum parágrafo destinado a gestão democrática. O legislador menciona da seguinte forma: <p>Art. 18 – O Poder Executivo submeterá a aprovação da Câmara Municipal, no prazo de 12 (doze) meses, contados da vigência desta Lei, projeto de lei estruturando o Sistema Municipal de Ensino, que conterá, obrigatoriamente, a organização administrativa e técnico-pedagógica do Órgão Municipal de Educação, bem como projetos de leis complementares que instituem:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. O Plano de Carreira do Magistério Municipal; II. O Estatuto do Magistério Municipal; III. A organização da gestão democrática ao ensino público municipal; IV. O Conselho Municipal de Educação; V. O plano plurianual de educação. <p>Art. 119 – Lei assegurará na composição do Conselho Municipal de Educação, a participação efetiva de todos os segmentos sociais envolvidos, direta e indiretamente, no processo do município.</p> <p>Art. 120 – Fica assegurado à participação do magistério e demais setores envolvidos no processo educacional do Município, mediante representação em Comissões de Trabalho a serem regulamentadas através de decretos do Poder Legislativo, na elaboração dos projetos de leis complementares relativos aos incisos I a V do artigo 118, desta Lei.</p>
Icatu	<ul style="list-style-type: none"> • Nenhum artigo no texto da lei aborda o princípio da gestão democrática.

Fonte: Elaboração própria a partir da Legislação municipal

A partir da análise nas leis orgânicas, observa-se que nenhum município aborda o princípio da gestão democrática, estabelecido a partir da CF de 1988 e da atual LDB/1996 nos artigos 206 e 3º, respectivamente. Dessa forma, a gestão democrática não é tratada como princípio explícito, o que provoca um limite nas outras legislações que estão abaixo na pirâmide legal, tornando-as ineficazes, uma vez que, a Lei Orgânica “goza de certa primazia e superioridade em relação às leis complementares, ordinárias ou delegadas, pois essa peculiaridade é típica de Constituição” (RESENDE, 2008, p. 29). Nesse sentido, Resende destaca que, dentre todos os textos legais que norteiam as ações da comunidade local, em sua totalidade, “não há dúvidas de que a Lei orgânica é o mais importante, uma vez que deve estabelecer as diretrizes básicas da organização política dos Municípios e os princípios setores da Administração Pública local” (RESENDE, 2008, p. 09).

Contudo, especificamente na Lei orgânica do município de Codó, aparecem outros princípios que remetem a uma concepção democrática – composição e participação do Conselho Municipal de Educação – e a possíveis espaços democráticos que, contudo, necessitam da institucionalização de projetos de leis para existirem – criação do SME, criação do CME, organização da gestão democrática do ensino público municipal e Plano Plurianual de Educação.

A gestão democrática como princípio norteador da educação no âmbito local, aspecto fundamental dos sistemas e das instituições escolares, pode concretizar o processo de interação entre a comunidade escolar e a local na busca de soluções para melhorar a qualidade da educação, sobretudo por constituir-se “[...] na forma com que a comunidade educacional se organiza coletivamente para levar a termo um projeto político pedagógico de qualidade [...] que contribui na formação de cidadãos críticos e compromissados com a transformação social” (CAMINI, 2009, p. 97), contudo, inexistindo este princípio no âmbito das leis orgânicas desses municípios, tal projeto pode ser comprometido, justamente por essa legislação ser a lei máxima na organização das políticas locais.

Quadro 9 – Princípios da Gestão democrática do ensino na Legislação dos SME

Municípios	Princípios
Barreirinhas	<p>Art. 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]</p> <p>VIII – gestão democrática do ensino público, na forma da LDB e deste sistema de ensino.</p> <p>Art. 11º A gestão escolar será pautada dentro dos princípios democráticos e envolverá toda comunidade escolar, possibilitando as tomadas de decisão conjunta na execução, acompanhamento e avaliação das questões administrativas e técnico-pedagógicas da escola, obedecidas às normas emanadas dos órgãos competentes.</p> <p>Art. 12º Os gestores dos estabelecimentos de ensino serão nomeados pelo prefeito ou escolhidos pela comunidade escolar.</p> <p>Art. 13º A gestão da escola pautar-se-á dentro dos princípios da democracia e terá a Unidade Executora, como parceiro permanente de co-gestão.</p> <p>Art. 14º O Sistema Municipal de Ensino assegurará às unidades escolares, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.</p> <p>Art. 27 –</p> <p>Parágrafo-único – será responsabilidade da Secretaria da Educação, de forma participativa e democrática com a comunidade escolar, elaborar a proposta pedagógica da educação infantil para que as unidades escolares adequem à sua proposta pedagógica.</p> <p>Art. 41 – O Sistema Municipal de Ensino, além dos princípios e Diretrizes que orienta a Educação Básica no município observarão no processo de normatização complementar da formação de professores para o exercício da docência nas escolas do campo. [...]</p> <p>II. proposta pedagógica que valorize na organização do ensino, a diversidade cultural e os processos de interação e transformação do campo a gestão democrática.</p> <p>Art. 47 – Os docentes incumbir-se-ão de:</p> <p>I. participar da elaboração da proposta pedagógica da escola e em regime de colaboração da proposta pedagógica municipal. [...]</p> <p>VI. colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.</p>

	<p>Art. 48 – Os especialistas em educação incumbir-se-ão de:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. participar da elaboração da proposta pedagógica municipal conduzindo o processo de elaboração, assegurando o seu cumprimento e possíveis adequações, de comum acordo com a comunidade escolar. II. participar da elaboração do planejamento estratégico da Secretaria de Educação, segundo a proposta pedagógica municipal e/ou dos estabelecimentos de ensino; [...] VI. colaborar com as atividades de articulação municipal, da escola com as famílias e a comunidade.
Codó	<p>Art. 6º - O ensino ministrado nas escolas municipais observará os seguintes princípios: [...]</p> <p>VIII – gestão democrática do ensino público.</p> <p>Art. 12 – A Secretaria Municipal de Educação é o órgão próprio do Sistema Municipal de Ensino para planejar, coordenar, executar, supervisionar e avaliar as atividades de ensino a cargo do poder público municipal no âmbito da educação básica, incumbindo-se de: [...]</p> <p>IV – Garantir e regulamentar as condições para uma gestão democrática, descentralizada do Sistema Municipal de Ensino e que permita a efetiva emancipação das escolas;</p> <p>V – Propiciar as condições para a construção do projeto político-pedagógico da escola, enfocando-se a aprendizagem dos educandos e participação dos profissionais da educação na sua elaboração, como a da comunidade local.</p> <p>Art. 14 – O CME é composto de 14 (quatorze) membros, de reconhecida conduta moral e que tenham conhecimento sobre educação, e incumbir-se-á de: [...]</p> <p>XIX – estabelecer as diretrizes de participação da comunidade escolar e local na elaboração das propostas pedagógicas das escolas e no Plano Municipal de Educação.</p> <p>Art. 26 –</p> <p>§ 1º - O Plano Municipal de Educação – PME será criado por lei específica, e nas suas diretrizes serão observados os seguintes elementos e princípios;</p> <p>VII – gestão democrática das escolas e do SME.</p> <p>Art. 28 – O Plano Municipal de Educação – PME, contendo a proposta educacional do Município e procurando articular as ações e iniciativas, agentes e órgãos componentes de todo o conjunto da educação no âmbito municipal, será elaborado com a efetiva participação coletiva, especialmente dos profissionais da educação e da comunidade local, dentro dos prazos fixados para tal fim pela legislação em vigor e com duração prevista em lei.</p> <p>Art. 33 – O Poder Público Municipal assegurará as condições para a gestão democrática dos estabelecimentos de ensino público, na educação básica, dotando-as, progressivamente, de acordo com as suas peculiaridades, de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, observando o disposto na legislação vigente, possibilitando, especialmente, a seguinte participação:</p> <ol style="list-style-type: none"> I – dos profissionais da educação na elaboração do projeto da escola; II – das comunidades escolar e locais em conselhos escolares. <p>Art. 35 – As escolas públicas elaborarão o seu projeto pedagógico com foco na aprendizagem do educando e com a participação efetiva da comunidade escolar e local.</p>
Icatu	<p>Art. 3º – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]</p> <p>VIII – gestão democrática do ensino público, na forma da lei nº 9.394/96, da Lei Orgânica do município e demais legislação Municipal pertinente.</p> <p>Art. 20 – A gerência escolar será pautada dentro dos princípios democráticos e envolverá toda comunidade escolar, possibilitando as tomadas de decisão conjunta na execução, acompanhamento e avaliação das questões administrativas</p>

	<p>e técnico-pedagógicas da escola, obedecidas as normas emanadas dos órgãos competentes da Gerência de Desenvolvimento Humano e da legislação em vigor.</p> <p>Art. 22 – A gestão da escola pautar-se-á dentro dos princípios da democracia e terá no conselho escolar, um parceiro permanente de co-gestão.</p> <p>Art. 23 – O Sistema Municipal de Ensino assegurará às unidades escolares, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.</p>
--	---

Fonte: Elaboração própria a partir da Legislação municipal

Em relação à lei de criação dos SME, todos os municípios fazem referência ao princípio da gestão democrática do ensino público, reproduzindo o que foi posto nos artigos 206 e 3º da CF de 1988 e LDB/1996, respectivamente, o que já é considerado um avanço. Além disso, as leis dos municípios trouxeram outros aspectos ligados às concepções de democracia, como forma de garantir a inserção de todos os membros da comunidade escolar e local na tomada de decisão. Percebemos que os municípios preocuparam-se em destacar outros princípios, tais como: progressiva autonomia pedagógica, administrativa e gestão financeira aos estabelecimentos de ensino. No entanto, quanto aos processos de participação nas decisões das políticas públicas do município, ainda há uma limitação.

Nesse sentido, o município de Icatu não faz qualquer referência à participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola. Apenas o município de Codó cita a participação da comunidade escolar e local no Plano Municipal de Educação. E o município de Barreirinhas não faz nenhuma referência à participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares. A ausência dos sujeitos que integram a comunidade escolar e local nesses espaços coloca “[...] em xeque todas as expectativas lançadas sobre a existência de um modelo de escola pautado por princípios de gestão democrática” (DUBLANTE; COUTINHO, 2012, p. 197), comprometendo, inclusive, o processo de melhoria da educação e gestão, uma vez que, não tendo um sistema de educação democrático, dificilmente as suas esferas de atuação serão pautadas nos princípios da participação, da autonomia e do trabalho coletivo.

É interessante destacar que a lei de criação do SME do município de Codó ao criar o CME no seu artigo 13, menciona-o como mediador entre a sociedade civil e o Poder Público Municipal, na discussão, elaboração e implementação das políticas públicas de educação, da gestão democrática do ensino e defesa de educação de qualidade para todos os munícipes, e propõe que tais ações sejam guiadas de acordo com os princípios inscritos na legislação municipal, contudo, a própria Lei Orgânica deste município não prevê, em nenhum dos seus artigos, qualquer princípio relacionado à gestão democrática, revelando uma incoerência e incompatibilidade de aplicabilidade

entre as normas. O mesmo acontece na legislação do Município de Icatu, quando o legislador cita no artigo 3º, inciso VIII, que a gestão democrática do ensino público está na forma da lei orgânica do Município.

A menção da Gestão democrática e dos seus mecanismos na lei de criação dos SME poderá possibilitar um caminho real de melhoria da qualidade de ensino se concebida, em profundidade, como mecanismo capaz de alterar práticas pedagógicas. Todavia, a transformação da qualidade da educação pública não se efetivará somente por meio desses canais, mas, sobretudo, pela redefinição das práticas escolares e “[...] vontade coletiva que queira transformar a existência pedagógica concreta” (SPÓSITO, 2002, p. 54).

Quadro 3 – Princípios da Gestão democrática do ensino na Legislação dos CME

Municípios	Princípios
Barreirinhas	<ul style="list-style-type: none"> • Não há nenhum parágrafo destinado à gestão democrática. O legislador menciona da seguinte forma: Art. 2º - O Conselho Municipal de Educação, órgão da Secretaria Municipal de Educação terá sua organização prevista nesta lei, de maneira democrática participativa e em caráter de entidade pública, assegurada sua autonomia em relação ao poder executivo.
Codó	<ul style="list-style-type: none"> • Nenhum artigo no texto da lei aborda o princípio da gestão democrática.
Icatu	<ul style="list-style-type: none"> • Não há nenhum parágrafo destinado à gestão democrática. O legislador menciona da seguinte forma: Art. 3º - Compete ao Conselho Municipal de Educação: I – Participar da elaboração de uma proposta de Plano Municipal de Educação em conjunto com o Poder executivo Municipal; [...] IV – Participar do planejamento, do controle, avaliação e aplicação do ensino municipal dos recursos financeiros previstos em Lei; [...] X – Estimular a participação de usuários, profissionais da educação e funcionários na gestão de instituições educacionais; [...] XII – Articular-se com os poderes Legislativo, Executivo, comunidade educacionais e a sociedade civil organizada, através do Fórum Municipal de Educação, tendo em vista a busca de soluções alternativas para a constituição de uma educação de qualidade para todos.

Fonte: Elaboração própria a partir da Legislação municipal

Nas leis de criação dos CME, nenhum dos municípios traz, explicitamente, o princípio da gestão democrática. Os municípios de Barreirinhas e Icatu fazem referência a algumas concepções democráticas, no entanto, o município de Codó não faz menção sobre tal princípio. O município de Barreirinhas cita, de maneira breve, a forma que deverá ser organizado o CME, destacando o fator democrático e participativo, sem,

contudo, esclarecer o que envolve esse caráter democrático. Na legislação de Icatu, através das competências do CME, o documento destaca processos de participação dos profissionais da educação, bem como usuários e funcionários, na gestão das instituições educacionais, contudo, sem deixar explícitas as concepções democráticas que nortearão essa participação. Além disso, essa lei alega que haverá participação na elaboração do Plano Municipal de Educação e na elaboração do orçamento do ensino Municipal.

Consideramos importante realçar essas características do CME, em decorrência da sua composição, que inclui desde profissionais da educação até pais de alunos da rede pública municipal. Nesse intuito, acreditamos que o CME é um espaço que deveria ser totalmente democrático, por possuir representantes de vários segmentos do município no seio da sua formação. No entanto, a ausência e carência de aspectos ligados a uma gestão democrática no âmbito destas leis podem estar atreladas ao próprio processo de criação destes conselhos, uma vez que “historicamente no Brasil, foram situados a serviço dos governos, enquanto estes, por sua vez, estiveram mais votados para interesses de grupos dominantes” (BORDIGNON, 2009, p. 63).

Sendo o CME um dos instrumentos do SME na concretização da autonomia e participação dos sujeitos na gestão das políticas educacionais, ele precisa ter natureza de órgão de governo e não de Estado. Dessa forma, os textos legais dos CME precisam deixar claro os aspectos da gestão democrática da educação municipal, para que os sujeitos envolvidos possam dispor de condições reais de participar de forma ampla e tomar posição no processo de criação das políticas públicas de educação do município. Destacar a gestão democrática da educação nos textos legais dos CME poderá demonstrar a importante função de se fortalecer a participação e tomada de consciência (VERZA, 2000; PAZ, 2015).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no exposto ao longo deste trabalho e com as análises das legislações dos Municípios de Barreirinhas, Codó e Icatu, compreendemos que o debate acerca da gestão democrática da escola pública, iniciado nos anos 80 do século passado e disposto na CF de 1988, foi pautado por diversas contradições de políticas de caráter ora inclusivas e democráticas, ora gerenciais com ênfase no viés tecnicista e produtivista. Isso foi resultado, sobretudo, do momento que o país passava, como os preceitos neoliberais e a influência das agências internacionais no marco da reconfiguração do Estado. A

LDB/1996, ao normatizar o assunto no art. 14, delegou aos sistemas de educação a competência de definir as normas para sua materialização no âmbito dos sistemas de educação e das escolas.

Poderíamos situar essa orientação como o básico que todo estabelecimento de ensino tivesse que cumprir, bem como os sistemas de educação, ao regulamentar a gestão democrática como instrumento fundamental ao incremento da participação. No entanto, as próprias Leis Orgânicas dos municípios sequer citam tais diretrizes. Somente o município de Codó tem, no âmbito de alguma das suas leis, a indicação tanto da participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político pedagógico, quanto da comunidade local e escolar nos conselhos escolares. Os outros municípios ora abordam um, ora abordam o outro como importante.

Como contrapartida, em todas as leis dos SME inferimos a predominância de um modelo gerencial, que prioriza a descentralização das decisões pedagógicas, administrativas e de gestão financeira, como discurso de uma gestão democrática, mas que reduz o princípio da autonomia à administração dos recursos financeiros que, na prática, busca a eficiência e a produtividade, limitando o real significado da autonomia baseada na gestão democrática. Tal cenário é reflexo das diretrizes neoliberais que buscam uma gestão pautada em resultados e racionalização de recursos, e se apoderam de tais concepções na busca de camuflar a atuação do Estado através de uma pseudoautonomia doada aos sistemas e às unidades escolares.

Considera-se que, acima de tudo, é primordial o provimento de condições/meios para que a sociedade civil possa participar das decisões no sentido de efetivar a gestão democrática da educação, pois, de acordo com o documento referência da Conferência Nacional de Educação – CONAE (2010), a partir do momento que há participação da sociedade nas decisões do sistema educacional, a qualidade da educação pode ser melhorada. Inferimos que a melhoria da qualidade da educação e das políticas educacionais está totalmente ligada à criação de espaços de deliberação coletiva, pois:

[...] a gestão democrática dos sistemas de ensino e das instituições educativas constitui uma das dimensões que possibilitam o acesso à educação de qualidade como direito universal. A gestão democrática como princípio da educação nacional sintoniza-se com a luta pela qualidade da educação e as diversas formas e mecanismos de participação encontrados pelas comunidades local e escolar na elaboração de planos de desenvolvimento educacional e projetos político-pedagógicos, ao mesmo tempo em que objetiva contribuir para a formação de cidadãos críticos e compromissados com a transformação social (CONAE, 2010, p. 110).

Levando em consideração o argumento de Cury (2007), quando diz que participar é dar parte e ter parte e, que isso implica no compartilhamento de poder e responsabilidades, fruto do debate coletivo, destacamos a importância que esses espaços democráticos possuem na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas locais, concretizado através do controle social que a comunidade terá a partir desse compartilhamento de poder. No entanto, considerando o que foi abordado nos parágrafos anteriores, inferimos que não basta criar os mecanismos de participação popular sem, contudo, atentar para as condições de participação que são oferecidas. A esse respeito, Gohn (2008) afirma que, inicialmente, é preciso ficar atento à necessidade de se qualificar a participação. Isso por que:

A simples existência da estrutura não garante de imediato a alteração nas formas tradicionais, autoritárias de gestão, para formas mais democráticas. É preciso qualificar o sentido e o significado da participação, para o coletivo e para cada membro [...]. Há vários sentidos da participação, na atualidade, em disputa (GOHN, 2008, p. 106).

Desse modo, devemos atentar para a importância que os mecanismos/espaços de participação possuem na concretização do princípio da gestão democrática, uma vez que na ausência deles, tal princípio dificilmente pode ser concretizado. Além disso, tais espaços são vistos como verdadeiros “[...] mecanismos operativos a favor da democracia e de exercício da cidadania, em todo e qualquer contexto sociopolítico. Eles podem transforma-se em aliados potenciais, estratégicos, na democratização da gestão das políticas sociais.” (GOHN, 2008, p. 103).

Destacamos esse aspecto, pois, na maioria das vezes, a democracia é prevista pelos sistemas de educação é limitada – algo inferido nas leis dos SME –, refletindo diretamente nas concepções seguidas pelas escolas. Assim, a educação para a democracia, é aquela que, sendo estatal, não está subordinada ao autoritarismo de grupos burocráticos, nem sujeito às oscilações dos administradores do momento (CUNHA, 1987).

Desse modo, a participação pode fortalecer processos democráticos, pois ela reflete o envolvimento das pessoas na construção de uma realidade social compatível com suas necessidades reais, através da tomada de decisões e de práticas que decorrem dessas decisões, devendo ser aprimorado a partir do “sentido da construção de algo que pertence a todos” (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 171).

Nessa perspectiva, consideramos que uma gestão pautada em princípios democráticos, provavelmente, resultará em melhoria da qualidade social da educação. No entanto, para que se concretizem princípios, práticas e relações de gestão mais

democráticas no âmbito de todas as escolas brasileiras, faz-se imprescindível “[...] que outras determinações legais sejam cumpridas, entre elas a organização do regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios, articulando os diferentes níveis e sistemas” (VALLE, 2008, p. 64).

Trata-se de associar o Artigo 206, Inciso VI da Constituição (“gestão democrática do ensino público”) com o Artigo 211 (“A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizem, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”). A gestão democrática, o regime de colaboração e o sistema nacional de educação formam um conjunto inseparável na busca de um padrão nacional de qualidade social que respeite às diversidades locais e a participação popular.

Em suma, entendemos que a gestão democrática se estende desde os sistemas de educação até as escolas. Nesse sentido, é preciso que façamos uma reflexão de como devem se organizar as secretarias, sistemas de educação e as escolas, para a concretização deste princípio que rege o ensino público, viabilizando a participação dos diversos segmentos da sociedade civil organizada e das escolas na formulação e proposição das políticas de educação que se desenvolvem em ambos os locais – sistema e escolas.

REFERÊNCIAS

BORDIGNON, Genuíno. Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BORDIGNON, G. GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: In: Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Anexo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 06 mai. 2016.

BRASIL. Lei n 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF.

CAMINI, L. A Gestão Educacional e a relação entre Entes Federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. 294f. 2009. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010. In: QUEIROZ, Arlindo Cavalcanti de. In: GOMES, Lêda (orgs.). Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação o Plano Nacional de Educação, 2009, Brasília: MEC/INEP.

CUNHA, L. A. A educação na nova constituição. Revista da Ande, São Paulo, v. 06, n. 12, 1987.

CURY, C. R. J. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: OLIVEIRA, D. A. (org.). Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 2007.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DUBLANTE, C. A. S.; COUTINHO, A. F. Gestão escolar democrática: uma prática inconclusa no espaço das instituições escolares. In: LIMA, Francisca S; LIMA Lucinete M; CARDOZO, Maria José. (orgs.). Políticas educacionais e gestão escolar: os desafios da democratização. São Luís: EDUFFMA, 2012 p. 167-180.

GOHN, M. da G. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em educação: p/articipação, cidadania e descentralização? In: SOUZA, D. B. de. (Org). Conselhos municipais e controle social de educação: descentralização, participação e cidadania, São Paulo: Xamã, 2008. p. 97-113.

LOBO, L. F. N. A precarização do trabalho docente nas escolas públicas estaduais da Bahia. Florestan, São Carlos, v. 02, n. 01, p.237-252, nov. 2014.

NETO, A. C.; CASTRO, A. M. D. A. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. Educação e Sociedade, Campinas, Vol. 32, nº. 116, p. 745-770, jul-set, 2011.

OLIVEIRA, D. A. A gestão democrática no contexto da reforma do estado. In: Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos. FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Orgs). São Paulo: Cortez, 2000. p. 91-112.

PARO, V. H. Participação da comunidade na gestão democrática da escola pública. In_____. Gestão democrática da escola pública. São Paulo: Ática, 2000. Cap. 2, p. 15-27.

PAZ, V. O. Institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no sistema municipal de ensino de Igarapé-açu, Pará. 2015. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Pará, PA, 2015.

RESENDE, A. J. C. Autonomia Municipal e Lei Orgânica. Cad. Esc. Legisl., Belo Horizonte, v. 10, n. 15, p. 7-42, jan./dez. 2008.

SPÓSITO, M. P. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, João Baptista (org.). Gestão democrática. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

VALLE, B. de B. R. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. In: SOUZA, D. B. de. (Org). Conselhos municipais e controle social de educação: descentralização, participação e cidadania, São Paulo: Xamã, 2008.

VERZA, S. B. As políticas públicas de educação no município. Ijuí ed. UNIJUÍ, 2000.