



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

VANILSON OLIVEIRA PAZ

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO COMO  
POLÍTICA PÚBLICA NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE IGARAPÉ-AÇU,  
PARÁ**

ORIENTADORA: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. TEREZINHA FÁTIMA A. MONTEIRO DOS SANTOS

BELÉM  
2015

VANILSON OLIVEIRA PAZ

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO COMO  
POLÍTICA PÚBLICA NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE IGARAPÉ-AÇU,  
PARÁ**

Texto apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará (PPGED/UFPA), como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação.

**Orientadora:** Profa. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

BELÉM

2015

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP) –**  
Biblioteca Profª Elcy Rodrigues Lacerda / Instituto de Ciências da Educação /  
UFPA, Belém-PA

---

PAZ, Vanilson Oliveira Paz. PAZ, Vanilson Oliveira. Institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu, Pará. Orientadora, Prof. Drª Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos. 2015. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2015.

---

VANILSON OLIVEIRA PAZ

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO COMO  
POLÍTICA PÚBLICA NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE IGARAPÉ-AÇU,  
PARÁ**

Banca Examinadora:

---

Profa. Dra. Terezinha Fátima A. M. dos Santos – UFPA  
(Presidente)

---

Profa. Dra. Flávia Obino Werle – UNISINOS  
(Avaliador Externo)

---

Profa. Dra. Dinair Leal da Hora - UERJ  
(Avaliador Externo)

---

Profa. Dra. Ivanilde Apoluceno de Oliveira - UEPA  
(Avaliador Externo)

---

Prof. Dr. Gilmar Pereira da Silva – UFPA  
(Avaliador Interno)

---

Prof. Dr. Doriedson do Socorro Rodrigues - UFPA  
(Avaliador Interno)

BELÉM

2015

*O desafio com o qual se defrontam educadores, educadoras e estudantes representa parte de um desafio para desenvolver e sustentar as culturas públicas democráticas, para conseguir que educadores e educadoras [...] desenvolvam pedagogias que se encarreguem de demonstrar criticamente como o conhecimento está relacionado com o poder da autodefinição e da transformação social.*

*Henry Giroux (2000)*

À Maria Laura, sentido único de minha existência,  
amor incondicional.

Ao meu Pai e minha Mãe, que não conseguiram  
ver até onde consegui chegar.

À Igarapé-Açu, minha terra, minha vida, caminho  
das águas.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, força inesgotável, princípio e fim da minha existência, por ter me auxiliado a ultrapassar as barreiras que se impuseram nesta etapa de vida, mas que consegui superá-las.

Aos irmãos Vanja, Vânia, Vandilson e Vanildo por estarem comigo em cada momento de luta e por tudo que enfrentamos juntos após a ida de nossos pais.

À querida professora Terezinha Fátima que não desistiu de mim, testemunhou toda a minha batalha para continuar este estudo e que é um exemplo de mulher e profissional dedicada na pesquisa e na dedicação aos seus orientados.

Ao grande companheiro *Jujen*, que esteve presente em cada passo, em cada instante, nas andanças que tivemos e nas alegrias que nos proporcionamos.

Aos meus professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará que sempre acreditaram na possibilidade de um doutorado em educação de qualidade e contribuindo para a cientificidade da educação na Amazônia.

Aos meus colegas que neste tempo de estudos estiveram comigo e me deram forças para continuar. Em especial a Izabel Reis, companheira de estudos, de vida e de luta.

Aos professores Flávia Werle, Dinair Leal, Gilmar Pereira, Doriedson Rodrigues e Ivanilde Apoluceno, que aceitaram o diálogo e me proporcionaram orientações e reflexões que me auxiliaram a chegar aos resultados desta tese.

Aos meus amigos da SEMED que estiveram juntos comigo nesta etapa profissional da minha e por tudo que deixamos de contribuição para a educação de Igarapé-Açu. Em especial: Tereza, Roberta, Lili, Renata, Nubiane, Antonio, Valeska, Janeide, e todos os que foram se integrando à equipe e deixaram muito de si para todos.

Aos conselheiros do CME de Igarapé-Açu, que lutam por esta construção a cada passo. Em especial à Auxiliadora Maués que muito se dedicou para que este espaço fosse construído com amor e dedicação.

À Sandra Miki Uesugi Nogueira, que deu exemplo de grande mulher que se dedica à tarefa de construir um município grande para todos.

Aos amigos da Escola Estadual Profa. Maria Ione Henrique, pessoas formidáveis que estão em um lugar de descobertas constantes.

E a todos e todas que direta ou indiretamente contribuíram com este esforço de seguir em frente e lutar por uma vida melhor para todos.



## RESUMO

A presente tese trata do processo de institucionalização da gestão democrática do ensino público no Sistema Municipal de Ensino do município de Igarapé-Açu, Estado do Pará, cujo objetivo geral constituiu-se em analisar como se anuncia a gestão democrática da educação no âmbito dos textos legais que dão sustentação ao Sistema Municipal de Ensino e sua efetivação enquanto prática de gestão na educação municipal durante o período de 2009 a 2014, a partir de uma pesquisa de abordagem qualitativa, com estudo de caso, tendo como fontes privilegiadas de dados a análise documental e entrevistas semiestruturadas com oito sujeitos envolvidos no processo de construção, execução e avaliação da política educacional no município pesquisado. Pelo estudo confirmou-se a hipótese de que a simples criação do Sistema Municipal de Ensino e todo o aparato legal que lhe dá sustentação não indica ampliação, inovação e instalação de processos que viabilizem a elaboração e execução de políticas voltadas para a gestão democrática do ensino público em nível local. Por meio das análises efetivadas constatou-se que o município optou pela criação do seu Sistema Municipal de Ensino e da instituição do princípio da gestão democrática por meio de textos legais elaborados de forma coletiva; o tema da participação política e social vem sendo evidenciado como aspecto balizador do processo de institucionalização da gestão democrática e se constituindo enquanto grande desafio para a educação municipal garantir e ampliar a cidadania local. Também para a compreensão do fenômeno da gestão democrática da educação elegemos alguns eixos que serviram de mote para a pesquisa empírica (a construção coletiva, divulgação e conhecimento dos textos legais, a gestão da educação no âmbito do órgão responsável pela organização e gestão do Sistema Municipal de Ensino, a gestão participativa e descentralizada do Conselho Municipal de Educação, a autonomia escolar com a criação do processo de eleição para direção escolar e proposta pedagógica da escola e a gestão democrática no Plano Municipal de Educação) que demonstraram que a construção coletiva dos textos legais se deu em meio a um amplo debate e mobilização da sociedade local; a gestão da educação no âmbito do órgão responsável pela organização e gestão do Sistema Municipal de Ensino se encontra definida por meio de um marco legal que historicamente marca a gestão deste sistema de ensino; a gestão participativa e descentralizada no Conselho Municipal de Educação ainda se encontra longo de se evidenciar como prática efetiva; a promoção da autonomia escolar tem sua maior expressão na instituição dos processos de eleição para direção escolar e elaboração da proposta pedagógica da escola, que, no entanto, não tem sido práticas efetivas nos ambientes escolares; e, por último, o Plano Municipal de Educação que tem norteado a definição, execução e avaliação das políticas educacionais de ensino, acarretando prejuízos para a promoção da qualidade da educação em todos os níveis, modalidades e instâncias.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão democrática; Descentralização; Autonomia; Participação; Sistema Municipal de Ensino.

## **ABSTRACT**

This thesis deals with the democratic management institutionalization process of public education at the Municipal System of Education in the municipality of Igarapé-Açu, State of Pará, whose general objective consisted in analyzing how to announce the democratic management of education within the texts law that sustain the Municipal System taught and its effectiveness as a practice management in municipal education over the period 2009-2014, from a qualitative research with case study, with the privileged data sources document analysis and semi-structured interviews with eight individuals involved in the construction process, implementation and evaluation of educational policy in the municipality studied. The study confirmed the hypothesis that the mere creation of the Municipal System of Education and the entire legal apparatus that supports it does not indicate expansion, innovation and installation processes that enable the development and implementation of policies for the democratic management of education public locally. Through the effect analysis it was found that the municipality opted for the creation of a Municipal System of Education and the institution of the principle of democratic management through elaborate legal texts collectively; the theme of social and political participation has been highlighted as base aspect of the institutionalization process of democratic management and constituting as a major challenge for the municipal education ensure and expand the local citizenship. Also for understanding the phenomenon of democratic management of education elect some axes that served as the theme for the empirical research (the collective creation, dissemination and knowledge of legal texts, management education to under the body responsible for organizing and managing the Municipal System Teaching, participatory and decentralized management of the City Board of Education, school autonomy with the creation of the election process for school administration and pedagogical proposal of the school and the democratic management in the Municipal Education Plan) demonstrating that the collective construction of texts Legal occurred amid a broad debate and mobilization of local society; education management under the body responsible for organizing and managing the Municipal System of Education is set through a legal framework that historically marks the management of the education system; participatory and decentralized management in the City Board of Education is still long to show how effective practice; promoting school autonomy has its greatest expression in the institution of the election process for school administration and development of the pedagogical proposal of the school, which, however, has not been effective practices in school environments; and, finally, the Municipal Education Plan that has guided the definition, implementation and evaluation of educational teaching policies, resulting in losses for the promotion of quality education at all levels, arrangements and bodies.

**KEYWORDS:** Democratic Management; Decentralization; Autonomy; Participation; Municipal System of Education.

## RÉSUMÉ

Cette thèse porte sur le processus démocratique de l'institutionnalisation de la gestion de l'enseignement public au système municipal de l'éducation dans la municipalité de Igarapé-Açu, État du Pará, dont l'objectif général consistait à analyser comment annoncer la gestion démocratique de l'éducation dans les textes de la loi qui soutiennent le système municipal enseigné et son efficacité comme la gestion de la pratique dans la formation municipale sur la période 2009-2014, à partir d'une recherche qualitative avec étude de cas, avec le privilège de sources de données analysées de documents et des entretiens semi-structurés avec huit personnes impliquées dans le processus de construction, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique éducative dans la municipalité étudiée. L'étude a confirmé l'hypothèse que la simple création du système municipal de l'éducation et de l'appareil judiciaire qui prend en charge l'ensemble de ce processus ne signifie pas expansion, l'innovation et d'installation qui permettent le développement et la mise en œuvre des politiques pour la gestion démocratique de l'éducation publiquement localement. Grâce à l'analyse de l'effet il a été constaté que la municipalité a opté pour la création d'un système municipal de l'éducation et l'institution du principe de la gestion démocratique à travers des textes juridiques élaborés collectivement; le thème de la participation sociale et politique a été souligné comme aspect de base du processus d'institutionnalisation de la gestion démocratique et constituant comme un défi majeur pour l'éducation municipale assurer et élargir la citoyenneté locale. Aussi pour la compréhension du phénomène de la gestion démocratique de l'éducation élire certains axes qui ont servi de thème pour la recherche empirique (la création collective, la diffusion et la connaissance des textes juridiques, de l'éducation de gestion en vertu de la responsable de l'organisation et de la gestion du Système Municipal Enseignement, participative et la gestion décentralisée du Conseil municipal de l'éducation, l'autonomie de l'école avec la création du processus électoral pour l'administration de l'école et de la proposition pédagogique de l'école et de la gestion démocratique dans le plan d'éducation municipale) démontrant que la construction collective de textes juridiques a eu lieu au milieu d'un vaste débat et la mobilisation de la société locale; gestion de l'éducation sous l'organe chargé d'organiser et de gérer le système municipal de l'éducation est réglé par le biais d'un cadre juridique qui marque historiquement la gestion du système éducatif; la gestion participative et décentralisée dans le Conseil municipal de l'éducation est encore longue pour montrer comment la pratique effective; la promotion de l'autonomie des écoles a sa plus grande expression dans l'institution du processus électoral pour l'administration et le développement de la proposition pédagogique de l'école, qui, cependant, n'a pas été des pratiques efficaces en milieu scolaire l'école; et, enfin, le plan d'éducation municipale qui a guidé la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques d'enseignement d'éducation, ce qui entraîne des pertes pour la promotion de l'éducation de qualité à tous les niveaux, des arrangements et des organismes.

**MOTS-CLÉS:** Gestion Démocratique; Décentralisation; Autonomie; Participation; Système Municipal de l'Éducation.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Situação do Município quanto ao Censo Demográfico – Ano: 2010 – Igarapé-Açu, Pará	105
Tabela 2- Situação do Município quanto ao Total de Residentes por Faixa Etária – Ano: 2010/2014 – Igarapé-Açu, Pará	106
Tabela 3- Dependências Administrativas no município até 2014 – Igarapé-Açu, Pará	107
Tabela 4- Situação do Município quanto ao Atendimento por Faixa Etária – Ano: 2013 – Igarapé-Açu, Pará	109
Tabela 5- Número de instituições com Pré-Escola no Pará – Ano: 2011-2013	110
Tabela 6- Número de instituições com atendimentos em Pré-Escola em Igarapé-Açu – Ano: 2014	110
Tabela 7- Número de creches no Estado do Pará – Ano: 2011-2013	111
Tabela 8 - Número de Creches em Igarapé-Açu – Ano: 2014	111
Tabela 9- Situação do Município quanto às taxas de aprovação no ensino fundamental – Ano: 2013 – Igarapé-Açu, Pará	112
Tabela 10- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) anos iniciais do Ensino Fundamental – 2009/2013	112
Tabela 11- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) anos finais do Ensino Fundamental – 2009/2013	113
Tabela 12- Funções Docentes por Escolaridade – 2013 – Igarapé-Açu, Pará	115
Tabela 13- Situação do Estado do Pará quanto à existência do CME, do SME e do PME, referente aos municípios cadastrados	122

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1: Mapa com a localização do Município de Igarapé-Açu, Região Nordeste do Estado do Pará 105
- Figura 2: Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano – 1990/2010, Município de Igarapé-Açu 106
- Figura 3- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Metas a serem alcançadas com o Novo PNE – 2014/2024 114

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Quadro síntese dos entrevistados	35
Quadro 2- Eixos estruturantes da pesquisa empírica	148
Quadro 3- Informações dos Governos Municipais e Leis produzidas no período Pós-CF de 1988 que contém aspectos de institucionalização da gestão democrática – 1989 a 2014	149

## LISTA DE SIGLAS

ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CACS	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CEE	Conselho Estadual de Educação do Pará
CEEM	Comissão Executiva da Educação Municipal
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CMEI	Conferência Municipal de Educação de Igarapé-Açu
CONAE	Conferência Nacional de Educação
DEED	Departamento de Educação
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica Municipal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
NUPPAE	Núcleo de Planejamento, Pesquisa, Projetos e Avaliação Educacional
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCCR	Plano de Cargos, Carreira e Remuneração
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PME	Plano Municipal de Educação
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político-Pedagógico
RME	Rede Municipal de Ensino
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEN	Secretaria Adjunta de Ensino
SEDUC	Secretaria de Estado de Educação do Pará
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SICME	Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação



SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
SINTEPP	Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública do Estado do Pará
SME	Sistema Municipal de Ensino
UEPA	Universidade do Estado do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	21
PROPOSIÇÃO DO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO	24
REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO	28
ESTRUTURA DA TESE	37
<b>1. A EDUCAÇÃO MUNICIPAL NO ATUAL CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: DEMOCRATIZAÇÃO, AUTONOMIA E DESCENTRALIZAÇÃO</b>	40
1.1- DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL: DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA MUNICIPAL NO ATUAL ARRANJO DO FEDERALISMO BRASILEIRO	41
<b>1.1.1- <i>Autonomia municipal na atual legislação educacional: a competência dos municípios</i></b>	51
1.2- DESCENTRALIZAÇÃO/DESCONCENTRAÇÃO NO BRASIL: REPERCUSSÕES PARA A EDUCAÇÃO MUNICIPAL	55
<b>1.2.1- <i>O modelo de descentralização no atual pacto federativo brasileiro</i></b>	56
<b>1.2.2- <i>O município brasileiro e a descentralização por meio de ações indutivas</i></b>	60
1.3- A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL PARA A BUSCA DA QUALIDADE ALMEJADA	66
<b>2. ABORDAGEM POLÍTICO-INSTITUCIONAL EM TORNO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: PRESSUPOSTOS PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA</b>	72
2.1- OS TEXTOS LEGAIS COMO EXPRESSÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL LOCAL: A GESTÃO DEMOCRÁTICA INSTITUCIONALIZADA	75
2.2- PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: TRAÇOS NO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL	83
2.3- GARANTIR E AMPLIAR A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: DESAFIOS PARA A EDUCAÇÃO MUNICIPAL	93

2.4- ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ FRENTE ÀS ATUAIS MUDANÇAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	98
<b>3. A EDUCAÇÃO MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU: A OPÇÃO PELA CONSTRUÇÃO DE UM APARATO LEGAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO</b>	102
3.1- ASPECTOS GERAIS DO MUNICÍPIO PESQUISADO	104
3.2- O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL: A INTENÇÃO QUE NÃO SE TRANSFORMOU EM GESTO	115
3.3- A OPÇÃO PELA CONSTRUÇÃO DE DIRETRIZES LEGAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: ASPECTOS DA EXPERIÊNCIA LOCAL	123
3.4- A CRIAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO E A INSTALAÇÃO DE UM AMBIENTE FAVORÁVEL À FORMULAÇÃO DOS TEXTOS LEGAIS	137
3.4.1- <i>Gestão democrática na Lei do Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu</i>	140
<b>4. A GESTÃO INSTITUCIONALIZADA NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE IGARAPÉ-AÇU, PARÁ: OS TEXTOS LEGAIS, PRÁTICAS E PERCEPÇÕES DOS SUJEITOS ENVOLVIDOS</b>	146
4.1- OS SUJEITOS E OS EIXOS ESTRUTURANTES DA PESQUISA EMPÍRICA	149
4.2- CONSTRUÇÃO COLETIVA, DIVULGAÇÃO E CONHECIMENTO DOS TEXTOS LEGAIS DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO	150
4.3- OS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO	153
4.3.1- <i>O âmbito da Secretaria Municipal de Educação</i>	154
4.3.2- <i>O âmbito da gestão participativa e descentralizada do Conselho Municipal de Educação</i>	157
4.4- AUTONOMIA ESCOLAR: ELEIÇÃO PARA DIREÇÃO NAS ESCOLAS REDE MUNICIPAL DE ENSINO E A PROPOSTA PEDAGÓGICA DA ESCOLA	164
4.5- GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	171
4.6- GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DE OUTROS ESPAÇOS E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO	179

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>184</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>191</b>
<b>SITES CONSULTADOS.....</b>	<b>202</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>203</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>212</b>

## INTRODUÇÃO

A gestão democrática da educação definida enquanto princípio de ensino no Artigo 206 da Constituição Federal de 1988 desencadeou inúmeros esforços para o debate e a implementação de novas possibilidades e formas de administração dos sistemas educacionais e das escolas. Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96 (LDB), definiu-se algumas possíveis formas de concretização da gestão democrática do ensino público e acaba se remetendo aos sistemas de ensino os contornos a serem dados a este princípio no processo de constituição e implementação das políticas educacionais, ensejando-se a se tornar realidade a efetiva construção de espaços democráticos que promovam a participação ampla e a tomada de decisões coletivas.

Entendemos que o processo de democratização da gestão da educação não pode ser tratado de forma isolada do conjunto de questões que atualmente perpassam as práticas em torno da educação básica em seus níveis e modalidades e todos os condicionantes sociais que abrangem os sujeitos sociais envolvidos. Da mesma forma que tal questão se encontra distante de ser equacionada, pois muitos tem sido os desafios para a construção e implantação da gestão democrática: por envolver a mudança de posição dos níveis hierárquicos, vem significando o enfrentamento de problemas que são gerados pela resistência de muitos agentes que atuam no âmbito educacional; a descontinuidade das ações que vem sendo planejadas e efetivadas; a falta de definição de claros instrumentos de gestão que democratizem a participação e as tomadas de decisões no sistema de ensino e, particularmente, na escola; a falta de preparo de agentes em nível local; a falta de estrutura e condições de trabalho e acesso às informações que atingem muitas secretarias de educação e escolas; a postura de muitos dirigentes locais que ao centralizar as decisões prestam um desserviço para a democratização da gestão em nível local; dentre outros fatores.

Democratizar a gestão nos sistemas de ensino e na escola implica a constituição de espaços amplos de participação, da descentralização e da busca pelo efetivo exercício da cidadania, provocando “o aprendizado e a vivência do exercício de participação e de tomadas de decisão”, pois em se tratando de um “processo a ser construído coletivamente” deverá considerar a realidade “de cada

sistema de ensino, distrital, municipal, estadual ou federal, de cada escola e dos que nela trabalham, estudam, compartilham ações, atividades e momentos culturais e políticos” (DOURADO, 2006, p. 53-54).

A construção e efetivação de mecanismos de participação se mostram cruciais nesse processo de constituição da gestão democrática e de vivência da autonomia: a definição de processos amplos de escolhas das direções escolares, a definição de instâncias colegiadas em todos os níveis da educação e o necessário fortalecimento da presença de pais, alunos e comunidade local; a definição local do tipo de proposta pedagógica da escola que melhor atenda às necessidades locais; a definição coletiva dos textos legais que expressem os anseios dos que vivenciam a realidade local.

Para Schoffen (2006, p. 276), a democratização da gestão significaria construir, de maneira participativa, um projeto de educação de qualidade social que promova o exercício pleno da cidadania, exigindo-se para tal a reestruturação interna das relações de poder cristalizadas de forma hierárquica. Da mesma forma que pressupõe o envolvimento de todos os sujeitos da comunidade escolar e, na medida do possível, também da comunidade local no processo de elaboração, execução e avaliação da política educacional dos sistemas de ensino. Sendo assim, a proposição de análises que demonstrem como os sistemas de ensino estão promovendo tal construção se torna fundamental para que tenhamos clareza se a gestão democrática da educação é uma realidade ou tão somente um princípio descrito na Constituição Federal do Brasil e em tantas leis e normas anunciadas pelos sistemas de ensino. As lacunas deixadas pela legislação nacional quanto à implementação deste princípio devem ser preenchidas pelas instâncias subnacionais, promovendo avanços na estruturação de suas políticas. Sua proposição e materialização devem estar nas agendas governamentais e na participação da sociedade civil.

A anunciada regulamentação da gestão democrática do ensino público que fora remetida às instâncias subnacionais – Estados, Distrito Federal e Municípios – provocou a centralidade por este estudo. Da mesma forma que, em nível local, o discurso por sua institucionalização foi cada vez sendo absorvido quando os municípios se viram diante da obrigação e/ou opção de criar um conjunto de normatizações educacionais como o Sistema Municipal de Ensino (SME), o Plano Municipal de Educação (PME) e o Conselho Municipal de Educação (CME), dentre

outros. Neste estudo o que passou a nos incomodar, inicialmente, foi até que ponto o maior grau de formalização da organização da educação municipal pode significar perda de autonomia e da capacidade de reivindicação por parte dos atores envolvidos no processo de construção e reconstrução dos ambientes educacionais. No entanto, diante de tantas descontinuidades observadas nas ações de governos municipais e pela necessidade de se atuar de forma transparente, com responsabilidade pública, em meio de uma organização que atenda os anseios da comunidade e a observância do direito, os sujeitos locais se veem ante o desafio de constituir aparatos legais que possibilitem continuidades nas políticas que interessem a busca pela qualidade dos processos educativos.

Lima (2003) ao demonstrar preocupações quanto ao plano da produção de regras formais, que geralmente são realizadas fora do âmbito da escola, destaca o “caráter normativo e impositivo de determinadas orientações que a ela são impostas, realçando mais os conteúdos da imposição do que propriamente as formas de que se reveste” (p. 58). Se expressa que há um caráter de separação entre concepção e execução das normas, pois

[...] quanto mais as políticas educativas são decididas e promulgadas a nível central, mais uma concepção burocrática da escola tenderá a predominar. De modo semelhante, é de admitir que quanto mais os interessados (associações, grupos, indivíduos) reclamarem por medidas concretas junto dos poderes centrais, mais centralizadora se tornará a administração (LIMA, 2003, p. 58).

Tais observações também estiveram no escopo deste estudo acerca do processo de institucionalização da gestão democrática no ensino público municipal, por entendermos que nem sempre as orientações consagradas e definidas, mesmos que de forma coletiva ou a partir de um mínimo de procedimentos que busquem realizar o “direito de ser ouvido e ser informado” (op. cit., p. 58), de fato encontrem as condições favoráveis de se tornarem práticas de gestão efetivas no ambiente educacional, tanto em nível de sistema, quanto no ambiente escolar propriamente dito. Por outro lado, o autor supracitado também se refere ao aspecto de que o eventual “excesso de legislação, a reiteração sistemática de princípios normativos [...] não são forçosamente sinônimos de maior conformidade, podendo, pelo contrário, fornecer as bases indispensáveis para o seu não cumprimento” (p. 62).

Por outro lado, a vontade política e social local em se promover a institucionalização da gestão democrática do ensino público por meio da formulação

de normas legais (o que primeiro nos motivou a entender este movimento da organização da educação municipal) quando se mostra recorrente tanto nos discursos oficiais quanto nas falas dos sujeitos que compõem as instituições sociais, necessita ser observado e entendido. Partimos do entendimento que diversos aspectos tendem a ser considerados quando se almeja institucionalizar processo de gestão: qual o grau de aceitação dos grupos políticos e sociais? De que forma se dá a participação dos sujeitos? Quais os espaços efetivos que visam promover o direito de escuta e acesso às informações? Como se encontram estruturadas as relações de poder em nível local? Como tal processo vem sendo legitimado? De que forma se apresentam a racionalidade e como se evidencia a burocracia? Há evidências de descontinuidades político-administrativas?

Tais questionamentos não são os únicos e nem poderão sequer permitir esgotar tal análise, diante da complexidade deste fenômeno. Da mesma forma que o estudo não teve a pretensão de ter acolhido o melhor procedimento de pesquisa e nem conseguirá responder a todas estas questões, o que firmamos é a evidência de sua importância, sua contribuição imprescindível para o entendimento de tal processo para o SME pesquisado e outros interessados na temática e ser fundamental que novos estudos sejam desenvolvidos, principalmente na Região Norte do Brasil tão carente de pesquisas a respeito.

## PROPOSIÇÃO DO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO

A intenção de estudar o processo de institucionalização da gestão democrática nos sistemas municipais de ensino decorre da experiência que vem sendo vivenciada na atuação no SME de Igarapé-Açu, Estado do Pará, que durante algumas décadas, desde a promulgação da nova LDB, não se viam mudanças significativas no sentido da garantia de direitos constitucionalmente estabelecidos em nível local, dentre eles destaca-se a gestão democrática do ensino público e a valorização dos profissionais da educação. Enquanto defensor<sup>1</sup> da democratização

---

<sup>1</sup>Alguns aspectos relatados, nesta parte do estudo, refletem aspectos relacionados à experiência profissional e pessoal do pesquisador, dessa forma o texto será apresentado na primeira pessoa do singular.



da educação um questionamento que esteve sempre presente era se tal princípio tem sido vinculado à busca pela qualidade da educação básica.

A escola de educação básica no âmbito municipal e estadual, nestes 17 anos de experiência na área educacional, tornou-se um grande desafio devido às condições adversas de trabalho em que atuei, a falta de compromisso de muitos educadores e as descontinuidades e descasos de muitos governos. Foram pelo menos seis unidades de ensino atuando como professor, supervisor escolar, diretor e vice-diretor escolar e técnico-pedagógico na Secretaria Municipal de Educação (SEMED). A educação municipal foi e continua sendo um dos grandes desafios profissionais, e que se tornou uma experiência marcante porque em 2001 participei de uma equipe de pessoas que se dedicaram ao processo de organização da Rede Municipal de Ensino (RME) de Igarapé-Açu, que sequer tinha estrutura própria, tampouco qualquer direcionamento no tocante à questão curricular, à legislação educacional em nível local e o controle da vida escolar dos estudantes.

Um projeto que durante anos sofreu diversas alterações, mas que no ano de 2010, após intensos debates e realização de duas conferências municipais de educação, culminou com a elaboração de um conjunto de normas legais que vem sendo implantadas ao longo dos últimos anos, principalmente, no tocante à gestão democrática, foco deste estudo de doutorado. Normas estas que por si não são a garantia de que a qualidade da educação esteja conquistada, tampouco será o fim de todas as lacunas que ainda estão por serem vencidas no SME deste município, mas que vem se tornando um importante passo para muitas conquistas.

Por outro lado, o que chama a atenção foram as mudanças que vem sendo implementadas nas últimas décadas, pelo menos no discurso oficial, dando conta de que a universalização do ensino fundamental tem se mostrado como um dado significativo do processo de reforma da educação em nível nacional, mesmo que isso não tenha de fato garantido a permanência do aluno com sucesso em todos os níveis e modalidades de ensino. Temos nos deparado com informações quanto ao aumento de matrículas, principalmente no ensino fundamental, onde o acesso da população de 6 a 14 anos tem crescido nos últimos anos de 98,2% segundo dados de 2011 permanecendo o mesmo índice em 2012 (IBGE, 2013), nos níveis mais elevados de ensino parcelas significativas ainda não tem o mesmo acesso. Em nível nacional, na população na faixa etária de 15 a 17 anos a taxa de escolarização ficou em 83,7% em 2009, aumentando para 84,2% em 2012; e teve um aumento de

28,9% em 2011 para 29,4% na faixa de população com idade entre 18 e 24 anos. No Estado do Pará os dados de escolarização são preocupantes, pois até 2012 o percentual de crianças de 6 a 14 era de 97,2%, de 83,7% para a faixa de 15 a 17 anos e de 32,1% para a faixa de 18 a 24 anos.

Da mesma forma que a gestão do sistema de ensino deverá estar atenta para os dados que envolvem a Educação Infantil, pois se verifica que esta modalidade de educação ainda requer maior nível de atenção. De acordo com dados do IBGE (2013), houve acréscimo na taxa de escolarização em nível nacional que passou de 77,4% em 2011 para 78,2% em 2012 para a faixa etária de 4 e 5 anos de idade. No Estado do Pará esses dados ficaram em 71,2% em 2011 e decaiu para 67,9 em 2012. Devendo-se levar em consideração que o pré-escolar passou a ser incluído na faixa de escolaridade obrigatória a partir de 2013, devendo ser universalizada até o ano de 2016, mostrando-se o grande desafio que a gestão de cada sistema de ensino nos municípios brasileiros terá para dar conta de todas as especificidades da educação infantil enquanto primeira etapa da Educação Básica, sob a responsabilidade dos municípios brasileiros.

Os dados apresentados, anteriormente, e a experiência enquanto profissional da educação tem mostrado que o papel dos sistemas municipais de ensino no processo de definição e implementação da gestão democrática, como política pública passa a ser mais significativo, por se estar mais próximo do cidadão, da possibilidade de construção de espaços democráticos que promovam a participação ampla e a tomada de decisões coletivas e de uma efetiva organização da educação municipal mais condizente com a realidade local. Nesse sentido, a busca pela implantação de formas de gestão democrática da educação vem procurando romper com concepções e posturas centralizadoras, com o autoritarismo e a burocratização, e o enraizamento de práticas que não tem vislumbrado a construção coletiva da organização dos sistemas de ensino e das escolas, que, para Hora (2007)

[...] vem exigindo novas maneiras para se tomar decisões sobre que políticas educacionais se quer implementar, exigindo-se uma direção, uma racionalidade e uma qualidade que terão que ser construídas no pensar e no decidir coletivo (p. 09).

Outro fator preponderante nesta opção de estudo foi estar consciente de que o município, enquanto instância subnacional, passou a assumir uma posição importante nesse contexto de reconstrução das políticas públicas para a educação, principalmente quando passa a ter autonomia para constituir um sistema de ensino

autônomo e ter a incumbência de definir instrumentos para a efetivação de práticas democráticas nos ambientes educacionais. Dessa forma, procuramos implementar uma pesquisa que auxiliasse no aprofundamento dos estudos acerca da gestão democrática do ensino público, buscando contribuições e acolhendo visões para se ter uma aproximação conceitual e o melhor entendimento das determinações da educação municipal no contexto de reformulações que passa o sistema educacional brasileiro e, mais especificamente, o do Estado do Pará.

Ao considerar a importância da constituição do SME, enquanto fator que poderá auxiliar a estruturação da educação municipal, entendemos que este poderá criar melhores condições para que as regras locais estejam claras e acessíveis a todos e produzir uma organização local que dê melhores condições para a educação enquanto direito seja efetivada de maneira mais comprometida com as necessidades dos sujeitos sociais e com a consequente qualidade de ensino para todos. No entanto, partimos da hipótese de que a simples criação do SME e todo o aparato legal que lhe dá sustentação não indica ampliação, inovação e instalação de processos que viabilizem a elaboração e execução de políticas voltadas para a gestão democrática do ensino público em nível local.

No nosso entendimento, uma das questões centrais que tais mudanças estão trazendo para o âmbito da educação municipal e da constituição de instrumentos que viabilizem a gestão democrática da educação surgiu como basilar para este estudo: como se expressa a gestão democrática nos textos legais que dão sustentação ao SME do município de Igarapé-Açu e como se efetiva enquanto prática de gestão na educação municipal? Dela derivaram outros questionamentos: os textos legais que dão sustentação ao SME definem de forma explícita mecanismos de gestão democrática da educação municipal? Como vem se dando o processo de institucionalização da gestão democrática no município pesquisado? A institucionalização da gestão democrática da educação evidenciou mudanças para a gestão educacional em nível local? Qual a percepção dos sujeitos envolvidos no processo de construção e efetivação da gestão democrática no município estudado?

Tais questionamentos tiveram sua origem a partir da intenção de se realizar estudos acerca da implantação dos sistemas municipais de ensino no Estado do Pará e da gestão democrática da educação. Pois, a sistematização de dados a esse respeito, em nível estadual e regional, ainda tem sido muito escassa, da mesma

forma que está havendo certa morosidade no sentido da formulação e execução de normas e grandes dificuldades para o acesso a informações.

A pesquisa teve como objetivo geral analisar como se expressa a gestão democrática da educação nos textos legais que dão sustentação ao SME do município de Igarapé-Açu e como se efetiva enquanto prática de gestão na educação municipal. Como decorrência deste objetivo outros foram se definindo antes e durante a realização do estudo: a) analisar se textos legais que vem sendo elaborados no SME de Igarapé-Açu, no período de 2009 a 2014, e se definem de forma explícita mecanismos de gestão democrática da educação municipal; b) compreender como se deu o processo de institucionalização da gestão democrática no município pesquisado; c) identificar se a institucionalização da gestão democrática da educação evidenciou mudanças para a gestão educacional em nível local; d) identificar a compreensão dos sujeitos envolvidos no processo de construção e efetivação da gestão democrática no município de Igarapé-Açu.

## REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

Como se destinou a identificar e analisar dentro da organização da educação municipal como vem sendo constituída a gestão democrática no ensino público por meio dos textos legais e a percepção dos sujeitos envolvidos neste processo de construção, o local escolhido para efetivação da pesquisa foi o município de Igarapé-Açu, localizado na Microrregião Bragantina da Região Nordeste do Estado do Pará. Tal espaço geográfico carrega em si diversas contradições no processo de reestruturação da educação em nível nacional e local e, principalmente, da criação de condições efetivas para a implantação de processos democratizantes. A Microrregião Bragantina é composta por treze municípios<sup>2</sup>, que em termos de organização da educação local possuem algumas questões que vislumbramos instigantes do ponto de vista da organização da educação municipal, da definição das políticas locais e de análises a serem feitas para a construção de mapa analítico da região acerca da institucionalização de sistemas municipais de ensino e da

---

<sup>2</sup> Além de Igarapé-Açu, compõem a Microrregião Bragantina os municípios de Augusto Corrêa, Bonito, Bragança, Capanema, Nova Timboteua, Peixe-Boi, Primavera, Quatipuru, Santa Maria do Pará, Santarém Novo, São Francisco do Pará e Tracuateua.

criação da legislação educacional municipal. Por meio de visitas *in loco*, pesquisas em *sites* e *blogs* e informativos municipais diversos dados foram coletados e os que interessaram significativamente a este estudo, destacamos:

- a) dos treze municípios que compõem a Microrregião Bragantina do Estado apenas Igarapé-Açu dispunha de informações em *site* oficial com textos legais aprovados desde 2003<sup>3</sup>, além de diversos textos legais adquiridos por meio de coleta *in loco*. A esse respeito, outros três municípios dessa microrregião – Bragança, Nova Timboteua e Quatipurú – dispunham somente de dados muito gerais e incompletos acerca, por exemplo, de nomes dos secretários municipais de educação e objetivos das secretarias municipais de educação;
- b) dos treze municípios somente cinco possuem leis que instituem os seus sistemas municipais de ensino, devidamente aprovadas pelo legislativo municipal e sancionadas que, no entanto, não são facilmente disponibilizadas, tampouco estão em fase de implementação. A esse respeito, somente no município de Igarapé-Açu se tem a afirmação de que a referida legislação se encontra em fase de implantação;
- c) cinco municípios da região possuem leis que instituem CME enquanto colegiado normativo e órgão gestor do sistema municipal de ensino, porém somente o município de Igarapé-Açu tal espaço de decisão coletiva se encontra em fase de implantação desde o ano de 2013, possuindo espaço próprio para funcionamento, assessoria técnico-pedagógica, composição bem definida, calendário de reuniões mensais e atividades quinzenais, estruturado com duas câmaras setoriais bem definidas e um conjunto de outras especificações que serão analisadas mais adiante neste estudo;
- d) somente em três municípios se afirmam possuir PME instituído em lei municipal – Igarapé-Açu, Peixe-Boi e Nova Timboteua – até o ano de 2014, cujos textos aprovados pelo legislativo municipal prescindem de uma análise atenta acerca do seu processo de elaboração, como o faremos com PME do município objeto desta análise. Um dado, no entanto, merece atenção: em um dos três municípios citados foi informado que o PME foi elaborado a partir de uma encomenda feita a uma empresa de assessoria pedagógica que produziu

---

<sup>3</sup> Para conferir: [www.igarapeacu.pa.gov.br](http://www.igarapeacu.pa.gov.br), clicar no link leis que se terá informações de um conjunto de leis do município, em suas mais diversas áreas e temáticas de 2003 a 2012.

- o material que fora encaminhado pelo executivo municipal à Câmara de Vereadores local para ser discutido e aprovado em plenário;
- e) os oito municípios que informaram não possuir lei, tampouco uma perspectiva que apresente uma nítida intenção em optar pela instituição de um SME e criação e implantação do CME, afirmam que os anos seguintes serão decisivos para a aprovação dessas leis e início do processo de suas implantações, pois os mesmos possuem grande parte de suas ações planejadas e previstas no Plano de Ações Articuladas (PAR) 2011/2014<sup>4</sup>, inclusive as que se referem à criação e implantação de SME e CME, enquanto ações e subações a serem executadas pelos municípios;
  - f) finalmente, em alguns municípios (Peixe-Boi, Nova Timboteua, Bragança) há a afirmação feita por assessores locais de que possuem vontade política para repensarem a organização da educação, porém enfatiza-se como grandes entraves a falta de profissionais da educação formados para atuarem neste processo; pessoas com pouca ou nenhuma experiência para encaminharem tal discussão; os servidores da educação municipal, em sua maioria, não são concursados, o que gera uma alta rotatividade nos quadros funcionais destes municípios; também a baixa remuneração para estes profissionais é um fator decisivo para que pessoas qualificadas exerçam estas ações, não contribuindo com o desenvolvimento da educação municipal; além da falta de um trabalho intersetorial mais integrado com as demais secretarias, órgãos e instâncias municipais.

O município de Igarapé-Açu se encontra entre os municípios prioritários para a execução de políticas por parte de programas federais, em virtude do seu baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), daí decorreu ser relevante analisar sua realidade, pois se constituiu como um município que fez opção pela criação de seu SME desde a constituição de sua Lei Orgânica de 1990, mesmo antes da atual LDB, mas que, no entanto, as administrações locais, em sua maioria, não envidaram esforços para esta implantação. Por outro lado, tivemos maior

---

<sup>4</sup> O Plano de Ações Articuladas (PAR) 2007-2010 já previa que municípios incluíssem enquanto ação a ser exercida a criação do seu sistema municipal de ensino. A versão do PAR - 2011-2014 também se estruturava por meio de dimensões, a partir das quais os municípios deveriam realizar o diagnóstico minucioso da realidade educacional local nas quatro grandes dimensões que compõem a estrutura do Plano de Ações Articuladas: Gestão Educacional; Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. A Dimensão 1- Gestão Democrática previa que os municípios brasileiros deveriam constituir até 2014, por exemplo, planos municipais e conselhos municipais de educação.

possibilidade de acesso a informações relevantes para o estudo e a sistematização dessa experiência de institucionalização da gestão democrática em nível local.

Os elementos expostos acima dão a dimensão da opção pelo estudo de estudo de caso, que se justifica por entendemos que este Município se caracteriza quanto um “fenômeno particular” em meio à situação contrastante que apresenta na relação com os demais municípios que compõem a Microrregião Bragantina do Estado do Pará. Tal “particularidade” de Igarapé-Açu se apresenta por, em meio a treze municípios, ser o único que vem demonstrando preocupações concretas de definições e efetivação de instrumentos de gestão democrática da educação, não somente nos textos legais. Da mesma forma, almejávamos que, além da característica anterior relativa ao estudo de caso, produzir um estudo em que empreendêssemos uma “descrição ‘densa’ do fenômeno” e que os dados revelassem “a descoberta de novos significados” ou a confirmação de dados já revelados (ANDRÉ, 2005, p. 17-18).

Também acolhemos a indicação da pesquisa como estudo de caso por ter intrínseco

o seu potencial de contribuição aos problemas de prática educacional. Focalizando uma instância em particular e iluminando suas múltiplas dimensões assim como seu movimento natural, os estudos de caso podem fornecer informações valiosas para medidas de natureza prática e para decisões políticas (op. cit., p. 35-36).

A opção por este tipo de pesquisa se mostrou relevante por evidenciar a compreensão de uma situação real - a que vem sendo vivenciada com a implantação do SME, sem trazer qualquer perda à “sua complexidade” e “sua dinâmica natural” e a possibilidade de “emersão de novas relações e variáveis, ou seja, que leve o leitor a ampliar suas experiências” (ANDRÉ, 2005, p. 34). Da mesma forma que partimos do entendimento que o estudo não pretendia esgotar a análise a respeito do objeto pesquisado, mas sim revelar possibilidades e contribuir para que novas análises possam ser produzidas a partir dessa contribuição.

O estudo se constituiu enquanto uma investigação qualitativa por acreditarmos que as situações estudadas poderiam ser melhor compreendidas se de fato fossem observadas em seu ambiente habitual de ocorrência e que, no entender de Bogdan & Biklen (1994), para este tipo de abordagem há a exigência de que

[...] o mundo seja examinado com a ideia de que nada é trivial, que tudo tem potencial para constituir uma pista que nos

permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do nosso objeto de estudo (BOGDAN & BIKLEN, 1994, p. 49).

A proximidade com o objeto de estudo auxiliou na melhor compreensão do contexto em que está inserido tal fenômeno e que pretendíamos dar ênfase mais ao processo com que vem sendo construídas as experiências em gestão democrática do que focar basicamente nos seus resultados.

Os investigadores qualitativos estabelecem estratégias e procedimentos que lhes permitam tomar em consideração as experiências do ponto de vista do informador. O processo de condução de investigação qualitativa reflete uma espécie de diálogo entre os investigadores e os respectivos sujeitos, dado estes não serem abordados por aqueles de uma forma neutra (BOGDAN & BIKLEN, 1994, p. 51).

Esta perspectiva nos mostrou que as relações sociais e interpessoais são complexas, contraditórias, originais e imprevisíveis. Segundo Chizotti (2003), o pesquisador ao adotar tal abordagem se subtrai à verificação das irregularidades para se dedicar à análise dos significados que as pessoas dão às suas ações, no meio em que constroem suas vidas e relações, para compreender o sentido dos atos e das decisões dos atores sociais, ou então, dos vínculos indissociáveis das ações particulares com o contexto social em que se dão. Necessitando extrair a essência do fenômeno, as causas de sua existência, explicitando suas origens, relações, construções e mudanças. Sendo importante observar que elementos da abordagem quantitativa estão evidentes pela necessidade da utilização de dados estatísticos a fim de complementar e dar consistência aos dados que se obteve para análise.

Pela peculiaridade do estudo, o primeiro procedimento utilizado foi a *revisão da bibliografia* por entendermos a necessidade de aprofundamento teórico de categorias teóricas que estão subjacentes à compreensão da gestão democrática e sua institucionalização no Sistema Municipal de Ensino, a saber: descentralização, autonomia e participação. Além da importância de compreendermos as nuances da opção do município pela produção dos textos legais enquanto política pública. Para tanto, partimos do entendimento de que não deve haver isolamento no processo de produção do conhecimento, dessa forma, a sua construção deve ser entendida no âmbito do diálogo científico, que para Alves (1992) se constitui quanto “um processo continuado de busca, no qual cada nova investigação se insere, complementando ou contestando contribuições anteriormente dadas ao tema em estudo” (p. 55).



Optamos, inicialmente, pela pesquisa documental, na qual foram analisadas leis, relatórios, projetos, resoluções e outras produções da legislação específica do sistema municipal de ensino. Tal opção pelo uso da técnica de análise documental se deu por termos uma rica e ampla fonte de dados por meio do extenso leque de documentos que serviram de base para as análises dos capítulos três e quatro. Da mesma forma que visualizamos que “os documentos são uma fonte natural de informações, isto é, tem origem num determinado contexto, retratam e fornecem informações sobre esse mesmo contexto” (ANDRÉ, 1982, p. 40).

Assim, os textos legais do SME de Igarapé-Açu passaram a ser compreendidos quanto uma das faces da política educacional municipal, que carregam em si diversos interesses às vezes comuns, outros antagônicos, que se constituíram em meio a debates, mobilizações, embates, negociações, disputas e ressignificações. Foram utilizadas informações das instituições que tem a função de organizar a educação em todos os seus níveis e modalidades (a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação); além de instituições locais, estaduais e nacionais que trabalham com dados estatísticos.

Do conjunto de documentos que foram analisados destacamos a discussão acerca da gestão democrática enquanto categoria central e algumas formas como se encontra revelada, tais como, a descentralização, a participação e a autonomia dos sujeitos em relação à elaboração, execução e avaliação de instrumentos de gestão como a proposta pedagógica da escola, o provimento dos cargos de direção escolar, os colegiados municipais da educação, os fóruns coletivos, dentre outros.

Dentre os textos legais pesquisados destacamos: a) a Lei de criação do SME, instituído pela Lei Municipal nº 677/2010; b) o PME instituído pela Lei Municipal nº 687/2011; c) a Lei Municipal nº 702/2012 regulamenta o funcionamento do Conselho Municipal de Educação; c) a Lei que define a estrutura e o funcionamento da Secretaria Municipal de Educação: Lei nº 676/2010; d) o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Trabalhadores da Educação (PCCR) Lei nº 662/2010, instituído de forma unificada; e) o Regimento Unificado das Escolas Públicas Municipais, aprovado pelo Conselho Estadual de Educação (CEE) pela Resolução 372/2010; f) a Lei Municipal nº 703/2012 que cria os conselhos escolares de Igarapé-Açu; g) a Lei de Eleição direta para o cargo de direção escolar: Lei Municipal nº 705/2012. Além destas normatizações tivemos à disposição para análise os relatórios das três conferências municipais realizadas desde 2010; os relatórios dos três seminários

sobre gestão democrática realizados no município que discutiram: a criação do SME, do CME e PME, a eleição para direções escolares, o Projeto Político-Pedagógico (PPP); portarias e decretos instituídos em nível local.

Por outro lado, ao considerarmos que a gestão democrática não se configura tão somente como uma premissa instituída por um conjunto de leis e decretos, para assim ser acolhida e automaticamente praticada, mas também como prática a ser vivenciada e construída (e reconstruída) pelos sujeitos que compõem um todo social, identificamos a necessidade de acolher as percepções desses sujeitos sociais que compõem a educação municipal e de uma forma ou de outra participaram ou não desse processo de constante de construção por meio da realização de entrevistas. Tal técnica poderá permitir adaptações e esclarecimentos que permitam a obtenção das informações desejadas.

Sendo assim, o uso da técnica de entrevista semiestruturada possibilitou acolher as apreensões dos sujeitos envolvidos nos processos de construção da gestão democrática neste Sistema Municipal de Ensino. Que além de ter se caracterizado enquanto uma circunstância de “interação humana em que estão em jogo as percepções do outro e de si, expectativas, sentimentos, preconceitos e interpretações para os protagonistas: entrevistador e entrevistado” (SZYMANSKI, 2004, p. 12), partimos do entendimento de que

Por outro lado, a entrevista também se torna um momento de organização de ideias e de construção de um discurso para um interlocutor, o que já caracteriza o caráter de recorte da e reafirma a situação de interação como geradora de um discurso particularizado. Esse processo interativo complexo tem um caráter reflexivo, num intercâmbio contínuo entre significados e o sistema de crenças e valores, perpassados pelas emoções e sentimentos dos protagonistas (SZYMANSKI, 2004, p. 14).

Ao entendermos que o Sistema Municipal de Ensino se configura como um espaço de lutas e conflitos e não somente o reflexo de uma opção ou projeto governamental municipal, as entrevistas foram realizadas tomando-se como *locus* de investigação os órgãos municipais responsáveis pela gestão, organização e normatização do SME: a SEMED e o CME. Sendo, neste caso, entrevistados os dois gestores da SEMED que vem atuando desde o ano de 2009 a 2014, por terem participado da construção dos textos legais ou estarem responsáveis pela execução dos mesmos; e três conselheiros municipais de educação que atuaram ou atuam na presidência do órgão e o representante do poder executivo municipal, por estarem

atuando na gestão do SME. Também selecionamos três gestores escolares de unidades municipais de ensino atuam em espaços que realizaram ou estão em fase de realização de eleições diretas para diretores e elaboraram ou se encontram em fase de elaboração da proposta pedagógica da escola.

Para a elaboração desta parte do estudo, além de análises produzidas a partir da pesquisa documental, tendo como foco a identificação de possíveis práticas de gestão democrática a partir da construção deste princípio de gestão da educação, os dados apresentados condensam duas formas de sua obtenção: por meio de análise de alguns relatórios e pareceres produzidos em nível local e entrevistas com gestores envolvidos nos processos de gestão. Principalmente aqueles voltados à democratização da educação, que a partir de sua institucionalização em nível de SME e olhar sobre a prática efetiva dessem pistas de suas possíveis vivências, diferenciadas percepções dos sujeitos envolvidos e possíveis dificuldades e incoerências em seu processo de elaboração e execução. Dessa forma, foram selecionados oito sujeitos para a pesquisa por meio de entrevistas semiestruturadas, como apresentado no Quadro 1.

Quadro 1- QUADRO SÍNTESE DOS ENTREVISTADOS

<b>ENTIDADE REPRESENTATIVA</b>	<b>CARGO / FUNÇÃO</b>	<b>FORMAÇÃO</b>	<b>CÓDIGO</b>
CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	CONSELHEIRO (PROFESSORES)	LICENCIADA EM PEDAGOGIA	CME 1
	CONSELHEIRO (EDUCAÇÃO SUPERIOR)	LICENCIADA EM PEDAGOGIA	CME 2
	CONSELHEIRO (PODER EXECUTIVO)	PROFESSORA LICENCIADO EM LÍNGUA PORTUGUESA	CME 3
DIRIGENTE MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO	SECRETÁRIO (2009-2011)	LICENCIADA EM PEDAGOGIA	DME1
	EX-SECRETÁRIO (2011- ATUAL)	PROFESSOR LICENCIADO EM HISTÓRIA	DME2
GESTORES DAS ESCOLAS MUNICIPAIS	DIRETOR (ESCOLA MUNICIPAL)	LICENCIADA EM PEDAGOGIA	GESTOR 1
	DIRETOR (ESCOLA MUNICIPAL)	LICENCIADA EM PEDAGOGIA	GESTOR 2
	PROFº RESPONSÁVEL (ESCOLA MUNICIPAL)	LICENCIADA EM PEDAGOGIA	GESTOR 3

Os sujeitos da pesquisa empírica foram primeiramente os dois secretários de educação que desempenharam tal função no período de 2009-2014, o primeiro no período de 2009-2011 e o segundo que atua de 2011 até os dias atuais, ambos representando a percepção dos envolvidos na gestão da SEMED - órgão executivo do SME. Também foram selecionados três conselheiros do CME, o primeiro e o

segundo envolvidos na gestão anterior e atual deste colegiado, o terceiro que representante do executivo municipal em tal colegiado. Finalmente, selecionamos três gestores de escolas municipais que estiveram envolvidos em comissões e trabalhos de elaboração das normas legais que compõem o arcabouço legal do SME e por atuarem em escolas municipais que possuem ou estão participando da elaboração e dos encaminhamentos das propostas pedagógicas das escolas em que são gestores.

O uso da técnica de entrevista semiestruturada pareceu-nos a mais indicada por não objetivarmos respostas estanques a partir de questões pré-concebidas. A produção de um roteiro se definiu enquanto um guia contendo algumas questões centrais, mas que, no decorrer do processo, emergiram novos direcionamentos a partir dos diálogos que foram mantidos entre pesquisador e entrevistados. Definimos inicialmente cinco eixos estruturantes da pesquisa empírica, onde privilegiamos: a construção coletiva, divulgação e conhecimento dos textos legais do sistema municipal de ensino; a gestão da educação no âmbito do órgão responsável pela organização e gestão do Sistema Municipal de Ensino; a gestão participativa e descentralizada do Conselho Municipal de Educação; a autonomia escolar com a criação do processo de eleição para direção escolar e proposta pedagógica da escola; e a gestão democrática no Plano Municipal de Educação. A técnica da entrevista foi utilizada, partindo do entendimento de Bogdan & Biklen (1994), para “recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito”, o que nos permitiu “desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo” (p. 134).

Finalmente, para a apreciação dos documentos e do conteúdo das entrevistas utilizamos a Análise de Conteúdo, compreendida por Bardin (2007) como um conjunto de técnicas de análise de comunicações com o objetivo de alcançar, por procedimentos sistemáticos e objetivos da descrição do conteúdo das mensagens que possibilitem a inferência de conhecimentos referentes às condições de produção destas mensagens. Partindo desse pressuposto, seguimos as três etapas sugeridas por esta autora, quais sejam:

- a) pré-análise: fase de organização do material e sistematização das ideias para a escolha dos documentos a serem estudados, retomando-se as hipóteses e objetivos da pesquisa;

- b) exploração do material: estudo aprofundado do material sob a orientação dos objetivos e referenciais teóricos, onde os dados brutos do material são codificados para se alcançar o núcleo de compreensão do texto;
- c) interpretação e tratamento dos dados obtidos: onde a reflexão, a intuição, com embasamento nos materiais empíricos estabelecem relação com a realidade educacional ampla, aprofundando as conexões das ideias, chegando, se possível, a propostas básicas de transformações nos limites das estruturas específicas e gerais.

Também segundo Chizzotti (2006), a análise de conteúdo “consolidou-se tendo com referências técnicas sistemáticas de análises documentárias”, além de se pressupor “que um texto contém sentidos e significados, patentes ou ocultos, que podem ser apreendidos por um leitor que interpreta a mensagem contida nele por meio de técnicas sistemáticas apropriadas” (p. 115). Para o autor,

a análise de conteúdo construiu um conjunto de procedimentos e técnicas de extrair o sentido de um texto por meio das unidades elementares que compõem produtos documentários: palavras-chave, léxicos, termos específicos, categorias, temas e semantemas, procurando identificar a frequência ou constância dessas unidades para fazer inferências e extrair os significados inscritos no texto a partir de indicadores objetivos (CHIZZOTTI, 2006, p. 115).

Esta opção de análise nos proporcionou maior motivação para a apreensão do conteúdo retido em mensagens não manifestas e seus significados. Promoveu a aproximação com o material estudado e nos auxiliou a produzir inferências que auxiliaram na melhor compreensão do tema em estudo. Além disso, contribuiu para esta compreensão a possibilidade de produzirmos um estudo que se colocasse à disposição das gestões educacionais nos mais diversos sistemas municipais de ensino e, que, se mostrassem essenciais para auxiliar na organização da educação municipal.

## A ESTRUTURA DA TESE

A tese se encontra estruturada em quatro capítulos que expressam a busca pela apreensão teórica e empírica de uma realidade a que nos propusemos investigar e nos permite aferir que sua construção vem se dando em meio a

continuidades e descontinuidades, tensões, conflitos e anseios por uma organização educacional que permita a melhoria dos ambientes de gestão e aprendizagem. O estudo da gestão democrática institucionalizada no Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu se deu em meio à busca de um referencial teórico que fundamentasse o estudo empreendido, os dados oriundos da pesquisa documental e empírica, seguidos de algumas considerações, referências, apêndices e anexos.

No primeiro capítulo, face à incumbência do Sistema Municipal de Ensino em promover a regulamentação da gestão democrática do ensino público, situamos a educação municipal no atual contexto do federalismo brasileiro, destacando a compreensão de algumas categorias que se inserem no conjunto das mudanças que vem sendo efetivadas ao longo processo de redemocratização da educação no Brasil: democratização, autonomia e descentralização. Além do diálogo com diversos autores, que proporcionou maior entendimento dos arranjos que vem sendo feitos na política educacional brasileira e suas repercussões para a educação municipal e para a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, apresentamos estudos de documentos da legislação educacional que possibilitassem elementos para este entendimento.

O segundo capítulo apresenta uma abordagem político-institucional em torno da gestão da educação no sistema municipal de ensino a partir da análise de dois pressupostos para a gestão democrática no SME: a percepção dos textos legais enquanto expressão da política educacional em nível local; e a participação enquanto uma das categorias centrais do processo de democratização da educação no Brasil e no município pesquisado. O tema da participação política e social vem sendo evidenciado como aspecto balizador do processo de institucionalização da gestão democrática e se constituindo enquanto grande desafio para a educação municipal garantir e ampliar a cidadania local.

No terceiro capítulo apresentamos, primeiramente, o ambiente em que empreendemos toda a pesquisa e suas características geográfica, populacional e educacional. Em seguida, a análise documental que nos auxiliou, primeiramente, na montagem de uma perspectiva histórica em que se seu a construção do aparato legal que vem dando sustentação ao Sistema Municipal de Ensino e o processo de criação do Sistema Municipal de Ensino e a instalação de um ambiente favorável à formulação dos textos legais, além dos dispositivos referentes à gestão democrática na Lei do Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu.

O quarto capítulo apresenta resultados de análise documental e da pesquisa empírica, cuja intenção é mostrar a gestão democrática institucionalizada nos Sistema Municipal de Ensino em diversas normatizações e algumas práticas de gestão a partir da percepção dos sujeitos envolvidos. O texto se apresenta a partir de alguns eixos estruturantes da pesquisa empírica que serviram para direcionar o entendimento acerca da prática de alguns instrumentos de gestão democrática e sua forma de publicidade.

Nas considerações finais retomamos algumas questões centrais debatidas ao longo do texto produzido, revelamos algumas dificuldades durante o percurso da pesquisa que aos poucos foram sendo superadas. Além disso, apresentamos cinco pontos relevantes em que se resumem as descobertas da pesquisa e algumas indicações para a organização da educação municipal: o processo de construção coletiva, divulgação e conhecimento dos textos legais do sistema municipal de ensino; a reflexão acerca da gestão da educação no âmbito do órgão responsável pela organização e gestão do Sistema Municipal de Ensino; a gestão participativa e descentralizada no Conselho Municipal de Educação; a promoção da autonomia escolar; e a importância que a definição, execução e avaliação das políticas educacionais de ensino acarreta para a promoção da qualidade da educação em todos os níveis, modalidades e instâncias.

## CAPÍTULO 1

### **A EDUCAÇÃO MUNICIPAL NO ATUAL CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: DEMOCRATIZAÇÃO, AUTONOMIA E DESCENTRALIZAÇÃO**

A redefinição do papel institucional dos diversos entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios - que ocorre no Brasil desde do processo de redemocratização brasileira – a partir, principalmente, da promulgação da Constituição Federal de 1988 e toda a estrutura jurídica que se foi constituindo – e da reforma do Estado brasileiro, dos anos de 1990, trouxeram para o campo das políticas educacionais um novo patamar de discussões intensas e constantes: a figura do município brasileiro como definidor de suas próprias vontades, aspirações e mecanismos de sua autonomia política.

O redesenho institucional do poder público alça o município como formulador autônomo de suas políticas públicas para as mais diversas áreas de atuação, a partir, evidente, de um arcabouço de leis e normas que deverão ser continuamente seguidas. Analisar o pacto federalista brasileiro, em meio ao novo arranjo democrático que se tem desde então, continua sendo um objetivo claro para muitos gestores e estudiosos das políticas públicas, principalmente no que tange às competências das instâncias subnacionais.

Este debate ainda se encontra no cerne das discussões acerca da redefinição do papel do Estado brasileiro. Diversos elementos possuem maior ou menor amplitude política e ideológica – autonomia, descentralização, desconcentração, redefinição de competências dos entes federados, a participação social, influências de organismos internacionais, gerencialismo, dentre outros – ao discutirmos a organização e o papel da gestão nas diversas instâncias de poder, mas que são indispensáveis para o entendimento do papel dos municípios e as influências e responsabilidades que advêm destes novos direcionamentos.

Inicialmente, objetivamos discutir a autonomia delegada aos municípios brasileiros, que passam a ter a prerrogativa de instituir um sistema de ensino próprio e definir instrumentos para a realização da gestão democrática da educação, a ser efetivada a partir do princípio constitucional definido no Art. 206 da Constituição Federal de 1988 (CF) e na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996 (LDB). Para tanto, pretendemos analisar a questão da autonomia



municipal, a descentralização e seus atuais desdobramentos e elementos do processo de democratização da gestão educacional nas últimas décadas. Tais elementos são essenciais para o entendimento da forma como a gestão democrática vem se configurando no âmbito da gestão dos sistemas de ensino.

### 1.1- DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL: DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA MUNICIPAL NO ATUAL ARRANJO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

A mudança política que vem ocorrendo no Estado brasileiro nas últimas décadas vem se refletindo na forma de organização das instâncias subnacionais – Estados, Municípios e Distrito Federal –, principalmente os municípios que passaram a assumir um conjunto de competências e responsabilidades até então delegadas aos outros entes da federação. Diversos processos alteraram significativamente a sociedade brasileira em suas relações políticas e sociais<sup>5</sup>, dentre eles a democratização política e social. Segundo Sallum Jr. (2003), este foi um dos aspectos fundamentais que transformaram a forma autocrática e desenvolvimentista de Estado até então vigente no País, que se caracterizava pela defesa do planejamento econômico, o apoio à atuação do Estado na economia, a criação de subsídios para empresas nacionais e a redução de taxas de juros para auxiliar os investimentos produtivos e o controle da entrada e saída de capitais externos.

Pois, o que se havia consolidado foi um Estado que cumpria um papel de núcleo organizador da sociedade, deixando pouco espaço à organização e mobilização autônoma de grupos sociais, alavancando a instalação em território nacional do capitalismo industrial dependente do mercado externo.

A transição política brasileira começou com a crise de Estado de 1983-1984 e terminou com o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, momento em que o Estado ganhou estabilidade segundo um novo padrão hegemônico de dominação, moderadamente liberal em assuntos econômicos e completamente identificado com a democracia representativa (SALLUM JR, 2003, p. 35).

---

<sup>5</sup> A liberalização econômica e desregulamentação da economia, a revolução tecnológica, a busca pela eficiência e eficácia na prestação de serviços, flexibilização do trabalho, políticas de diferenciação institucional, privatização do público, as reformas do aparelho estatal, dentre outros.

O processo de redemocratização no Brasil foi um importante marco político de meados da década de 1980. Neste momento da história brasileira o que estava em xeque eram a crise do Estado desenvolvimentista e sua incapacidade de fazer frente às exigências do capitalismo internacional, cujo ideário, desde a década de 1970, advinha dos países centrais e de importantes organismos multilaterais<sup>6</sup> no que diz respeito à política econômica, que adotam posturas mais rígidas de políticas de contenção de gastos e controle monetário, sobressaindo-se ante as determinações do modelo econômico keynesianista<sup>7</sup>.

A crítica ao Estado intervencionista, efetivada pelos partidários do neoliberalismo, e a busca de minimização da atuação do Estado no tocante às políticas sociais, pela redução ou desmonte das políticas de proteção, são prescritas como caminho para a retomada do desenvolvimento econômico por meio da reforma do Estado. A defesa ideológica dessa reforma é implementada pelo discurso de modernização e racionalização do Estado, objetivando, desse modo, a superação das mazelas do mundo contemporâneo (desemprego, hiperinflação, redução do crescimento econômico...) e de adaptação às novas demandas pelo processo de globalização em curso (DOURADO, 2002, p. 235).

Nesta perspectiva de mudanças, Behring (2003) analisa que o então primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) promove a adoção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em que se segue a lógica da reforma gerencial pelo controle de resultados e a descentralização para a qualidade e a produtividade do serviço público, justificando-se seu emprego devido o Estado ter se afastado de suas funções específicas para atuar na esfera produtiva, buscando-se um ajuste fiscal duradouro, uma política industrial e tecnológica visando a

---

<sup>6</sup> Para Dourado (2002, p. 238) o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e agências da Organização das Nações Unidas (ONU) configuram-se como importantes interlocutores multilaterais da agenda brasileira. No campo educacional, esses interlocutores, particularmente o Banco Mundial, revigoram a sua atuação no país a partir da década de 1980.

<sup>7</sup> No capitalismo monopolista de Estado, o aumento da intervenção estatal se realizava, justamente, para prover recursos suficientes à sobrevivência do capital, primordialmente das estruturas monopolistas e do capital financeiro. A presença ativa do Estado no planejamento econômico e também social, em seus múltiplos domínios, se estabeleceu, desta forma, com o propósito de uma possível regulação das instabilidades dos ciclos econômicos do capital, objetivando a integridade do processo de acumulação. É precisamente neste contexto que o Estado de bem-estar social se desenvolve nos países capitalistas europeus e na América buscando, através do Estado provedor de serviços sociais, dentre diversos aspectos, o pleno emprego. O Estado de bem-estar passa a ser questionado na medida em que, enquanto modelo político-econômico aumentou o déficit público, propiciou o crescimento de empresas públicas improdutivas, desestimulou o trabalho e a competitividade (SOUZA, 1996).

competitividade, a inovação dos instrumentos da política social e reformar o aparelho estatal para sua eficiência, eficácia e produtividade.

Para a autora supracitada tal redefinição do papel do Estado visa transferir ao setor privado atividades que podem ser controladas pelo mercado. Além disso, as reformas estruturais do aparelho estatal direcionam-se para as mudanças na legislação, implantação de práticas gerenciais e a indução à crença de que a crise contemporânea está localizada unilateralmente no aparelho estatal e que gera um contrassenso entre discurso (conservador disfarçado) e a política econômica implementada, mas que na perspectiva de análise marxista as mudanças passam pela crise do capital que busca a reestruturação do Estado visando a retomada das taxas de lucros através da reestruturação produtiva, da globalização e do ajuste neoliberal; e que a reforma se dá a qualquer preço através da estratégia político-econômica, mostrando-se como uma contrarreforma marcada por uma condução conservadora e modernização restrita a alguns setores.

*Pari passu* se torna contundente cada vez mais a defesa de um Estado democrático que balize os interesses dos diversos setores da sociedade brasileira, mesmo que ainda persistam elementos “tradicionais” - práticas clientelistas, populistas, personalistas e patronagem<sup>8</sup> – e que inibem o surgimento de instituições democráticas e de uma cultura política mais democrática. Ottman (2006) analisa que visões pessimistas podem auxiliar na compreensão das deficiências da democracia brasileira recente, devendo-se observar o quanto estas práticas políticas tradicionais estão se transformando nos contextos da democracia participativa, no qual de fato figuram, para melhor ou para pior.

As lutas políticas e as mobilizações de movimentos sociais produziram inovações substanciais para a superação do regime autoritário e de repressão, a busca pela democracia se almejava pelos anseios de participação popular em todas as instâncias sociais. No entanto, a história nos mostrou que a hegemonia política do grupo que se encontrava no poder no final do regime militar autoritário no Brasil fez

---

<sup>8</sup> Nas análises mais contemporâneas, “tradicional” geralmente se refere à ausência de instituições modernas que regulem o poder dos políticos e dos funcionários públicos, ao passo que “moderno” significa predominância de procedimentos legal-rationais na administração pública, um autêntico espírito representativo nas instituições políticas e uma efetiva preocupação com o universalismo e o “bem comum” na cultura política. A persistência dos elementos tradicionais argumenta-se, reforça o viés elitista da democracia brasileira, enfraquece a estabilidade do sistema democrático, fere princípios liberais fundamentais, como universalismo e devido processo legal (*due process*), e sedimenta estruturas patrimonialistas (OTTMAN, 2006, p. 156).

que um marco desse processo de lutas pela redemocratização, o movimento Diretas Já, que mobilizou toda a nação, fosse momentaneamente derrotado no Congresso Nacional com a eleição indireta para Presidente da República. Para Sallum Jr. (2003) o governo conseguiu, usando as alavancas de poder de que dispunha, contornar parcial e provisoriamente a crise: manteve as massas populares fora do processo imediato de escolha do novo presidente do Brasil, mas não conseguiu evitar que boa parte de sua base político-partidária apoiasse a eleição de um governo civil liderado pela oposição.

O momento histórico anteriormente descrito auxilia a manter viva a memória de um processo crucial para alavancar os ganhos políticos e sociais que temos hoje em termos de participação política e social, que, por sinal, não foi súbito, mas resultado de uma intensa arena de lutas sociais envoltas em perdas significativas de pessoas que se doaram para constituir uma história enraizada na vontade de muitos em produzir uma democracia alicerçada na busca pela dignidade para todos, que, para Benevides (2002), esta democracia não é fruto de uma evolução considerada “natural” da sociedade política, ela vai se institucionalizando ao longo de um incessante e penoso trabalho na defesa dessa dignidade da pessoa humana, que, sobretudo para o caso brasileiro, na defesa e promoção dos direitos humanos como direitos econômicos, sociais e culturais e no reconhecimento das lutas sociais e políticas que acompanham todo esse processo.

No processo de transição do regime militar autoritário para as significativas mudanças nas relações políticas e sociais que tomaram a redemocratização como indelével para o desenvolvimento da nação brasileira culminaram no ano de 1988 com a promulgação da atual Constituição Federal do Brasil. Alguns elementos fundamentais dessa mudança, que também afetaram a autonomia dos municípios, segundo Sallum Jr. (2012), resumidamente foram: a ampliação do poder de ação do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público nos processos de decisão governamentais; a base material para exercer o poder – impostos e autonomia financeira – foi transferida da União para os estados e municípios, a ponto de transformar os últimos em verdadeiras unidades federadas (não subordinados aos estados); os direitos de cidadania que estabeleceu uma regra política democrática e ampliou a proteção social para todos, trabalhadores ou não; o dever do Estado garantir vários direitos sociais – inclusive alguns direitos difusos, como os relacionados à proteção do meio ambiente – e tornou possível que cidadãos e

coletividade exigissem o cumprimento dessas garantias pelo poder público; o Ministério Público recebeu a missão de assegurar o cumprimento dos direitos da cidadania, garantidos em lei, inclusive contra a ação ou a omissão do Estado.

Neste contexto, a autonomia delegada aos municípios reflete um momento impar na organização político-administrativa brasileira que se configurou a partir da nova ordem democrática nacional, que, dentre outros aspectos, ensejou a busca pela cidadania plena e o alcance de sociedade igualitária e capaz de escolher seus próprios rumos diante de uma realidade tão multifacetada onde diversos interesses confluentes ou não precisavam ser colocadas na pauta das discussões políticas. Esse contexto de mudanças significativas nas relações sociais brasileiras nos remete a Bobbio (1997) quando afirma

que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente (BOBBIO, 1997, p. 18).

Isto nos faz lembrar que no contexto da participação social e política em uma sociedade que se define democrática e que faz vinculação ao princípio da liberdade, como inspirador do pensamento democrático, entendido como autonomia, considera-se que decisões são tomadas “com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias)” por indivíduos ou grupo de indivíduos e “que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos” (BOBBIO, 1997, p. 19). Autonomia que se revela dentro do conjunto de normas estabelecidas pela própria sociedade política, que representa o conjunto de interesses sociais.

A gestão municipal também deve se ver diante da busca incessante da ampliação das tomadas de decisões, que quanto mais amplas e mais espaços coletivos de participação e decisão houver poderá demonstrar os vínculos diretos com a intenção de se ter a autonomia como princípio indispensável para se fazer as escolhas, que melhor atendem aos interesses locais da maioria. Para tanto, entendemos que

é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de

expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. — os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos "invioláveis" do indivíduo. Seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo (BOBBIO, 1997, p. 20).

A busca pela autonomia de fato que dê alternativas aos municípios de tomadas de decisões coletivas tem sido colocada como um dos grandes beneméritos dessa nova face de competências municipais. Quanto mais próximos, mais se dá opções e possibilidade de que tais decisões emanem do conjunto mais amplo não só de seus representantes, mas também dos que são representados. Os espaços de participação tendem assim a se constituir em espaços de liberdades de demonstração de ideias e defesas de concepções, daí se vai de uma democracia representativa às vias de se ter uma participação mais direta seja em conselhos, seja em fóruns, assembleias, conferências e seminários, ou outros eventos que a gestão municipal poderá ampliar conforme a cultura de participação local e os interesses da localidade.

Por isso, entendemos que essa discussão sobre democracia representativa se apresenta também como fundamental na perspectiva de que análise a autonomia está sendo tratada. Bobbio (1997) afirma que a democracia representativa é a única forma de democracia existente e em funcionamento e é já por si mesma uma renúncia ao princípio da liberdade como autonomia. O que se vem constatando é a exigência de que a democracia representativa seja derivada ou mesmo substituída pela democracia direta. No entanto, isto não é tão fácil de ocorrer, pois se entende a democracia direta tão somente como a participação dos cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, no atual contexto das complexas sociedades isso é muito difícil de evidenciar. Na democracia moderna, o que se vê é a luta contra o abuso de poder sendo travada entre dois lados: contra o poder que parte do alto em nome do poder que vem de baixo, e contra o poder concentrado em nome do poder distribuído.

Ao discutir o tema autonomia Barroso (1996) também produz uma análise instigante acerca de autonomia decretada e autonomia conquistada, revelando que tal conceituação do tema está intimamente relacionada à concepção de autogoverno, por meio do qual os sujeitos são regulados por regras. Para o autor, isto não é sinônimo de indivíduos independentes:

A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime um certo grau de relatividade: somos mais, ou menos, autônomos; podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis (BARROSO, 1996, p. 17).

O município, enquanto instância autônoma, que deve criar condições e possibilidades de decidir as regras que melhor atendam os anseios da maioria, antecipar formas mais condizentes de gerir pessoas e os espaços coletivos de decisão e trabalho e orientar os cidadãos da localidade em se esmerar pela busca ampliada da participação e decisão coletiva, deverá estar atento para que o princípio da autonomia não se perca em um conjunto de normas construídas por vezes conjuntamente, mas que sua prática demonstre o desinteresse tanto dos governos, das associações e pessoas em não as efetivarem de forma amplamente democrática. Sendo assim, entendemos com o referido autor que a autonomia de fato deve ser o resultado do equilíbrio de forças entre diferentes detentores de influência (externa e interna), dos quais se destacam: o governo e os seus representantes, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local.

Vejamos que, para Barroso (1996), a ideia de autonomia construída, deve também evidenciar as consequências no domínio da decisão política. Daí decorre a necessidade de se reconhecer a autonomia dos indivíduos que compõem um certo espaço – como a escola –, por ser a autonomia resultado da ação concreta dos indivíduos que a constituem, no uso das suas margens de autonomia relativa. Ademais, podemos conjeturar que neste âmbito, a ação da gestão municipal poderá se deparar com um conjunto de dificuldades que existem para dar um sentido coletivo a essas diversas "autonomias" individuais, por exemplo, a dificuldade de

mobilização local, a falta de experiência de seus atores, a falta de uma cultura de participação efetiva, setores da sociedade que se sentem à margem de todos os processos de organização e de decisão como os pais e a sociedade civil organizada, dentre outros.

Para que tais dificuldades sejam sanadas e se viabilize, em cada localidade, que a autonomia individual seja colocada a serviço dos objetivos organizacionais e se transforme num processo coletivo de mudança, torna-se necessário desenvolver três tipos de intervenção, resumidamente apresentados: 1) a promoção de uma cultura de colaboração e de participação entre todos os que asseguram o seu funcionamento, incluindo a própria definição e a realização dos objetivos organizacionais, onde tanto os professores quanto os demais trabalhadores devem ser vistos quer como cidadãos que podem exercer formas de controle democrático sobre o serviço público; 2) o desenvolvimento de formas individuais e coletivas de liderança; e 3) o aumento do conhecimento, por parte dos próprios membros da organização, dos seus modos de funcionamento e das regras e estruturas que a governam.

Paulo Freire (1967) já insistia que, por ser o humano um ser de integração e não de acomodação e de ajustamento, isto o tem levado ao longo da história a superar os fatores que o tornariam acomodado e ajustado. Uma luta por sua humanização, fortemente ameaçada por fatores opressivos que são praticados, em nome da própria libertação. Por concordamos que a autonomia se revela em um contexto de relações, esta não pode ser exercida diante de opressão e de imposições pura e simplesmente. Autonomia tem a ver com a filosofia da liberdade expressa por Freire. Por isso se admite que

A partir das relações do homem com a realidade, resultantes de estar com ela e de estar nela, pelos atos de criação, recriação e decisão, vai ele dinamizando o seu mundo. Vai dominando a realidade. Vai humanizando-a. Vai acrescentando a ela algo de que ele mesmo é o fazedor. Vai temporalizando os espaços geográficos. Faz cultura. E é ainda o jogo destas relações do homem com o mundo e do homem com os homens, desafiado e respondendo ao desafio, alterando, criando, que não permite a imobilidade, a não ser em ternos de relativa preponderância, nem das sociedades nem das culturas. E, na medida em que cria, recria e decide, vão se conformando as épocas históricas. É também criando, recriando e decidindo que o homem deve participar destas épocas (FREIRE, 1967, p. 43).



Dessa forma, entendemos que a atitude autônoma requer um domínio da própria realidade em que se vive, que, para a educação escolar possua forte significado, pois não se deve admitir uma prática educativa em que os sujeitos dela participantes se sintam conformados com as situações de abandono e de falta de compromisso com o ambiente que leve à aprendizagem de fato. A comunidade que se encontra envolta na missão de educar deverá se apropriar de todos os elementos e temas fundamentais que levem a uma atitude educativa que promova no indivíduo o seu sentido de pertença e reconhecimento de tarefas concretas que lhes serão exigidas enquanto participante deste mesmo processo. Como Freire já antevia uma das grandes tragédias da sociedade moderna é a renúncia cada vez maior, e muitas vezes sem se dar conta de tal fato, da capacidade de se tomar decisões.

As tarefas de seu tempo não são captadas pelo homem simples, mas a ele apresentadas por uma “elite” que as interpreta e lhes entrega em forma de receita, de prescrição a ser seguida. E, quando julga que se salva seguindo as prescrições, afoga-se no anonimato nivelador da massificação, sem esperança e sem fé, domesticado e acomodado: já não é sujeito. Rebaixa-se a puro objeto. Coisifica-se (FREIRE, 1967, p. 43).

Autonomia que tem a ver com a liberdade que leva o ser a agir de acordo com a capacidade de tomar decisões por si mesmo, mas estando consciente do que se quer para si e para todos, pensando e sentindo a necessidade de si e dos que estão à sua volta. Autonomia que não se ajusta à vontade alheia de autoridades distantes da realidade vivida, em que se adota tão somente aquilo que não é de pertencimento da comunidade, que nos leve no sentido expresso por Freire a “uma educação para a decisão, para a responsabilidade social e política” (1967, p. 88).

Ao proclamar que o respeito à autonomia e à dignidade de cada um é imperativo ético e não um favor que podemos ou não conceder uns aos outros, Freire (1996) revela que o ato educativo requer a busca constante contra toda e qualquer forma de dominação e a consciência de que a ação pela educação deve estar pautada no respeito aos direitos fundamentais do ser humano levado a todas as consequências para obtê-lo. Logo, a atuação dos sujeitos exige comprometimento dos que atuam da gestão dos sistemas de ensino até o chão da escola e da sala de aula, cujas opções políticas devem revelar cada vez mais preocupações entre o que se diz e o que se faz entre o que parece ser e o que prático, entre o dito e o revelado no dia a dia, entre a omissão e a vontade impar de

participar nas tomadas de decisões coletivas que se tornam imprescindíveis para a definição de políticas educacionais que melhor favoreçam a educação de qualidade em todos os seus níveis e modalidades.

Dito desta forma compreendemos que a educação é uma maneira de intervir na realidade socialmente construída. Que para Freire (1996) dialética e contraditoriamente não poderia ser só uma ou só a outra dessas coisas, a prática educacional efetiva exige uma definição, uma tomada de posição frente ao conjunto de ideias e práticas que se tornem indispensáveis para o bom andamento da educação, da sua gestão ao seu ensinamento em sala de aula. Exige decisão, e para isso há a necessidade de liberdade para se fazer as escolhas que estejam condizentes com a realidade local. Como diz o próprio Freire: “exige de mim que escolha entre isto e aquilo” (FREIRE, 1996, p. 102), aí está o sentido da autonomia que pensada e praticada de forma consciente e comprometida poderá levar a resultados que favoreçam constantemente a queda de qualquer forma de opressão, de ditadura do poder, da imposição pura e simples de políticas que não dão oportunidades de serem repensadas em cada realidade que por si mesma se diferencia das demais realidades e possui suas contradições que deverão ser refletidas localmente e a partir da liberdade de opções.

A liberdade amadurece no confronto com outras liberdades, na defesa de seus direitos em face da autoridade dos pais, do professor, do Estado. [...] Por outro lado, faz parte do aprendizado da decisão a assunção das consequências do ato de decidir. Não há decisão a que não se sigam efeitos esperados, pouco esperados e inesperados. Por isso é que a decisão é um processo responsável. [...] A autonomia vai se constituindo na experiência de várias, inúmeras decisões, que vão sendo tomadas. [...] A autonomia, enquanto amadurecimento do ser para si, é processo, é vir a ser. Não ocorre em data marcada. É nesse sentido que uma pedagogia da autonomia tem de estar centrada em experiências estimuladoras da decisão e da responsabilidade, vale dizer, em experiências respeitadas da liberdade (FREIRE, 1996, p. 105-107).

A retomada destas ideias nos fez pensar que a própria autonomia deve ser pensada enquanto processo histórico de construção, de formação constante de todas as pessoas envolvidas no ato educativo desde as instâncias superiores de tomada de decisões àquelas que estão mais próximas do cidadão comum envolto em todas as suas expectativas de ter a liberdade de decidir o caminho necessário para sua localidade, para a escola de seus filhos, para um planejamento curricular

mais eficaz, para um projeto de gestão colegiada. Da mesma forma, ter respeitada a liberdade de não querer participar, cabendo aos envolvidos a busca de sua participação efetiva, processo este por vezes lento, passível de desistências, mas necessário e constante. Que atualmente se apresenta de uma forma ou de outra inserida na legislação educacional, estabelecendo-se competências aos municípios, que serão analisadas a seguir.

### ***1.1.1- Autonomia municipal na atual legislação educacional: a competência dos municípios***

Somente a partir de 1988, o município enquanto instância de poder público conquista a autonomia mais ampla com a promulgação da nova carta constitucional. Para Tomio (2002), a redefinição do papel institucional dos diversos níveis de poder traz à tona o favorecimento das instâncias subnacionais que retomam suas competências retiradas pelo regime ditatorial brasileiro e o favorecimento dos municípios no tocante à sua autonomia política. Outro fator fundamental neste reordenamento se trata da descentralização política e fiscal, que passa a haver uma forte associação incontestável entre democratização e descentralização.

A grande novidade na configuração federativa brasileira na atualidade é o município que passa a se constituir quanto uma unidade de governo autônoma política, administrativa e financeiramente. Abrúcio e Costa (1999) analisam que o centro do pacto federalista é o desenho do arranjo institucional que torna capaz de solucionar os conflitos entre as instâncias governamentais sem, no entanto, causar danos à autonomia de cada ente federado. Ressaltam que a perspectiva não é a extinção dos conflitos e sim a estruturação de meios pré-fixados para sua solução. Esse arranjo, que se origina na aliança federativa conglomerada a forma de atuação dos centros de poder, bem como as normas de relacionamento entre os mesmos.

O princípio da soberania compartilhada deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles. [...] é importante ressaltar que os níveis intermediários e locais detêm a capacidade de autogoverno como em qualquer processo de descentralização, com grande raio de poder nos terrenos político, legal, administrativo e financeiro, mas sua força política vai além disso. A peculiaridade da federação reside exatamente na existência de direitos originários pertencentes aos pactuantes subnacionais – sejam estados, províncias, cantões ou até municípios, como no Brasil. Tais

direitos não podem ser arbitrariamente retirados pela União e são, além do mais, garantidos por uma Constituição escrita, o principal contrato fiador do pacto político-territorial (ABRÚCIO, 2005, p. 43).

Emerge a perspectiva de um processo descentralizado permeado pela busca do compartilhamento de atribuições nos planos político, administrativo e financeiro em que os entes federados passem a ter capacidade técnica para deliberar sobre as políticas públicas e autonomia financeira para implementar o que foi deliberar. Da mesma forma que a flexibilidade, a transparência e o controle social passaram a ser discursos frequentes dentro dessa nova lógica, mas que na prática, segundo Arretche (1996) é impreciso afirmar que tenhamos no Brasil um processo de descentralização das estruturas administrativas e das funções do Estado e que, na verdade, não existe uma estratégia ou programa nacional de descentralização que, comandado pela União, proponha um rearranjo das estruturas políticas e institucionais do Estado.

Sem desconsiderar as análises que são feitas às mudanças ocorridas nos últimos anos, consideramos, primeiramente, que a lei estabelece um tipo de Pacto Federativo que significou o reconhecimento da autonomia financeira, administrativa e de governo dos entes federados. A autonomia financeira se dá pela atribuição de receitas próprias para os entes federados de maneira independente, possibilitando o exercício do poder político. A autonomia administrativa viabiliza a organização sem a interferência ou adoção de modelos fixos e fechados. Também está no cerne dessa discussão a ideia de autogoverno, ou de autonomia de governo, onde se garante que os entes federados selecionem seus líderes de forma clara e independente e definam suas próprias leis.

Ao analisar a redefinição das competências políticas das três esferas de poder no Brasil, Tomio (2002) salienta a ampliação da atuação de Estados e municípios sendo que as localidades municipais conquistaram a mais ampla autonomia política da história republicana. O estudo ainda reforça que:

Apesar de ser mencionado como organização política autônoma em quase todas as constituições republicanas (exceto em 1937), somente em 1988 o município conquistou uma autonomia plena, obtendo de fato, o *status* de ente federativo. [...] A redefinição política e fiscal foi uma característica importante da redemocratização brasileira. Ela foi legitimada numa determinada cultura política, generalizada entre grupos políticos de diferentes matizes ideológicos, que

associou democratização à descentralização, tratando esses dois termos quase como sinônimos (TOMIO, 2002, p. 62).

No entanto, ao longo das últimas décadas, apesar de se verificar um intenso processo emancipacionista, sendo criados milhares de municípios em todas as regiões brasileiras, muitas delas, segundo Tomio (2002), ocorridas após a promulgação da CF de 1988, não se constitui como um fenômeno totalmente nacional, mas concentrado em alguns estados, o que se questiona é a capacidade que os espaços emancipados possuem em termos de condições econômicas mínimas para manterem os serviços essenciais. A ajuda financeira das demais instâncias de poder – União e Estados – é perceptível, principalmente, com a dependência de muitos deles ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), pois, em sua maioria, não possuem condições de autofinanciamento. Este fator reforça a ideia de que não se pode afirmar que a questão da autonomia municipal esteja de fato conquistada.

Ao tratarmos da autonomia municipal, passamos a ter em mente a participação de pessoas e ação de um conjunto de órgãos e espaços de decisões, tornando-se, assim, imprescindível a discussão sobre a reconfiguração do poder local e a sua presença no âmbito da educação. A presença do município neste novo cenário passa a estar vinculada à noção de descentralização e participação da cidadania no poder político (SANTINI, 2007). A categoria poder local passa, assim, a ser analisada pela participação da sociedade civil e dos movimentos sociais organizados e sua estreita relação com a sociedade política.

[...] num Estado Democrático de Direito o Poder Local apresenta-se como um novo paradigma de exercício do poder político, fundado na emancipação de uma nova cidadania, rompendo as fronteiras burocráticas que separam o Estado do cidadão e recuperando o controle do cidadão no seu Município mediante a reconstrução de uma esfera pública comunitária e democrática. Conjugando práticas de democracia participativa à representação tradicional, em que os cidadãos, agindo de forma conjunta com o poder público, passarão a ser responsáveis pelo seu destino e pelo destino de toda a sociedade (SANTINI, 2007, p. 323-324).

Consideramos, portanto, imprescindível a ideia de uma gestão pública que reforça os mecanismos que legitimam a participação consciente, permanente e contínua, que independa do governo provisório que se encontre no poder, dos sujeitos no processo de elaboração, execução e avaliação das políticas públicas em

nível local. A reflexão e participação acerca dos amplos interesses da comunidade local nas mais diversas áreas e das políticas educacionais, mais especificamente, devem ser constantes no exercício da função pública e na administração do bem público, enquanto patrimônio material e imaterial que no âmbito do Poder Local se localiza mais próximo aos cidadãos.

Alguns autores (SANTINI, 2007; VIEIRA, 2011; SILVA, 2008; dentre outros) analisam o poder local a partir de uma perspectiva histórica, cuja roupagem esteve, por décadas, e, em muitas situações, ainda se encontra associada ao coronelismo, personalismo, patrimonialismo e clientelismo no exercício do poder público. Tal prática esteve estreitamente ligada ao municipalismo brasileiro, onde município não era entendido como uma unidade autônoma,

mas sim como um local onde as autoridades do centro procuravam os votos em períodos eleitorais. Não interessava às autoridades estaduais municípios fortes, que pudessem concorrer ou se rebelar contra o situacionismo estadual. Interessava, sim, fortalecer o poder local por intermédio de coronéis comprometidos com os acordos políticos e eleitoreiros (SANTINI, 2007, p. 325-326).

No entanto, Faria (2006) afirma que são os problemas de governabilidade que impulsionaram os sistemas político-administrativos dos países ocidentais a apontar os governos locais como espaços privilegiados para viabilizar a mediação entre sociedade civil e o Estado. Para a autora, o local surge como o nível governamental mais adequado à organização da mediação social. Por outro lado, faz-se oportuno verificar o que pode inviabilizar a continuidade de suas políticas, que tem a ver com questões relativas à dinâmica do poder local, assim como da relação entre este e o poder central.

É certo que há uma grande desproporção na capacidade dos municípios de se autogestarem, e isso aumenta consideravelmente se levarmos em conta as diferenças regionais brasileiras que são expressivas. Além disso, há o desrespeito à observância das peculiaridades locais e regionais, pois, sob o peso de uma “descentralização tutelada” (MENEZES, 2001) há uma grande subordinação aos direcionamentos dados pelo governo federal quando define um conjunto de mesmos programas e ações para todo o país, devendo cada ente municipal se ajustar às definições centrais, inclusive aos preceitos dos organismos internacionais, como o Banco Mundial. Se compondo quanto uma indicação característica das limitações a que estão sujeitas a autonomia e o controle local na gestão da educação básica.

Diante deste panorama de novas delegações de competências entre os entes federados, vem se tornando evidente a centralidade do governo federal no processo decisório. Isso faz com que as instâncias locais se coloquem à mercê das regras definidas no âmbito do poder central, pela incapacidade dos municípios de se autogestarem e pela dependência administrativa e financeira que cada vez se evidencia nos últimos anos. Assim, a retórica pró-descentralização política, administrativa, pedagógica e financeira se exerce de fato quanto uma política de desconcentração, cabendo às instâncias subnacionais, em grande parte a sua execução, o que vem afetando sobremaneira a gestão da educação do sistema ao chão da escola, como analisamos a seguir.

## 1.2- DESCENTRALIZAÇÃO/DESCONCENTRAÇÃO NO BRASIL: REPERCUSSÕES PARA A EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Nos processos de mudanças que vem ocorrendo nas últimas décadas no que concerne às formas de gestão dos processos educacionais, talvez a maior, senão uma das questões mais polêmicas tem sido o embate entre centralização e descentralização ou desconcentração. Essa discussão vem mostrando que as alterações nos atuais padrões de gestão das políticas educacionais demonstram que não bastam boas intenções expressas em planos governamentais, são necessárias determinação política e formulação de estratégias claras e ousadas que indiquem os caminhos a serem seguidos e as condições para que os planos se materializem, principalmente no que concerne às competências de cada ente federado no processo de definição, de execução e avaliação de tais políticas.

No entanto, o que se vê na atualidade é que os municípios brasileiros tem se mostrado frágeis em diversos âmbitos, principalmente no financiamento da educação, a forte dependência técnica e financeira das outras instâncias da administração pública, a fragilidade do processo de formação e contratação de profissionais para atuar na gestão dos sistemas ou redes municipais de ensino, tímidas estratégias para institucionalização da gestão democrática, as ações que se evidenciam próximas ao corporativismo que atravança a política local e a forte influência política que diversos partidos políticos e grupos detentores de poder que ainda possuem forte influência na definição do jogo político local. Todos elementos

evidenciam a fragilidade do processo de descentralização política, administrativa e financeira que, mesmo alçada como fator indispensável no âmbito da reforma do Estado brasileiro, ao ser analisada mostra a centralidade de decisões do poder central. Estes e outros elementos pretendemos analisá-los com maior ou menor intensidade nesta parte do estudo que se tornarão aspectos que poderão auxiliar na análise dos processos de gestão da educação municipal no âmbito da implantação dos sistemas municipais de ensino.

### ***1.2.1- O modelo de descentralização no atual pacto federativo brasileiro***

Na atualidade, a Constituição Federal de 1988 e a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional são os dois dispositivos legais que evidenciam a afirmação da descentralização dos processos de gestão como um dos fatores centrais para as reformas dos processos educacionais indispensáveis para a melhoria da qualidade da educação em todos os âmbitos. Enfatizam a necessidade de repartição das responsabilidades pela educação entre as instâncias administrativas de poder público: o Governo Federal, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Com esta proposta descentralizadora, competências são transferidas para as instâncias subnacionais – Estados, Municípios e Distrito Federal –, dentre elas estão a responsabilidade pela educação infantil e a prioridade ao ensino fundamental, a possibilidade de criação e implantação de sistemas municipais autônomos, a desresponsabilização por parte dos Estados pelo ensino fundamental, a criação e manutenção de fundos de educação como o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), a criação de diversos colegiados municipais educacionais, além da competência de se criarem normas complementares para os seus sistemas de ensino, dentre outros. Tais medidas proporcionariam a ampliação de sua competência jurídica em matéria de escolarização de crianças, jovens e adultos, e multiplicariam assim as instâncias e níveis de decisão, pelo menos se considerarmos o teor da legislação educacional.

No âmbito da gestão educacional, segundo Casassus (2001) dentre os marcos da reformas institucionais que vem sendo implantadas na América Latina e no Brasil está a implementação de um novo tipo de gestão que, dentre outras



questões, deveria facilitar um vasto processo de descentralização, pondo fim ao centralismo histórico. Tal processo de descentralização vem se evidenciando desde os períodos autoritários, mas que efetivamente vem se dando a partir da década de 1990, principalmente em três países – Brasil, Argentina e Chile – e sua finalidade era fundamentalmente financeira (reduzir os gastos públicos) e política (dividir o movimento sindical). Além disso, nesse modelo nota-se um padrão de descentralização cujos processos não são independentes dos processos de centralização, pois ainda as decisões no âmbito da política educacional são tomadas em nível central, por exemplo, como nos processos de avaliação; as normas que são complementadas em nível local; os marcos gerais do currículo como elemento estratégico; e o financiamento que é grande parte recurso de origem nacional.

O que vem se evidenciando é um processo em transformação que vai além de uma mudança técnica na administração, que aponta para um âmbito mais político, buscando-se gerar um novo papel e uma nova forma de o Estado gestar o campo educacional.

[...] o Estado decide compartilhar suas atribuições com outros setores da sociedade civil e com outras instâncias administrativas. Para tanto, como já indicado anteriormente, a nova gestão foi caracterizada como aquela que deveria facilitar a abertura do sistema, ser receptiva às demandas da sociedade, favorecer a criação de novas alianças, estar aberta à participação por meio da descentralização e estar orientada para a qualidade e a equidade. Isso se traduz principalmente em dois movimentos: 1) a abertura a novas alianças e 2) uma nova organização do Estado (CASASSUS, 2001, p. 18).

A proposta de descentralização se afirma como processo, pelo menos em tese, de redistribuição de poder mediante a entrega de poderes às instâncias subnacionais, ficando o governo central com atribuições estratégicas, expressando-se como tendência democratizante participativa e ao mesmo tempo a modernização gerencial da gestão pública. Notadamente um processo de descentralização compreendido como necessário para resolver ou atenuar a crise fiscal e financeira do país, para enfrentar os encargos das dívidas públicas (interna e externa) e também para reduzir o tamanho do Estado, principalmente do poder executivo. Segundo Ribeiro (2002) vem se exigindo a capacidade técnica que habilita a discussão das políticas e consequente deliberação e um rearranjo tributário, uma vez que ao poder de decisão deve corresponder uma autonomia financeira que possibilita implementar o que for deliberado. Onde o governo brasileiro a defende

como uma das principais saídas para a crise que o capitalismo atravessa que se manifesta no Brasil, entre outras formas, na crise fiscal.

Diversos argumentos são defendidos em prol da descentralização, que para Martins (2001) sejam oriundos de diretrizes oficiais ou de estudos acadêmicos apontam, via de regra, a necessidade de se perseguir, no nível político, a democratização e a participação dos usuários nas decisões quanto aos fins da educação; no nível pedagógico, a participação na elaboração de programas educacionais; no nível econômico, a otimização de recursos e, no nível administrativo, a agilidade no fluxo burocrático. Aqui se instalam processos que apostam que a eficiência e eficácia dos sistemas de ensino são pontos-chave a serem conquistados a partir do aprofundamento dos processos de descentralização administrativa e financeira. O receituário aponta para a descentralização das responsabilidades dos entes federados, mantendo-se o controle em nível federal.

Tal controle a ser exercido em nível nacional passa a se dar, principalmente, por meio da avaliação, que para Afonso (2001), ao analisar a realidade portuguesa, isso vem constatando que nas reformas que continuam em curso há uma forma de regulação que conjuga o controle pelo Estado com estratégias de autonomia e auto-regulação das instituições educativas<sup>9</sup>, presentes no caso brasileiro.

A presença do Estado-avaliador ao nível do ensino não-superior expressa-se sobretudo pela promoção de um *ethos* competitivo que começa agora a ser mais explícito quando se notam, por exemplo, as pressões exercidas sobre as escolas nos níveis de ensino acima referidos (ensinos fundamental e médio no Brasil) através da avaliação externa (exames nacionais, provas aferidas ou estandardizadas e estratégias de presença mais assídua de agentes da Inspeção Geral da Educação enquanto órgão central do Ministério da Educação), e através do predomínio de uma racionalidade instrumental e mercantil que tende a sobrevalorizar indicadores e resultados acadêmicos quantificáveis e mensuráveis sem levar em consideração as especificidades dos contextos e dos processos educativos (AFONSO, 2001, p. 26).

---

<sup>9</sup> Além da denominação *Estado-Avaliador*, Afonso (2001, p. 25) indica ainda a existência de outras denominações atuais e correntes na literatura especializada que expressam novas formas de atuação e diversas e profundas mudanças nos papéis do Estado, a saber: *Estado-reflexivo*, *Estado-ativo*, *Estado-articulador*, *Estado-supervisor*, *Estado-competidor*. O autor explicita que em qualquer dos casos quase sempre impulsionadas (e justificadas) por fatores externos que dizem respeito, predominantemente, aos efeitos decorrentes da transnacionalização do capitalismo e da atuação de instâncias de regulação supranacional - efeitos esses que são desigualmente sentidos consoante a situação de cada país no *sistema mundial*, embora sejam necessariamente (re)interpretados ou recontextualizados ao nível nacional.

A descentralização passa a ter a avaliação como um de seus eixos estruturantes das políticas públicas, em geral, e das políticas educacionais, em particular, pois por meio dos processos avaliativos que vem se instalando na educação, se torna possível compatibilizar o controle do poder central em relação aos currículos, a gestão da escola e o trabalho dos professores, com a implementação de mecanismos de mercado no espaço público estatal e educacional (AFONSO, 2001). Tal lógica pode ser observada na centralidade dos resultados que são obtidos por meio das diversas formas de avaliações que vem sendo implementadas, principalmente definidas em nível nacional e realizadas pelos sistemas subnacionais, em sua maioria aplicadas de forma aligeiradas e superficiais por não contemplarem todos os âmbitos da realidade escolar. Tornando-se a avaliação um dos principais mecanismos de controle do poder central.

[...] a relação entre resultados de aprendizagem medidos por testes padronizados, que seguem modelos internacionais, e o aumento da eficácia e da eficiência dos sistemas de ensino justificariam o controle que o Estado deve exercer sobre os processos descentralizadores de gestão do ensino e da outorga da autonomia às escolas, que deveriam se responsabilizar, como unidades autônomas, pelo sucesso ou fracasso do ensinar e aprender. Apenas por intermédio desse controle haveria possibilidade de reversão nos baixos índices de qualidade apresentados, aumentando as taxas de retorno da educação (MARTINS, 2001, p. 31).

Este aspecto exemplifica bem a tese descentralizadora que se instala no país, onde as decisões são tomadas de forma centralizada e sua execução de forma descentralizada pelas instâncias subnacionais: Estados e municípios. Dessa forma, alguns autores (dentre eles DOURADO, 2002; DRAIBE, 1998) evidenciam em seus estudos a ideia de que, pelas alterações das últimas décadas, o sistema educacional brasileiro tem sido de fato marcado por políticas desconcentradoras. Se a descentralização se refere à real possibilidade de tomadas de decisões acerca das políticas educacionais em todas as instâncias de governo, a administração federal não deveria ditar todas as regras do jogo para que estados e municípios atuem de acordo com as mesmas, mas deixar que as administrações locais conduzam os próprios rumos de suas atuações, respeitando-se o que constitucionalmente é definido e possam gerir efetivamente aquilo que é de sua responsabilidade.

### **1.2.2- O município brasileiro e a descentralização por meio de ações indutivas**

Nas últimas décadas, o Brasil, na esteira das grandes reformas no âmbito educacional, vem assumindo um conjunto de compromissos com organismos internacionais (Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, dentre outros)<sup>10</sup>, produzindo textos legais, planos e programas que visam soluções para os problemas educacionais, especialmente os que colocam o país entre os países que possuem os maiores índices de reprovação e evasão escolar. Neste âmbito, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)<sup>11</sup> e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação<sup>12</sup> se afirmam como algumas das políticas estabelecidas pelo governo federal com o intuito de promover amplas reformas na educação consideradas indispensáveis para inserir o país no projeto de desenvolvimento global. E que vem se tornando a tábua de salvação para muitos municípios brasileiros que não possuem adequada capacidade de financiamento de suas ações e que se sustentam dessas estratégias para lograrem recursos e apoio técnico das outras instâncias de poder.

Na tentativa de sanar algumas deficiências da não execução de grande parte das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) – instituído pela Lei nº 10.172, de 09/01/2001, que demonstrou as dificuldades que, tanto o governo federal quanto os governos estaduais e municipais tiveram em estabelecer um regime colaborativo para a implantação de diretrizes, que favoreçam a melhoria da

---

<sup>10</sup> Segundo Souza (2008, p. 92) quatro grandes objetivos podem ser definidos como centrais nas orientações internacionais que balizam as Reformas do Estado observadas principalmente desde inícios da década de 1990, em diferentes países e continentes: a) a melhoria da *eficácia* da atividades administrativa; b) melhoria da *qualidade* na prestação de serviços públicos; c) diminuição das *despesas públicas*; e d) aumento da *produtividade na administração* do Estado. No campo educacional as estratégias e prioridades definidas pelo BIRD tem como objetivo central: a promoção da *equalização* social por meio da promoção da igualdade de oportunidades nos diferentes níveis e setores socioeducacionais.

<sup>11</sup> O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi lançado em 24 de abril de 2007 pelo Ministério da Educação durante o governo Lula, com o intuito de alinhar educação ao PAC – Plano de Aceleração do Crescimento, se tornando uma política intervencionista do governo federal nas condições de oferta da escolarização da Educação Básica nos sistemas de ensino municipais e estaduais, por meio de convênios para apoio técnico e financeiro estabelecidos diretamente entre estes e o MEC.

<sup>12</sup> O Decreto Federal nº 6.094 de abril de 2007 prevê a implementação pelo Governo Federal do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

organização da educação, no ano de 2007 o Governo Federal apresentou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e colocou à disposição dos entes federados a proposta de efetivação de instrumentos de avaliação e implementação de políticas para a melhoria da qualidade da educação, principalmente no que concerne à Educação Básica.

O documento do Ministério da Educação intitulado “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação - Guia de Programas”, de junho de 2007, evidencia um intrincado conjunto de programas e ações do governo que abrange todos os níveis e modalidades da educação brasileira, em grandes eixos de atuação: gestão educacional, formação de professores e profissionais da educação e infraestrutura e apoio educacional. Segundo Voss (2011) criam-se mudanças significativas nas políticas de financiamento da Educação, com a alteração de regras de distribuição do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e do Salário-Educação; novas estratégias de ingresso e expansão da Educação Superior; institui-se o Piso Salarial Nacional para os docentes que atuam na Educação Básica e políticas de formação docente; altera-se as regras de realização de exames nacionais e cria Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que passa a ser o indicador básico de medição da qualidade da Educação Básica que é usado como elemento justificador das reformas em curso.

O discurso da educação como fator estratégico de desenvolvimento social e econômico é atualmente recontextualizado, pois a ênfase central das reformas educacionais contemporâneas não é a expansão da escolarização, mas a equidade, entendida como a oferta eficiente e eficaz do ensino, de modo a garantir condições de aquisição de habilidades e informações que permitam competir no mercado profissional (VOSS, 2011, p. 45).

Tais aspectos se evidenciam no chamado carro-chefe do PDE, o Plano de Metas “Compromisso Todos Pela Educação”, instituído através do Decreto 6.094 de abril de 2007, sendo colocado pelo MEC como um “programa estratégico do PDE” (BRASIL, 2007). A perspectiva do MEC era de inaugurar

Um novo regime de colaboração, que busca concertar atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando a *melhoria dos indicadores educacionais*. [...] um compromisso fundado em 28 diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas, efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e

desenvolvimento da educação básica (BRASIL, Relatório Público do PAR/MEC, 2008).

O Decreto que institui o “Compromisso Todos Pela Educação” é enfático em centrar as ações governamentais na melhoria dos indicadores educacionais. Demonstrando-se que práticas regulatórias que fazem uso de dados estatísticos, de estudos que comparam desempenhos e que criam padrões empresariais de medição da qualidade na educação visam sustentar a legitimidade de seus discursos e demarcar as circunstâncias e as regras para a produção da política (VOSS, 2011, p. 61). Tal perspectiva é anunciada no artigo 3º do referido decreto onde se define que

A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) (BRASIL, 2007).

A perspectiva de qualidade da educação passa pela melhoria dos índices, principalmente da Educação Básica, e todos os esforços dos entes federados deverão estar voltados para a implantação de ações que atendam aos novos ordenamentos impostos pela reforma educacional. Segundo Saviani (2007), uma lógica vem embasando a proposta do "Compromisso Todos pela Educação": a "pedagogia de resultados" e “qualidade total”. Para o autor, o governo se equipa com instrumentos de avaliação dos produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas. Sob a égide da qualidade total, o verdadeiro cliente das escolas é a empresa ou a sociedade e os alunos são produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem a seus clientes. Para que esse produto se revista de alta qualidade, lança-se mão do "método da qualidade total" que, tendo em vista a satisfação dos clientes, engaja na tarefa todos os participantes do processo, conjugando suas ações, melhorando continuamente suas formas de organização, seus procedimentos e seus produtos.

Os entes federados poderiam aderir de forma voluntária ao Compromisso (Art. 3º) e tal aspecto implica a “assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB” (Art. 5º), devendo ser observadas as 28

diretrizes constantes do Decreto. Além de expressar de forma clara a indicação de metas a serem atingidas e sua respectiva evolução no tempo, cujos alcances de metas deveriam ser atestados pelo governo federal.

Este plano traduz a percepção de descentralização do governo federal, que a explicita como um instrumento de participação e autonomia para dar às localidades o poder de definir as ações que ajustarão a educação local aos direcionamentos previstos, principalmente, no Plano Nacional de Educação. Desde as orientações do então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE, 1995)<sup>13</sup> no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) tornava-se necessário que todo o sistema de educação do país passasse por um intenso processo de ajustamento para se atender à lógica economicista que dominava os discursos e práticas governamentais. Dessa forma, tornou-se imperativo ajustar-se a gestão dos sistemas de ensino e das escolas a este novo modelo, deixando-se evidente o perfeito entendimento ao receituário imposto pelos organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial, que tomam por base os princípios da eficiência, eficácia e equidade e a otimização entre custo e qualidade.

Dentre os mecanismos que compõem o conjunto de práticas do poder central e que demonstram as mudanças na lógica de ação estatal, estão os programas federais que se destinam à efetivação das ações supletivas e redistributivas da União, gerenciadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). É recorrente a esta ação a apologia à descentralização compreendida numa lógica economicista-instrumental: quanto mais descentralização mais proximidade; quanto mais proximidade mais democracia e eficácia. No entanto, tais processos se afirmam muito mais como práticas desconcentradoras, em que o local é considerado como uma unidade administrativa a quem cabe colocar em ação as políticas concebidas no nível do poder central (AZEVEDO, 2002).

---

<sup>13</sup> O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi aprovado pela então Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21/09/1995, tinha como finalidade estabelecer diretrizes para a reforma da administração pública brasileira e criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. Neste sentido, são colocadas como inadiáveis: 1- o ajustamento fiscal duradouro; 2- reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; 3- a reforma da previdência social; 4- a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e 5- a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

Pela análise de grande parte das políticas implementadas no Brasil, principalmente a partir da década de 1990, período em que os discursos pró-descentralização se tornam bem mais evidentes e ponto presente nas agendas governamentais em nível nacional, o que se tem verificado é um processo descentralizador revestido de forte poder de desconcentração, onde o governo federal tem transferido para estados e municípios algumas de suas funções, no entanto, mantendo a sua autoridade na definição e redefinição de tais políticas. Dessa forma, buscando aumentar a sua eficácia, em uma política em que as definições são tomadas, na maioria das vezes, verticalmente.

Tal perspectiva é fortemente evidenciada no Decreto que institui o “Compromisso Todos pela Educação” quando se trata do apoio técnico e financeiro da União para os demais entes federados que privilegiarem a implementação das diretrizes constantes no decreto. Define-se como critério de prioridade para este atendimento a observação do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e suas possibilidades de incremento, além da “capacidade técnica e financeira do ente a ser apoiado” (Art. 8º, § 2º). No entanto, tais elementos deverão atender as “normas expedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE” (§ 3º). Da mesma forma que o apoio técnico e financeiro deverá estar vinculado à elaboração do PAR.

O estudo sobre a temática da descentralização tem revelado que é notório que o discurso, a legislação e a prática governamental têm intensificado o uso do termo descentralização, dando-lhe um caráter político democratizante, estando subjacente a importância dada à racionalização, o seu caráter modernizante e a garantia da gestão democrática em nível escolar e da administração dos sistemas. No entanto, ao se analisar algumas políticas que vêm sendo implementadas como o Plano de Ações Articuladas (PAR), este traz em sua configuração fortes traços tecnocráticos devidamente definidas pelo governo federal e que devem ser planejadas de acordo com as determinações previstas pelo MEC e executadas pela administração dos sistemas de ensino em nível escolar. Evidenciando-se a descentralização financeira, administrativa e pedagógica desconcentradora, pois, na sua maioria, tomadas de decisões não cabem às instâncias subnacionais.

O Plano de Ações Articuladas é previsto na Seção II do Decreto que institui o “Compromisso Todos pela Educação”, sendo definido como um “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo MEC, que visa o cumprimento



das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (Art. 9º). Traz como perspectiva o controle efetivo do governo federal em todos os seus processos, dentre eles, a elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local e a identificação das medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vista à melhoria da qualidade da educação básica.

O PAR passa a ser o instrumento fundamental para assinaturas de termos de convênios ou de cooperação, firmado entre o MEC e o ente apoiado. Determina-se que a formalização do termo de adesão e a realização da Prova Brasil são requisitos para a celebração do convênio ou termo de cooperação. O artigo 11 do Decreto também evidencia a forma de controle central quando institui “monitoramento da execução do convênio ou termo de cooperação e do cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR” a ser efetivado por meio de visita da equipe técnica e o acompanhamento geral dos planos pelo MEC.

A gestão de resultados é um dos fatores predominantes que, além de definir claramente uma concepção de gestão a ser adotada, onde o próprio MEC se compromete em realizar oficinas de capacitação voltadas para esta perspectiva, que, nas diretrizes definidas pelo Decreto visa instituir metodologia de acompanhamento adequada aos objetivos instituídos. Torna-se evidente que a concepção e metodologia a serem adotadas pelos entes federados que aderirem ao plano deve ser aquela definida, segundo a ótica de quem está no comando das ações, logo o governo federal, por meio do Ministério da Educação. Uma nova forma de perceber a gestão pública onde a ênfase recai no uso eficaz da informação, o estabelecimento de indicadores de desempenho, com preocupações constantes como o monitoramento e a avaliação dos efeitos dos serviços e políticas públicas visando ao aumento da eficiência e eficácia da gestão pública, tornando-se condição essencial para o aumento da autonomia processual dos gestores e da flexibilidade dos processos públicos (GOMES e ANDRADE, 2009).

Dessa forma, a partir da discussão em cada município com a participação de representantes locais e de consultoria do MEC chega-se à construção de duas versões do Plano de Ações Articuladas, uma que foi implementada entre os anos de 2007 a 2010 e a atual versão que está em andamento nos anos de 2011 a 2014, que visam produzir um diagnóstico da situação educacional do município e a definição de ações a serem executadas com apoio técnico e financeiro do MEC. Tal documento a ser elaborado a partir de quatro Indicadores: gestão democrática;

formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos. No âmbito do presente estudo, destacaremos o Indicador Gestão Democrática, que traz entre suas ações fomentar a institucionalização dos Sistemas Municipais de Ensino, a criação dos Conselhos Municipais de Educação, implantar conselhos escolares em todas as escolas, definir a eleição de diretores para o provimento do cargo de diretor escolar e formulação do Plano Municipal de Educação.

### 1.3- A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL PARA A BUSCA DA QUALIDADE ALMEJADA

A criação e implantação de sistemas de ensino no Brasil tem demonstrado uma constante preocupação de grande parte dos governos para importantes temas da política educacional municipal: gestão democrática, poder local, valorização dos profissionais da educação, regime de colaboração, financiamento e planejamento municipal da educação, dentre outros. Este panorama vem evidenciando a importância dessa criação e implantação para que se exercite a assimilação e o processo de elaboração de formas de ocupação de espaços de autonomia e poder local no âmbito da educação municipal.

A educação municipal intenciona a capacidade de estruturação de interesses, anseios e propostas pedagógicas viáveis de serem executadas para a melhoria da qualidade da educação local, notadamente refletidos na forma da lei para que se institucionalize e de condições para uma estruturação permanente da educação. A montagem de um sistema municipal de ensino deverá evidenciar a quebra com o patrimonialismo e percepções clientelistas que tem permeado a organização e gestão da educação em nível local. Para Romão (2010), foi somente com a superação dos regimes de exceção, a autoafirmação dos municípios, a conquista de suas autonomias e a aquisição do estatuto de verdadeiras unidades federais é que a descentralização das políticas públicas ganhou impulso (p. 110). No âmbito educacional, a definição de sistemas municipais de ensino viabilizou a potencialização de uma maior força e rapidez no movimento descentralizador.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que o município brasileiro passou a ter *status* enquanto ente federado autônomo, detendo o direito

de definir normas e políticas, ganhando força do ponto de vista geopolítico. Que de acordo com Souza e Faria

[...] em face da atribuição de uma maior autonomia aos municípios, estes se viram diante de desafios concernentes: a) à sua participação no regime de colaboração, de forma solidária, junto aos Estados e à União; b) à previsão da educação municipal, enquanto capítulo específico, na formulação de suas Leis Orgânicas (LOs); c) à elaboração dos Planos Municipais de Educação (PMEs); e, ainda, d) à constituição de seus Conselhos de Educação e dos Conselhos de Acompanhamento de Controle Social (CACs) (2003, p. 65-66).

Nessa conjuntura de descentralização dos processos de gestão da educação municipal que a lógica sistêmica passa a ser referendada como mecanismo a ser instituído pelo ente municipal na perspectiva de assumir a autonomia, em seu âmbito de prioridade, quanto ao atendimento da demanda educacional. No entanto, Saviani (2000) afirma a importância de se diferenciar o conceito de sistema da noção de estrutura, quando esclarece que

[...] o que marca de maneira decisiva a distinção entre os dois termos, é o fato da noção de estrutura não preencher o requisito da intencionalidade [...] a estrutura implica, portanto, a própria textura da realidade; indica a forma como as pessoas se entrelaçam entre si, independentemente do homem e, às vezes, envolvendo o homem (como no caso das estruturas sociais, políticas, econômicas, educacionais, etc.). O sistema implica uma ordem que o homem impõem à realidade (p. 75-76).

A partir dessa ótica, a noção de sistema implica a existência de finalidades educacionais claras, organizadas segundo normas e valores, a disponibilidade de recursos e a definição de políticas que sejam aplicáveis para todo o sistema educacional. Portanto, é possível se verificar a existência de estruturas sem uma devida sistematização das ações empreendidas, que na percepção de Gadotti e Romão (1993) são desarticuladas, pois não preenchem o requisito da intencionalidade. Para Werle (2008) implica em se assumir, com responsabilidade pedagógica, administrativa e política a educação local, observando-se que

O que caracteriza um município que assume a responsabilidade pela educação criando o SME é também a existência de uma proposta pedagógica ou o esforço de *empreender, construir um projeto de educação*. É a crença de que é possível articular a educação para além das instabilidades de governos, de que é possível e necessário superar procedimentos burocráticos e mecanicistas, que

esvaziam o significado humano, político, pedagógico e gratificante do esforço educativo (WERLE, 2008, p. 84).

Cabe ressaltar que, inicialmente, a ideia de organizar um sistema de ensino no Brasil surgiu a partir da década de 1930, onde Francisco Campos buscou organizar a educação brasileira na forma de sistema, que segundo Andrade (2014) foi incorporada ao contexto educacional brasileiro como consequência dos movimentos de 1930 em que se reclamava a educação escolar como resposta as novas demandas por qualificação para o trabalho, decorrente, sobretudo, das transformações econômicas que o país experimentava. Contudo, o termo sistema educacional aparece, pela primeira vez na Constituição de 1934, determinando a competência da União, em relação aos Estados e Distrito Federal de “organizar e manter sistemas educativos”.

Com a promulgação da primeira LDB, Lei nº 4.024/61, que fora concebida pela Constituição de 1946 e permaneceu paralisada por 15 anos no Congresso Nacional, criaram-se os “sistemas federal e estadual de educação”, em coerência com o regime federativo e a autonomia das unidades e a busca para superar a centralização do Estado Novo. Dez anos depois foi promulgada a Lei 5.692/71 que manteve intocadas a estrutura e as funções dos Conselhos Federal e Estadual de Educação. Esta lei introduz a figura dos Conselhos Municipais de Educação, com funções a serem delegadas pelos Conselhos Estaduais, já que a legislação não definia a implantação de sistemas municipais de educação.

Com a Constituição Federal de 1988 se tem a consagração dos municípios quanto entes federados autônomos, dando-lhes espaços próprios na estrutura do sistema. O discurso sobre o modelo sistêmico no campo educacional passa a ser enfatizado em sinergia com a requisição de uma organização e administração da educação em que se pressupõe, inexoravelmente, a cooperação e, por conseguinte, a divisão de tarefas, sob uma coordenação que pudesse viabilizar maior eficácia e eficiência nos resultados (ANDRADE, 2010, p. 142).

Do conjunto de competências delegadas aos municípios, destacamos aqui a sua opção de criação ou não de um sistema próprio em um meio aberto a negociações a fim de tornar este processo democrático com participação de todos nas decisões tomadas. Com a criação do SME se integrarão esforços para a melhoria da educação, podendo aliar este “poderoso instrumento de fortalecimento dos municípios” (GADOTTI e ROMÃO, 1993, p. 82). Produzir um processo de

participação onde as decisões sejam compartilhadas por aqueles que vivenciam mais de perto os avanços e recuos da educação local. No entanto, não basta apenas ser favorável a um processo de descentralização pensado como mecanismo de democratização da educação, pois este pode se tornar um caminho para a prefeiturização dos processos de ensino – o que reforçaria a burocracia e instalação de acordos que demandariam favorecimentos ilícitos – e o aumento do poder das autoridades locais que passariam a ter na aplicação de recursos públicos um meio promissor de crescimento político-partidário.

O Sistema Municipal de Ensino como uma possibilidade peculiar de se criar uma identidade local própria e de as forças de comunidades locais produzirem suas próprias interpretações e se inscreverem no cenário da política educacional nacional, tem tomado maiores proporções nos últimos anos. De um lado está o crescente processo de criação de SMEs por todo o país, que vem se dando pela vontade de muitos municípios trilharem seus próprios rumos na definição de sua política local e pela política de indução à sua criação que vem sendo arquitetado sob a tutela do Estado. Por outro lado, amplia-se a discussão sobre a capacidade do município gerir este processo, analisando-se se dispõem de estruturas apropriadas, formação condizente de seus agentes locais e capacidade de autofinanciamento, pois do contrário figurariam como meros sistemas criados em textos legais. Além da importância de se levar em conta que devem ser pensados como construções sociais, onde a multiplicidade de forças municipais seja sociais, políticas, institucionais e culturais, estejam devidamente preparadas para participar desse processo.

Do contexto estabelecido pela atual LDB, os Sistemas Municipais de Ensino passaram a se constituir como possibilidade de organizações independentes e com autonomia prevista em lei, cujas regulamentações e normas deverão ser definidas pelos seus órgãos normativos, principalmente o Conselho Municipal de Educação (CME), devendo-se em duas deliberações considerar os aspectos educacionais prevista na legislação nacional e estadual pertinente. No entanto, poderão, sem descumprimentos da legislação, promover uma adequada organização da educação municipal de acordo com sua realidade. Caberá a cada sistema definir suas condições de estruturação dos níveis e modalidades de ensino a serem oferecidos em nível local, não havendo, assim, subordinação entre um sistema e outro –

Sistema Federal e do Distrito Federal, Sistemas Estaduais e Sistemas Municipais de ensino.

No entanto, a criação pura e simples de um SME não evidencia por si só processos escolares ampliados, inovadores e peculiares. Da mesma forma que não é capaz de dar condições estruturantes para que a educação municipal se reconfigure e dê plena capacidade de se alcançar plenamente os objetivos educacionais propostos e garantir a plena realização das políticas educacionais. Dessa forma, que se torna necessário o seu acompanhamento e entendimentos dos processos de regulamentação e as prioridades que vem sendo atribuídas aos diferentes conteúdos da educação municipal em todos os seus níveis, modalidades e instâncias de realização.

Partimos do entendimento de que a construção do SME poderá produzir uma reconfiguração nas relações de poder localmente, estando alicerçados em espaços autônomos e de articulação dos interesses da maioria.

O SME é uma forma peculiar das forças sociais locais interpretarem e inscreverem-se na educação brasileira, explicitando traços característicos e de identidades próprios, incluindo, e, não exclusivamente centrando, a ação na criação de estruturas institucionais (órgãos normativos e executivos), focalizando a educação escolar. Tal possibilidade precisa explicitar-se em lei e sua formulação pressupõe o exercício de prática de autonomia e responsabilização dos atores locais (executivo, legislativo municipal, CME, sindicato e associações docentes, pais, alunos e cidadãos da localidade) (WERLE, 2008, p. 01).

Dessa forma, ao adquirirem o direito de constituir seu sistema de ensino, compor um órgão normativo próprio e, assim, emitir normas complementares para a educação municipal a partir da observação da legislação educacional nacional, os municípios se viram diante da possibilidade que era somente prerrogativa da União, dos Estados e do Distrito Federal. Organizar o seu SME proporcionou as bases para a implantação da descentralização político-administrativa e autonomia municipal que, a partir de sua realidade, pudesse guiar seus próprios rumos em colaboração com as demais esferas administrativas. Significa um “exercício autônomo e igualitário da titularidade jurídica na definição do modelo organizacional e no exercício de suas competências” (WERLE, 2006, p. 23).

Se com a Constituição Federal de 1988 se tem a consagração dos sistemas municipais, dando-lhes espaços próprios na estrutura do sistema, com a atual LDB

se estabelece que os municípios têm a responsabilidade de organizar e coordenar as instituições criadas e mantidas pelo Poder Público local; as instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pelas organizações privadas de ensino; e os órgãos municipais de educação, principalmente a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação. Além disso, esta lei já constitui algumas das principais competências do conjunto de outras que poderão ser estabelecidas por ente federado. Da LDB destacam-se as previstas nos Artigos 5º, 11, 28, 37, 59, 69 e 87.

Apesar desse conjunto tão extenso de atribuições ter acarretado a necessidade de um melhor preparo das instâncias locais para lidar com elas, muitas dessas competências é fruto de um processo histórico de busca por espaços de participação na organização da educação que, atualmente, são facilmente identificados nos textos legais. Exemplo disso é a presença mais constante dos Conselhos Municipais de Educação como instância normativa, fiscalizadora e de aconselhamento na organização da educação em nível local. No entanto, somente a determinação legal não é suficiente para se ter mudanças significativas e promover a participação efetiva e a democratização dos espaços de decisões. Sendo assim, a autonomia das instâncias subnacionais não pode ser entendida simplesmente como boa vontade das outras instâncias administrativas, mas sim como um elemento a ser construído e compartilhado, a ser desenvolvido plenamente por meio de um processo transparente e comprometido com o crescimento individual e social de sua população. No próximo capítulo pretendemos discutir alguns elementos que passam a compor a agenda do SME que tem como prerrogativa definir a forma como o princípio de gestão democrática se efetivará em nível local.

## CAPÍTULO 2

### **ABORDAGEM POLÍTICO-INSTITUCIONAL EM TORNO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: PRESSUPOSTOS PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA**

A democratização da gestão educacional vem sendo tomada quanto uma bandeira histórica de luta da sociedade civil organizada, produzida em meio a contradições na dinâmica do funcionamento da sociedade brasileira. Sua definição, enquanto princípio constitucional reflete a vontade da sociedade e da escola em promover mudanças significativas para se alcançar a qualidade desejada. Assim, de princípio constitucional definido no Artigo 206 da Constituição Federal de 1988 aos mecanismos já previstos na atual LDB e sua forçada delegação aos sistemas de ensino, a gestão democrática da educação passa a ser institucionalizada por muitos sistemas educacionais e assumida nos discursos e práticas por diversas instâncias públicas e sociais.

Ter claro os pressupostos que qualifiquem a gestão democrática da educação poderá evidenciar que tipo de concepção e finalidades da educação está subjacente ao trabalho educacional, bem como que formas de participação dos diferentes sujeitos sociais estão sendo pensadas e efetivadas tanto em nível de sistema educacional quanto na escola. É evidente que todo o processo de constituição da gestão democrática da educação não ocorre se considerarmos somente o conjunto de textos legais e sua forma de construção, mas afirmamos que isso é imperativo, pois proporcionará a clareza que se tem da política educacional local e sua continuidade.

No entanto, visualizamos que sua efetivação deverá considerar os pressupostos inerentes à ideia de que a gestão democrática deve ser entendida “como espaço de participação, de descentralização do poder e de exercício de cidadania” (DOURADO, 2006, p. 58), além disso, reafirmar

a necessidade de instituir processos de efetiva participação política; da gratuidade do ensino; da universalização da educação básica e superior; do planejamento e da coordenação descentralizados dos processos de decisão e de execução; do fortalecimento das unidades escolares por meio da efetivação da autonomia das unidades escolares; da articulação entre os diferentes níveis de ensino; da definição coletiva de diretrizes gerais para a educação nacional; da exigência de planos de carreira para o magistério público; da



vinculação de verbas para a educação; da democratização das formas de acesso, permanência e gestão (DOURADO, 2006, p. 58-59).

Democratização da gestão, autonomia, descentralização, participação, vem se constituindo ao longo da história como elementos indispensáveis para a constituição de marcos teóricos e práticos da gestão da educação em todos os níveis. Princípios estes que devem permear a elaboração e execução de políticas educacionais a estarem voltadas para a ampliação da presença de todos os envolvidos no processo educacional que se queira amplo e participativo e que busque a qualidade socialmente desejada.

Se aos sistemas de ensino, considerando-se para este estudo, principalmente, o Sistema Municipais de Ensino (SME), compete definir formas de gestão democrática a estes cabe certamente repensar a organização que hoje possuem, como vem se configurando suas ações, projetos e programas; como vem se dando a relação entre os diferentes entes federados, quais as necessidades de profissionais formados e qualificados para auxiliarem todo este processo em construção. Da mesma forma que para a democratização da gestão acontecer faz-se necessário que se conheça bem o contexto social local e suas demandas, além de se constituir efetivamente mecanismos que possibilitam dar autonomia às unidades escolares de sua abrangência com condições concretas para guiar seus próprios rumos, fazer suas próprias escolhas e promover o alcance dos objetivos educacionais socialmente definidos.

Analisamos na primeira parte deste estudo que o exame aguçado dos processos de democratização, da autonomia e da descentralização pedagógica, administrativa e financeira vem se tornando indispensável. Tais elementos refletem as relações de poder que se instalam num ambiente democrático, tanto em nível de sistema quanto na escola, que devem ser vistos como possibilidades que favoreçam a realização de projetos pedagógicos condizentes com as intencionalidades definidas amplamente. Do contrário, o poder que se instala poderá favorecer grupos com interesses particulares que, dispondo de autoridade, a exerçam em benefício próprio. O processo de democratização da gestão deve propiciar a divisão de responsabilidades e a ampliação dos processos de tomadas de decisões de forma responsável e condizente com um processo de educação que vise a democracia

ampla, o exercício da cidadania plena e a qualidade dos serviços em que todos os envolvidos tenham acesso.

Sendo assim, ao evidenciarmos a gestão educacional seja em sua prática efetiva ou como objetivo de análise não devemos pensar tão somente em uma determinada forma de organização e na racionalização do trabalho escolar para alcançar determinados resultados, a partir de Krawczyk (1999) entendemos que devemos também nos referir aos renovados dispositivos que promovam o controle social e garantam a maior participação na gestão educacional e o entendimento de todos os processos que dela fazem parte. Dito desta forma, tal análise deverá levar em conta, então, as “relações de poder no interior do sistema educativo e da instituição escolar e ao caráter regulador do Estado e da sociedade no âmbito educacional”, e considerar para este fim o conjunto de “expectativas oficiais em relação às mudanças da gestão do sistema e da instituição escolar” que “evidenciam as relações contidas na gestão escolar” (KRAWCZYK, 1999, p. 117). Relações de poder que podem refletir o conjunto de contradições inerentes aos processos de participação política e de sua conseqüente tomada coletiva de decisões ou, em muitos casos, a inércia em que certos processos se insiram e que atendam a interesses diversos daqueles requeridos pela maioria. Trabalhamos com a ideia de que

a gestão escolar não se esgota no âmbito da escola. Ela está estreitamente vinculada à gestão do sistema educativo. A instituição escolar, através de sua prática, “traduz” a norma que define uma modalidade político-institucional a ser adotada para o trabalho na escola. Essa norma – que afeta a prática escolar e, ao mesmo tempo, é afetada por ela – faz parte de uma definição político-educativa mais ampla de organização e financiamento do sistema educativo. Essa perspectiva de análise nos permite diferenciar, pelo menos, três instâncias na constituição da gestão escolar: a normativa, as relações e práticas na escola e a gestão escolar concreta (KRAWCZYK, 1999, p. 118).

Dessa forma, a constituição da gestão democrática da educação poderá traduzir-se por meio de normas – e suas formas de construção e execução – e práticas educacionais diversas, a educação que se quer construir e o tipo de sujeito que se quer educar para a sociedade em constante mudança. Sendo assim, nos permitimos traçar um caminho analítico que proporcione o aprofundamento de alguns pressupostos que entendemos essenciais para a consecução da gestão democrática enquanto política pública a ser também definida e experienciada pelas

diversas instâncias que compõem o SME (por exemplo, os organismos gestores no âmbito do sistema e as unidades escolares). Daí termos proposto discutir a constituição dos textos legais como forma de se criar um arcabouço legal no âmbito do SME e a participação social enquanto mecanismo do processo de institucionalização da gestão democrática em nível local. O foco nestes elementos traduz uma escolha analítica, por entendermos que diversos pontos podem ser factíveis de outras análises e que a gestão da educação é um campo amplo de múltiplas percepções e na arena fértil de sua construção pelos sistemas municipais de ensino diversos elementos poderão ou não estar sendo priorizados.

## 2.1- OS TEXTOS LEGAIS COMO EXPRESSÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL LOCAL: A GESTÃO DEMOCRÁTICA INSTITUCIONALIZADA

O cenário educacional brasileiro está repleto de intenções e foi invadido por políticas públicas das diversas ordens se propondo a fazer leituras de projetos de mudanças na sociedade brasileira, em suas mais diversas instâncias, sendo elaboradas, executadas e avaliadas pelos mais diversos sujeitos – professores, alunos, servidores, pais de alunos e membros da comunidade local –, seja como elaboradores ou como implementadores dessas políticas. Dourado (2007, p. 925-926) nos lembra que a constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil, em especial os processos de organização e gestão da educação básica nacional, tem sido marcadas hegemonicamente pela lógica de descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado em detrimento de políticas conjunturais. Tal dinâmica tem favorecido ações, sem a devida articulação com os sistemas de ensino, destacando-se, particularmente, gestão e organização, formação inicial e continuidade, estrutura curricular, processo de participação.

Se entendemos políticas públicas como diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado, estas deverão traduzir, no seu processo de elaboração e implantação, e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e

redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais (TEIXEIRA, 2002).

A esse respeito, Stromquist (1996) afirma que o termo “política pública”, em princípio

[...] se refere a declarações oficiais de intenção de agir sobre determinados problemas. Entretanto, na prática, as políticas públicas podem assumir múltiplas formas: legislação, recomendações oficiais em relatórios de organismos e departamentos governamentais e resultados apurados por comissões apontadas pelos governos. Cada vez mais essas políticas públicas estão sendo estabelecidas por organismos internacionais, por meio de conferências também internacionais, e criam para os países um compromisso moral de seguirem recomendações específicas, embora não sejam convenções e portanto não imponham nenhuma obrigação legal. Nos países em desenvolvimento, há uma outra forma de criação de políticas públicas, derivadas de projetos realizados em países que contam com apoio externo (STROMQUIST, 1996, p. 27).

Nesse contexto de discussão, tal análise é importante por ser necessário perceber o tipo de regulação que está subjacente a este processo, que para Dourado (2007), tal conceito pode ser utilizado no sentido de delinear dois tipos diferenciados de fenômenos, mas interdependentes: “os modos como são produzidas e aplicadas às regras que orientam a ação dos atores; os modos como esses mesmos atores se apropriam dela e a transformam” (p. 922). Pela análise que nos propomos, buscaremos apreender a forma como os textos legais vem se configurando enquanto política pública no âmbito da educação municipal, visando a proposição do princípio da gestão democrática do ensino público nos sistemas municipais de ensino e sua materialização em um sistema municipal específico.

Ao mesmo tempo, devemos considerar a repercussão que vem se dando desde os idos dos anos 1990 às mudanças constantes nos direcionamentos efetivados nas diversas instâncias governamentais pelo anseio de ingressar na onda de “modernização” do Estado, buscando implantar novas políticas e modelos de gestão educacional em acordo com a reforma estatal brasileira. A perspectiva era de vincular a educação aos processos produtivos, subordinando o sistema educativo ao sistema produtivo. Nesse sentido, as políticas educacionais deveriam proporcionar uma gestão institucional de forma responsável que a partir de um sistema educacional descentralizado se assegurasse um melhor funcionamento interno e

externo desse sistema através da efetivação de um eficaz sistema de informação, avaliação do rendimento escolar e docente. Para Gutierrez,

as políticas públicas educacionais eram orientadas para a difusão de conhecimentos, que possibilitassem o domínio dos códigos da modernidade, base para a construção da moderna cidadania e da competitividade. Para que se pudesse alcançar esse objetivo, a recomendação era que também se fizesse uma ampla reforma dos sistemas educacionais, com ênfase na descentralização. Considerava-se que um dos pontos frágeis do sistema estava em seu mau gerenciamento. Para resolver a situação, propunham-se modificações amplas na organização institucional do sistema de ensino e nas formas de atuação do Estado, baseadas no binômio integração nacional e descentralização (GUTIERRES, 2005, p. 106-107).

Da mesma forma que se ressalta a grande influência dos organismos multilaterais nessa nova configuração dos modelos de gestão educacional e elaboração e materialidade das políticas públicas, em observâncias à necessária consideração de conceitos anteriormente citados. Que para Dourado (2007, p. 926), tais constatações evidenciam limites estruturais à lógica político-pedagógica dos processos de proposição e materialização das políticas educacionais. Considerando-se, nesse processo, a forma indutiva como vem sendo conduzidas diversos planos e programas por parte do governo central (PDDE, PAR, Programa Mais Educação, dentre outros), o que ainda caracteriza uma gestão centralizada e que, portanto, não permita aos sistemas de ensino promover mudanças substanciais na forma de gestão destas políticas, pois acabam reféns dos processos estabelecidos nas instâncias governamentais superiores.

Para Stromquist (1996), quando em forma de declarações públicas, as políticas públicas educacionais seguem um processo de quatro fases, no mínimo, iniciando-se com a identificação do problema, evoluindo para a formulação e a autorização da política pública (leis aprovadas), implementação das mesmas e finalização ou mudança. Afirma-se também que

uma compreensão da complexidade dessas políticas públicas deveria nos conscientizar da existência de múltiplos elementos em ação, tais como intencionalidade, instrumentalidade, interação, poder e temporalidade que condicionam os contextos sociais (STROMQUIST, 1996, p. 28).

Tais instrumentos não deveriam ser deslocados de uma realidade para outra, como se pudessem ser aplicadas a todas as realidades municipais, pois são elaborados

por pessoas que atuam em contextos diversos e que refletem suas convicções, interesses, limitações e a realidade vivenciados por eles.

Cabe então aos gestores públicos e a sociedade civil engajada no processo de constituição, materialidade e avaliação das políticas públicas locais proporcionar revisões das descontinuidades que afetam, principalmente, a execução das políticas públicas no âmbito da educação municipal. Para Dourado (2007), isso requer, portanto, um intenso trabalho de apropriação de saberes, de conhecimento explícito de seus objetivos e se suas finalidades propostas estão condizentes com a busca por uma educação enquanto processo amplo de socialização da cultura, historicamente produzida pelo homem, e a escola, como lócus privilegiado de produção e apropriação do saber, cujas políticas, gestão e processos se organizam, coletivamente ou não, em prol dos objetivos de formação.

Portanto, reafirma-se com Dourado (2007) que a discussão sobre tais políticas articula-se a processos mais amplos do que a dinâmica intra-escolar, sem negligenciar, nesse percurso, a real importância do papel social da escola e dos processos relativos à organização, cultura e gestão intrínsecos a ela. Além disso, que é de se considerar que não se deva reduzir a análise das políticas e da gestão educacional à mera descrição dos seus processos de concepção e/ou de execução. Cabe sim percebê-las no âmbito das relações sociais em que são elaboradas e executadas, que diante de um processo de avaliação constante poderão ser redimensionadas não somente durante sua proposição, mas também no instante de sua execução, desde que os atores sociais envolvidos tenham clareza de todas as mudanças e de sua necessária apropriação política.

Partimos do pressuposto de que os textos legais que criam os SME são um importante elemento ou dimensão das políticas públicas educacionais. Que de acordo com Werle (2006) tal legislação se configura como uma política estruturadora e estabilizadora do sistema institucional da educação dos municípios. A autora, citando Frey (2000) parte do entendimento de que política estruturadora é aquela que define instituições, processos, normatiza elementos referentes a uma área de ação. Os textos legais são entendidos “como uma face das políticas e uma cristalização de interesses resultantes de inúmeros processos de negociação, disputa e ressignificação” (WERLE et al, 2009 , p. 400).

Stromquist (1996) afirma que tais políticas não se apresentam como um objeto ou texto concreto e constante que se transmite de um local para o outro, mas

sim “são produzidas por indivíduos atuando dentro de contextos, os quais ora apresentam limitações, ora oportunidades” (p. 28). Assim, percebemos como o autor discute as políticas educacionais como dinâmicas, pois o autor admite que

Uma compreensão da complexidade dessas políticas públicas deveria nos conscientizar da existência de múltiplos elementos em ação, tais como intencionalidade, instrumentalidade, interação, poder e temporalidade que condicionam os contextos sociais” (STROMQUIST, 1996, p. 28).

Partindo desta compreensão, as políticas públicas são vistas como temporais e socialmente estruturadas, que, perpassadas por contextos distintos, refletem a complexidade de cada realidade. Stromquist (1996), defende tais políticas como um conjunto de tomadas de decisão face a face com temas socialmente problematizados. Está aí o reconhecimento de que as políticas públicas

apresentam a intenção de solucionar problemas identificados, que essas soluções devem contar com um mínimo de apoio da sociedade e que a definição do problema evolui através de sucessivas ondas de tomadas de decisão. Em outras palavras, contrariando a visão que postula a sequência linear na formulação de uma política pública, começamos a apreender que, pelo fato de vários atores estarem implicados no processo – de políticos a burocratas a equipes escolares – essas pessoas inserem certas modificações nas políticas públicas, alterações que tem origem em sua interpretação sobre as políticas públicas em si e na extensão de sua concordância em relação a elas (STROMQUIST, 1996, p. 28).

Por este entendimento reforça-se que os textos legais devem compor as estratégias municipais de organização qualitativa da educação local e como parte dessa política pública municipal passam a ter uma importância fundamental na estruturação da educação municipal e que reforçam a ação dos sistemas de ensino como um fator preponderante de manifestação do poder local. Segundo Lima (2003), tais políticas ocorrem por processos diferenciados, articulados diversificadamente em níveis, instituições, grupos e espaços os quais desenvolvem processos reprodutivos, mas também de infidelidade normativa. Pois, como mero fator de reprodução de normativas expressas em bases legais nacionais e estaduais, podem deixar de lado a expressão dos anseios locais. Que para Ball (2001, p. 102) a criação de políticas passam por um processo chamado por ele de “bricolagem”, isto é, um intenso processo de

empréstimo e cópia de fragmentos e parte de ideias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas [...] elas são retrabalhadas,

aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas nos contextos das práticas (p. 102).

Este é um enfoque da presente pesquisa que pretende analisar até que ponto os textos legais, como elemento da política educacional municipal, se distanciam ou se aproximam deste e de outros fatores. Isso nos remete também a outra análise que pretendemos e que está relacionada à ampla autonomia dos municípios tanto em questões financeiras e administrativas como políticas. Frey (2001) centrando-se sua análise acerca de políticas públicas e ao tomar como exemplo o estudo acerca da política municipal no Brasil se encontra defrontado com o que define como “vários problemas peculiares”. Centra-se sua análise em pelo menos três aspectos: a limitação dos conhecimentos no tocante à configuração dos atuais arranjos institucionais e das características dos processos políticos municipais; as habituais modificações no que tange ao espectro de forças políticas atuantes na arena política municipal; e a ampla autonomia dos municípios.

Acerca deste último fator, primeiro explicita-se que o direito de poder outorgar aos municípios a sua própria Constituição local, a partir de 1988 é sintomático dessa abrangente autonomia organizacional que acarreta uma diversidade de arranjos institucionais nos municípios e em suas respectivas leis complementares (FREY, 2001, p. 243-244). Ainda mais que o estudo dessa realidade é dificultado pela

multiplicidade institucional no que diz respeito à configuração concreta da relação entre executivo e legislativo, às variadas formas de negociação nos municípios e acima de tudo no que concerne aos múltiplos regulamentos referentes à inserção da comunidade local no processo político (op. cit., p. 244).

Aspectos que buscamos desvelar com este estudo por entendermos que o texto legal deve refletir as conquistas e os anseios das diversas forças que compõem a realidade local.

A gestão democrática da educação não deve permanecer inscrita em intenções de um determinado período de governo e nem tampouco ter proposições passíveis de não terem sua continuidade garantida. A sua definição enquanto texto legal que fuja da perenidade governamental é crucial para a continuidade de ações que favoreçam a gestão participativa em todas as instâncias dos sistemas



municipais de ensino. Sendo assim, as considerações propostas por Werle (2009) a respeito dos textos legais alimentam tais convicções, pois compreendendo-se que:

a) são uma fase do processo de articulação das políticas educacionais, que não pode ser reduzido todo o processo, diante da qual não pode ser esquecido o contexto das práticas escolares, com suas forças e limitações;

b) silenciam certos interesses, enquanto privilegiam outros, embora as forças de tais interesses conflitantes continuem em processos de articulação, buscando expressão, fluindo de diferentes formas por entre instituições e interações sociais;

c) uma afirmativa expressa na lei pode não receber expressão operacional, pode-se tornar-se inoperante pela inércia dos quais teriam a responsabilidade de implementá-la ou pode ser suplantada por forças e interesses contrários que, num determinado momento histórico, conseguem se articular e se formular, assumindo forças operacionais;

d) além de que, mesmo que os textos legais sejam produzidos por negociação, avaliação, reescrita e passem por diferentes comissões, avaliações técnicas, legislativas, consulta a associações e grupos, quando são recortados, acrescidos substituídos, seu conteúdo revela uma intenção reestruturadora.

Todas essas questões referidas nesta parte do estudo emergirão como questões basilares para a análise proposta, tanto no que se refere à elaboração e materialização dos textos legais, enquanto expressão da política pública municipal, quanto de sua avaliação. Pois, partimos do entendimento que os textos legais promovem a definição de instituições, estabelecem processos, normatizam e regulamentam ações e “se constituem em políticas estruturadoras, estabilizando o funcionamento, os papéis, as finalidades, a forma de organização, ou seja, institucionalizando a educação (WERLE et al, 2009, p. 576).

Por outro lado, se torna necessário que tal dimensão da gestão municipal educacional não deve estar voltada tão somente para imprimir um caráter legalista, de ordenamento e participacionismo a partir das novas regras que vem sendo estabelecidas para o convívio social e educacional. Da mesma forma em que a participação institucionalizada se torna um novo parâmetro para ser fortalecer a democracia política por onde se busca a democratização de diversas instâncias da sociedade, ela poderá se tornar letra morta caso não se perceba que a sociedade civil de fato não esteja envolvida nos processos de formulação das políticas públicas,

no controle social das ações dos governos federal, estadual e municipal e nas propostas de ações que a viabilizem de fato.

Partimos do entendimento que a participação deve se estabelecer a partir de relações de horizontalidade entre os sujeitos que compõem espaços coletivos e se encontrem envoltos na formulação e execução de políticas públicas educacionais, e não na forma de submissões ao poder público estabelecido ou pessoas. Nesse sentido, as formulações apresentadas por Bordenave (1994) introduzem um caráter emancipatório à participação, pois,

Do ponto de vista dos setores progressistas, a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade. [...] conseguem-se resolver problemas que ao indivíduo parecem insolúveis se contar só com suas próprias forças [...] (p. 12).

Ao mesmo tempo em que se afirma que a mesma pode agir quanto um instrumento a serviço da “manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns” (op. cit., p. 12), a democratização efetiva das relações de poder em uma dada sociedade não se produzirá apenas quando se institui, por exemplo, a autonomia para os sistemas municipais de ensino e para o âmbito escolar, se os mesmos não garantem efetivamente a participação das comunidades escolar e local nos processos de tomadas de decisões coletivas. Sendo assim, consideramos que a participação não deve ser entendida somente quanto um “instrumento para a solução de problemas, mas, sobretudo, uma necessidade fundamental do ser humano” (op. cit., p. 16).

Entendida enquanto uma construção permanente e um direito, que em uma sociedade de bases democráticas é inerente a todos, poderá se constituir enquanto poderoso instrumento de transformação individual e social.

A participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo. Além disso, sua prática envolve a satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como a interação com os demais homens, a auto-expressão, o desenvolvimento do pensamento, o prazer de criar e recriar as coisas, e, ainda, a valorização de si mesmo pelos outros (BORDENAVE, 1994, p. 16).

Enquanto forma de interação entre sujeitos interessados em estabelecer as bases para a constituição de instrumentos democráticos que favoreçam melhorias nos processos educacionais, em todas as instâncias, sua prática conduzirá a novos

horizontes para a definição, execução e avaliação das públicas educacionais em todos os níveis. Sendo assim, nos propomos a seguir a discutir a participação política e social como importante parâmetro para a efetiva prática da gestão democrática da educação.

## 2.2- PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA: TRAÇOS NO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

A democratização da gestão educacional nos sistemas de ensino e na escola pública tem a participação como um dos seus principais aspectos, que aparentemente simples nos discursos de intelectuais e estudiosos da área da educação, vem se mostrando cada vez mais complexo do ponto de vista de sua prática efetiva. O exercício da participação vem sendo conclamado como um importante viés da gestão democrática, principalmente depois que passa a se constituir quanto princípio previsto na Constituição Federal de 1988 e na atual LDB, a ser efetivada seja, por exemplo, por meio de espaços colegiados ou na presença de diversos atores na elaboração das propostas e políticas educacionais para o sistema educacional como um todo ou para uma unidade escolar.

É um tema em evidência no âmbito da legislação educacional, das propostas governamentais, no empenho de diversos teóricos da área, nas amplas mobilizações sociais de que se tem conhecimento, que torna recorrente os esforços para que parcelas cada vez mais significativas da sociedade estejam presentes nos processos de construção e prática de gestão nos mais diversos setores e instâncias da vida pública. As mudanças na educação tem evidenciado a constituição de colegiados no âmbito de sistemas e escolas, que conclamam a presença da sociedade civil nos debates e definições da política educacional em nível nacional e local. A participação enquanto pressuposto para a realização da gestão democrática se evidencia como desafio, grande é sua evocação e preocupante tem sido sua conquista e exercício constante e consciente.

Discussões acerca da participação política dos indivíduos nos processos de organização da sociedade e de grupos sociais vem sendo ampliadas ao longo do tempo. Para Bobbio (1998), há pelo menos três formas ou níveis de participação política: a primeira designada com o termo de presença da sociedade é a forma

menos intensa e mais marginal de participação política, pois se trata de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, como a presença em reuniões, a exposição voluntária a mensagens políticas, onde o indivíduo não põe qualquer contribuição pessoal. A segunda é designada com o termo de ativação, onde o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando, ou que ele mesmo pode promover, acontecendo quando se faz obra de proselitismo, quando há um envolvimento em campanhas eleitorais, quando se difunde a imprensa do partido, quando se participa em manifestações de protesto, etc.

Tomado em sentido estrito o termo participação pode ser reservado, finalmente, para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política, que, na maioria dos casos a contribuição é indireta e se expressa na escolha do pessoal dirigente, isto é, do pessoal investido de poder por certo período de tempo para analisar alternativas e tomar decisões que vinculem toda a sociedade (BOBBIO, 1998).

Se partirmos do entendimento de que a participação é uma forma de intervenção de pessoas em seu meio social, explicitamos o conteúdo político subjacente a essa ideia. Participar, nesse sentido, não é apenas estar presente, mas, sobretudo conquistar espaço, envolver os sujeitos em uma dada realidade, tornar a democracia um princípio a ser aprendido e vivenciado; torna-se, assim, um mecanismo à disposição dos sujeitos que de forma consciente pretendem envolver-se e lutar pela garantia dos direitos sociais e um processo de conquista de espaços para se experimentar a prática democrática efetiva nos diversos espaços de convivência. Torna-se evidente a necessidade do exercício mais direto do poder por parte dos sujeitos nas ações da administração pública, nas tomadas de decisões e no controle social, este último entendido como

a participação da sociedade na formulação, no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução de suas políticas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos, para o exercício efetivo de cidadania (SANTOS, et al, 2009, p. 7)

Assim, a participação não pode ser campo de encenação ou mero formalismo burocrático ou reduzida a rituais eleitorais repetidos periodicamente. De acordo com Lima (2002), também não deve ser subordinada, sujeita à vigilância e controle,

diminuída a apenas uma técnica ou instrumento de gestão, mas sim evidenciar-se como “uma participação real, verdadeira, interveniente no processo de tomada de decisões, orientada não apenas para alcançar resultados ou produtos”, uma forma de participação definida pelo autor como participação-ingerência que objetive

produzir uma *deslocação de poder* de decidir para o interior das organizações educativas, assim transformando as periferias [...] em centros de decisões com autonomia, que distingue-se claramente de outras acepções de autonomia mitigada, ou meramente implementativa, frequentemente limitada a um mero elogio, ou apelo, à diversidade das formas de execução local ou periférica das decisões políticas centralmente, e autoritariamente, definidas (LIMA, 2002, p. 87).

O que se tem visto na prática é muito mais a efetivação de um processo de delegação política dos centros das decisões para as instâncias inferiores, do que efetivamente “uma situação de devolução de poderes democraticamente legitimada” (LIMA, 2002, p. 87). Promover de fato um processo de democratização e autonomização das organizações educacionais que, por meio da participação política dos sujeitos, promovam o alcance dos direitos socialmente conquistados requer na prática a efetivação de novas formas de descentralização do poder, que por muitos é confundida como desconcentração, onde não são as pessoas ou grupos que efetivamente participam das ações que detém o controle sobre sua elaboração, execução e avaliação, mas o que se vê é uma recentralização e controle (remoto ou à distância) das organizações, pessoas e ações educativas.

A aceitação da dimensão política da educação que marca significativamente a organização e gestão do trabalho pedagógico poderá abrir caminho para a participação efetiva dos sujeitos, sejam especialistas ou não, e o reconhecimento da participação política enquanto um direito de qualquer cidadão e da sociedade como um todo no processo de gestão da educação em todos os seus níveis e modalidades. A esse respeito, Freire alerta que o ato político é intrínseco ao ato de educar, sendo “impossível negar a natureza política do processo educativo quanto negar o caráter educativo do ato político” além de não “ser possível pensar, sequer, a educação, sem que esteja atento à questão do poder” (FREIRE, 1989, p. 15-16). É na imprescindível compreensão dessa questão que reside o entendimento da importância de se definir e conquistar formas de tomada de posição por parte dos diversos sujeitos envolvidos no processo educativo. Promover a educação para a democracia só se efetiva se houver práticas educativas democráticas e que tais

práticas prescindem de uma organização política e pedagógica que dentre outras finalidades se destinem à viabilizar a participação da sociedade civil nas definições coletivas para os rumos que se dar ao processo educacional.

Segundo Semeraro (1999), os modernos sistemas de políticas democráticas se medem justamente pela capacidade de desenvolver uma ampla e dinâmica sociedade civil que permita expressar plenamente as aspirações e a participação dos diferentes setores da vida coletiva. Esse pensamento remete a Gramsci cujo ideário valoriza a criatividade e a articulação entre as diversas associações da sociedade civil, com os indivíduos aprendendo a política do autogoverno e a gestação de valores democráticos, e não somente a consistência do aparelho de Estado ou o vigor econômico de grupos privados.

A novidade da noção de sociedade civil esboçada por Gramsci consiste no fato de que não foi pensada em função do Estado, em direção ao qual tudo deve ser orientado, como queria Hegel. Nem se reduz ao mundo exclusivo das relações econômicas burguesas, como queriam algumas interpretações das teorias de Marx. Para Gramsci, a sociedade civil é, antes de tudo, o extenso e complexo espaço público não estatal onde se estabelecem as iniciativas dos sujeitos modernos que com sua cultura, com seus valores ético-políticos e suas dinâmicas associativas chegam a formar as variáveis das identidades coletivas. É lugar, portanto, de grande importância política onde as classes subalternas são chamadas a desenvolver suas convicções e a lutar para um novo projeto hegemônico enraizado na gestão democrática e popular do poder (SEMERARO, 1999, p. 70).

Analisar a questão da participação a partir da concepção gramsciana é conduzir um pensamento voltado para a importância da liberdade e da participação ativa da sociedade civil em todos os processos de organização da sociedade. Além disso, perceber a ideia da centralidade desse pensamento no conceito de história como processo, a valorização da responsabilidade dos sujeitos e a importância atribuída às organizações das classes subalternas, cujo pensamento busca estabelecer, segundo Semeraro (1999), uma dialética entre sociedade civil e sociedade política e traça uma justa relação entre as condições objetivas da realidade e a vontade de organização de sujeitos ativos capazes de construir o “bloco histórico”. Nessa relação, no entanto, o que deve emergir é sempre a promoção sociopolítica das massas, o desenvolvimento dos valores da liberdade, da responsabilidade e da capacidade dirigente das classes trabalhadoras (p. 70-71).

O autor supracitado afirma ainda que a vida em sociedade, para Gramsci, não se limita ao nobre exercício do *logos* ou à demonstração de “façanhas” pessoais em busca da imortalidade, mas comporta principalmente uma *práxis* política consciente e coletiva que visa transformar a realidade, combate os privilégios e promove o protagonismo das massas espoliadas e excluídas. Sem ficar prisioneiro do “pessimismo” e da impotência diante dos sistemas “onipotentes” de dominação, confia no “otimismo da vontade” e na capacidade de iniciativa e de organização que surgem das classes dos trabalhadores na dinâmica da história (p. 79).

Também Santos (2002) nos auxilia nesse entendimento ao propor a análise da democracia participativa no século XXI, onde identifica que o seu processo de reinvenção se encontra intimamente ligada aos recentes processos de democratização pelos quais passaram diversos países, no conjunto de análise que se faz da situação desses territórios nacionais mesmo no pós-Segunda Guerra Mundial, principalmente quando se produz a queda do fascismo na Europa, não estiveram no assim chamado campo democrático, que só passaram por processos de transição ou ampliação democrática somente a partir dos anos 1970.

Em todos os casos, junto com a ampliação da democracia ou sua restauração, houve também um processo de redefinição do seu significado cultural ou da gramática social vigente. Assim todos os casos de democracia participativa estudados iniciam-se com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e incorporação de novos atores ou de novos temas à política. [...] Durante o processo brasileiro de democratização e constituição de novos atores surge de modo semelhante a ideia “do direito a ter direitos” como parte da redefinição dos novos atores sociais (SANTOS, 2002, p. 56).

No caso brasileiro, há uma alternância entre períodos autoritários e democráticos até 1985, que apesar de muitas diferenças entre os vários processos políticos analisados (como no caso da Colômbia, África do Sul, Moçambique, Portugal, Índia, etc.), há um aspecto em comum que remete à uma “teoria contra-hegemônica da democracia: os atores que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou”, como no caso do Brasil, “por um Estado autoritário e discriminador”. Por aqui se passou a reivindicar direitos e bens públicos localmente e a criarem-se condições de se instituir alternativas mais inclusivas e questionar uma “gramática social e estatal de exclusão”, colocando-se

em evidencia “a constituição de um ideal participativo e inclusivo” que no Brasil se inclui em um amplo projeto de democratização que, dentre outros fatores, diversos movimentos comunitários em muitas regiões do país bradaram pelo direito de “participar nas decisões em nível local” (SANTOS, 2002, p. 57).

Ao lado desse processo de inovação, entendido como “participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processo de tomada de decisão” (op. cit. p. 59), que tencionam importantes disputas políticas, o que se verifica também em muitos casos de descolonização, democratização ou redemocratização em diversos países, como no Brasil, o que se pontuou chamar de *vulnerabilidades e ambiguidades da participação* em que se demonstra a fragilidade institucionalizante da participação. O que se analisa é que

As sociedades capitalistas, sobretudo nos países centrais, consolidaram uma concepção hegemônica de democracia, a concepção da democracia liberal com a qual procuraram estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo. Essa estabilização ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela limitação à participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de não “sobrecarregar” demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição. O receio da “sobrecarga democrática” presidiu as transformações que, a partir da década de 1980, se deram na teoria e nas práticas democráticas hegemônicas nos países centrais, depois exportados para as semiperiferias e periferia do sistema mundial (SANTOS, 2002, p. 59).

Chama-se a atenção à ênfase que pode ser dada ao progresso baseado no crescimento econômico, sem se medir suas infinitas consequências para o conjunto da população, que, em muitos casos, a participação não chega a vigorar ao final de um processo de descolonização ou democratização. Nas situações analisadas pelo estudo de Santos, se tem, por exemplo: formas de participação que podem ser desqualificadas ao final de um processo de disputa pela hegemonia da forma democrática no qual as forças hegemônicas conseguem se impor, como no caso português; formas de participação que não se deslegitimam mas tampouco conseguem se impor devido à reação de setores conservadores, como na situação colombiana; no caso brasileiro, o que se tem visto é que “as formas de participação podem fazer parte de um processo de cooptação, como parece ser o caso da noção



de público<sup>14</sup> utilizada por associações de filantropia empresarial” (SANTOS, 2002, p. 64).

Por outro lado, o que se afirma no caso brasileiro é a inserção de novos elementos culturais que surgem no seio da sociedade e que são incorporado na texto constitucional de 1988, onde se abrem espaços para a democracia representativa que “tem sua origem em movimentos sociais que questionam as práticas sociais de exclusão, através de ações que geram novas normas e novas formas de controle do governo pelos cidadãos” (SANTOS, 2002, p. 69). Mesmo que venha sendo uma prática política ausente enquanto prática governamental, o orçamento participativo pode se exemplificado como uma forma de participação política onde a motivação pela participação é parte de uma herança comum do processo de democratização que levou atores sociais democráticos a disputarem o significado do termo participação. O que se percebe é um processo em que se combinam elementos da democracia participativa e da representativa, que se revela em uma institucionalidade participativa que, dentre outras formas, se traduz como um mecanismo de compatibilização entre o processo de participação e de deliberação e o poder público.

O tema da participação social e política no Brasil vem ganhando cada vez mais destaque a partir dos processos de redemocratização da sociedade desde a década de 1980, das reformas implementadas no Estado brasileiro e nos novos direcionamentos estabelecidos para o campo educacional. A busca pela ampliação dos direitos políticos e sociais ganhou destaque após intensas lutas de diversos setores da sociedade civil organizada que passo a passo, por muitas décadas, se contrapôs ao regime ditatorial que cerceou por décadas as liberdades individuais, a participação política e os direitos políticos e sociais que vinham sendo conquistados. A busca pela possibilidade de participação nas tomadas de decisões sobre os rumos da política nacional, à forma de organização social e ao controle social das ações governamentais foi se ampliando nas mais diversas instâncias de mediação.

---

<sup>14</sup>Acerca da atual tensão entre os limites que nos leva a ideia de público e privado Dupas (2005) faz uma interessante análise ao observar que na teoria política clássica o espaço público era equivalente ao espaço da liberdade dos cidadãos, no qual estes exerciam sua capacidade de participação na gestão crítica dos assuntos comuns, sob o princípio da deliberação; um espaço que se opunha, portanto, ao espaço privado regido pela dominação do poder. No entanto, a crítica que se faz na atualidade é que, em grande parte, as corporações apropriaram-se do espaço público e o transformaram em espaço publicitário; os cidadãos que os frequentam não o fazem mais como cidadãos, mas como consumidores de produtos ou de informação.

Um dos efeitos esperados em uma participação política efetiva da sociedade democrática é o direito universal ao voto, bem como o direito político de organização sindical. Tais direitos foram, ao longo da história, conquistados pela luta dos trabalhadores em nome da liberdade de todos e de uma sociedade formada por pessoas livres e participantes de todos os processos de construção dessa mesma sociedade que não esteja apenas a serviço de alguns pouco privilegiados proprietários de bens. No entanto, na percepção de Marques (2008) há uma certa urgência para muitos estudiosos em se promover uma revisão da teoria democrática que

deveria emergir com base em critérios de participação política que não se resumam ao ato de votar, realizando uma repolitização global da prática social, criando novas oportunidades para o exercício de novas formas de democracia e de cidadania, transformando relações de poder em relações de autoridade partilhada, nos diferentes espaços de interação social, pressupondo, assim, novos critérios democráticos para avaliar as diferentes formas de participação política e, com isso, valorizar a ideia da igualdade sem inalterabilidade, da diferença, da autonomia e da solidariedade (MARQUES, 2008, p. 58).

Por outro lado, o que também se percebe ao longo de décadas é que o crescente processo de democratização no Brasil tem se chocado com a apropriação dos mecanismos de poder. Tais mecanismos, em grande parte, se encontram dissimulados em discursos e práticas ditas descentralizantes que procuram envolver um número crescente de indivíduos nas tomadas de decisões, nas organizações e construções de sujeitos coletivos, mas que contrastam com um Estado em que um número pequeno de pessoas ainda é detentor do poder e que direciona todo o processo a partir de uma lógica economicista e burocratizante.

Assim sendo, delegam-se responsabilidades, mas tomam-se para um grupo menor de dirigentes sociais as principais funções para o direcionamento das políticas sociais como um todo, promovendo a regulação de todos esses processos e não optando pela ampliação efetiva da participação política. É nesse sentido que Coutinho (2002) expressa

o fato de que haja um número cada vez maior de pessoas participando politicamente, participando organizadamente, construindo-se como sujeitos coletivos, choca-se com a permanência de um Estado apropriado restritamente por um pequeno grupo de pessoas, por membros da classe economicamente dominante ou por uma restrita burocracia a

seu serviço. Então, a democratização só se realiza plenamente na medida em que combina a socialização da participação política com a *socialização do poder*, o que significa que a *plena realização da democracia implica a superação da ordem capitalista*, da apropriação privada não só dos meios de produção, mas também do poder do Estado, com a conseqüente construção de uma nova ordem social, de uma ordem social socialista. De uma ordem onde não haja apenas a socialização dos meios de produção, mas também a socialização do poder (COUTINHO, 2002, p. 17).

A sociedade brasileira vem sentindo os reflexos da transição do regime autoritário para uma sociedade que se empenha em implantar um sistema representativo. Mudanças significativas da participação política em meio a uma sociedade que ainda apresenta como características ser altamente dependente dos direcionamentos das políticas internacionais e da posição de grupos dominantes no seio da sociedade. No Brasil, a descentralização das políticas sociais vem sendo concebida como uma das vieses desse processo de democratização que, na definição de Draibe (1998), vem se efetivando como uma estratégia de consolidação de direitos e extensão da cidadania para a população, ocupando lugar central na agenda política das últimas décadas. Nesse contexto, o papel desempenhado pelas instâncias subnacionais vem se constituindo numa de suas mais visíveis formas de busca pela ampliação da participação política em todos os níveis e instâncias da sociedade.

A esse respeito, Gadotti (1994) expressa que o tema das liberdades individuais e sociais vem mostrando a necessária ruptura com esquemas centralizadores e, recentemente, no caso da sociedade brasileira com a transformação social e política. A busca pela participação política na educação reflete a própria capacidade de se “educar para a liberdade (p. 9) e vem se tornando a expressão de uma luta histórica pela melhoria da qualidade da educação em todos os seus níveis e modalidades. A partir do amplo processo de tomada de consciência e discussão da democratização da educação a partir de meados dos anos 1980 se definiu o princípio da gestão democrática do ensino público com a Constituição Federal de 1988, que nas últimas décadas se tem intensificado, em nível nacional, o debate acerca da participação social.

Acrescentamos a ideia de participação direta que se dá por intermédio da presença da comunidade nas tomadas de decisões e no controle social efetivado

pelos diversos conselhos que foram amplamente divulgados e implantados nos mais diversos setores em todo o Brasil nas últimas décadas. O Artigo 10 da Constituição Federal de 1988 é um dos primeiros dispositivos da atual carta constitucional que expressa tal forma de participação quando assegura “a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”. Também se garante a soberania popular por meio da garantia da iniciativa popular (Artigo 14), da cooperação das associações representativas no planejamento municipal e na iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico no âmbito local (Artigo 29).

Mais adiante ao tratar da seguridade social no Artigo 194, VII, a define a partir de um “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”. Em seguida, assegura-se a saúde como direito social, esta deverá ter como diretrizes a descentralização e a “participação da comunidade”. E por fim, na área da assistência social, as ações do governo deverão considerar como diretrizes a descentralização político-administrativa e a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Artigo 204).

A perspectiva é a da criação de formas de participação direta, inclusive por meio de órgãos colegiados que visem democratizar as formas de governo em todas as instâncias, dando ao cidadão o direito de optar e fazer parte das decisões tomadas em sua vida e na vida de outros. Identifica-se a ideia de criação de colegiados com participação da sociedade civil, organizada ou não, que promovam a tomada de decisões reflexivas entendidas e demonstradas, claramente, a seus integrantes e comunidade interessada. Podendo resultar de opiniões das mais diversas ordens em busca de solucionar ou amenizar os problemas gerais e tornar justas as relações de interesse da sociedade, seja em relação à educação ou nas mais diversas áreas de atuação do governo e da sociedade civil.

### 2.3- GARANTIR E AMPLIAR A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: DESAFIOS PARA A EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Diante de todas as mudanças advindas desde a década de 1980, Coutinho (2002) revela preocupação quanto à impossibilidade de se efetivar uma sociedade de fato democrática em meios a desigualdades sociais, políticas, econômicas e culturais, chamando atenção ao fato que

conforme a observação do filósofo marxista George Lukács, *a democracia deve ser entendida como um processo, não como um estado*. Por isso, parece-me mais adequado falar em democratização. [...] o que tem valor universal não são as formas concretas que a democracia adquire em determinados contextos históricos – formas essas sempre modificáveis, sempre renováveis, sempre passíveis de aprofundamento –, mas o que tem valor universal é esse processo de democratização que se expressa, essencialmente, numa crescente socialização da participação política (COUTINHO, 2002, p. 16).

Uma sociedade só se revela de fato democrática quando se almeja a efetivação da igualdade de condições em todos os âmbitos de sua organização e se procura avançar para um sistema de inclusão social. Nesse sentido, a participação consciente é horizonte a ser alcançado, definindo-se e efetivando-se como mecanismo onde a presença dos sujeitos se revela como condição fundamental para o alcance dos objetivos socialmente definidos. Definir a educação, a saúde, o lazer, a assistência social, etc., quanto direitos universais é um ganho significativo, mas que, no entanto, devem-se tomar todas as medidas para que tais direitos não se constituam mercadorias a serviço de uma classe que domina, em detrimento de uma maioria que se torna subjugada por interesses de grupos com interesses econômicos que se colocam acima do interesse da maioria.

No tocando à área educacional, mesmo não utilizando diretamente o termo *participação*, ao se definir na Constituição os princípios que se assentará a efetivação do ensino no Brasil esta nos remete ao tema quando expressa de forma clara no Artigo 206 a importância da igualdade de condições, da liberdade de aprender e ensinar, do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e, principalmente, da gestão democrática do ensino público, na forma da lei. Dessa forma, a igualdade social enquanto princípio constitucional a pautar as teorias e

práticas cidadãs define-se como um aspecto decisivo para a permanência de uma sociedade brasileira de participação democrática.

E vai ser a nova LDB, que nos remeterá mais explicitamente a forma como a participação na educação deverá acontecer. No entanto, mesmo se considerarmos os ganhos relativos expressos na CF de 1988 tais aspectos legais não conseguem o alcance na regulamentação específica, que no caso da atual LDB, tornasse efetivamente perceptíveis os muitos avanços teóricos que já tinha alcançado na trajetória histórica dos movimentos brasileiros em prol da democratização da gestão e da qualidade do ensino em todos os níveis. Evidente que as modestas definições no âmbito legal, em que se remete aos sistemas de ensino definir formas e instrumentos de regulamentação da gestão democrática, não se tornaram no todo impedimentos para que experiências lograssem êxito da gestão dos sistemas à realidade da escola pública, criando-se mecanismos de participação nessas instâncias (conselhos de educação, conselhos escolares, eleição para diretores, fóruns de educação, conferências, assembleias escolares, plenárias temáticas, etc.), uns mais exitosos que outros, mas que exprimem a persistência, a vontade política mais ampla e crença nos postulados que vem sendo conclamados por pessoas ou conjunto de pessoas acerca da gestão participativa.

Do conjunto de dispositivos expressos na atual LDB, a gestão democrática quanto princípio se encontra expresso em seu Art. 3º, VIII, onde se reforça o que já fora posto na CF de 1988, ampliando o seu âmbito de constituição nos termos da autonomia dos entes federados que definirão as normas da gestão democrática do ensino público no tocante à educação básica para além do que se encontra definido, principalmente na LDB, devendo-se considerar as suas peculiaridades e os princípios da “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” e “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (Art. 14).

Mesmo que reafirme a autonomia pedagógica, administrativa e financeira nas unidades escolares, acentuando-se a importância da elaboração da proposta pedagógica da escola e a importância da articulação com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola (Art. 12, 13 e 15), a LDB se mostra muito tímida quanto à definição de mecanismos de gestão democrática, remetendo de fato este papel aos sistemas de ensino e, além do mais,

a promover a aplicabilidade na Educação Básica. Não havendo uma normatização da forma de gestão, os sistemas de ensino poderão então abrigar tantas quantas forem as denominações ou modelos que poderão ser acolhidos. Sendo assim, para fins deste estudo, destacamos a seguir alguns indicadores de gestão democrática que poderão se constituir enquanto desafios para o município que opte em implantar um SME de forma participativa:

1- *Participação nas instâncias colegiadas da educação.* Diversos autores tem se empenhado na tarefa de analisar os colegiados educacionais no Brasil (SANTOS, 2008; WERLE, 2008; TEIXEIRA, 2004; SOUZA & FARIA, 2003; MENDONÇA, 2001; GADOTTI & ROMÃO, 1993; dentre outros). Alguns evidenciam o caráter marcadamente de execução de tarefas administrativas pelos conselhos, com características burocráticas de funcionamento e a enfraquecida participação de algumas categorias, principalmente as de representantes da sociedade civil, servidores de apoio e pais de alunos. No entanto, de uma forma ou de outra, a constituição desses espaços tem sido percebida como abertura de ambientes participativos, caracterizando a ampliação dos processos de democratização na educação.

A partir do estudo de Teixeira (2004) pressupõe-se que tais organismos, na função de intermediação entre o Estado e a sociedade, traduzem ideais e concepções mais amplas de educação e de sociedade que, em cada momento histórico, influenciam a dinâmica das políticas educacionais em pauta. Os conselhos de educação passaram a existir enquanto instância essencial, seja no âmbito da gestão do SME ou no espaço escolar, devem ser estruturados na perspectiva de consolidar práticas democrática de gestão que auxiliem no processo de organização dos ambientes educacionais que visem a melhoria da qualidade da educação e promover a ampliação de espaços de participação e tomadas de decisões.

2- *Participação no processo de escolha direta da direção escolar.* Na história da luta pela democratização da educação no Brasil esta forma de provimento dos cargos de diretor e vice-diretor escolar tem sido apontada pelos trabalhadores da educação e dos movimentos da sociedade civil organizada como a mais democrática, porém tem sido uma maneira de escolha polêmica e que nem sempre tem sido acolhida de forma ampla pelos governos locais e encontrado ainda muita resistência nos diversos âmbitos, pois a discussão acerca do poder que se

estabelece, principalmente no ambiente escolar ainda se encontra cercado de interesses e afirmações de vontades políticas de grupos ou pessoas.

Mendonça (2001) traduz bem o sentido que há por trás de forma de escolha dos dirigentes escolares:

Os argumentos em defesa desse processo giram em torno de seu caráter democrático e da possibilidade de aquilatar a capacidade de liderança política dos candidatos, abarcando, dessa maneira, uma dimensão da escola que vem ganhando cada vez mais ênfase. [...] Os problemas e as limitações deste processo, apontados em vários estudos, abrangem fatores como excesso de personalismo na figura do candidato, falta de preparo de alguns deles, populismo e atitudes clientelistas típicos da velha política partidária, aprofundamento de conflitos entre os segmentos da comunidade escolar, comportamento de apropriação do cargo pelo candidato eleito, dentre outros (p. 89-90).

Neste processo as tomadas de decisões coletivas de como deverá se proceder todo o pleito e o papel a ser desempenhado pelos sujeitos envolvidos são essenciais para que se efetiva enquanto uma importante via da democratização das relações no ambiente escolar. No entanto, o mesmo só terá sua legitimidade se a ampla participação for de fato garantida e as intenções apresentadas pelos que queiram ocupar tais cargos sejam amplamente debatidas e atendam os anseios de todos e produzam o aprendizado político tanto no sentido da garantia da cidadania como na luta política que promova a conscientização e transformação da relações para além do espaços educativos.

3- *Construção coletiva, execução e avaliação da proposta pedagógica da escola.* Entendemos que uma escola não pode se constituir sem autonomia, que num ambiente democrático se torna parte da própria natureza do ato pedagógico, condição fundamental para estabelecer uma proposta pedagógica culturalmente situada, a ser executada e avaliada pelos envolvidos no processo educativo.

Segundo Veiga (1996), a gestão democrática da educação enquanto princípio de ensino se torna uma exigência que dará sentido ao projeto político-pedagógico, pois auxiliará no desenvolvimento de uma consciência crítica; no envolvimento das pessoas: a comunidade interna e externa à escola; na participação e na cooperação das várias esferas de governo; na autonomia, responsabilidade e criatividade como processo e como produto do projeto. Enquanto instrumento que visa a ampla participação exige esforço coletivo e comprometimento com a melhoria das



condições de ensino e aprendizagem, não se constituindo tão somente como uma elaboração de um documento escrito, pois deve ser legitimado por meio da ação refletida e da possibilidade de produzir mudanças na forma de organização e gestão dos processos educativos.

*4-Participação na construção, execução e avaliação do Plano Municipal de Educação.* A eficácia do Plano Municipal de Educação só se dará na medida em que o seu processo de elaboração contemple a participação de grande parte dos envolvidos no processo educativo local. Para Gadotti (2000) tal ação só terá legitimidade a partir do conhecimento das reais necessidades locais. Isto porque, acima de tudo, ele deve ser um plano factível e executado a curto prazo pela Secretaria Municipal de Educação. Um Plano Municipal de Educação supõe: a) conhecimento detalhado da situação educacional do município e dos recursos disponíveis (humanos, financeiros, etc.); b) mobilização da comunidade; c) definição de finalidades, prioridade de metas a atingir; d) organização de um sistema de avaliação permanente do plano.

Acerca da elaboração do PME Saviani (1999, p. 131) afirma que “do ponto de vista da eficácia das ações do poder público municipal, resulta imperativo que as mesmas sejam planejadas”, também procura identificar alguns passos básicos a serem considerados nesta construção, destacando-se, sinteticamente: a) a produção do diagnóstico das necessidades educacionais a serem atendidas pelo SME; b) apontar as diretrizes que orientarão a elaboração do PME, justificando as opções adotadas e as prioridades assumidas; c) a definição de metas a serem alcançadas distribuindo-as num cronograma que indique as etapas a serem vencidas ao longo do tempo de vigência do plano; d) explicitar os meios disponíveis e aqueles que deverão ser providos; e) a elaboração de um quadro claro dos recursos financeiros disponíveis assim como das fontes de recursos adicionais de modo a assegurar a viabilidade das metas e ações planejadas.

Os significados a serem dados para o sentido da participação podem ser os mais diversos, podendo ser identificados como simples colaboração, adesão ou obediência às prescrições emanadas da gestão escolar. Duas condições são básicas para a efetivação participação dos que compõem a comunidade escolar: a) o sentido público de um projeto que pertence a todos; e b) o sentido coletivo de sua construção, que oferece iguais oportunidades a todos, nas suas definições. Dessa forma que a participação poderia adquirir feições eminentemente democráticas, caso

contrário não propiciaria ações comprometidas com a vontade da maioria e nem tampouco a definição de amplos espaços de poder por onde as decisões seriam compartilhadas (GRACINDO, 2007).

#### 2.4- ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ FRENTE ÀS ATUAIS MUDANÇAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O foco na gestão, em larga escala efetivando-se por meio de ações de cunho gerencial, foi-se moldando enquanto estratégia a ser perseguida no processo de mudanças na administração pública brasileira e no receituário dos organismos internacionais<sup>15</sup>, apresentado uma contundente defesa da eficiência, da racionalização, da flexibilidade e democratização, assentada em um ambiente de modernização e busca constante pela participação intensa da sociedade nos processos decisórios que se intensificaram, principalmente, a partir da década de 1990. Na defesa do processo de reforma do Estado brasileiro, os diversos governos lançaram mão de uma retórica assentada na ideia de que os problemas da área educacional não resultam por si só da escassez de recursos, mas evidentemente na péssima administração dos recursos destinados à educação.

Esse “novo modelo”, evidentemente, expressa as formas e o conteúdo do avanço do capitalismo que alcança sua expansão máxima no mercado mundial, possibilitando a globalização de uma nova ordem política que permite acelerar a tendência de homogeneizar-se a economia e a cultura, tanto nos países hegemônicos como nos países periféricos, apesar de suas condições de desenvolvimento histórico diferenciado (ROSAR, 1999, p. 167).

O funcionamento do Estado brasileiro no campo educacional configura-se numa escola municipalizada e “administrada de forma democrática com a participação da comunidade”, que deve ser responsável, juntamente com docentes e alunos, pela produção da qualidade total (op. cit., p. 168). A participação cidadã é

---

<sup>15</sup> Santos (2008) que diversas medidas implantadas no Brasil no âmbito de mudanças na gestão educacional advém de um conjunto de orientações políticas de organismos internacionais, como Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que vem afirmando quanto *medidas ou políticas educacionais para a nova qualificação da escola* que são justificadas por meio de razões técnicas, em nome da modernização, da eficiências, da eficácia, da produtividade, apregoados pela administração do tipo empresarial, em que se otimizam os meios para o alcance dos fins desejados, enquanto modelo único e universal de gestão. Daí a larga divulgação do programa de qualidade total nas escolas, porque as elites dirigentes da educação do país debitam, preferencialmente, os problemas históricos da educação à má gestão das escolas (p. 39).

requerida como elemento ideológico que sugere a democratização das relações político-institucionais, mas que, no entanto, o que se busca é a harmonização dos processos, onde as decisões são efetivamente tomadas, em sua grande maioria, pelas instâncias superiores de poder. Tal perspectiva revela que

Os cultuadores da supremacia do mercado e da qualidade total defendem que estamos vivendo um momento de ampliação da democracia, nestes tempos de globalização, porque os indivíduos têm mais condições de buscar desenvolver suas capacidades e conseguem participar desse mercado, com êxito, dada à ampliação dos meios e canais de comunicações e também porque há abertura para que os indivíduos desenvolvam suas criatividade, seus empreendedoris, que lhes permitiram participar dos nichos de mercado. Propositamente, há um desfoque do coletivo para o individual, que, em última instância significa atribuir a cada um, em particular, a responsabilidade total sobre seu sucesso ou insucesso (SANTOS, 2009, p. 07).

Há uma estreita vinculação da educação aos processos produtivos, onde se busca uma completa subordinação do sistema educativo ao sistema produtivo. Em grande parte, as políticas públicas para o campo educacional deverão proporcionar uma gestão institucional de forma responsável que a partir de um sistema educacional descentralizado se assegure um melhor funcionamento interno e externo desse sistema por meio da efetivação de um eficaz sistema de informação, avaliação do rendimento escolar e docente. Há preocupações com o fortalecimento de uma perspectiva da educação como produtora de capacidade e trabalho, que vincula a educação ao desenvolvimento econômico, que para Frigotto (2001) busca-se reduzir o processo educativo seja escolar ou não escolar para produção de um “conjunto de habilidades intelectuais, desenvolvimento de determinadas atitudes, transmissão de um determinado volume de conhecimentos que funcionam como geradores de capacidade de trabalho”, e que conseqüentemente “[...] a educação passa, então, a constituir-se num dos fatores fundamentais para explicar economicamente as diferenças de produtividade e renda (p. 40-41).

Frigotto (2001) também afirma que tal perspectiva estabelece

Uma redução da concepção de educação na medida em que, ao enfocá-la sob o prisma do “fator econômico” e não da estrutura econômico-social, o educacional fica assepticamente separado do político, social, filosófico e ético. Como elemento de uma função de produção, o educacional entra sendo definido pelos critérios de mercado, cujo objetivo é averiguar qual a contribuição do “capital humano”, fruto do investimento

realizado, para a produção econômica. Assim como na sociedade capitalista os produtos do trabalho humano são produzidos não em função de sua “utilidade” mas em função da troca, o que interessa, do ponto de vista educativo, não é o que seja de interesse dos que se educam, mas do mercado. Neste contexto o ato educativo, definido como uma prática eminentemente política e social, fica reduzido a uma tecnologia educacional (FRIGOTTO, 2001, p. 66-67).

O sentido da participação política, enquanto pressuposto fundante de uma perspectiva que amplie o processo de tomadas de decisão e presença dos sujeitos sociais, na luta pela efetivação de direitos políticos e sociais historicamente conquistados, não pode ser diminuída ante a interesses capitalistas, capitaneados por uma parcela da sociedade cujos interesses refletem a busca desenfreada pela dominação e concentração de riquezas. Todos os indivíduos necessitam ser formados para o exercício da cidadania e o ambiente educativo é um espaço apropriado para tal, no entanto, necessita que a democracia seja concebida não somente como princípio instituído, mas quanto prática instituinte no dia a dia nos mais diversas instâncias e grupos sociais e que possibilite a construção de relações de respeito e de tolerância em meio a contradições e pluralidade de concepções.

Finalmente, consideramos que a prática participativa em um ambiente democrático deverá “aprofundar e intensificar a democracia, quer reivindicando a legitimidade da democracia participativa, quer pressionando as instituições democráticas representativas para torná-las mais inclusivas”, e que além disso deem conta “da pluralidade cultural e do reconhecimento de novas identidades” (MARQUES, 2008, p. 59-60). Tal perspectiva demanda a exigência de profundas mudanças em práticas democráticas, que se dão tanto no âmbito estatal quanto nos mais diversos âmbitos, em que se analisam não se dá a devida importância para a presença dos sujeitos que tem direitos historicamente garantidos, proporcionando a inclusão da sociedade no debate político acerca dos processos de gestão que devem buscar melhores condições de funcionamento, aprendizagem, formação e construção coletiva da educação.

Dessa forma, entendemos que diversas categorias de profissionais são indispensáveis nesse processo em construção e, não desmerecendo a importância do conjunto de pessoas que lutam pela democratização da sociedade brasileira, nos propomos a seguir ampliar o debate acerca de pessoas que estão diretamente ligadas à luta pela prática da gestão democrática, mas que também se veem

imersas em contradições e desvalorizações de toda ordem. O Sistema Municipal de Ensino tem como incumbência proporcionar a ampliação dos espaços de participação para a comunidade escolar e local, da mesma forma proporcionar condições para que a valorização dos profissionais da educação seja efetivada em um ambiente democrático, que proporcione tomadas de decisões amplas e o debate constante acerca de temáticas e práticas que interessam a toda a ação educativa e se reflita na qualidade da educação socialmente almejada.

### CAPÍTULO 3

#### **A EDUCAÇÃO MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU: A OPÇÃO PELA CONSTRUÇÃO DE UM APARATO LEGAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO**

A autonomia a que os municípios brasileiros passaram a dispor nas últimas décadas alavancou uma série de ordenamentos e responsabilidades, que vão desde a formulação e implementação de políticas públicas no campo educacional, aos novos rumos para se organizar e avaliar a qualidade do trabalho educativo, a liberdade de organização de seus órgãos e instituições de ensino e maior possibilidade de participação e articulação com pessoas e entidades envolvidas e interessadas nos direcionamentos a serem dados à educação municipal. A opção em constituir seu próprio sistema de ensino, como um dos importantes vieses da descentralização da gestão, possibilitou enorme ampliação dessas responsabilidades, dentre elas, também passando a figurar a incumbência de regulamentação das normas para a gestão democrática da educação. Tarefa que passou a ser definida como um grande desafio para pessoas que residem e gestam um espaço geográfico sem muita tradição para a formulação de suas próprias normas locais e de políticas que melhor atendam aos anseios daqueles que vivenciam suas realidades e diversidades locais.

A proximidade com pessoas, espaços, órgãos públicos e uma diversidade de instituições poderia ser um grande vetor da defesa dessa nova roupagem para a organização administrativa brasileira descentralizada, que define incumbências comuns e específicas aos seus entes federados, que para os municípios passou a ser mais desafiante por historicamente não ter possuído tal autonomia. No entanto, essa maior liberdade de organização trouxe como consequência um conjunto de responsabilizações, como por exemplo, a de legislar acerca de assuntos no campo da gestão pública e lidar com toda a legislação aplicável ao município<sup>16</sup> como: a Lei Orgânica do Município (LOM), a Lei de Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal, a Lei do Plano de Cargos e Carreiras dos servidores Municipais, o Código Tributário Municipal e legislação complementar, a criação do Plano Diretor e

---

<sup>16</sup> Alguns desses elementos podem ser visualizados a partir de orientações contidas, por exemplo, no Guia Básico para Gestão nos Municípios, formulado Grupo de Trabalho Institucional de Apoio à Transição Municipal e foi elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM. Brasília: MP, 2008.

legislação complementar, as leis referentes ao planejamento e ao orçamento (Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), além dos instrumentos de planejamento orçamentário e fiscal, o regime previdenciário e o conjunto de leis e regulamentações da legislação federal e estadual, dentre outros. Ao lado disso, ter que lidar com a gestão de cunho orçamentária, financeira, patrimonial e tributária e do patrimônio, de pessoas e ainda garantir a participação e controle social.

Somamos a isso, a autonomia municipal para optar pela descentralização de diversos processos que antes eram responsabilidades inerentes a estados e governo central. Assim, no bojo desse conjunto extenso e complexo de mudanças, surge a opção de criar seu próprio Sistema Municipal de Ensino, a elaboração e implantação do Plano Municipal de Educação e a criação de diversos colegiados educacionais, que passam a ser importantes instrumentos e mecanismos para a consolidação dos processos autônomos para a organização da educação municipal e democratização da gestão.

Os aspectos apresentados anteriormente nos motivaram a empreender este estudo, cujo município pesquisado vem mostrando que a instituição do sistema municipal de ensino, do órgão colegiado municipal próprio e plano municipal de educação que contenha as diretrizes e políticas de ações ainda não é uma realidade regional. Esse aspecto da política educacional local também reflete o não cumprimento do que havia sido estabelecido no Plano Nacional de Educação de 2001, que demonstrara grande preocupação com a institucionalização dos sistemas de ensino e dos colegiados educacionais como meta a serem cumpridas até 2011. No tocante à gestão da educação, a Meta 21 estabelecia o estímulo à criação de Conselhos Municipais de Educação e apoio técnico aos Municípios que optassem por constituir sistemas municipais de ensino próprios. Dando a estes importantes prerrogativas como a de “Editar normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares” (Meta 23), além da elaboração e execução de planos estaduais e municipais de educação, em consonância com o PNE.

Ao longo de alguns anos, a realidade que se apresenta é bem outra. Em uma pesquisa efetivada no ano de 2012 já se evidenciava que se analisarmos somente a constituição de textos legais que deveriam dar sustentação a essa construção de forma pactuada, que respeite a continuidade das ações e que seja expressão de

uma política de Estado e não tão somente de um governo provisório, os dados sobre a criação de leis que instituem SME, PME e CME no Brasil e no Pará mostram que a realidade ainda se encontra distante do ideal apresentado em nível nacional. Segundo Santos e Paz (2012, p. 291) o Ministério da Educação (MEC), por meio da divulgação de pesquisas desenvolvidas pelo Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME) dos 5.563 municípios brasileiros, somente 2.840 responderam à pesquisa naquele ano, correspondendo a 51% do total. Destes, somente 1.624 (57%) possuem SME instituído por ato legal; 2.548 do total de cadastrados (90%) possuem CME criados por lei e 1.447 (51%) possuem PME.

As estatísticas evidenciam que os municípios ainda não buscaram concretizar alguns elementos que consideramos importantes para a melhoria das políticas educacionais locais, como a criação dos seus Conselhos Municipais de Educação e Planos Municipais de Educação, que podem conduzir a educação local a novos rumos no processo de democratização da educação. Estando o município de Igarapé-Açu buscando consolidar esse processo de organização da educação municipal o mesmo foi alçado à condição de espaço de estudo da presente pesquisa. Sendo que nesta parte do texto procuraremos, além de apresentar a situação em que o mesmo se encontra, levantar elementos históricos e a condução que vem sendo dada para a construção do arcabouço legal e a forma de constituição da gestão democrática enquanto incumbência municipal.

### 3.1- ASPECTOS GERAIS DO MUNICÍPIO PESQUISADO

Igarapé-Açu<sup>17</sup> é um município brasileiro que se encontra localizado na Região Nordeste do Estado do Pará, distante aproximadamente 106 quilômetros da Capital Belém, com uma população estimada em 35.887 (trinta e cinco mil, oitocentos e oitenta e sete) habitantes, conforme contagem populacional de 2010, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010). Sua denominação corresponde à denominação do subafluente do Rio Marapanim, que banha o distrito-sede do município e que em língua Nheegatu significa "grande caminho das

---

<sup>17</sup> Grande parte das informações foi obtida por meio dos sites: <http://www.sepof.pa.gov.br/>; <http://www.pa.gov.br/>; <http://www.prefeituraigarapeacu.pa.gov.br/>; e <http://cidades.ibge.gov.br>.



canoas". Município pertencente à mesorregião do Nordeste Paraense e à Microrregião Bragantina, limitando-se ao Norte com os municípios de Marapanim e Maracanã, a leste com Nova Timboteua, ao sul com Santa Maria do Pará e São Francisco do Pará e a oeste com o município de São Francisco do Pará.

Figura 1: Mapa com a localização do município de Igarapé-Açu, Região Nordeste do Estado do Pará



Fonte: Imagens Google Maps, 01/2014.

O município de Igarapé-Açu apresentou um aumento populacional considerável segundo os índices registrados pelo IBGE nas últimas contagens populacionais, evidenciado por um processo migratório de pessoas advindas de outras regiões para encontrar melhores condições de vida e a facilidade de acesso ao município. A partir dos dados dos anos 2000 a população era formada por 30.400 pessoas e, conforme o censo demográfico realizado em 2007, o município passou a ter 33.778 habitantes. Os dados abaixo apresentam informações atualizadas e com índices a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010 e estimativa para 2014.

Tabela 1- Situação do Município quanto ao Censo Demográfico – Ano: 2010– Igarapé-Açu, Pará

POPULAÇÃO	TOTAL DE HABITANTES
População Estimada 2014	37.112 habitantes
População 2010	35.887 habitantes
Densidade Demográfica (hab./km <sup>2</sup> )	45,66
População Masculina	18.117 homens
População Feminina	17.770 mulheres
População residente rural	14.680 pessoas
População residente de 0 a 5 anos de idade	10,6%
População residente de 6 a 14 anos de idade	19,5%
População residente de 15 a 24 anos de idade	21,0%
População residente de 25 a 39 anos de idade	22,5%
População residente de 40 a 59 anos de idade	17,5%
População residente de 60 anos de idade ou mais	9,0%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Em termos de dados absolutos podemos visualizar quanto à população residente no município no período de 2010 a 2014:

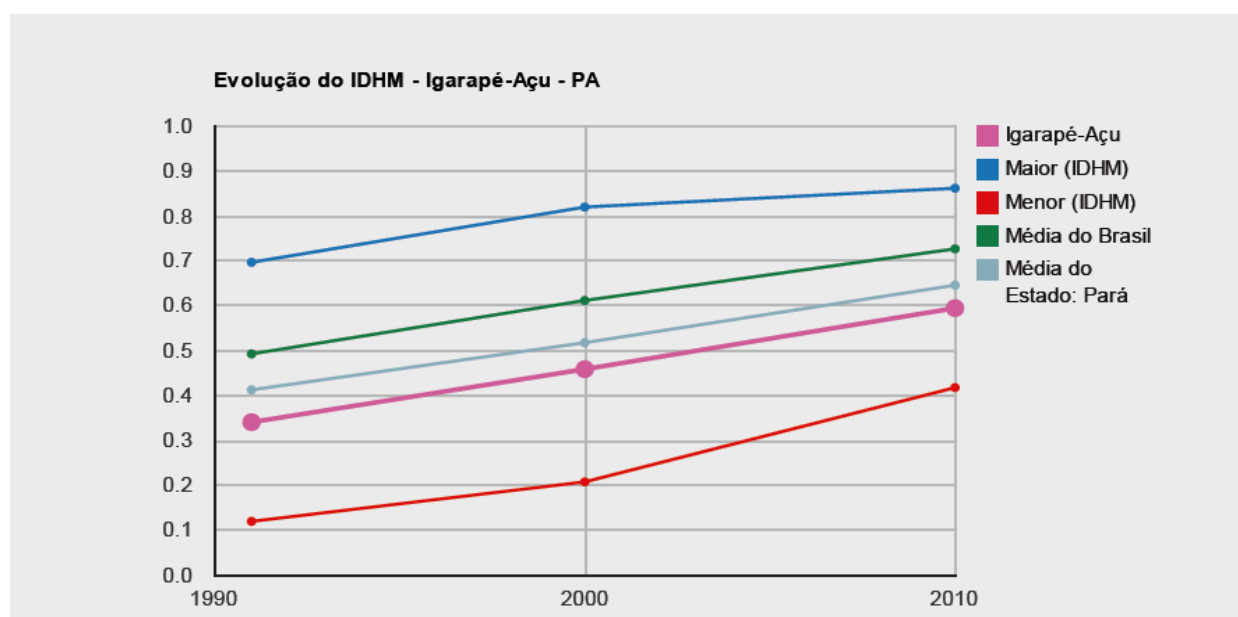
Tabela 2- Situação quanto ao Total de Residentes por Faixa Etária – Ano: 2010/2014 – Igarapé-Açu.

Faixa Etária	Período				
	2010	2011	2012	2013	2014
População de 0 a 3 anos	2.527	2.506	2.524	2.516	2.525
População de 04 a 05 anos	1.266	1.353	1.363	1.373	1.383
População de 06 a 14 anos	6.994	7.009	7.059	7.086	7.128
População de 15 a 17 anos	2.495	2.491	2.509	2.512	2.525
População maior de 15 anos	24.270	24.456	24.631	24.813	24.991

Fonte: IBGE/MEC/INEP/Censo Escolar-SEDUC/SAEN/NUPPAE/ Obs: 2013/2014- Dados Estimados.

De acordo com os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (IPEA/PNUD, 2013) o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Igarapé-Açu passou de 0,459 em 2000 para 0,595 em 2010 - uma taxa de crescimento de 29,63%. Houve um incremento no IDHM de 74,49% nas últimas décadas, acima da média de crescimento nacional (47,46%) e da média de crescimento estadual (56,42%). Mesmo assim, o município está situado na faixa de Desenvolvimento Humano Baixo (IDHM entre 0,5 e 0,599). Entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (0,212), seguida por Renda e por Longevidade. Entre 1991 e 2000, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (0,138), seguida por Longevidade e por Renda.

Figura 2: Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano – 1990/2010, Município de Igarapé-Açu



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (IPEA/PNUD, 2013).

Ainda de acordo com os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (IPEA/PNUD, 2013), Igarapé-Açu ocupa a 4.255ª posição, em 2010, em relação aos 5.565 municípios do Brasil, sendo que 4.254 (76,44%) municípios estão em situação melhor e 1.310 (23,54%) municípios estão em situação igual ou pior. Em relação aos 143 outros municípios de Pará, Igarapé-Açu ocupa a 52ª posição, sendo que 51 (35,66%) municípios estão em situação melhor e 91 (63,64%) municípios estão em situação pior ou igual. Estas informações mostram um município que ainda enfrenta complexa situação em alguns indicadores sociais e que, em termos educacionais, mesmo melhorando nos últimos anos ainda se mostra quanto um dos fatores que necessitam de melhor atenção, pois os dados a seguir mostram os grandes desafios que tem a enfrentar, principalmente depois que optou em se tornar autônomo em sua organização e definição e execução de políticas públicas no âmbito educacional.

Tabela 3- Dependências Administrativas no município até 2014 – Igarapé-Açu, Pará

Total	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA			
	Estadual	Federal	Municipal	Particular
72	13	-	54	5

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar - SEDUC/SAEN/NUPPAE.

Desde o início da implantação do Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu, com a aprovação da Lei Municipal nº 677/2010, de 30 de dezembro de 2010, até o término do ano letivo de 2014, o município teve ampliada a sua rede de atendimento da Educação Infantil em somente uma escola de atendimento à educação infantil quando da inauguração de uma unidade do Programa ProInfância<sup>18</sup> no ano de 2012, considerando-se as redes de ensino estadual, municipal e privada. Das 54 escolas da rede municipal em ensino em pelo menos 44 o atendimento é feito em turmas multisseriadas na abrangência da educação do campo. As escolas estaduais atendem alunos dos anos iniciais do ensino fundamental ao ensino médio e as da rede privada do maternal ao médio.

<sup>18</sup> Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, sendo uma das importantes ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação. No caso do município de Igarapé-Açu duas novas unidades deverão ser entregues, uma deverá entrar em funcionamento ainda no ano de 2015 e a outra ainda em fase de licitação.

A Secretaria Municipal de Educação, desde o ano de 2001 fez a opção em organizar sua rede de escolas por meio da criação das chamadas Escolas-Polo de Gestão Educacional, que até o ano de 2014 são no total de nove, que além de serem responsáveis pedagógica e administrativamente por sua unidade de ensino congregam sob sua responsabilidade escolas-anexas. Estas unidades de micro e pequeno porte, em sua maioria, se encontram localizadas na área de abrangência da educação do campo, possuindo uma direção escolar e secretaria escolar que devem dar suporte técnico e pedagógico às escolas de sua circunscrição, sendo responsável pela escrituração da vida escolar dos alunos, emissão de históricos e certificados, promoverem o planejamento global, a formação continuada em conjunto com o órgão gestor, visitas periódicas, dentre outras atribuições.

No início de 2011, a SEMED promoveu a reorganização das Escolas-Polo por meio da Portaria n.º 005/2011, de 11/02/2011, sendo que não se encontra o documento legal de sua criação inicial, passando somente a existir de forma prática a partir da aceitação pelos governos que se seguiram desde aquele ano. A portaria imprime à nova organização a busca pela diminuição do fluxo de responsabilidades administrativas e pedagógicas, pois cria duas escolas-polo em comunidades da zona rural do município; e a necessidade de se buscar novos procedimentos para proporcionar a melhoria da qualidade da educação local. Tornando a composição de cada Escola-Polo de responsabilidade da SEMED a reorganização foi determinada a partir de um estudo técnico promovido pela Secretaria considerando a distância entre as escolas, a melhor forma de deslocamento de professores e pessoal de apoio, a diminuição de custos e melhorar a forma de distribuição de recursos, principalmente a alimentação escolar, e o atendimento do transporte escolar.

Se considerarmos a abrangência da atuação do município com respeito aos níveis e modalidades de sua competência, verificamos a partir dos dados de atendimento (Tabela 4), que Igarapé-Açu possui desafios a serem enfrentados nos próximas décadas, principalmente quando consideramos que a partir do ano de 2013 estabeleceu-se a obrigatoriedade para os alunos em idade de 4 e 5 anos que deverão frequentar a pré-escola. A Lei Federal nº 12.796, de 04/04/2013, que altera diversos dispositivos da LDB, torna obrigatória a matrícula dos alunos nesta faixa etária e dever dos pais e responsáveis a efetivação de suas matrículas (Art. 1º).

Tabela 4- Situação quanto ao Atendimento por Faixa Etária – Ano: 2013 – Igarapé-Açu, Pará

Modalidade/Etapa	População na faixa	Matrícula total	Atendimento %	
			Total	Fora da Escola
Faixa Etária de 0 a 3 anos	2.516	153	6,08	93,92
Faixa Etária de 4 A 5 anos	1.373	820	59,72	40,28
Faixa Etária de 6 A 14 anos	7.086	6.299	88,90	11,10
Faixa Etária de 15 A 17 anos	2.512	2.120	84,38	15,62

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar - SEDUC/SAEN/NUPPAE.

O *déficit* no atendimento de crianças de 0/3 anos de idade, reflete uma realidade muito comum em grande parte dos municípios brasileiros, que se viram, nas últimas décadas, com a responsabilidade por este atendimento, sem se ter investido de forma adequada na ampliação do quantitativo de unidades de Educação Infantil. A realidade local confirma esta situação, pois a zona urbana do município, até o final do ano de 2014, só contava com uma unidade específica de atendimento em creche e outras três unidades em regime de convênio na área de abrangência da educação do campo. Estando previstas para os anos seguintes somente o início de funcionamento de uma unidade e a construção de outra, em fase de licitação.

Este aspecto da realidade educacional local nos leva a questionar se de fato o município consegue tomar medidas que favoreçam a ampliação do atendimento na Educação Infantil e sua oferta com qualidade. Mais adiante, no próximo capítulo, visualizamos que mesmo o município tendo se empenhado em planejar de forma sistemática e coletiva a educação local por meio de instrumentos como o Plano Municipal de Educação, visualizamos que metas e objetivos expressos em tal documento, mesmo construídos sob a égide da coletividade, inclusive acerca da democratização da gestão, não tem se evidenciado enquanto políticas que melhorem a situação acima descrita. Isso pode também ser visto quando, em grande parte, ações da gestão municipal são evidências da expressão das medidas indutivas (desconcentradoras), em que o município por necessitar do apoio federal, se vê obrigado a cumprir aspectos e prazos estabelecidos pela União, que em muito desrespeitam as diferenças locais e as dificuldades apresentadas para suas execução, como é o caso das unidades do ProInfância, a aquisição de mobiliários e equipamentos e a execução financeira de recursos de programas federais como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Brasil Carinhoso.

A universalização da pré-escola se tornará quase inviável se considerarmos o lento aumento do quantitativo de instituições pré-escolares em todo o estado do Pará (Tabela 5), mesmo sem a observância do total de pré-escolas com atendimento específico para crianças dessa faixa etária. O município também apresenta além da grande defasagem entre o total da população de 4 a 5 anos e o atendimento que vem sendo feito, a quantidade de instituições específicas voltadas para este atendimento é mínima, pois deve-se considerar também as especificidades da Educação Infantil em termos de ambientes adequados e trabalho pedagógico para se buscar a qualidade do atendimento. Os dados evidenciam que em grande parte tal atendimento é realizado em escolas voltadas para o ensino fundamental ou em unidades de ensino multisseriadas (Tabela 6).

Tabela 5- Número de instituições com Pré-Escola no Pará – Ano: 2011-2013.

Ano	Pública		Privada	
	2011	91,4%	5.715	8,6%
2012	90,2%	5.850	9,8%	634
2013	90,4%	6.021	9,6%	639

Fonte: MEC/Inep/Deed/Censo Escolar.

Tabela 6- Número de instituições com atendimentos em Pré-Escola em Igarapé-Açu – Ano: 2014.

Tipo de Instituições	Públicas	Particulares
PRÉ-ESCOLAS URBANAS (ESPECÍFICAS)	02	0
PRÉ-ESCOLAS URBANAS	07	05
PRÉ-ESCOLAS RURAL (multisseriadas)	44	00
TOTAL	53	05

Fonte: Secretaria Municipal de Educação/2014.

Ressaltamos que pelo novo Plano Nacional de Educação para a próxima década, aprovado por meio da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, se define na Meta 1 a universalização da pré-escola até o ano de 2016 e a ampliação em 50% do atendimento em creches até o final da vigência do PNE. Ocorre que se os dados referentes à situação da pré-escola no Município não são nada alentador, mais preocupante ainda em se pensar como o município irá promover a ampliação do atendimento em creche. Se analisarmos o número de creches que atualmente promovem o atendimento a crianças em idade de 0 até 03 anos, o planejamento e a execução de ações para ampliação desse atendimento deverão envidar grandes esforços, pois de 2011 para 2013 o número de creches em todo o estado vem

aumento de forma muito lenta. Da mesma forma que os dados da Tabela 7 mostram que neste município a quantidade de espaços ainda vai necessitar mais que dobrar para dar conta do atendimento à meta até o ano de 2024.

Tabela 7- Número de creches no Estado do Pará – Ano: 2011-2013.

Ano	Pública		Privada	
	2011	85,4%	915	14,6%
2012	82%	1.057	18%	232
2013	82,2%	1.206	17,8%	261

Fonte: MEC/INEP/DEED/Censo Escolar 2013

Tabela 8 - Número de Creches em Igarapé-Açu – Ano: 2014

Tipo de Instituições	Pública	Conveniadas
UMEIS URBANAS	02	0
CRECHES ZONA RURAL	0	03
TOTAL	02	03

Fonte: Secretaria Municipal de Educação/2014.

Para traçarmos um panorama dos desafios que vem sendo enfrentados pelo Município no âmbito do ensino fundamental desde a constituição do seu SME, os dados evidenciam que ainda há altas taxas de crianças de 6 a 14 anos fora da escola (11,10% do total da população até 2013) e de crianças e adolescentes na faixa de 15 a 17 anos (15,62% do total de pessoas nesta faixa de idade até 2013), de acordo com os dados apresentados na Tabela 4. Dois aspectos precisam ser considerados: primeiro o que passou a ser definido a partir da promulgação da Lei Federal nº 12.796/2013 que estendeu a obrigatoriedade para todos com idade de 4 a 17 anos, logo torna também obrigatória a presença desta faixa da população, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio.

Segundo, que a Meta 2 do novo Plano Nacional define a universalização “do ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE” (Lei Federal nº 13.005/2014). Ora, se os dados apresentados anteriormente mostram a dificuldade do Município em matricular todos na faixa da escolaridade obrigatória, ainda se torna mais desafiador que se consiga que 95% concluam o ensino fundamental e o ensino médio na idade recomendada. A tabela 8

vem mostrando que, considerando somente o período desde o ano em que se iniciou a implantação do SME as taxas de aprovação no Estado do Pará e no Município em tela vem sofrendo quedas, que no caso dos anos finais do ensino fundamental são mais evidenciáveis tanto na rede municipal quanto na estadual, como também registra quedas nos anos iniciais do ensino fundamental nas duas maiores redes de ensino do município.

Tabela 9- Situação do Município quanto às taxas de aprovação no ensino fundamental – Ano: 2013 – Igarapé-Açu, Pará

NO ESTADO/REDES DE ENSINO LOCAL	ANOS INICIAIS		ANOS FINAIS	
	Taxa de aprovação 2011 %	Taxa de Aprovação 2013	Taxa de aprovação 2011 %	Taxa de Aprovação 2013
Pará	86,3	86,3	80,3	79,4
Rede Estadual	82,4	75,2	75,2	72,3
Rede Municipal	79,5	78,2	76,8	71,4

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar - SEDUC/SAEN/NUPPAE.

Outro aspecto que observamos são as quedas nos índices verificados pela avaliação em larga escala, a partir da aplicação dos instrumentos de avaliação dos alunos dos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Mesmo que consideremos que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), enquanto um dos principais marcos dos governos atuais para se medir a qualidade do ensino brasileiro, possua limitações quanto a seu alcance para aferir a melhoria da aprendizagem no Brasil, o utilizaremos aqui para termos algumas noções em termos quantitativos dos avanços ou recuos em que se encontra a realidade do rendimento escolar de alunos em Igarapé-Açu. Pelos dados obtidos até a última medição, verificamos que os índices nesta localidade ou vem se mantendo ou tem caído ao longo dos anos considerando-se as metas a serem alcançadas.

Tabela 10- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – 2009/2013.

REDE DE ENSINO	IDEB ALCANÇADO NO PERÍODO			PROJEÇÕES			
	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2015
Estadual	2,9	-	2,9	3,0	3,4	3,7	
Municipal	3,4	3,3	3,2	2,9	3,4	3,6	
Pública	3,1	-	3,1	3,0	3,4	3,7	

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar - SEDUC/SAEN/NUPPAE.



Tabela 11- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – 2009/2013.

REDE DE ENSINO	IDEB ALCANÇADO NO PERÍODO			PROJEÇÕES			
	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2015
Estadual	2,8	-	2,9	3,2	3,4	3,8	4,2
Municipal	2,8	-	3,0	2,9	3,1	3,5	3,8
Pública	2,8	-	2,9	3,1	3,4	3,8	4,2

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar - SEDUC/SAEN/NUPPAE.

Os municípios brasileiros vem sofrendo consideravelmente o impacto de passar a assumir as diversas incumbências inerentes à sua elevação enquanto ente federado, principalmente o disposto na CF de 1988 e na atual LDB. Da mesma forma, com o conjunto de responsabilidades fruto da busca por autonomia em termos de organização e definição de normas próprias a partir da realidade e do confronto de ideias e tomadas de posições, mesmo que suas intenções e normatizações estejam “[...] vinculadas e referidas à sua posição no sistema político em que se insere” (BORDIGNON, 2009, p. 28). Não é por menos que tem se instalado com frequência a necessidade de se ter a complementação de recursos por parte dos outros entes federados – aqui, a dificuldade em se ter clara definição quanto ao regime de colaboração ainda pesa –, a clara evidência de que há uma forte dependência quanto ao apoio técnico, à formação dos profissionais da educação, o apoio para construção, adequação e reformas de escolas e aquisição de bens e utensílios, dentre outras formas de dependência.

Todos esses fatores serão refletidos significativamente nos resultados que se tem em médio e longo prazo. Diante do panorama indesejável do ponto de vista da qualidade do atendimento e dos resultados de aprendizagem, municípios que são colocados como prioritários frente à maior necessidade de auxílio do que outros, como é o caso de Igarapé-Açu, se veem diante do dilema de se perguntar se poderão assumir de fato a meta de “Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB” (Meta 7 do PNE, 2014). A figura a seguir, extraída do novo PNE, nos mostra a dimensão do desafio que terá que ser assumido por todos os entes federados.

Figura 3- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Metas a serem alcançadas com o Novo PNE – 2014/2024.

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: Plano Nacional de Educação 2014/2024, Meta 7.

Se for considerado o conjunto de estratégias que o novo PNE define para se alcançar tal meta, cujos planos estaduais e municipais terão que promover o devido alinhamento no prazo de um ano da promulgação da Lei do PNE, logo junho de 2015, os desafios serão ainda maiores. Pois, tomemos o fato de que o Município pesquisado, por exemplo, ainda não possui, mesmo com Conselho Municipal de Educação implantado, diretrizes para a proposta curricular considerada e “respeitada a diversidade regional, estadual e local” (Estratégia 7.1); suas unidades de ensino ainda não possuem proposta pedagógica sendo implantada e claros mecanismos de planejamento que levarão à dificuldade de se “induzir processo contínuo de autoavaliação [...], por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico” e muito menos propostas claras para se implementar a “formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática” (Estratégia 7.4). Estratégias como estas deveriam se refletir na melhoria dos índices educacionais na próxima década em todos os níveis e modalidades, mas que diante das dificuldades que vem sendo apresentadas poderá evidenciar uma radiografia distorcida da realidade que se vivencia, pois a averiguação de resultados feita pelo IDEB tende a deixar de lado questões importantes como as variáveis socioeconômicas dos que estão inseridos nos processos educativos, a realidade da escola e seu entorno e os insumos que nelas se apresentam.

Finalmente, outro fator que destacamos em termos municipais é a situação relacionada à questão docente, pois ainda se apresenta no Município um número

significativo de docentes que ainda possui formação em nível médio e na modalidade normal, como mostram os dados da Tabela 12 que considera o quantitativo de professores que desenvolvem atividades letivas em todas as redes de ensino.

Tabela 12- Funções Docentes por Escolaridade – 2013 – Igarapé-Açu, Pará

<b>Funções Docentes</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Com Ensino Médio	21	03,97
Com Ensino Médio – Modalidade Normal	186	35,16
Com Formação Superior	322	60,87
Total	529	100%

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar - SEDUC/SAEN/NUPPAE.

O município não dispõe de uma política municipal para formação dos profissionais da educação que se corporifique por meio de um plano de formação que atenda além dos docentes, também os demais profissionais da educação. O Plano Municipal de Educação, aprovado pela Lei Municipal nº 687/2011, de 04 de julho de 2011, não apresenta com clareza um conjunto de objetivos e metas exeqüíveis considerando-se tempo e meios para sua realização. O que vem sendo efetivadas são ações isoladas e apoio aos programas de formação de docentes e pessoal de apoio disponibilizados pelo governo federal.

A seguir apresentamos, inicialmente, um panorama histórico acerca da constituição da legislação municipal e os dispositivos que tratam da educação; e, em seguida, enfocamos o processo de elaboração da Lei que cria o Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu.

### 3.2- O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL: A INTENÇÃO QUE NÃO SE TRANSFORMOU EM GESTO

Um marco histórico para o estudo da autonomia municipal e a construção dos marcos legais que tem evidenciado o processo de organização dos municípios brasileiros, alçados a condições de entes federados autônomos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 – que introduziu profundas alterações rumo a um novo horizonte para ordenamento constitucional, ampliando-se a autonomia política, administrativa e financeira -, foi, inicialmente, o processo de

construção e implantação das Leis Orgânicas Municipais (LOM)<sup>19</sup>. Desde então, tencionou-se a uma intensa multiplicação de normatizações neste âmbito que vem demonstrando a complexidade dos procedimentos de institucionalização amplamente aceitos ou acentuados como condição impar para a governabilidade local, apoio técnico e financeiro por parte da União, para implantação de políticas públicas, mera exigência legal, dentre outros.

Resende (2008) reflete que dentre todos os textos legais que emanam da construção da comunidade local “não há dúvida de que a Lei Orgânica é o mais importante, uma vez que deve estabelecer as diretrizes básicas da organização política do Município e os princípios retores da Administração Pública local” (p. 09). No entanto, por outro lado, no sentido de se definir ou não a LOM quanto uma “Constituição Municipal” paira sobre esta institucionalização uma verdadeira controvérsia doutrinária de natureza jurídica, que por ser uma lei promulgada e que não depende de sanção do Poder Executivo, esta Lei “goza de certa primazia e superioridade em relação às leis complementares, ordinárias ou delegadas, pois essa peculiaridade é típica de Constituição” (p. 29).

Mesmo que grande parte dos municípios brasileiros tenha, nos idos da década de 1990, promovido a construção de sua Constituição local, por meio da aprovação das Leis Orgânicas Municipais, tal processo se apresentou como medidas de construção de textos legais que atenderiam ao disposto constitucionalmente, que de forma indutiva traçaram os rumos das localidades em meio a continuísmos de políticas locais oligárquicas e que forçadamente teria que se ajustar aos brados de democratização da coisa pública. Neste contexto, a aprovação pura e simples de uma Lei Orgânica Municipal não foi garantia de que se instalassem nos municípios brasileiros claros e efetivos processos de vivência democrática e participação política consciente e comprometida da população para uma nova organização social.

---

<sup>19</sup> A CF de 1988 assegurou aos municípios competência privativa para elaborar e aprovar a Lei Orgânica Municipal, instituído por meio do Artigo 29 que previa, dentre outras questões que o Município reger-se-á por lei orgânica a ser aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal e promulgada desde que atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na do Constituição do respectivo Estado. Por outro lado, vale ressaltar que, pela exigência constitucional de se acatar tais preceitos e por outras limitações impostas constitucionalmente, Resende (2008) menciona que “o legislador municipal não é totalmente livre para elaborar a Lei Orgânica, pois deve acatar os princípios da Constituição da República, da Constituição Estadual e os preceitos mencionados” (p. 34).

Ao longo dessa construção, o que se constatou em diversos municípios foi a formulação de textos legais que se tornaram cópias fidedignas do texto constitucional de 1988, no que se diz respeito ao âmbito educacional. Além disso, em estudo recente vem se verificando que

disposições aparentemente novas são, na verdade, cópias de modelos de LO, pois as mesmas formulações e os mesmos equívocos se repetem em dezenas delas, o que permite levantar a hipótese de que os modelos tenham sido fornecidos por consultorias especializadas em vender “pacotes” legislativos ou por partidos políticos. No máximo, os vereadores se limitaram a selecionar itens desses pacotes e acrescentar uma ou outra disposição para atender a algum interesse pessoal, local ou de grupos (DAVIES, 2010, p. 859).

Há fortes evidências do “desinteresse, desconhecimento, incompetência ou comodismo dos legisladores e da população” (op. cit., p. 859). É difícil depois de décadas da promulgação da LOM do município pesquisado buscar evidências de fatores semelhantes, mas, por outro lado, o que se tem visto, não somente no tocante ao campo da educação, mas em todos os âmbitos de determinações da Lei, é a permanente falta de divulgação do que se encontra nela previsto, a completa falta de regulamentação de muitas matérias, além de dispositivos que já à época de sua promulgação destoavam do próprio texto constitucional e outros que não evidenciam a busca pela democratização da educação, como por exemplo:

- a) a equívoca definição da possibilidade de inserção de pessoas de 14 anos de idade da zona rural do município na Educação de Jovens e Adultos no ensino noturno (LOM, Art. ), aspecto que na própria CF de 1988 em seu Art. 208 define o ensino noturno para os que não tiveram “acesso na idade própria”;
- b) em nenhum momento, o texto da LOM de Igarapé-Açu se refere à necessidade ou importância de elaboração de um Plano Municipal de Educação que venha definir metas e objetivos para a organização e desenvolvimento da educação em nível local;
- c) sendo uma lei criada após aprovação da CF de 1988 e da Constituição do Estado do Pará de 1989, a mesma simplesmente não poderia descartar entre os princípios de ensino o da gestão democrática do ensino público definido nestas leis, respectivamente no Art. 206 e Art. 273;

- d) não se encontra no texto dessa lei qualquer referência à institucionalização do Sistema Municipal de Ensino em lei específica, da mesma forma que este apresenta uma visão limitada de sistema de ensino e a ideia de colegiado educacional restritivo ao âmbito das unidades escolares que terão as funções que hoje são desempenhadas pelo CME.

Mesmo que a LOM do município de Igarapé-Açu tenha sido aprovada no ano de 1990 e que, dentre outros dispositivos na área da educação, buscava atender ao disposto na Constituição Federal de 1988 em termos de concepção de educação, princípios do ensino e sua formação de organização, pelo menos durante um período de dezenove anos - de 1990 a 2009 - não se viu, nos governos que estiveram no poder em nível local, qualquer iniciativa de se promover regulamentações e/ou de construção de mecanismos, pelo menos no âmbito legal, que vislumbassem alguma tentativa de se instalarem processos democratizantes na gestão da educação municipal.

A lei municipal presumia, dentre outros aspectos uma “educação baseada nos princípios da democracia [...] e reflexão crítica da realidade” (Art. 174), que, no entanto, não previa a gestão democrática dentre os princípios em que assentariam o ensino, como na CF de 1988. Intencionalmente ou não já se via um nítido intuito dos legisladores em antecipar o que se veria nos anos seguintes? Tal propósito se apresenta evidente se analisarmos que no lugar da definição da gestão democrática com claros mecanismos para sua efetivação, o que se tem é a definição do “direito de organização autônoma dos diversos segmentos da comunidade escolar” (Art. 175, VII) enquanto um disposto na lei que mais se aproximaria de uma tentativa de democratização da educação em nível local, de forma vaga e inconclusa.

A democratização da gestão requer a definição de claros mecanismos que possibilitem a participação política intensa e comprometida. Não deveria se assentar em critérios vagos e nem em proselitismos estanques. Para Mendonça (2001), leis específicas que são criadas em nível local, como a LOM, enquanto instrumentos legais, poderiam se constituir “como manifestação legislativa mais completa do entendimento das autoridades sobre a maneira pela qual a norma constitucional se aplica ao sistema público de ensino de sua alçada” (p. 86). No entanto, o que se viu no município estudado foi a definição de uma lei estanque e que durante duas décadas não proporcionou qualquer iniciativa e, nem tampouco, a sua necessária

legislação complementar que possibilitasse dar maior sustentação aos encaminhamentos a serem efetivados para a organização da educação municipal que qualificasse a educação local e desse aos municípios a possibilidade de se ver processos assentados na valorização da pessoa humana e na aprendizagem como fator humanizador. Exemplo do que falamos se observa no que se viu (ou não viu) nos anos que se seguiram à aprovação da LOM de 1990.

Vejamos: mesmo que a lei municipal tenha previsto a organização da educação municipal por meio da construção do seu sistema municipal de ensino “respeitadas as diretrizes e bases fixadas pela legislação federal e as disposições supletivas da legislação estadual” (Art. 177), durante vinte e um anos a partir da data de aprovação da LOM de Igarapé-Açu não se tomou qualquer iniciativa para, pelo menos, se deliberar uma lei complementar que definisse de forma contundente como ocorreria sua institucionalização. Portanto, mesmo que em nível local já se havia feito a opção pela existência de um sistema de ensino autônomo, como definido anos depois pela LDB<sup>20</sup>, não se tomou qualquer medida prática para sua institucionalização e implementação.

Outro aspecto intrigante neste texto legal é que na tentativa de se definir o que compunha o sistema municipal a lei destoa de uma concepção mais abrangente de SME, resumindo-o a “serviços de Assistência Educacional” e “entidades que congregam professores e pais de alunos” (Art. 178, I e II). Se pensarmos o Sistema de Ensino quanto um todo organizado e resultante de uma “unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante” (SAVIANI, 2000, p. 80), percebemos que a expressa definição dada pelos legisladores locais se mostra vaga e inadequada. Se fossem conhecidas as percepções que se tem a este respeito no sentido de se ampliar o entendimento acerca desta organização, seja em nível local ou nacional, tal reducionismo poderia ter sido evitado. De fato, os legisladores poderiam ter, pelo menos, se aproximado do entendimento de que

---

<sup>20</sup>Vale ressaltar o que anteriormente analisamos, em seu Art. 211 a CF de 1988 já previa a organização da educação brasileira por meio de sistemas de ensino em regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. No entanto, a atual LDB evidencia a autonomia dos municípios brasileiros em criar um sistema de ensino autonomia ou então “optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (Art. 11,).

o sistema é um produto da atividade sistematizadora, o sistema educacional é resultante da educação sistematizada. Isso implica, então que não pode haver sistema educacional sem educação sistematizada, embora seja possível esta sem aquele. [...] Ora, o sistema – já que implica uma intencionalidade – deverá ser um resultado intencional de uma práxis intencional. E como as práxis intencionais individuais conduzem a um produto intencional, o sistema educacional deverá ser o resultado de uma atividade intencional comum. Mas como se poderá passar de uma atividade intencional individual à atividade intencional comum? É aqui que entra o papel da teoria. Sem uma teoria educacional será impossível uma atividade educativa intencional comum. Com efeito, o homem comum, imerso no cotidiano, é incapaz de ultrapassar o domínio do prático-utilitário para perceber as implicações e conseqüências de sua própria atividade prática (SAVIANI, 2000, p. 84-85).

Ora, se formos mais adiante, a partir do entendimento acima descrito, a definição que se apresenta na LOM para a composição do SME evidencia a falta de determinações para se alicerçar um conjunto de condições indispensáveis para a constituição de fato de um sistema educacional a partir da situação histórico-geográfica: o município de Igarapé-Açu com todas as suas contradições, sua estrutura educacional formada ou a ser repensada, as percepções dos sujeitos que o compõe, o arcabouço legal que lhe deva dar sustentação, dentre outros. Pois, como expressa Saviani (2000), para se ter tais condições é preciso se ter “a) consciência dos problemas da situação; b) conhecimento da realidade (as estruturas); c) formulação de uma pedagogia. (p. 87)”.

Por outro lado, o que se poderia ter como um manifesto indicador de uma perspectiva de democratizar a gestão da educação, por meio da definição de instâncias colegiadas, se evidencia por dispositivos confusos, de cunho centralizador e a serviço do poder público municipal. Ora, se se define o CME, enquanto instância normativa do sistema municipal, a própria lei não lhe pode tirar a autonomia que ao longo dos anos foi se constituindo enquanto maior ganho para este importante órgão de construção e organização da política educacional local.

No entanto, visualizamos um texto legal que contradiz a própria perspectiva de se promover a democratização da educação e reflexão crítica, quando se define o secretário de educação como “membro nato”, que quanto órgão normativo deverá meramente “estabelecer interpretação legislativa” e, uma das mais contraditórias dentre todas as medidas, ao definir o CME quanto uma primeira instância para aprovação do chamado “plano normativo da educação” (Art. 177, I) que deverá ser



elaborado pelo Poder Executivo, entendida como a instância majoritária a quem caberá a definição final do plano.

A LOM, por meio de um texto que apresenta certa confusão textual, também prevê a instalação de conselhos escolares lhe dando a prerrogativa de órgão de “avaliação e controle do sistema de ensino” (Art. 177, II) sem evidenciar claramente em quais contornos tais atribuições seriam devidamente implementadas. Não se evidenciar qualquer tipo de vinculação de tal instância a uma perspectiva democratizante de gestão na escola pública, da mesma forma que se intenciona sua instalação mesmo em entidades particulares desde que estas recebam “auxílio financeiro ou bolsas” do Poder Público Municipal. O funcionamento dos conselhos escolares deveria ser regulado por meio de uma legislação complementar, deixando-se evidente sua forma de constituição. No entanto, somente no ano de 2010 é que uma lei específica foi criada com tal finalidade, como analisaremos depois.

Na análise que vem sendo feita acerca do Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu, a sua vaga definição posta na LOM, a falta de regulamentação nas décadas seguintes e a quase ausência de normatizações anteriores à criação desta lei demonstram que deve haver um fator motivacional imperativo para que o município se defina enquanto um SME que proporcione a organização da educação municipal de forma continuada, sistemática e qualificada. O legislativo municipal não possui registros de leis específicas que tenham tentado a organização da educação a partir de uma base legal que lhe desse sustentação. O que se viu por muitos anos foram preocupações com denominações de escolas e tão somente uma lei da década de 1970 que criou a então Secretaria Municipal de Educação e Cultura, mas que, no entanto só se intencionou lhe dar denominação.

O descompasso que se observa nos anos após a criação da LOM pode ser visto pelas discontinuidades, em que projetos para educação local não eram levados à frente pelas mudanças de governos; a cada governo, a Secretaria Municipal era organizada e estruturada de formas completamente distintas ao ponto de seu funcionamento e sua estrutura em nada se remeter aos direcionamentos do governo anterior; a inexistência de arquivos, publicidade de ações e setores que dessem conta da vida funcional dos servidores e da vida escolar dos alunos; com a completa ausência de critérios para a definição de gestores municipais, sem se levar em conta a formação ou a necessária idoneidade de pessoas a ocuparem cargo tão exigente; as definições eram tomadas sem qualquer preocupação com sua fixação,

por meio de portarias que lhes dessem legitimidade perante a comunidade escolar e local e os órgãos de acompanhamento e controle; funcionamento em locais diversos não havendo preocupação com o funcionamento em local próprio que permitisse a guarda de materiais e arquivamento de documentos; dentre tantos outros fatores que demonstram a inexistência de uma organização efetiva que desse materialidade ao SME e se garantisse, tomando-se por base a acepção de Cury (2000, p. 13) “o desenvolvimento da educação escolar materializada por meio de instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente”.

O primeiro passo concreto que o Município deu para a efetivação do processo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino e todos os seus desdobramentos se deram a partir de preocupações quanto a constituição do Plano Municipal de Educação, em que os diversos municípios paraenses ainda não haviam construído, mesmo com a promulgação da Lei 10.172/2001 que instituiu o Plano Nacional de Educação. Segundo Relatório de Elaboração do PME, no ano de 2009 os municípios paraenses foram convocados pelo Ministério Público a iniciarem sua construção, sob pena de serem responsabilizados por não definição em Lei. Pois, o que se viu até o ano de 2008, foram poucos municípios com leis aprovadas para criação de PME, como mostram os dados estatísticos que remontam a este período (Tabela 13):

Tabela 13- Situação do Estado do Pará quanto à existência do CME, do SME e do PME, referente aos municípios cadastrados

Estado	Total de Municípios	Municípios cadastrados	Ato legal que cria o CME	Ato legal que cria o SME	Ato legal que cria o PME
Pará	143	36 25%	24 67%	16 44%	07 19%

Fonte: SICME/MEC, 2008.

A partir de estudo realizado por Santos e Paz (2012), apresentamos na íntegra a tabela anterior cujos dados são extraídos do Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME/MEC), onde os autores observam que muitos municípios até aquele momento ainda não buscaram concretizar elementos que consideramos importantes para a melhoria das políticas educacionais locais, como a criação de Conselhos Municipais de Educação e Planos Municipais de Educação, “que podem conduzir a educação local a novos rumos no processo de

democratização da educação” (p. 294). Em meio a este cenário nos anos seguintes, muitos municípios paraenses, sob pena de sofrerem sanções públicas, iniciaram a construção do seu PME. No município pesquisado, mesmo que de forma equivocada, pois inicialmente o poder público local havia convidado um escritório de advocacia para iniciar, organizar e acompanhar tal processo, foi dessa forma que Igarapé-Açu com a preocupação de se criar o PME local deu início a um intenso processo de constituição de uma base legal que marcará todos os anos que se seguiram.

Esse recorte temporal foi importante até aqui para mostrar que a intenção e o gesto não são elementos que sempre andam juntos no processo de organização da educação pública e a definição de políticas educacionais. A intencionalidade é um fator que deve marcar o processo de institucionalização do SME e, por conseguinte, os procedimentos que irão delinear a forma de gestão a ser instituída e exercida no âmbito local, que estará carregada de ideias, percepções, falas e um jeito peculiar de promover a democratização da educação. Por outro lado, está a importância do gesto, das iniciativas, da participação consciente, da mobilização, do construído passo a passo, da vontade de se ver concretizado o que poderá alterar significativamente a organização local e legitimando-se os processos decisórios que acarretem a continuidade de um processo que beneficie a qualidade desejada e socialmente reconhecida. Elementos estes que poderão ser vistos quando se começa a fazer a opção pela montagem de um aparato legal que dê sustentação à organização da educação municipal, mesmo com intensos avanços e recuos, como veremos a seguir.

### 3.3- A OPÇÃO PELA CONSTRUÇÃO DE DIRETRIZES LEGAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: ASPECTOS DA EXPERIÊNCIA LOCAL

Um aspecto que vem sendo debatido e enfrentado nas últimas décadas com as intensas mudanças na forma de organização dos sistemas de ensino e a necessidade de constituição de políticas públicas efetivas, principalmente em nível local, é que medidas precisam ser tomadas para que as instituições públicas no âmbito da educação promovam processos democráticos efetivos e assegurem maior efetividade da gestão pública. Se a Constituição Federal de 1988 introduziu

mecanismos de participação social e abriu o caminho para que os sistemas de ensino promovam a gestão democrática na educação, enquanto princípio de ensino e, em seguida, a LDB reforça a necessidade de se constituir em formas de definição do caráter, composição e competência dos mecanismos de gestão, tais preocupações passaram a estar no centro da organização da educação municipal a serem evidenciadas por meio de estratégias de descentralização, adoção de mecanismos democratizantes, a efetivação do controle social e a busca por dispositivos que promovam ou ampliem a participação social de pessoas e organizações envolvidas para atuarem enquanto sujeitos políticos nos processos de tomadas de decisões e gestão pública, dentre outras.

De forma mais intensa em alguns sistemas de ensino e em outros nem sequer assegurando tais disposições por meio de uma base legal, o tema da participação da sociedade continua estando no cerne dos processos de formulação e acompanhamento de políticas públicas em nível local, o que nos remete a analisar de que forma os sistemas de ensino tem se esmerado para realizar tal intento e se de fato há a efetivação de práticas de inclusão dos cidadãos e entidades sociais nos processos decisórios. Segundo Jacobbi (1999), a participação social vem sendo há muitas décadas institucionalizada dentro dos marcos da democracia representativa.

A participação popular se transforma no referencial de ampliação de possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado. Entretanto, o que se observa é que, em geral, as propostas participativas ainda permanecem mais no plano da retórica do que no da prática (JACOBBI, 1999, p. 32).

No entanto, mesmo se constituindo enquanto mecanismo fundamental para a superação de processos centralizadores, elitistas e patrimonialistas e a necessária constituição de efetivos mecanismos para a democratização via ampla participação da sociedade o estudo se refere à existência de escassas “experiências de gestão municipal que assumem, de fato, uma radicalidade democrática na gestão da coisa pública, assim como ampliam concretamente o potencial participativo” (op. cit. p. 32). Na esteira dessa incoerência se encontra os municípios pertencentes à Microrregião Bragantina do Estado do Pará em que se localiza o município de Igarapé-Açu, cujo SME é o nosso foco de atenção. Como vimos na parte inicial deste capítulo,

somente um município dentre os 13 que compõem tal espaço geográfico se preocupou, pelo menos na elaboração de atos legais que dessem sustentação à organização da educação municipal, em envidar esforços para a instituição por meio de ato legal do seu SME.

O aprofundamento dos processos democráticos em nível local requer uma nítida vontade política para sua construção e execução, que, para tanto, torna-se necessário que a participação social se caracterize enquanto um importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil e a percepção “do seu impacto na ampliação da capacidade de influência sobre os diversos processos decisórios em todos os níveis da atividade social e das instituições sociais” (op. cit. p. 37). Dessa forma, essa pode ser a expressão do que vem sendo instituído no SME foco de nossa atenção, mas que, no entanto, a análise do que vem sendo efetivada pode evidenciar as dificuldades, as tensões, os percalços e a não efetivação do que, coletivamente ou não, vem sendo estabelecido.

A participação se torna um meio fundamental de institucionalizar relações mais diretas e flexíveis e transparentes que reconheçam os direitos dos cidadãos; assim como de reforçar laços de solidariedade num contexto de pressão social e polarização política na direção de uma cidadania ativa que disponha dos instrumentos para o questionamento permanente da ordem estabelecida. [...] A participação na gestão da coisa pública, enquanto corretivo das limitações da democracia representativa, possibilitam, pelo menos em tese, o engajamento da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais e dos negócios públicos (JACOBBI, 1999, p. 31).

Tal entendimento requer uma forma diferenciada de se compreender o sistema educacional, em que os sujeitos que o compõe e que vivenciam a realidade local não mais se subordinem à lógica de um sistema classificatório, cujas relações hierarquizantes levam à subordinação, à dominação àqueles que detêm os mecanismos de poder. Almejar uma visão de totalidade em que estejam as pessoas “reciprocamente interrelacionadas, com papéis e abrangência de responsabilidades distintas, mas com igual estatura e dignidade, estabelecendo relações baseadas no reconhecimento da igual condição humana do outro” (BORDIGNON, 1993, p. 135).

Para os fins a que se propõe o presente estudo, encontramos dificuldades para localizar registros escritos que pudessem dar conta de uma intencionalidade mais explícita; de uma concepção teórica em que se tenha baseado a iniciativa de

formar um sistema educacional público condizente com a realidade vivenciada; se a necessidade de mudanças se constituiu quanto uma das prerrogativas para levar a cabo uma união de esforços para a construção de um todo mais organizado; se havia movimentos locais dos trabalhadores da educação e da sociedade civil organizada que reivindicassem melhorias para as condições de trabalho e de aprendizagem e de se assegurar em termos legais a ampliação de direitos e deveres; se houve iniciativas para a efetivação de formação não apenas dos agentes públicos, mas de toda a sociedade local que poderia ser abrangida.

O que inicialmente podemos afirmar pelos registros escritos que localizamos é que, partindo-se ou não das premissas anteriormente apresentadas, o passo concreto para a constituição de um todo organizado e sistematizado em nível local, foi dado por iniciativa da SEMED que iniciou o movimento para construção do primeiro Plano Municipal de Educação de Igarapé-Açu no ano de 2009<sup>21</sup>. Tal iniciativa se deu com a constituição da Comissão Executiva da Educação Municipal (CEEM), por meio do Decreto Municipal nº 050, de 28 de maio de 2009, composta por representantes da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC<sup>22</sup>), professores, técnicos pedagógicos e representantes do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Pará – Subsede Igarapé-Açu.

Esta Comissão teve por objetivo promover a coordenação, a supervisão e o assessoramento do processo de elaboração do Plano Municipal de Educação, desde o cronograma, a constituição das comissões, o planejamento de todas as etapas, a análise do material proposto pelas comissões, até a revisão do texto do PME e a elaboração do projeto de lei. Também se constituía como incumbências: a) promover, juntamente com a SEMEC, a participação ampliada da comunidade escolar e local na elaboração do PME; b) promover estudos, Plenárias Municipais, debates, mini-conferências escolares e elaboração final do Anteprojeto de Lei do PME a ser encaminhado ao Executivo Municipal a partir das proposições da

---

<sup>21</sup>Destacamos que no período que compreende os anos de 1990 – ano de aprovação da LOM – e o ano de 2009, teremos no ano de 1997 somente duas leis que se destinam a criar o Conselho Municipal de Alimentação Escolar e o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, como exigência nacional para o repasse de recursos; no ano 2000, uma lei que cria a Conferência Municipal de Educação, e faz referência ao Conselho Municipal de Educação e ao Plano Municipal de Educação, que permaneceu no papel; e em 2007 a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento Social do FUNDEB.

<sup>22</sup>No período em que a CEEM desenvolveu suas atividades o órgão gestor da Rede Municipal de Ensino ainda se denominava SEMEC – Secretaria Municipal de Educação, que nesta ocasião ainda respondia pelas ações voltadas à organização de atividades culturais mais amplas no município.

comunidade igarapeaquense; c) organizar, juntamente com a SEMEC, a I Conferência Municipal de Educação. Além disso, há uma prerrogativa que se destaca e nos interessa para este estudo quando se estabelece que tal comissão também deveria promover “esforços para a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, a criação do Conselho Municipal de Educação e do estabelecimento de regras da gestão democrática do ensino público” (Artigo 5º, Decreto Municipal nº 050/2009).

O executivo municipal define assim o primeiro mecanismo legal para se iniciar também o processo de institucionalização de sistema educacional, a ser baseado a partir de uma perspectiva de gestão democrática e da fundamental importância de se criar um colegiado educacional de abrangência municipal. Mesmo que entendamos que os “esforços” de tal Comissão deveriam estar explicitamente voltados para a proposição coletiva de normas, instrumentos e condições em que tal poderia se estabelecer, por meio da discussão de um conjunto de propostas a serem encaminhadas para as instâncias competentes. Entendemos que é evidente que a mesma não deveria ter sido instituída com estes “poderes” para “promover” tal institucionalização, criar o Colegiado local ou estabelecer regras para a gestão democrática. Podemos estar aqui diante de um exemplo de uma normativa que se esmera em estabelecer algo exagerado que destoa de prerrogativas inerentes a este tipo de constituição de um grupo de pessoas que deveria ter como missão precípua congregar pessoas, promover amplas discussões e debates, definir mecanismos para ampliação de tomadas de decisões, auxiliar as instâncias de poder na proposição de normas construídas coletivamente e que venham se constituir enquanto textos fundamentais para a definição do texto legal propriamente dito, dentre outros.

Uma primeira conclusão que se pode tirar é a vontade de se definir, por meio da participação da sociedade uma ampla construção de um sistema educacional, que por décadas sequer foi almejado pelos que detinham o poder para evidenciar sua construção em nível local. Ou mesmo, não havia mobilização social local que se voltasse para a luta por uma organização municipal em sintonia com os projetos em disputa a partir das reformas que vinham sendo instituídas em nível nacional e que atingiam sobremaneira os municípios brasileiros. Da mesma forma, apresentou-se naquele momento como único projeto local contrário ao imobilismo e pessimismo que ainda tomava conta de todos os que estavam direta ou indiretamente envolvidos

na educação municipal, e como única proposta viável e concreta e, quem sabe, que viabilizasse uma articulação necessária com a luta pela qualidade e pela democratização da educação.

Entendemos que o processo de constituição do SME deverá estar baseado em um processo dialógico em que pessoas, entidades e instâncias de poderes constituídas poderão estabelecer as teses em que se assentarão as propostas de educação e de gestão que tragam responsabilidade e melhorias prioritárias a todos. Da mesma forma que algumas preocupações devem ser consideradas quando há essa opção, como nos apresenta Bordignon (2009)

Inicialmente, convém refletir sobre a natureza do processo de institucionalização do Sistema. Um processo instituinte, especialmente na ordem das políticas públicas, fundamenta-se em valores a serem legitimados e formalizados por meio de normas. A norma é um processo de autocriação social, ou autoinstituição, a partir dos valores básicos que dão sentido e identidade a uma sociedade ou comunidade e orientam sua ação. Assim como o processo de institucionalização da educação brasileira se funda nos valores nacionais, o processo de institucionalização do Sistema Municipal de Educação deve representar a tradução local desses valores e a afirmação de outros próprios à realidade do município (p. 37-38).

O significado de tal intento e o sentido que levará a sua criação são preocupações pertinentes quando se almeja um processo de (re) estruturação da educação municipal que possibilite alcançar níveis mais elevados de participação, melhorias da aprendizagem, vivências democráticas e a qualidade tão almejada que perdure por inúmeras gerações de pessoas, pois como afirma Bordignon (2009, p. 39) a criação do Sistema Municipal de Educação (SME) se insere no processo de gestão democrática da educação, além de se ter presente a concepção de educação que se tem ou se almeja, a dimensão da nacionalidade, o contexto regional e o conhecimento da realidade local, que experiências se tem acumuladas e a autonomia do município. Mas, para que tal processo se inicie de forma consciente, democrático, sistemático e busque a consolidação da autonomia local é imprescindível que diversos fatores estejam presentes desde o seu início. Para tanto, além dos já acima mencionados, destacamos como imprescindíveis:

- a) uma ampla MOBILIZAÇÃO popular que dê conta de abranger números cada vez mais significativos de pessoas interessadas em participar de um processo coletivo de construção de uma proposta educacional que de fato



- promova a autonomia municipal e o aumento das possibilidades de participação nas tomadas de decisões e o controle social mais efetivo;
- b) um PLANEJAMENTO adequado que possibilite a antecipação dos passos a serem dados e, se necessário, sua constante revisão para que durante sua execução dê conta de outros elementos que poderão ser inseridos num processo que pode se diferenciar dependendo de cada realidade a que se propõe ser executado;
  - c) um processo AVALIATIVO e CONSULTIVO inicial que dê conta de diagnosticar a situação em que se vivencia em cada localidade e perceber se todos possuem ou não o entendimento de que melhorias tal criação poderá trazer para a educação em nível local;
  - d) uma ampla FORMAÇÃO dos sujeitos que estarão envolvidos desde a organização da equipe que inicialmente estará à frente da organização e planejamento das ações que levarão à proposta de institucionalização e daqueles que deverão ter a clareza dos benefícios que tal medida importará à localidade envolvidas, que desafios serão enfrentados, que teorias estarão subjacentes a este trabalho de implantação democrática de um processo e o que importará ao município passar a ter a competência para definir e executar normas e diretrizes educacionais próprias, dentre outros fatores que passarão a estar na pauta formativa;
  - e) definição dos espaços em que se darão os processos de discussões, proposições e sistematizações das propostas: comissões, plenárias, fóruns, seminários, reuniões específicas e conferências; além das formas de veiculação das informações que se queiram ampliar para toda a comunidade envolvida, promovendo-se, assim, a divulgação do que está sendo efetivado.

Se considerarmos a imprescindibilidade dos diversos elementos apresentados anteriormente, visualizamos que o trabalho efetivado para a construção democrática da primeira versão do Projeto de Lei para a criação do Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu se deu em muitos momentos de forma ampla e em outros deixou a desejar, em diversos fatores. Os relatórios dos trabalhos da comissão assinalam como pontos positivos a própria formação da comissão que mostrou preocupações em abranger um número significativo de pessoas e instâncias, mesmo que deixasse a desejar quanto à participação de outros setores como a saúde, a ação social e os

conselhos; buscou-se a formação de uma equipe que estivesse atenta às nuances do processo que ora estava sendo apresentando; promoveu diversos espaços para debates e construção de propostas como diversas plenárias municipais, duas conferências municipais de educação, um seminário sobre gestão democrática, pré-conferências em diversas escolas e localidades municipais; ampla liberdade para o planejamento e a execução das ações, sem interferência dos poderes locais constituídos; a sistematização das contribuições que se consubstanciou em duas minutas de projetos de leis para criação do SME e PME que foram recebidas pelo executivo municipal e encaminhadas ao legislativo sem nenhuma mudança no texto apresentado após a realização da conferência municipal.

Negativamente, tem-se a ausência de articulação com diversos setores como as áreas da Saúde, Assistência Social, a iniciativa privada, o meio ambiente; a falta de definição de uma equipe de sistematização que possibilitasse um melhor aproveitamento quanto aos registros das atividades que foram realizadas; a falta de espaços físicos que possibilitasse melhores condições para acolhimento de pessoas, discussões e realização de atividades de grupo e da própria comissão; quase ausência de instrumentos de divulgação das atividades (cartazes, folders, anúncios); falta de clareza quanto aos investimentos necessários para o desenvolvimento dos trabalhos; a efetivação de um trabalho que se voltou mais para as discussões das questões referentes à Rede Municipal de Ensino, deixando-se de lado um trabalho que pudesse discutir questões relacionadas ao território municipal, envolvendo o âmbito da educação municipal, da estadual, da iniciativa privada e instituições de educação superior. Este último fator requer bastante atenção, pois em sua maioria os documentos legais que foram fruto desse trabalho estão voltados quase que exclusivamente para questões relacionadas ao âmbito restrito da organização da rede de educação municipal, o que poderia dificultar um trabalho de cunho sistêmico mais articulado.

Além da nítida falta de mobilização de outros setores houve a ausência de participação de diversas categorias envolvidas nas questões educacionais como alunos, pais de alunos e organizações da sociedade civil, o que inviabilizou um trabalho mais consistente que evidenciasse a percepção desses sujeitos imprescindíveis no âmbito da elaboração e execução de políticas educacionais. Dessa forma, a falta de maior mobilização dos sujeitos demonstrou grande despreparo tanto por parte da comissão, quanto por parte do poder público

municipal constituído, que não incluiu tais categorias desde o momento de se conceber a equipe de trabalho, que também ficará evidente durante a realização de diversas atividades (CEEM, Relatórios, Projetos e Atas, 2009/2010).

A composição da comissão, legitimada por meio de decreto do executivo municipal, se encontrava definida a partir de uma constituição por meio de entidades e/ou representação dos poderes públicos constituídos. O que se tem é uma equipe composta por pessoas indicadas sem se deixar evidente os critérios destas escolhas e que, segundo informações da Secretaria Municipal de Educação e dos relatórios da CEEM os integrantes advém das seguintes categorias: técnicos-pedagógicos representantes do Poder Executivo Municipal; representantes do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Pará (SINTEPP); representantes dos professores da rede pública municipal; e representantes dos diretores das escolas públicas municipais. Não havendo nenhuma representação dos profissionais de apoio das escolas públicas.

Também será sentida nessa construção a ausência de um trabalho mais articulado e extensivo às características da educação do campo. Reflexo disso será a não participação de pessoas envolvidas na educação das comunidades do campo, a tímida divulgação dos trabalhos e presença dessas comunidades na realização de reuniões e pré-conferências, além da inexistência de grupos específicos de trabalho que dessem conta da análise das peculiaridades desse âmbito da educação tanto na esfera da organização da Comissão Executiva da Educação Municipal como também nas estratégias pensadas para as conferências municipais. O resultado disso será verificado na inexistência, por exemplo, de diretrizes, discussões, objetivos e metas específicas e estratégias para o enfrentamento dos problemas que envolvem a educação do campo no âmbito do texto do PME local.

O problema exposto, anteriormente, se mostra mais preocupante se o analisarmos a partir das lutas que os movimentos sociais e estudiosos nesta área vem empreendendo nas últimas décadas, o que vem ensejando diversas conquistas que devem ser encampadas no contexto da constituição de um Sistema Municipal de Ensino e da definição de políticas educacionais que se deseja para todos os envolvidos no processo. Além disso, o Município já contava à época do início dessa construção com 59 escolas que compunham a RME e dessas 48 circunscritas na área de abrangência da educação do campo (Portaria Municipal nº 05/2011-SEMED), todas estas desenvolvendo suas atividades em turmas multisseriadas, o

que agrava ainda mais tal situação; além de que das 14 escolas pertencentes à Rede Estadual de Ensino, 07 se encontravam localizadas nesta área da educação (INEP/Censo Escolar, 2011).

A situação da educação do campo em nível local, ou melhor, o quase não envolvimento dos sujeitos que a compõe, sentido tanto no decorrer da organização dos trabalhos, na falta de sua mobilização, se evidenciou na ausência de diretrizes mais específicas a comporem os textos legais, que se mostra inaceitável do ponto de vista da estruturação e realização de ações que se dizem de cunho democratizante, deixar-se de lado um dos vieses tão imprescindíveis da educação local e nacional. Bordignon (2009) ao elencar princípios que deveriam orientar a ação de construção coletiva do SME, a este respeito nos diria que

O processo de criação do Sistema Municipal de Educação requer espaços para a participação, para o exercício de poder pelo cidadão. A vista do *todo* municipal, *contextualizado* no regional e nacional, requer a *expressão dos diferentes pontos de vista*: do Executivo, dos educadores, dos pais e estudantes e da comunidade local. A audiência à pluralidade das vozes torna o Sistema mais sintonizado com as aspirações e necessidades sociais (p. 41-42, grifos nossos).

Enquanto ação democrática, o projeto em construção deveria ter evidenciado maiores preocupações com o todo que compunha naquele momento a comunidade local. A falta desse esmero no trato com a busca pela ampla participação e ampliação da tomada de decisões se tornou evidente desde a constituição da CEEM da mesma forma nos momentos de encontros para discussões e eventos que se voltaram para as tomadas coletivas de decisões dos rumos que tomaria a educação local, visto quando analisamos as atas e listas de participações onde consta a maior participação de profissionais das escolas urbanas. Como veremos, mesmo que, por exemplo, as conferências se evidenciassem como os fóruns democráticos mais amplos, pois envolveram números significativos de pessoas, em tais momentos a organização não conseguiu envolver certas parcelas de sujeitos envolvidos no processo educacional (pais de alunos, alunos, comunidade do campo, iniciativa privada, instituições de ensino superior, etc.), houve falhas no processo de mobilização ou a comunidade local de fato não se mostrava até então interessada nesta participação ou não estava preparada e lhe faltava costume e vivência de participação.

No entanto, vale ressaltar que a CEEM empreendeu um importante trabalho voltado para a formação e planejamento de suas ações. Nos relatórios da comissão identificamos as temáticas e objetivos das formações e o conjunto de atividades planejadas pela comissão, que compõem o documento denominado de “Processo de institucionalização do SME, criação do CME e formulação do PME:

- a) As principais temáticas do processo inicial de formação foram: Bases legais e teóricas da institucionalização do SME; o papel do município a partir da CF de 1988; a criação do SME; aspectos da elaboração do Plano Municipal de Educação; definição das comissões e participantes; o processo de construção da educação municipal; a política de educação para o município; o Conselho Municipal de Educação: aspectos teóricos e legais para sua construção; gestão democrática da educação;
- b) Principais atividades desenvolvidas: encontros para formação; reuniões com as comissões de Trabalho (Instituição do SME; Elaboração do PME; Gestão Democrática); socialização dos estudos das subcomissões; organização da Primeira Audiência Pública sobre Educação Municipal; reuniões de sistematização;
- c) Principais objetivos definidos: desenvolver um amplo espaço de formação das Comissões que atuarão no processo de institucionalização do SME e discussões da política educacional local; desenvolver um amplo espaço de formação das Comissões que atuarão no processo de institucionalização do SME e discussões da política educacional local; encaminhar discussões e formulações dos documentos que servirão de base para as audiências ampliadas e textos a serem apresentados para deliberações na Conferência Municipal de Educação; sistematizar as discussões e relatórios das comissões que servirão de base para a formulação dos documentos e registro do processo de institucionalização do SME de Igarapé-Açu; sensibilizar e criar parcerias com outras entidades que poderão contribuir com o processo de construção da política educacional municipal; realizar interlocuções e receber contribuições para o anteprojeto de lei do SME e demais documentos/discussões, desenvolvidas na perspectiva do respeito aos direitos da população envolvida, pela participação cidadã e a inclusão social.

De todo modo, o trabalho efetivado pela Comissão se destaca de forma singular, inicialmente, com a realização da 1ª Conferência Municipal de Educação de Igarapé-Açu (1ª CMEI) no período de 01 a 02 de julho de 2009, instituída por meio do Decreto Municipal nº 051/2009, de 28 de maio de 2009, que possuía a intenção de promover um fórum legítimo que marcasse o início da construção do Plano Municipal de Educação de forma coletiva. Mas, que, além disso, assinalou significativamente a efetivação do processo de construção coletiva do arcabouço legal que passou a dar sustentação à institucionalização do Sistema Municipal de Ensino local.

O Município ainda não tinha vivenciado a realização de uma conferência ou evento similar que se propunha a congregar os diversos setores da sociedade e pessoas envolvidas e interessadas nas discussões mais amplas no âmbito da educação local e nacional. Procuramos verificar tanto nos registros da gestão municipal, em possíveis registros de realizações de eventos, e, até 2009 nenhum movimento mais amplo havia se evidenciado na área da educação municipal que possibilitasse a vivência democrática de um espaço de discussões e tomadas de decisões coletivas para os rumos da educação local. O que havia até este momento era uma intensa mobilização do movimento organizado dos trabalhadores da educação

O tema central em discussão foi: “Gestão Democrática da Educação Básica: do Plano Nacional ao Plano Municipal de Educação e a construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação”. Dentre os objetivos da 1ª CMEI estava o de lançar e mobilizar a sociedade local para construir o PME coletivamente, além de ampliar espaços de discussões sobre a política municipal de educação, perpassando pela promoção e o fortalecimento da gestão democrática do ensino público, enquanto princípio norteador para a conseqüente constituição do Sistema Municipal de Educação; promover um amplo debate acerca das temáticas propostas para a Conferência Nacional de Educação (CONAE), bem como definir delegados para representarem o município na Conferência Regional e Conferência Estadual de Educação; promover intercâmbio entre a sociedade civil e os profissionais da educação, discutindo-se temas educacionais com repercussões nacionais no qual o município tem sua parcela de influência; estudar ações que reflitam em mecanismos de uma política de gestão democrática com inclusão social.

Mesmo que o projeto definido para a realização deste espaço justifique sua realização como sendo uma “reunião de pessoas e a discussão de temas relevantes para a definição de uma política municipal de educação”, um momento para “deliberações coletivas e debates da realidade educacional local que promova ideias que tenham a concordância de todos” e um espaço para a socialização e o “encontro dos munícipes interessados em elevar a qualidade da educação e oportunidade da gestão municipal de ampliar a participação local nas tomadas de decisões coletivas” (Projeto da 1ª CMEI, 2009), a análise da programação e o relatório da realização da conferência demonstra que os resultados apresentados foram muito tímidos diante da proposta inicial que fora apresentada, pois, dentre outros fatores destaca-se:

- a) a programação apresenta-se organizada em somente em um dia e meio, com um tempo total de 12 horas para a realização de conferência de abertura, palestras e debates e realização de reuniões de Grupos de Trabalho para discussão dos temas da CONAE, a escolha de delegados e proposições a serem levadas para a conferência regional;
- b) a realização dos trabalhos se volta principalmente para as discussões da Conferência Nacional, do que para os direcionamentos que deverão efetivados em seguida para a construção do PME e SME;
- c) não houve espaços para discussões específicas sobre o foco central das ações que vinham sendo empreendidas pela Comissão, o foco no PME, SME e CME;
- d) os registros demonstram que, de forma geral, a participação se deu mais amplamente para algumas categorias: professores, diretores, Secretaria Municipal de Educação. Verifica-se que, mesmo havendo convites para um número significativo de entidades, tal participação não ocorreu; da mesma forma que a participação de pais de alunos, servidores de apoio e alunos se deu de forma muito tímida ou quase não existiu;
- e) o próprio relatório apresenta como principais dificuldades a serem revistas: a necessidade de ampliar a quantidade de dias do evento para haver mais debates sobre a educação municipal; promover maior divulgação entre as comunidades; programação necessita focar na discussão sobre a educação local; falta investir em material de divulgação: folders, cartazes, faixas e banners; realização de pré-conferências; buscar o envolvimento

de instituições como a União dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME), a Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) e Universidades. Algumas, mesmo convidadas, não compareceram.

Esses fatores tornam mais evidentes que dependendo das escolhas tomadas poderá haver um longo caminho entre as intenções e o que de fato se consegue efetivar para se ter um processo de democratização amplo, que alcance um número significativo de pessoas que se envolvam nas tomadas de decisões e se comprometam com os rumos das políticas educacionais locais. Inclusive quando defrontamos tais resultados com as intenções ainda propostas em termos de projeto ao se definir que tal Conferência se evidenciaria como “um instrumento democrático de participação de todos os interessados na definição, na avaliação e no acompanhamento da política educacional no âmbito do município”, o que não se viu pela discussão incipiente, a necessidade de ampliação dos tempos para avaliação da educação municipal e discussões de propostas viáveis para a realização de tal mudança. As estratégias que se escolhem para a concretização dos objetivos propostos poderá contrariar a ideia da busca pela promoção de

ações de fomento à autonomia e de fortalecimento aos mecanismos de tomada de decisão, e conseqüentemente dos processos de democratização da gestão da educação municipal. A articulação dos diversos segmentos sociais e institucionais do Município, comungando sonhos, intenções e responsabilidades no processo de elevação dos índices de desenvolvimento humano, com a educação de qualidade social de direito a todos (Projeto da 1ª CMEI, 2009).

Mesmo diante dos elementos expostos anteriormente, a realização da 1ª CMEI foi fundamental para se iniciar a discussão das questões educacionais neste município. A construção coletiva do PME se intensificou com a realização de Plenárias Municipais para se discutir todas as temáticas a estarem presentes no texto do Plano. Dessa forma, realizaram-se cinco Plenárias: Plenária Municipal da Educação Especial; Plenária Municipal da Educação de Jovens e Adultos; Plenária Municipal do Ensino Fundamental e da Educação Infantil; e Plenária Municipal sobre Valorização dos Profissionais da Educação. Além dessas Plenárias com temática específicas, a CEEM coordenou um conjunto de reuniões que foram realizadas nas Escolas-Polos e em três comunidades do município: São Luiz, Colônia do Prata e Porto Seguro. Tais reuniões também tiveram o intuito de alavancar discussões sobre



a educação municipal e coletar propostas para compor os objetivos e metas a serem apresentados na 2ª CMEI.

Todo este percurso culminou com a realização da 2ª Conferência Municipal de Educação de Igarapé-Açu (2ª CMEI), instituída pelo Decreto Municipal nº 011/2010, de 30/03/2010 e realizada no período de 07 a 09 de junho de 2010. Esta conferência teve como tema central: “Planejar a educação municipal e construir o Sistema Municipal de Ensino, suas diretrizes e estratégias de ação” e como propósito objetivo central:

a articulação dos diversos segmentos sociais e institucionais do Município para discutir, propor e aprovar o texto do Plano Municipal de Educação e do anteprojeto da Lei do Sistema Municipal de Ensino, a serem encaminhados ao Executivo Municipal e, em seguida, para a Câmara Municipal de Vereadores (IGARAPÉ-AÇU, 2010d).

Se tornando um fórum para ampliar a discussão sobre a educação municipal e discutir e aprovar o conjunto de objetivos e metas do PME, tal evento teve como objetivos a discussão e aprovação da proposta de criação do Plano Municipal de Educação e do anteprojeto de lei do Sistema Municipal de Ensino a ser apreciado pelo Executivo Municipal e posterior encaminhamento à Câmara Municipal de Vereadores; a promoção de um amplo debate acerca da educação municipal com o intuito de discutir e propor políticas educacionais que promovam o fortalecimento da gestão democrática do ensino público e a qualidade do processo ensino e aprendizagem; o intercâmbio entre a sociedade civil e os profissionais da educação, discutindo-se temas educacionais com repercussões nacionais no qual o município tem sua parcela de influência; além da busca pela ampliação da participação da comunidade escolar e local na elaboração do Plano Municipal de Educação.

#### 3.4- A CRIAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO E A INSTALAÇÃO DE UM AMBIENTE FAVORÁVEL À FORMULAÇÃO DOS TEXTOS LEGAIS

Como vimos anteriormente, a opção em formular e discutir conjuntamente com a comunidade local uma proposta de Lei para o Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu se deu a partir da constituição de um grupo de coordenação dos trabalhos, que por meio da formalização via decreto municipal se tomou uma decisão política de se criar o SME (Decreto nº 050/2009-PMI). Para Bordignon

(2009), o “Ato do Executivo” tem a função de dar mais “relevância política ao processo de criação do Sistema” (p. 44). A partir dos trabalhos da Comissão e por meio da realização das duas conferências municipais de educação em 2009 e 2010 se definiu a metodologia de trabalho a ser implementada, o cronograma e a forma de validação do projeto de lei para discussão e aprovação pelo legislativo municipal e sanção pelo Poder Executivo.

As conferências municipais se tornaram ambientes legítimos para a mobilização da sociedade local e tomada de consciência a respeito da importância deste processo para a organização e os rumos que tomarão a política educacional em nível local com a criação do SME. Concordamos com a afirmação de que se torna “democraticamente mais apropriado que a criação do Sistema ocorra por meio de lei municipal” (BORDIGNON, 2009, p. 44) e mais ainda se tal processo se desenvolva por meio da ampla participação popular em fóruns legítimos para este fim. No estudo em tela, a abertura proporcionada pelo Poder Executivo Municipal, que no ordenamento jurídico brasileiro possui a competência para tomar a iniciativa de encaminhar uma proposta de lei ao legislativo municipal, se tornou um importante viés democrático que se refletiu em todas as dimensões do trabalho efetivado.

A primeira versão da proposta de anteprojeto de lei de criação do SME que foi construída por comissão instituída a partir da realização da primeira conferência municipal foi apresentada e discutida durante a realização da 2ª Conferência Municipal de Educação de Igarapé-Açu (2ª CMEI), realizada no período de 07 a 09 de junho de 2010. A metodologia da conferência foi definida a partir da realização de pré-conferências, debates e constituição de grupos de trabalho imbuídos da função de se discutir o texto inicial apresentado. Na Plenária Final da 2ª CMEI foram apresentadas as primeiras proposições modificativas feitas pelo Grupo de Estudo da Lei do SME, sendo estas discutidas, aprovadas e que passaram a constar do Texto-Base em sua segunda versão. Também foi definida uma nova Comissão para dar continuidade ao processo de sistematização do texto final da proposta de Lei, sendo formada por pessoas dos diversos segmentos que compõem a comunidade escolar.

As ações que foram efetivadas e que favoreceram a criação da Lei Municipal nº 677/2010, de 30 de dezembro de 2010, inserem-se como importantes marcos para o processo de gestão democrática da educação no âmbito da educação municipal de Igarapé-Açu. A mobilização que se deu para intensificação da participação social balizou toda a fase de construção e discussão da lei do SME, os

registros mostram isso. Dessa forma, entendemos que assim sendo se fez a opção por um tipo de organização que poderá se constituir quanto o motor inicial para a viabilização de “políticas e gestão públicas mais sintonizadas com as aspirações e necessidades dos cidadãos, aumentando a possibilidade da melhoria da qualidade da educação” (BORDIGNON, 2009, p. 40).

Os poucos registros que se tinha até o ano de 2009 acerca do que vinha sendo praticado em termos de educação municipal dão conta do contrário, pois se via um trabalho efetivado sem um conjunto de normas que proporcionassem certa continuidade naquilo que se praticava; falta de atenção aos direitos sociais conquistados ao longo de décadas; centralização das decisões no âmbito da gestão do sistema; trabalho pedagógico com as unidades de ensino completamente desarticulado; falta de registros escritos de toda ordem, inclusive sobre a vida escolar dos alunos; inexistência de colegiados educacionais instituídos democraticamente e com atuação frequente; inexistência de carreira e regras claras para a remuneração dos trabalhadores da educação; falta de diálogo com as demais instâncias inseridas no processo educativo.

Tais fatores evidenciam a falta de interesse em se instalar o desenvolvimento de procedimentos democráticos e o apego a práticas centralizadoras. Nardi (2006) demonstra que o exercício da participação social tem sido negligenciada ao longo do tempo “seja em âmbito de planejamento consoante com suas necessidades, seja no plano de fiscalização e acompanhamento na esfera da educação municipal” (p. 64). Diante do exposto se conclui que

[...] a orientação de políticas públicas de educação para interesses coletivos significará um mecanismo importante para a valorização dos espaços municipais, quase sempre fadados a integrarem-se a políticas homogeneizadas, aqui incluídas as intervenções também praticadas por organismos internacionais, que no mais das vezes desconsideram a diversidade característica das regiões do país (NARDI, 2006, p. 64).

Evidente que entendemos que a definição da lei por si só não resolverá todos os males que vinham sendo sentidos pela maioria – e essa vem se constituindo enquanto tese central deste trabalho. No entanto o resultado de elaboração e tomadas de decisões de cinco anos (2010/2014) de trabalho tem se evidenciado como o mais importante marco legal na construção da política e gestão educacional local em mais de duas décadas pós-elaboração da LOM municipal de Igarapé-Açu. Por outro lado, a análise que vem sendo feita de todo esse processo vem dando

conta de que a constituição desses marcos legais não tem se evidenciado, em sua maioria, enquanto prática efetiva após a criação do Sistema Municipal de Ensino deste município, como veremos mais adiante. Isso sinaliza para o entendimento de que uma vez instituído o SME não se torna por si mesmo algo pronto e acabado, mas deverá se constituir enquanto construção permanente e de diálogo constante para que todos os seus sujeitos estejam “contaminados” com a vontade da participação política.

### **3.4.1- Gestão democrática na Lei do Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu**

O município pesquisado inicia o processo de institucionalização da gestão democrática enquanto política pública no início do primeiro mandato do atual governo municipal quando em 2009 encaminhou ao legislativo municipal a proposta de projeto de lei para criação do Sistema Municipal de Ensino. Dessa forma, a Lei Municipal de criação e implantação do sistema – Lei nº 677/2010, de 30 de dezembro de 2010, segundo relatório da 2ª Conferência Municipal de Educação, teve seu texto aprovado com 100% dos resultados obtidos nas discussões das plenárias dos grupos de trabalho e plenária final. Esta lei se consubstancia como o primeiro texto municipal que traz em seu corpo a proposta de implantação de formas mais explícitas de gestão democrática da educação e que se destaca por sua construção coletiva, segundo aspectos destacados no capítulo anterior deste estudo.

No entanto, é importante destacar que dois outros instrumentos de regulamentação trazem em seus textos aspectos que dizem respeito à democratização da gestão, cujas aprovações datam de período anterior à sanção da Lei do SME, com dispositivos inteiramente direcionados à RME e não a todo o SME. O primeiro é a Lei 662/2010 que estrutura o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Trabalhadores da Educação Pública da Rede Municipal de Igarapé-Açu. Mesmo não trazendo em seu texto a expressão *gestão democrática* três aspectos se destacam: pela primeira vez uma lei municipal estabelece a importância da “participação do *servidor* na elaboração e execução do Projeto Político-Pedagógico (PPP) da Escola” (Art. 1º, III, grifo nosso), ampliando o aspecto contido na legislação nacional acerca de tal participação voltada para professores e

comunidade local, pois, como veremos mais a frente, trata-se de um Plano Unificado para todos os servidores municipais e não somente para os docentes; a instituição de uma comissão de gestão do plano com finalidade consultiva e sugestiva dos assuntos que dizem respeito à carreira e remuneração dos servidores (Art. 33); e pela primeira vez se inclui o tema do provimento do cargo de direção escolar por meio de eleição em “processo seletivo direto e secreto” (Art. 48) e com a novidade de se incluir a eleição para a função de secretário escolar e integrante da gestão da unidade de ensino.

O segundo trata-se do Regimento Unificado das Escolas Públicas Municipais de Igarapé-Açu, aprovado por meio da Resolução nº 372, de 22 de dezembro de 2010. O regimento se encontrava no Conselho Estadual de Educação do Pará desde o ano de 2007 quando do início da implantação no município do Ensino Fundamental de 09 anos, não se encontrando qualquer referência nem no plano e nem tampouco nos registros da SEMED. No ano de 2010 foi instituída a Comissão Permanente do Ensino Fundamental por meio de portaria do então secretário municipal de educação que tinha como uma de suas prerrogativas analisar a proposta antes enviada ao CEE e redefini-la, o resultado do trabalho se deu com a aprovação do Regimento. Mesmo não tendo sido um texto elaborado e discutido amplamente, o texto não se refere à gestão democrática e a esse respeito enfatiza alguns aspectos, tais como: a elaboração coletiva de normas internas nas escolas; a participação da direção na elaboração do PPP; o conselho escolar enquanto órgão colegiado consultivo, deliberativo e mobilizador; e o PPP constituído como “instrumento de planejamento, elaborado pela comunidade escolar” (Art. 42).

A lei do SME evidencia em seu texto diversas preocupações a despeito de um processo de democratização em permanente construção. Destacamos a ênfase à educação que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino em instituições próprias, mediante regime de colaboração entre as diferentes esferas administrativas e a gestão democrática do ensino público municipal que observará os seguintes princípios: participação da comunidade escolar na elaboração, implementação, execução e avaliação da proposta pedagógica da escola; participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares; liberdade de organização dos segmentos da comunidade escolar; descentralização das decisões sobre o processo educacional; e elaboração coletiva do Projeto Político-Pedagógico (PPP) em cada unidade de ensino. Além disso, deixa-se claro e o entendimento de

que o CME é um órgão natureza colegiada com autonomia administrativa, para o desempenho das funções fiscalizadora, consultiva, deliberativa, normativa, propositiva, mobilizadora e de controle social, de forma a assegurar a participação da sociedade na gestão da educação do Município como mediador entre a mesma e o Poder Público.

A Lei do SME destaca em sua estrutura o segundo capítulo ao definir os *objetivos da educação municipal* apresenta que estes são definidos a partir dos *princípios e finalidades da educação nacional* (Art. 4º) onde não se reproduz textualmente o que está escrito na legislação nacional e estadual, da mesma forma que não traz a gestão democrática como um objetivo específico, mas fica assegurada a “autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola, a participação comunitária na gestão do Sistema Municipal de Ensino (Art. 4º, II).No entanto, possui em sua estrutura além da seção em que se institui o Conselho Municipal de Educação enquanto um órgão da administração do SME e uma seção onde se institui o Plano Municipal de Educação enquanto expressão da política educacional do município (Capítulo III, Seções II e III), em sua estrutura possui um capítulo específico que trata da gestão democrática do ensino público municipal:

Art. 61 – A gestão democrática do ensino público municipal, observará os seguintes princípios:

I – participação da comunidade escolar na elaboração, implementação, execução e avaliação da proposta pedagógica da escola, sobretudo dos docentes e pais e/ou responsáveis de alunos;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares;

III – liberdade de organização dos segmentos da comunidade escolar, em associações, grêmios ou outras formas, em consonância com as disposições pertinentes do regimento escolar;

IV – transparência e co-responsabilidade dos procedimentos pedagógicos, administrativos e financeiros, assegurados em graus progressivos de autonomia às instituições educacionais;

V – descentralização das decisões sobre o processo educacional.

Parágrafo Único – Integram a comunidade escolar os alunos, seus pais ou responsáveis, os trabalhadores da educação e demais servidores públicos em exercício na unidade escolar.

VI- elaboração coletiva do Projeto Político-Pedagógico (PPP) em cada unidade de ensino, em consonância com o os Artigos 12, I e 14, I da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, cujas normatizações deverão ser definidas pelo Conselho Municipal de Educação (IGARAPÉ-AÇU, 2010).

A lei municipal traduz a gestão democrática como princípio de ensino estabelecido a partir da Constituição Federal de 1988 e da atual LDB, buscando-se a ampliação de seus procedimentos, especificando-se sua forma de execução e proporcionando mecanismos para que tal direito público seja devidamente ampliado pelas instâncias que compõem o SME, principalmente o Conselho Municipal de Educação. A gestão passa a ser traduzida a partir de um processo de interação com a comunidade escolar e local, a busca pela responsabilidade de todos nos procedimentos necessários para se buscar qualidade da educação, graus de autonomia e descentralização traduzidas em processos de tomadas de decisões coletivas traduzidas não só na forma de elaboração dos processos, mas em sua execução e avaliação.

A ampliação da forma como a gestão democrática será traduzida no SME é visto pela instituição de outros dois mecanismos destacados em duas seções previstas no Art. 61: do conselho escolar e da eleição direta de diretores das escolas públicas municipais. Tais elementos traduzem a importância dada no texto legal à relação da autonomia com o ambiente escolar e sua valorização enquanto um espaço privilegiado para o seu exercício e execução de um conjunto de ações – curriculares, administrativas, financeiras, etc. – fundamentais para o fortalecimento de uma política educacional que evidencie o espaço escolar enquanto ambiente propício à tomada de decisões coletivas e adequado para a melhoria dos processos educacionais com alunos, servidores, pais e comunidade em geral. Dentre tais elementos destacamos:

Art. 62 – As instituições da rede pública municipal de ensino contarão, na sua estrutura, organização e funcionamento, com Conselhos Escolares, enquanto expressão de gestão democrática e instância máxima deliberativa, consultiva, fiscalizadora e propositiva.

Parágrafo Único - O Conselho Escolar, órgão colegiado integrante da organização e funcionamento da escola e instituições de Educação Infantil, terá como finalidades básicas:  
I – concorrer para consolidar o processo educativo, buscando co-responsabilidade e socialização do processo decisório pelo fortalecimento, enriquecimento e qualificação do Projeto Político Pedagógico da Escola.

II – promover a integração entre os vários segmentos que participam do processo educativo na escola, viabilizando o exercício democrático, como forma de aprendizado e exigência de cidadania;

Art. 65 – O diretor(a) escolar da rede pública municipal de ensino, será escolhido democraticamente, através de processo eleitoral, pela comunidade escolar, no contexto das diretrizes e

princípios estabelecidos em resolução estabelecida pelo Conselho Municipal de Educação (IGARAPE-AÇU, 2010).

A lei traduz o sentimento local voltado para o desenvolvimento da autonomia escolar a ser construída a partir da disposição em se buscar uma organização educacional que privilegie a construção e implementação coletiva das ações educativas. O envolvimento dos sujeitos que compõem o ambiente educacional nos processos de gestão da educação é visto como fundamental, pois imprescindível para que a gestão democrática se evidencie enquanto participação social e política de forma consciente e responsável. Como veremos a seguir não bastou que tais elementos deverão direcionar a política educacional, mas que tais aspectos presentes na lei municipal deverão ser consolidados por meio de construções legais mais específicas, que destes elementos até agora citados diversos deles passaram a ter leis específicas com mais riquezas de detalhes e construídas coletivamente, como será evidenciado nas análises que faremos acerca da democratização da gestão no SME presentes em leis como a Lei do Conselhos Escolares, a Lei de Eleição para Direção Escolar, a Lei do Conselho Municipal de Educação e a Lei do Plano Municipal de Educação.

Além dos aspectos anteriormente citados ainda merecem destaque na Lei do SME os seguintes dispositivos: 1) a definição do direito dos pais e/ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico das instituições educacionais integrantes deste Sistema de Ensino, bem como participar das propostas pedagógicas correspondentes sendo-lhes asseguradas, sistematicamente, as informações pertinentes à frequência e rendimento de seus filhos; 2) as unidades escolares terão administração própria, gozando de autonomia observadas as normas estabelecidas para o Sistema Municipal de Ensino, pelo Poder Público Municipal e legislação pertinente, devendo articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola, informando, sistematicamente, os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica; 3) a participação do Conselho Municipal de Educação nas discussões das Leis Orçamentárias e acompanhamento de suas execuções; e 4) o titular do Órgão Executivo da Educação no Município como gestor dos recursos financeiros destinados à educação, zelando por sua correta aplicação, considerando as sugestões dos conselhos de educação.



Finalmente, para termos um panorama geral da constituição dos textos legais do período de 2010 a 2014, apresentamos no final deste estudo (Apêndices) doze quadros que compõem uma síntese dessas normas, contendo a sua forma de elaboração, a estrutura da norma legal e os dispositivos que se destacam quanto à gestão da educação. Além da Lei do SME, alguns destes textos legais servirão de fonte para as análises a serem feitas no capítulo seguinte onde pretendemos discutir a gestão institucionalizada no SME de Igarapé-Açu, além de outros textos produzidos em nível local e o seu confronto com algumas práticas e percepções de alguns sujeitos envolvidos nos processos de elaboração, execução e avaliação dessas normas.

## CAPÍTULO 4

### A GESTÃO INSTITUCIONALIZADA NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE IGARAPÉ-AÇU, PARÁ: OS TEXTOS LEGAIS, PRÁTICAS E PERCEPÇÕES DOS SUJEITOS ENVOLVIDOS

A regulamentação da gestão democrática do ensino público no Brasil instituída por meio da atual LDB desde a primeira versão datada de 1996, mesmo que ampliando o princípio constitucional, demonstrou sua insuficiência frente às bandeiras de lutas dos movimentos sociais pela redemocratização da educação que vinham sendo travadas em diversos setores organizados, destacando-se a ação do Fórum em Defesa da Escola Pública na LDB<sup>23</sup>, transferindo as formas de sua regulamentação para os sistemas de ensino. A este respeito Paro (2002) traduz o que define como uma grande frustração a falta de clareza na regulamentação da gestão democrática, apontando que há uma

[...] ausência de regras que pelo menos acenem para uma mudança mais estrutural da maneira de distribuir-se o poder e a autonomia no interior da escola. Para isso, seria preciso que, além de uma organização calcada na colaboração recíproca e fundada, não na imposição, mas na convivência e no diálogo, se previssem instituições e práticas que garantissem a participação efetiva tanto dos servidores (professores e demais funcionários) quanto dos usuários (alunos e pais) nas decisões da escola (PARO, 2002, p. 88).

Porém, o que vimos foi o texto da LDB traduzindo em poucos dispositivos que definem normas para concretização do princípio de gestão democrática em todos os níveis da educação nacional (Artigos 12, 13 e 14). O Artigo 14 se destaca para fins deste estudo, pois reforça que caberá aos sistemas de ensino definir

as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com 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).

---

<sup>23</sup> As principais entidades que integraram o Fórum foram: a) entidades nacionais de natureza acadêmico-científica: CEDES, ANDE, ANPED, SBPC, ANFOPE, CBCE; b) entidades de especialistas em educação: ANPAE, FENOE, FENASE; c) entidades de caráter sindical: CNTE, ANDES-SN, CNTEEC, CUT, CGT, FASUBRA; d) entidades de dirigentes estaduais e municipais de educação: CONSED, UNDIME; e) entidade de reitores de universidades: CRUB; f) entidades de estudantes: UNE, UBES, ANPG; além da OAB.

Diante de tais responsabilidades Estados, Distrito Federal e Municípios se viram em meio à responsabilidade de envidar esforços para que tal regulamentação ocorresse nos anos seguintes. No entanto, Nardi (2006) reforça que os municípios brasileiros que se viram diante desta responsabilidade passaram a ter o grande desafio de se superar as práticas centralizadoras no âmbito local, devendo observar a importância da instituição de um colegiado municipal que desse condições de representatividade da população e normatização dos assuntos de interesse local.

[...] as questões relativas à gestão da educação local, por vezes derivadas de moldes idênticos aos praticados anteriormente à organização do sistema próprio de ensino, potencialmente indicarão a necessidade de uma organização que precisa ser pensada no sentido de uma nova proposta político-educacional. Essa é, sem dúvida, uma das maiores preocupações, pois a gestão municipal da educação pode acabar por reproduzir formas de administração centralizadas no âmbito superior, o que certamente não significará avanço no sentido do estabelecimento de políticas voltadas à gestão democrática (NARDI, 2006, p. 66-67).

No entanto, os resultados que apresentamos, obtidos por meio de pesquisa documental efetivada no Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu, trazem evidências de que neste Município se buscou a compreensão de processos de gestão democrática institucionalizada a partir da elaboração de textos legais emanados de aprovação do Legislativo Municipal, mas que se configuraram a partir de construções encaminhadas pelo Executivo Municipal. Dentre estes textos destacam-se: a Lei Municipal que institui o SME de Igarapé-Açu, a Lei Municipal que cria o PME enquanto um dos instrumentos que marcam o processo de construção coletiva; a Lei municipal que cria o CME enquanto organismo de gestão descentralizada do SME; e a Lei Municipal que institui a Eleição Direta para Direção Escolar enquanto uma das expressões do exercício da autonomia escolar na rede municipal de ensino.

O quadro 2 apresenta a evolução da produção dos textos legais a partir do ano de 1990 quando se deu a aprovação da Lei Orgânica Municipal, cujo texto apresenta um capítulo específico da educação mesmo com todas as suas limitações que foram analisadas anteriormente. É perceptível o salto significativo que se tem na elaboração de normas legais a partir do ano 2009 quando se dão a criação e o desenvolvimento dos trabalhos da CEEM, dos trabalhos de diversas comissões, da

realização das conferências municipais de educação e dos seminários sobre gestão democrática da educação.

Quadro 2- Governos Municipais e Leis produzidas no período Pós-LOM de 1990 - Aspectos de institucionalização da gestão democrática – 1989 a 2014<sup>24</sup>.

Período	Governo	Leis aprovada e/ou sancionada na área educacional.
1989-1992	Gidalte Alves de Almeida - Partido do Movimento Democrático Brasileiro	Lei Orgânica Municipal de 1990.
1993-1996	Waldir Emin - Partido Democrático Social.	Nenhuma Lei aprovada e/ou sancionada.
1997-2000	Waldemir Damasceno Partido Social Cristão	Lei Municipal nº 004/1997 – Lei do CAE; Lei Municipal nº 038/1997 – Lei do Conselho do FUNDEF.
2000	Raimundo Nazareno S. Araújo - Partido Social Cristão	Lei Municipal 024/200 - Cria a Conferência Municipal de Educação, incumbência de eleger entidades que comporão o CME e subsídios para a elaboração do PM.
2001-2004	João Pereira da Silva - Partido da República	Nenhuma Lei aprovada e/ou sancionada.
2005-2008	Vicente de Paula Pedrosa – Partido da Frente Liberal	Lei Municipal nº 608/2007 - Cria o Conselho do FUNDEB.
2009-2012	Sandra Miki U. Nogueira – PR - Partido da República	Lei Municipal nº 636/2009, promover a reestruturação do Conselho Municipal do FUNDEB; Lei Municipal nº 677/2010, cria e Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino; Lei Municipal nº 662/2010 - Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Trabalhadores em Educação; Lei Municipal nº 676/2010 – Lei da SEMED. Lei Municipal nº 687/2011- Lei do PME; Lei Municipal nº 702/2012 – Lei do CME; Lei Municipal nº 703/2012 – Lei dos Conselhos Escolares; Lei Municipal nº 705/2012 – Lei da eleição direta para direção escolar.
2013-2016	Sandra Miki U. Nogueira Partido: PR – Partido da República	Lei Municipal nº 719/2014 - Fundo Municipal da Educação de Igarapé-Açu (FMEI); Lei Municipal nº 736/2014 - Altera a Lei da SEMED.

Por outro lado, o processo de institucionalização da gestão democrática evidenciou-se também no âmbito de textos produzidos pelos órgãos normativos do SME, que evidenciam tal princípio constitucional em nível local e que vem fundamentando grande parte das políticas educacionais que se encontram em execução ou em busca de serem executadas nas diversas instituições e órgãos que compõem o SME de Igarapé-Açu. Mesmo que haja divergência quanto ao período e o âmbito das iniciativas tomadas nos últimos anos para a construção dos textos legais enquanto política pública em nível local, a produção das Leis municipais que

<sup>24</sup> Para a construção do quadro foram utilizados como fontes de informações o trabalho produzido por Freitas (2005); o link de leis contidos no site: <http://www.prefeituraigarapeacu.pa.gov> e acesso às Leis Municipais que se encontram no Arquivo da Câmara de Vereadores de Igarapé-Açu.

dão sustentação à organização da educação no período de 2010 a 2014<sup>25</sup> evidenciam um tratamento diferenciado ao aspecto da institucionalização da gestão democrática da educação.

#### 4.1- OS EIXOS ESTRUTURANTES DA PESQUISA EMPÍRICA

A partir do arcabouço teórico no qual sustentamos as análises empreendidas e da pesquisa documental, apresentamos cinco eixos estruturantes para a pesquisa empírica que teve como objetivo central identificar a percepção dos sujeitos envolvidos na gestão da educação em nível local: a gestão em nível de sistema (CME e SEMED) e a gestão em nível escolar (Gestores escolares).

Quadro 3 – Eixos estruturantes da pesquisa empírica

EIXO 1	Construção coletiva, divulgação e conhecimento dos textos legais do sistema municipal de ensino.
EIXO 2	A gestão da educação no âmbito do órgão responsável pela organização e gestão do Sistema Municipal de Ensino.
EIXO 3	Gestão participativa e descentralizada do Conselho Municipal de Educação
EIXO 4	Autonomia escolar com a criação do processo de eleição para direção escolar e proposta pedagógica da escola.
EIXO 5	Gestão democrática no Plano Municipal de Educação.

Além desses eixos estruturantes da pesquisa empírica, um aspecto que esteve presente foi extraído a partir das análises feitas por Mendonça (2001), que reforça a ideia de que “ao esforço de modernização e de implantação de normas racionais legais contrapõe-se a resistência de forças tradicionais” (p. 100). Isto é, ao lado da opção em se constituir o arcabouço legal que regule e dê sustentação à política educacional a ser implantada em nível de sistema de ensino os sujeitos locais deverão estar atentos à persistência de valores e práticas tradicionais que

<sup>25</sup> Tais mudanças passaram a se instalar durante o início do governo municipal no ano de 2009, tendo à frente do Executivo uma professora da Rede Estadual de Ensino, eleita no ano de 2008 para o primeiro mandato pelo Partido da República (PR), dando continuidade ao plano de governo em um segundo mandato iniciado no ano de 2013. Foi durante o primeiro mandato que se fez a opção em se constituir, pela primeira vez no município, o SME.

dificultam a gestão democrática da educação: falta de conhecimento e divulgação das normas legais, excesso de processos burocratizantes, falta de ambiente e espaços de formação, interesses políticos partidários, o desinteresse da população em participar das tomadas de decisões, dentre outros.

#### 4.2- CONSTRUÇÃO COLETIVA, DIVULGAÇÃO E CONHECIMENTO DOS TEXTOS LEGAIS DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

O estudo que desenvolvemos mostrou que os textos produzidos no Município de Igarapé-Açu e que hoje dão sustentação à organização da educação tem fortes evidências de que foram produzidos em um processo democrático em construção. As informações apresentadas no capítulo anterior dão conta de uma contextualização histórica a respeito. Em sua maioria, os entrevistados demonstram ter conhecimento desse processo que vem se efetivando de forma mais contundente desde o ano de 2009 com a constituição da CEEM, da realização da 1ª e 2ª conferências municipais de educação, a realização de três seminários sobre gestão democrática, da formação de comissões, dentre outros. Evidencia-se em suas falas a elaboração dos textos legais “a partir do amplo debate e conflito de interesses típicos do processo democrático de gestão” (CME 1). Há relatos que corroboram as análises que fizemos anteriormente ao se reportarem que a construção do PME foi um dos marcos desse processo e a construção dos textos legais “de forma ampla e coletiva, por meio de conferências, plenárias, encontros, reuniões” (GESTOR 3).

Todo esse processo teve início em 2009 e já na sua origem se teve o cuidado de primar pela participação coletiva. Assim, os textos legais começaram a ser construídos através de plenárias que objetivavam a discussão que culminaria mais tarde na construção da Lei do SME (SEMED 1).

Observamos que a intenção de se promover a ampla participação na construção coletiva de textos legais e definição de mecanismos de gestão democrática se constitui enquanto elemento decisivo para a democratização da educação. Entendida como um processo em permanente construção, envolvido em permanente contradição, em meio a embates e interesses de grupos e pessoas, às vezes comuns, às vezes antagônicos. A fala dos envolvidos se evidencia como uma

importante demonstração da força que tal construção e o que ela poderá produzir nas ideias e práticas que poderão ser vivenciadas.

Outro aspecto analisado diz respeito à divulgação do que vem sendo estabelecido em termos legais ser imprescindível para dar mais condições à implantação da gestão democrática, mobilizar a comunidade escolar e local para o melhor entendimento desse processo e ampliar o debate e a importância das tomadas de decisões conjuntas. Isso nos remete à função administrativa obrigatória a todos os entes federados que Resende (2008, p. 15) afirma estar “inteiramente submissa ao domínio da lei, especialmente aos princípios que norteiam a administração pública (legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência)”, tal previsão contida no Artigo 37 da CF de 1988. A Secretaria Municipal de Educação deverá, então, desempenhar um importante papel para que os envolvidos na educação municipal tenham noções do que se constituiu até então e vem se tornando direitos e deveres em nível local.

Acredito que através das plenárias e a conseqüente culminância destas acontecendo a conferência é uma excelente forma de participação e, ao mesmo tempo, de divulgação. E, além disso, a publicação dos cadernos de legislação educacional municipal enviados às escolas e, ainda, a divulgação da referida legislação no site da Prefeitura Municipal contribuem muito para o processo de divulgação (DME 1).

Sobre a divulgação dos textos legais sobre a temática, a SEMED tem deixado a desejar. As vezes se tem a impressão de que a SEMED se preocupa pela legislação apenas para se adequar junto ao CEE e MEC. Pois, quando esta Secretaria é cobrada sobre a gestão democrática o clima parece ficar tenso (CME 2).

Acredito que os processos de elaboração tem sido mais divulgados do que a divulgação dos textos legais já finalizados. Porém, se a sociedade participou do processo, cabe também à mesma procurar textos e tomar conhecimento dos que foi aprovado e se tornou lei. A SEMED poderia promover ou incentivar estudos destes textos, assim haveria uma melhor divulgação e a lei não ficaria apenas no papel (GESTOR 3).

“A SEMED disponibilizou os cadernos 1 e 2 com as leis. Agora cabe a cada unidade escolar fazer um estudo dos mesmos. Só o ato de preocupar-se em criar um conjunto de leis que rege o SME e que dá um novo sentido para a educação, a SEMED sim em meios a dificuldades está conseguindo desenvolver a gestão democrática no município.” (GESTOR 2)

Os entrevistados consideram a importância de tal publicidade e conscientização da comunidade escolar e local para a importância desse conhecimento. Também afirmam que alguns canais vem se destacando nesta divulgação como: o *site* da Prefeitura Municipal, *blogs* de particulares, nos encontros e documentos enviados às escolas, dentre outros. Por outro lado, demonstram a importância que o CME possui no tocante à dar publicidade aos aspectos referidos nas leis municipais e suas próprias definições. No entanto, afirma-se que “infelizmente o CME ainda não dispõe de *site* ou *blog* para divulgar suas normativas” (CME 1).

A participação no processo de construção, execução e avaliação dos textos legais dos SME pode ser um dos elementos que auxiliam no entendimento acerca da gestão democrática da educação. Os sujeitos envolvidos necessitam dispor de noções bem claras a esse respeito para que tenham condições reais de participar de forma ampla e tomar posição. Ter o conhecimento de como a gestão democrática da educação se apresenta nos textos legais poderá demonstrar que tudo é um importante aprendizado que poderá fortalecer a participação e tomada de consciência.

Nos textos legais do SME diversos aspectos apontam para a gestão democrática do ensino público, penso que na Lei de Igarapé-Açu a democratização da eleição direta para diretores, a instituição dos conselhos escolares e a definição das atribuições do Conselho Municipal de Educação são preponderantes para o fortalecimento dessa gestão democrática (CME 3).

Os textos também apresentam dispositivos de gestão democrática, como: a instituição de um Conselho Municipal de Educação, a valorização dos Conselhos Escolares, a elaboração do PPP, a eleição para direção escolar, entre outros (GESTOR 3).

Acho que nos textos legais a gestão democrática é apresentada como possibilidade de participação de todas as categorias envolvidas na escolha do gestor e na construção dos documentos da escola (GESTOR 1).

[...] o SME dispõe de colegiados que garantem, na forma da lei, o controle social na efetivação da gestão democrática, a exemplo dos conselhos do FUNDEB, da Merenda escolar, o CME e conselhos escolares. A gestão democrática do ensino público nos textos legais do SME de Igarapé-Açu vem se efetivando na forma da lei, mas encontra-se em processo de materialização de sua prática (CME 1).



Os dados evidenciam que o conhecimento acerca da gestão democrática da educação e como deverá se dar na prática. Por outro, deve haver a preocupação com a ampliação dessas informações para que não apenas os dirigentes municipais da educação, conselheiros municipais e gestores escolares tenham acesso a esse conhecimento e tenham a percepção de quais instrumentos de gestão democrática os textos legais abrangem. Pela abrangência desta pesquisa não teremos noções maiores se tal conhecimento também se evidencia nas demais categorias de pessoas pertencentes à educação municipal.

#### 4.3- OS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

A partir da intenção de analisarmos alguns aspectos da gestão da educação no âmbito dos órgãos gestores do Sistema – Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação –, primeiramente visualizamos como se encontram previstos tais organismos na composição do SME. A Lei do SME prevê este arranjo, definindo-se que além da SEMED e do CME enquanto instâncias normativas, administrativas e de apoio, também compõem este sistema as escolas municipais, as unidades escolares conveniadas, as escolas de educação infantil e ensino fundamental mantidas pela iniciativa privada, as entidades vinculadas à SEMED e o conjunto de normas complementares. O texto da Lei é ausente de definição das possíveis entidades que comporiam a SEMED, no entanto, evidencia com clareza que

cabará ao Município por meio dos órgãos responsáveis pela educação municipal a fixação de normas que complementem a legislação nacional, sem fazer menção ao âmbito das normas estaduais, garantindo-se organicidade, unidade e identidade ao sistema de ensino (Art. 3º, 1º).

Ora, uma primeira consideração a ser feita diz respeito às normas estabelecidas na legislação estadual que não poderiam e nem deveriam ser depreciadas no âmbito deste dispositivo que compõe a Lei local. Até mesmo porque mais adiante se afirma que, enquanto algumas regulamentações a serem definidas pelo CME para dar independência ao sistema, o SME seguirá cumprindo o estabelecido pelo Conselho Estadual de Educação (CEE). Segundo, que existe uma Constituição Estadual que prevê um conjunto de normas que deverão ser

observadas por todos os municípios, tomando ou não a decisão de compor um SME próprio.

Por outro lado, há preocupações quanto às incumbências e funções a serem exercidas pelos organismos responsáveis pela administração do SME, muitas delas definidas em dispositivos previstos tanto na Lei do SME quanto em normas específicas. Alguns desses elementos serão analisados, a seguir, à luz dos textos produzidos e das percepções dos sujeitos entrevistados.

#### **4.3.1- O âmbito da Secretaria Municipal de Educação**

A definição de um marco legal para se legitimar a estruturação, as atribuições e diretrizes gerais da Secretaria Municipal de Educação evidencia a importância que vem se dando à continuidade das políticas educacionais que poderão promover melhorias substanciais à educação municipal. Dessa forma, com a criação da Lei Municipal nº 676/2010, promove-se um ajuste indispensável na busca pelo fortalecimento do órgão executivo do SME onde não havia transparência em suas ações e que até então vinha sendo estruturado de forma personalista em meio à vontade provisória de cada governo que permanecia no poder.

Para Vaz (2002) a ausência de transparência estimula que o acesso aos serviços públicos torne-se produto valioso na mão de dirigentes e servidores sem compromisso ético, da mesma forma que o princípio da impessoalidade necessita da transparência para ser implementado com concretude. Tal mecanismo legal também evidencia a importância da democratização da gestão em alguns dispositivos.

No meu ponto de vista, a SEMED, vem propiciando a participação dos segmentos sociais e, principalmente, dos membros da comunidade escolar nos debates que devem fazer parte do processo de implementação da gestão democrática prevista nos textos legais (DME 1).

A gestão de democrática ainda é uma meta a ser atingida pela própria SEMED. Isso ocorre pelo fato de ainda não ter autonomia de gestão financeira. Mesmo diante desse empecilho, e dos conflitos de interesse, a SEMED vem apoiando a implementação da gestão democrática, corroborando na construção dos textos legais (CME 1).

A SEMED tem tido o papel de organizadora e coordenadora deste processo, convocando toda a rede escolar e comunidade para o debate na elaboração dos textos, e se

responsabilizando pelos encaminhamentos necessários para as homologações dos mesmos, bem como sua divulgação. É importante destacar que, durante este processo de elaboração houve mudanças do Secretário Municipal de Educação, porém não ocorreram entraves por conta desta alteração, pois a equipe que coordena não foi destituída de suas funções (GESTOR 3).

A SEMED tem como missão a promoção de esforços para a criação e implantação do Sistema Municipal de Ensino e do Conselho Municipal de Educação, bem como as condições para uma gestão democrática e descentralizada da educação municipal (Art. 2º, XVIII). Pelo que temos evidenciado neste estudo desde o ano de 2009 com a criação da CEEM, isto é, mesmo antes da instituição de tal dispositivo legal, a gestão da educação municipal tem proporcionado condições para que tal missão seja cumprida, pois a implantação do SME e do CME vem sendo uma realidade. Por outro lado, mesmo que neste item da norma legal não se refira claramente à criação de que mecanismos de gestão democrática e descentralizada e em que espaços deverá se evidenciar, outro dispositivo:

Art. 2º, XIII- Propiciar as condições para a construção do Projeto Político-Pedagógico as unidades de ensino, enfocando-se a aprendizagem dos educandos e a participação dos profissionais da educação e da comunidade local na sua elaboração, execução e avaliação (IGARAPÉ-AÇU, 2010).

Um dos questionamentos presente nas entrevistas diz respeito à forma como a SEMED vem implementando medidas para que a gestão democrática prevista nos textos legais de fato aconteça. A esse respeito podem estar envolvidas medidas para a elaboração, execução e avaliação do Projeto Político-Pedagógico (PPP); realização da conferência municipal de educação a cada dois anos; apoio ao processo de implantação do CME; condições para realização da eleição para diretores; dentre outras. Se considerarmos somente tais aspectos da educação local, verificamos por meio dos relatos dos entrevistados, dos relatórios que vem sendo produzidos e das medidas que de fato vem sendo tomadas desde 2010, ano do início da aprovação do conjunto de textos, que hoje compõem o arcabouço legal do município pesquisado, que poucas medidas tem sido efetivamente tomadas para que tais dispositivos se consolidem enquanto ações que favoreçam o maior desenvolvimento para que a educação municipal cumpra seus objetivos, muitos deles previstos nas normas municipais.

Dentre tais medidas se destaca o processo de implantação do Conselho Municipal de Educação. Enquanto órgão normativo do SME é um dos únicos que se encontra em funcionamento em toda a Microrregião Bragantina; possui espaço próprio para funcionamento, em prédio público municipal; possui rotinas para realização de reuniões e serviço de apoio técnico e administrativo. Por outro lado, pelos documentos que analisamos (ofícios à SEMED e algumas Atas de reuniões) suas ações tem sido dificultadas pela falta de apoio da SEMED quanto à destinação de recursos para viagens, visitas, estruturação e manutenção do local de funcionamento; realização de eventos; dentre outros. Os outros dispositivos citados anteriormente ainda não tem sido sistematicamente colocados em prática.

Visualizamos que a morosidade na implantação de medidas efetivas quanto ao que vem sendo definido por meio dos textos legais, que vem sendo produzidos no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, tem sido um dos grandes problemas a ser enfrentado. Por outro lado, o órgão gestor municipal deveria criar condições efetivas para que os dispositivos se corporifiquem em políticas públicas educacionais, por meio de projetos e programas educacionais, da formação permanente dos sujeitos locais, aportes de recursos para a implantação das medidas, grupo de profissionais qualificados, participação na gestão e controle social.

O papel da SEMED tem sido o de propor discussões sobre o tema, criando junto com a comunidade diretrizes que venham implementar as políticas públicas direcionadas à gestão democrática, como é o caso da lei que cria a eleição direta para diretores, dentre outros (DME 2).

O discurso acerca do que vem sendo desempenhado pela Secretaria Municipal de Educação quanto à implantação de instrumentos da gestão democrática previstos nos textos legais, se mostra distante da prática que procuramos identificar com as análises que produzimos. Diversos aspectos observados pela pesquisa se mostram como grandes desafios para o cumprimento das incumbências inerentes ao órgão executivo: a elaboração e divulgação de planos anuais de gestão; criação de mecanismos de divulgação da produção local; tornar-se gestora financeira dos recursos que compõe o Fundo Municipal da Educação; diálogo mais constante com o Conselho Municipal de Educação; promover meios para ampliar participação na elaboração, execução e avaliação das diretrizes orçamentárias; dentre outros.

#### **4.3.2- O âmbito da gestão participativa e descentralizada do Conselho Municipal de Educação**

Os significativos avanços no processo de redemocratização da década de 1980, consubstanciados pelas políticas públicas das décadas seguintes, favorecem as mudanças nas formas de controle centralizadas dos processos educacionais que, para a construção e consolidação de colegiados educacionais, foi significativo, pois, principalmente, no âmbito da educação municipal passaram a experimentar um conjunto de práticas coletivas de tomadas de decisões pelos próprios envolvidos no processo educativo. Os Conselhos Municipais de Educação foram alçados à condição de órgãos normativos e deliberativos que congregaram diferentes instâncias da sociedade civil, que

Como órgãos da esfera pública, [...] possuem uma estrutura mista, que conta com a presença da sociedade civil, vinculada ao Estado. Essa composição cria a possibilidade de uma ação mais articulada e global das organizações e define as bases para uma ação política sobre as esferas de decisão do poder. Nos conselhos municipais, nos fóruns, nas conferências, a participação constitui, atualmente, instrumento de controle social e político do Estado pela sociedade, possibilitando aos cidadãos atuarem na definição de critérios e parâmetros para orientarem a ação pública (TEIXEIRA, 2004, p. 702).

Assim, tal colegiado educacional surge num contexto de importantes mudanças, onde os municípios brasileiros puderam constituir seus Sistemas Municipais de Ensino e, com isso, embrenharam-se na tarefa de constituírem suas próprias normas e políticas educacionais. Cujas autonomias de gestão administrativa, pedagógica e financeira deverão considerar as condições específicas de cada localidade, constituindo-se como instâncias que poderão colaborar significativamente para a democratização da educação em nível local.

A atual LDB mesmo estabelecendo o Conselho Nacional de Educação enquanto organismos de normatização da política educacional em nível nacional, como também não evidencia com clareza o papel que caberia aos conselhos normativos em nível local. Para Cury (2000) tal aspecto proporciona uma ampla liberdade para as instâncias subnacionais para estabelecerem critérios que regulamentem tais instâncias segundo as peculiaridades locais. No entanto a própria Lei nacional em seu Artigo 11 ao definir as incumbências dos municípios enquanto

ente federado estabelece que em nível local se tem a responsabilidade de organizar, manter e desenvolver órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, daí se aponta para que tais colegiados integrem a estrutura do sistema municipal de ensino.

A previsão de existência do Conselho Municipal de Educação (CME) de Igarapé-Açu já havia sido contemplada desde a promulgação da Lei Orgânica Municipal de 1990, definindo a participação, em sua maioria, de representantes da sociedade civil, mas que, no entanto, nas décadas seguintes nenhuma ação efetiva foi verificada para, pelo menos, iniciar seu processo de regulamentação e implantação. No entanto, foi com a aprovação da Lei Municipal 677/2010 que ganhou força o movimento para criação e implantação do colegiado normativo municipal, pois esta lei previa a criação do CME explicitando suas funções e definindo de forma ampliada a quantidade de seus membros, destacando-se que, em sua maioria, deveria ser composto pela sociedade civil organizada. Sua composição provisória seria de onze membros efetivos e suplentes (Art. 25), definindo-se as funções fiscalizadora, consultiva, deliberativa, normativa, propositiva, mobilizadora e de controle social para um mandato de dois anos, com possibilidade de recondução por igual período, com função considerada de relevante interesse público e com exercício prioritário sobre qualquer outra atividade.

Porém, a partir do 1º Seminário sobre Gestão Democrática em 2011, que tinha entre seus objetivos encaminhar a criação e implantação do CME, foi instituída comissão formada pela gestão municipal da educação, SINTEPP, professores e servidores de apoio, para promover a elaboração de um anteprojeto de lei que tinha como intenção definir normas mais específicas para a organização do colegiado. O texto inicial da comissão foi apresentado durante o 2º Seminário sobre Gestão Democrática, em abril de 2010, tendo sido aprovado na plenária final e encaminhado ao Executivo Municipal para, seguida, ir para o Legislativo Municipal. Assim, no ano de 2012 a Câmara de Vereadores aprovou a Lei Municipal nº 702/2012 que normatiza o funcionamento do CME de Igarapé-Açu, segundo o Relatório da Comissão de Implantação do CME (IGARAPÉ-AÇU, 2012a).

A responsabilidade pelo processo de criação e implantação do CME, prevista na Lei Municipal nº 677/2010 que cria o SME, estava a cargo da SEMED que deveria promover tal processo no prazo de seis meses a contar da data de publicação da lei (30/12/2010) o que só foi ocorrer quando da instalação de uma

comissão por meio do Decreto Municipal nº 028/2012. Tinha como principais atribuições “promover reuniões, estudos, debates, plenárias, com a finalidade de mobilizar e instruir a comunidade escolar e local acerca da implantação do CME e convocar pessoas interessadas em participar e organizar o processo de implantação do CME” (Relatório do Processo de Indicação/Escolha dos membros do CME, 2012a). Algumas dificuldades foram sentidas, como os problemas para articular as categorias que compõem o CME e a divulgação da Lei e de sua implantação. Vejamos o que os membros do CME afirmam a respeito:

A Lei foi amplamente discutida e construída coletivamente por membros da educação municipal. Após aprovada pelos trabalhadores em educação foi enviada e aprovada pelo legislativo. Todas as escolas-polo do SME de Igarapé-Açu possuem essa lei, a qual deveria ser lida por todos os membros da escola (CME 3).

A implantação do CME foi um processo lento, acho que iniciou em 2009 ou 2010. Na época me afastei da educação para ir atuar no meio ambiente. Já vim ter conhecimento após a posse dos conselheiros em 2013. Mesmo estando como presidente do CME até fevereiro deste ano, vi o quão pouco é divulgado a lei de criação do mesmo, tanto pelo próprio CME como pela SEMED (CME 2).

Coparticipo do processo de implantação do CME desde 2011 quando passei a compor a equipe técnico-pedagógica da SEMED. Ainda em 2011 articulava-se a aprovação da lei do CME que veio a se concretizar em 2012 com a Lei 702. Sobre a ampla divulgação do CME não se alcançou todos os meios de divulgação, mas todas as instâncias envolvidas com educação no município foram informadas sobre a importância e atuação do CME (CME 1).

A implantação de uma lei poderá evidenciar diversos olhares sobre o mesmo processo. No entanto, o que tem se mostrado conflitante com a proposta de se promover a ampla participação da sociedade civil é a falta de conhecimento dos procedimentos adotados para o processo de implantação do CME. Mesmo que se tenham importantes registros, mais uma marca do ineditismo do processo de democratização em nível local, sua publicidade tem se restringido a tais registros, sem a devida divulgação. O que fica nítido é que o mesmo foi encaminhado de forma lenta, pois segundo o Relatório, confirmando-se com as falas dos entrevistados, algumas entidades demoraram bastante para promover suas indicações e a divulgação foi muito falha.

Como lei específica traz em seu texto o redimensionamento para mandato de três anos e de sua composição, ampliando-se de 11 para 15 os seus membros, sendo destes três indicados pelo Poder Executivo Municipal, considerados os setores-fins da SEMED, e 01 (um) do Poder Legislativo Municipal, membro da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores, e onze representantes da sociedade civil organizada, abaixo mencionados:

- I - 02 representantes da entidade sindical dos trabalhadores da educação pública;
- II - 01 representante de gestores das instituições educacionais da rede pública municipal;
- III- 01 representante de gestores das instituições educacionais da rede privada de educação infantil, legalmente instituídas e autorizadas pelos órgãos competentes;
- IV - 01 (um) representante de pais e/ou responsáveis de alunos de escolas do SME;
- V - 01 (um) representante de instituições de ensino superior, formadoras de profissionais para a Educação Básica;
- VI - 01 (um) representante do colegiado municipal de incumbência relacionada à Criança e ao Adolescente;
- VII - 01 (um) representante de organização social, de finalidades relacionadas à educação;
- VIII – 01 representante de alunos de escolas públicas municipais, maior de 18 anos;
- IX – 01 (um) representante dos servidores de apoio do quadro efetivo das escolas públicas municipais;
- X – 01 (um) representante dos professores do quadro efetivo das escolas públicas municipais. (Art. 4º da Lei Municipal nº 702/2012).

Alguns elementos se destacam. Primeiro, a ampliada participação da sociedade civil e a recomendação de que os processos de escolha dos mesmos se deem de forma democrática por assembleias ou fóruns com finalidade específica, com legitimidade e que atenda a critério como: idoneidade moral, expressivo compromisso sócio-educacional e residência ou reconhecida atuação social ou profissional no município. Assegura-se a representação de pais ou responsáveis da rede pública e da rede de escolas privadas de Educação Infantil, mediante organização própria (Art. 21, § 1º). As entidades sociais deverão estar legalmente constituídas há, pelo menos, três anos e serem socialmente reconhecidas, a serem definidos diretamente por seus pares em assembleia convocada pelo CME (Art. 4º, § 1º e 3º). Os representantes de pais e/ou responsáveis de alunos e alunos de escolas públicas municipais e de gestores de instituições educacionais do sistema de ensino deverão ser eleitos por seus pares em assembleia específica organizada pela



entidade representativa da categoria ou, na sua ausência, em assembleia convocada pelo CME (Art. 4º, 5 3º).

O Conselho Municipal de Educação enquanto órgão normativo do SME que congrega pessoas pertencentes a dez categorias que abrangem diversas instâncias do poder público e da sociedade civil, tem sido assentado na premissa de se assegurar um colegiado educacional que promova a “participação da sociedade civil na educação do Município como mediador entre a mesma e o Poder Público” (IGARAPÉ-AÇU, 2012). A participação da sociedade civil tem sido considerada enquanto exigência fundamental no processo de democratização da educação no SME ora estudado, que desde sua criação e implantação deveria primar por indicações de representantes em processos democráticos por meio de referendos em assembleias ou fóruns, enquanto expressão do compromisso sócio-educacional. E é por meio dessa participação que o CME passaria então a cumprir de fato seus objetivos centrais em relação à educação do município.

Enquanto colegiado que visa a ampla participação e democratização da educação temos como desafio o amadurecimento da responsabilidade do controle social na administração pública. [...] O grande empecilho é garantir a participação das categorias quando seus representantes não são servidores públicos, pois quase sempre o trabalho, família e interesses particulares estão acima do interesse público. A ausência de algumas categorias nas reuniões do CME vem dificultando o cumprimento dos objetivos deste colegiado (CME 1).

A equipe gestora do CME demonstrou que além dessa dificuldade de promover a participação mais efetiva de diversas categorias, outras tem se evidenciado no processo de implantação. Ao lado da necessidade de recomposição de representantes, há categorias pouco presentes (alunos, gestores da rede privada, Ongs e servidores de apoio), segundo informações fornecidas *in loco*. Por outro lado, certos fatores tem dificultado ações mais efetivas do CME, como: a) as Câmaras (de Educação Básica e Legislação e Normas) não tem promovido reuniões freqüentes e nem produzido estudos e pareceres; não tem havido formação para os conselheiros; falta de apoio técnico e composição de comissões permanentes; inexistência de planos anuais de ação e relatórios anuais do CME; e produção pouco efetiva quanto à emissão de pareceres, resoluções e normatizações específicas. Além disso, o CME anda não conseguiu encaminhar a normatização da organização da Educação Básica em nível local e nem as regras para autorização

de escolas e funcionamentos de cursos, o que lhe garantiria maior autonomia em relação às normas estaduais.

A estruturação e organização do CME vem acontecendo gradativamente, isso implica no desenvolvimento de suas funções. Penso que atualmente o CME está iniciando sua função normativa, por meio de suas Câmaras e promovendo discussões acerca de elementos essenciais como a democratização do ensino, o currículo, o PME entre outros. Porém, vejo que o CME ainda caminha a passos lentos (CME 3).

O acesso a informações relevantes para os conselheiros municipais participem da elaboração e acompanhem a execução de políticas voltadas para a gestão educacional no Município é uma das grandes dificuldades que apontam para o não cumprimento das funções do CME. As funções do CME deverão ser realizadas por meio de um conjunto de incumbências, onde destacamos aquelas previstas no Art. 3º da Lei do CME e no Art. 2º do Regimento Interno do CME (2013), colocadas como imprescindíveis para que o CME atenda as suas finalidades expressas nestes dois documentos, que são: assegurar a participação da sociedade na gestão da educação do Município e colocar-se como mediador entre a sociedade civil e o Poder Público Municipal, na discussão, formulação, controle e implementação das políticas municipais de educação.

Para Cury (2006), a função normativa é aquela pela qual um conselheiro *interpreta* a legislação com os devidos cuidados na tentativa de aplicá-la às finalidades maiores da educação escolar. Dá-se, principalmente, por meio da emissão de pareceres e resoluções com a intenção de executar o ordenamento jurídico que lhe dá fundamento. Esta se define como uma das funções essenciais do CME, pois a elaboração de normas próprias e complementares às nacionais dá um novo sentido à educação municipal, dando-lhe identidade própria. Assim, normas ainda estão por ser definidas, no entanto, o Art. 80 da Lei do SME prevê que, enquanto o seu órgão normativo não tiver elaborado normas próprias, serão adotadas as normas complementares do Conselho Estadual de Educação do Pará.

A Lei do CME, acerca da importância da atuação deste colegiado para a democratização da educação, reafirma aspectos fundamentais. Dentre eles: 1) a busca pela participação mais efetiva da sociedade civil na gestão e no planejamento do município; 2) acompanhamento e na avaliação da educação municipal para a garantia da gestão democrática nos órgãos e instituições públicas do SME; 3)

participação na elaboração e execução do PME; 4) composição de mais 2/3 de seus membros representantes da sociedade civil; 5) conselheiros representantes do Executivo e Legislativo não poderão ser eleitos presidente do CME; e 6) veda exoneração da função de gestão sem justa causa aos conselheiros representantes das direções escolares. A busca pela regulamentação de alguns desses dispositivos é essencial para o processo de implantação da gestão democrática.

O CME vem assumindo o compromisso de dar efetividade aos processos de regulamentação das questões relacionadas à gestão democrática. Nos últimos meses se empenhou em apresentar proposição que viabilizasse as eleições para gestores das escolas da rede municipal de ensino. [...] A esse respeito, o CME já iniciou o processo de normatização para que ainda esse ano venha a ocorrer as eleições diretas para direção das escolas municipais. Nas demais esferas que necessitam da atuação do CME para a garantia do processo de gestão democrática muito resta a fazer, mas acredito que não tardará em termos um CME efetivamente atuante em todas as suas atribuições (CME 1).

Desde a implantação do CME, quase não se discute outra coisa nas seções do colegiado. No entanto, a regulamentação da gestão democrática é um processo lento e que precisa da parceria do poder público municipal para que aconteça. O CME precisa de infraestrutura para produzir. O poder executivo municipal precisa que o CME produza e, por fim, o órgão executivo municipal precisa querer colocar tudo isso em prática, se não o fizer, não haverá gestão democrática e de nada vale tanto trabalho (CME 2).

A efetiva democratização da gestão deverá, sem dúvida, estar envolta pelo compromisso e vontade política em meio a uma construção coletiva dos processos educacionais, que se distancie de formas centralizadas e individualizadas de tomadas de decisões. Mas, para isso, o SME precisa ter claro que a mobilização de todos os envolvidos no processo precisa ser construída e concretizada, e se caracterize pelo estímulo à participação da sociedade no acompanhamento e controle da oferta dos serviços educacionais. Dessa forma, a próxima análise que empreendemos mostra que a mobilização é um fator que deverá estar presente no âmbito da unidade de ensino para que por meio de sua autonomia a escola e os envolvidos participem conjuntamente da seleção de um projeto que melhor se assemelhe aos interesses da maioria e traga em seu bojo a compreensão de que os a construção coletiva depende das escolhas feitas por cada grupo social.

#### 4.4- AUTONOMIA ESCOLAR: ELEIÇÃO PARA DIREÇÃO NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO E A PROPOSTA PEDAGÓGICA DA ESCOLA

A eleição direta para a direção das escolas municipais e a elaboração do Projeto Político-Pedagógico, como exemplos e expressões da autonomia escolar, tem sido uma bandeira de luta por parte do movimento de trabalhadores da educação em nível local. Da mesma forma que desde o início do processo de implantação do SME tem sido alçado à condição de estratégia fundamental para que as unidades escolares promovam a participação e a construção coletiva de aspectos voltados para a melhoria do processo ensino e aprendizagem e das relações escolares. Há uma concordância por parte dos sujeitos envolvidos na pesquisa de que são valiosos instrumentos da gestão democrática do ensino público que promoveriam a maior autonomia do ambiente escolar.

[...] tanto a construção coletiva do PPP quanto a escolha dos gestores, envolvendo todos os atores representados ou não na escola, fazem parte da democracia no estabelecimento de ensino (GESTOR 1).

Sou defensora que esses dois elementos sejam indissociáveis para a gestão democrática, porque a escola tem que ter sua própria identidade. Mas, não basta somente esses instrumentos se o ambiente escolar é conflituoso. [...] Não adianta ter amparos legais do processo democrático se na escola o gestor não propicia entre os profissionais o diálogo, participação e espaços de decisão (GESTOR 2).

[...] só o fato de haver eleição ou PPP não são suficientes para este desafio de se ter um ambiente democrático e autônomo, é necessário que a comunidade escolar seja capaz de conviver em um ambiente assim. Cada membro da comunidade escolar deve ter consciência do seu papel dentro desse ambiente democrático. [...] (GESTOR 3).

A democracia deve ser entendida como uma construção e não algo a ser instalado de fora para dentro ou dependente única e exclusivamente de determinações legais, e quando um gestor completa sua fala dizendo “Se a comunidade não estiver pronta *para receber a democracia* ela não poderá existir” (GESTOR 3, grifo nosso), nos preocupa a dependência que isso pode mostrar dos fatores externos à escola. No entanto, fica evidente a compreensão que esse processo requer diálogo, conhecimento e coletividade. Por outro lado, as suas definições em textos legais já legitimam a intenção de se vivenciara democracia no ambiente escolar.

A opção em instituir a eleição direta para a gestão escolar mostra uma vontade política que nem sempre esteve presente ao longo dos tempos. A nomeação de diretores e vice-diretores por indicação política tem sido levantada como um dos entraves centrais que tem impedido a democratização da gestão no âmbito das escolas municipais. Em toda a história que se tem conhecimento na existência da Rede Municipal de Ensino de Igarapé-Açu as direções escolares tem sido nomeadas pelo Executivo Municipal que consideraram fatores que melhor se assemelham à forma de gestar a educação em cada governo. Tem-se notícia de que muitos são convidados a serem diretores em virtude da experiência que possuem na área educacional, por razões de formação ou pura e simplesmente por vontade político-partidária. Recentemente, critérios como ser servidor efetivo ou estável, possuir Licenciatura Plena em Pedagogia ou ter cursado algum tipo de pós-graduação em gestão escolar tem estado presente nos discursos locais que visam amenizar tal escolha por ser considerado ainda um cargo de confiança.

Paro (2002) é enfático em relacionar tal forma de escolha a uma prática clientelista que visa a criação de um *curral eleitoral* e a intenção de se imobilizar formas legítimas de participação face à uma política de favoritismos e marginalização das oposições. Além disso,

Ao propiciar a indicação sem outros mecanismos que coíbam a imposição de vontades particularistas de pessoas ou grupos, a nomeação pura e simples por autoridade estatal encerra sempre um alto grau de subjetividade. Isso propicia um sem-número de injustiças e irregularidades, já que não existe um critério objetivo, controlável pela população, que, além de garantir o respeito aos interesses do pessoal escolar e dos usuários, possa também evitar o favorecimento ilícito de pessoas, situação que fere o princípio da igualdade de oportunidades de acesso ao cargo por parte dos candidatos (PARO, 2002, p. 18).

Da mesma forma que as preocupações presentes nos discursos de quem vivencia mais de perto o cotidiano escolar são em torno de que compromisso e interesses as direções escolares estão relacionadas, se às vontades de grupos de pessoas e grupos políticos que os nomearam ou àqueles que efetivamente deveriam representar, a comunidade escolar e local. A esse respeito, Mendonça (2001) destaca que “os mecanismos de provimento do cargo de diretor escolar são reveladores das concepções de gestão democrática adotadas pelos sistemas de ensino” (p. 88), e acrescenta que

A eleição de diretores é o processo que melhor materializou a luta contra o clientelismo e o autoritarismo na administração da educação. Os argumentos em defesa desse processo giram em torno de seu caráter democrático e da possibilidade de aquilatar a capacidade de liderança política dos candidatos, abarcando, dessa maneira, uma dimensão da escola que vem ganhando cada vez mais ênfase. A eleição de diretores foi adotada por vários sistemas de ensino como iniciativa de democratização da gestão, mesmo antes da promulgação da Constituição Federal, em 1988 (MENDONÇA, 2001, p. 89).

Resultante de uma luta histórica pela primeira vez tal possibilidade figurou em uma lei municipal com a aprovação no ano de 2010 do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Trabalhadores da Educação Pública da RME de Igarapé-Açu. Esta lei foi fruto de um amplo debate que contou com a participação de representantes dos trabalhadores e diversas instâncias do poder público municipal. Na Lei Municipal 662/2010 foram incluídos três dispositivos que fazem referência à forma de provimento das funções de direção, vice-direção e secretário escolar. O primeiro deles determina que a ocupação de tais cargos esteja reservada aos integrantes de cargos efetivos do magistério público municipal com no mínimo experiência de dois anos de docência, para as funções de direção e vice-direção. Os outros dois dispositivos são:

Art. 47- O exercício da função de secretário escolar poderá ser exercido por funcionário do cargo de assistente educacional, com no mínimo dois anos de efetivo exercício, e que tenha sido aprovado no concurso público municipal com o Nível Médio de escolaridade.

Art. 48- As funções de direção, vice-direção e secretário escolar serão preenchidas a partir de processo eletivo direto e secreto do partícipe, do corpo docente, discente a partir de 12 (doze) anos, os funcionários e os pais de alunos, quando a escola possuir a partir de 150 (cento e cinquenta alunos) alunos (IGARAPÉ-AÇU, 2010).

A simples leitura destes dispositivos revela que por si mesmos não seriam suficientes para dar sustentação ao processo de eleição que deveria ser efetivado, pois não deixam evidentes diversos aspectos imprescindíveis como a indicação da formação mínima indispensável para ocupação dos cargos de direção e vice-direção, os princípios que nortearão tal processo, os requisitos mínimos para a realização do processo eletivo, os passos para sua realização e as atribuições de pessoas e instâncias envolvidas, apresentação e debate de propostas de ação, o quórum mínimo para sua legitimação e os instrumentos operacionais, dentre outros. Alguns destes aspectos também não são contemplados no Capítulo da Lei do SME

que trata especificamente da gestão democrática do ensino público municipal com uma seção dedicada a esta matéria, mesmo trazendo em seu corpo uma ampliação de dispositivos que tratam dessa forma de provimento de cargo dos cargos de direção e vice-direção, deixando-se de lado a função de secretário escolar.

A Lei do SME explicita os anseios da comunidade escolar e local de forma mais ampliada com relação aos contornos da eleição da gestão escolar, traduzidos em diversos dispositivos que atendem, em parte, os aspectos que poderão dar maior concretude aos dispositivos legalmente constituídos, destacando: 1) a necessidade de definição de um conjunto de diretrizes e princípios estabelecidos em resolução do Conselho Municipal de Educação; 2) eleição direta, secreta e facultativa, com a possibilidade de utilização de recurso eletrônico enquanto processo instrutivo; 3) assegura a dimensão educativa ao longo de todas as fases e procedimentos previstos para o processo eleitoral; 4) apresentação de proposta de trabalho para a ampla apreciação da comunidade escolar e local; 5) para o exercício da função de direção escolar exige-se, preferencialmente, a formação em Licenciatura Plena em Pedagogia e/ou Pós-Graduação em educação; e 6) diretrizes gerais deverão ser instituídas em normatização específica a ser baixada pelo Conselho Municipal de Educação, assegurada, nos termos cabíveis, a autonomia da escola.

Mesmo com esses avanços, as análises da legislação educacional promovidas durante a realização do 1º Seminário Municipal sobre Gestão Democrática da Educação um ano após a aprovação da Lei do SME, a partir da análise dos dispositivos que haviam sido elaborados com ampla participação da sociedade, demonstraram ainda a necessidade de regulamentação mais específica dessa matéria. Assim, na plenária final do evento se compôs uma comissão formada por diversos profissionais envolvidos no processo educativo (professores, membros do sindicato, representantes da SEMED e pessoal de apoio) para promover estudos e elaborar uma minuta de lei onde se propusesse a instituição do processo de eleição direta para direção contendo aspectos mais específicos.

Os resultados do trabalho da comissão foram apresentados no 2º Seminário sobre Gestão Democrática da Educação, realizado quatro meses depois da formação da Comissão. A minuta da lei foi apresentada, debatida e o seu texto, com as alterações proposta no evento, foi aprovado e encaminhado ao Executivo Municipal que o enviou ao Legislativo sem alterações. A aprovação da Lei Municipal nº Lei Municipal nº 705/2012, de 03 de outubro de 2012, se deu seis meses depois

da realização do seminário e, além dos aspectos contidos na Lei do SME, também contempla:

- a) princípios emanados da Lei do SME que considerem a formação de cidadãos participativos para a compreensão crítica da realidade, conscientes de seus direitos e responsabilidades; a promoção da autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola; e garantir a educação como fundamento de cidadania para inclusão social;
- b) definição de aspectos relevantes como: atribuições da comissão eleitoral e do conselho escolar, realização de assembleia geral, formas de participação da comunidade escola e local, prazos para a realização do pleito e envio de resultados e nomeação, quórum mínimo para realização da eleição, período de mandato de dois anos;
- c) institui uma Comissão Municipal de Assessoramento e Acompanhamento ao Processo Eleitoral em toda a RME, com composição paritária por representantes da SEMED e do SINTEPP, designados por meio de portaria do órgão gestor municipal para o cumprimento das atribuições previstas na lei;
- d) possibilita a realização de eleição também nas unidades conveniadas para os cargos de direção, vice-direção e secretário escolar, devendo todas as escolas, em sua organização, possuir conselho escolar devidamente regulamentado e Projeto Político-Pedagógico construído coletivamente como condição para que a escola realize o processo de eleição;

O Conselho Municipal de Educação de Igarapé-Açu demonstrou preocupação pela não efetivação do processo de eleição para as direções escolares debatendo esta questão e aprovando o Parecer nº 01/2014-CME, de 10 de junho de 2014. Pela análise do parecer foi identificado que um dos principais aspectos que tem travado o processo de implantação da Lei 705/2012 é o que diz respeito à eleição direta para secretário escolar. Segundo o Parecer, o Município ainda não dispõe de condições de atender a exigência da formação mínima exigida pela legislação educacional<sup>26</sup>, o

---

<sup>26</sup>A Resolução 01/2010, do Conselho Estadual de Educação do Pará define no Artigo 147 que as demais atividades de suporte administrativo, que compreendem as funções de secretário escolar, serão exercidas por trabalhadores em educação, portadores de diploma de nível superior ou técnico, priorizando-se aqueles detentores de nível superior, com formação específica, sendo de competência do Sistema Estadual de Ensino do Pará promover qualificação dos trabalhadores em educação, com vistas ao atendimento dos níveis mínimos de formação exigidos no *caput*.



que acarretaria a não possibilidade de formação de chapas que viessem a competir nos pleitos eleitorais. Dessa forma, o Parecer propõe a alteração de dez artigos da eleição para direção escolar, definindo que

Na forma como está estabelecido na Lei Municipal concluiu-se a inviabilidade de que o secretário escolar fosse eleito no mesmo processo eleitoral para a direção e vice-direção escolar. E que, sem deixar de considerar o que se encontra expresso no Art. 48 da Lei Municipal nº 662/2010 que define eleição para a função de secretário escolar, a comissão propôs unanimemente que este processo se efetive em outro momento e não junto com a eleição de direção escolar e que se promova regulamentação própria para tal (IGARAPÉ-AÇU, CME, 2014).

Destacamos que a função do secretário escolar seja imprescindível e não deve ser pensada enquanto um mero executor de tarefas burocráticas, mas constituído enquanto um profissional que auxilia na organização dos processos escolares e em constante relação com diferentes áreas do âmbito escolar. Profissional que deve ter formação específica para uma atuação condizente com a importância da função, assim, não deveria ser exercida por profissionais sem experiência e sem formação adequada, pois requer conhecimento de informática, dos processos pedagógicos, da legislação educacional pertinente, de estatísticas educacionais, dentre outros. No entanto, pela especificidade desta função e das atribuições inerentes às funções da gestão escolar tal inserção deveria ser vista com mais rigor.

Até o final do ano de 2014 nenhuma unidade de ensino havia iniciado o processo de eleição. Em suas falas, os gestores expressam as dificuldades para esta efetivação como a tramitação do anteprojeto de lei que visa alterar Lei de eleição para diretores, a necessidade de número mínimo de alunos para ocorrer o pleito eleitoral, a falta de instrumentos claros para a realização, a aprovação da mudança da lei e a falta de PPP elaborado pelas escolas.

Esse último se tornou um dos fatores que mais tem dificultado a eleição para a direção escolar, colocado como requisito para a realização dos pleitos eleitorais. Entendemos que a exigência do PPP demonstrou a importância de a escola estar organizada para realizar a eleição dos seus gestores e com a bagagem de se ter a formulação de um plano coletivamente construído que traduza os anseios da comunidade escolar e escolar e suas perspectivas e projetos para a melhoria do processo educativo e que deverá ser encampado no plano de ação da direção escolar eleita.

No entanto, a elaboração, execução e avaliação do PPP foram definidas bem antes dessa exigência. Como vimos anteriormente, a Lei do SME o elege como a proposta pedagógica da escola a ser construída coletivamente, da mesma forma que se apresenta em diversos documentos (Lei do PCCR, Regimento Unificado, Lei da SEMED). Enquanto planejamento participativo foi tema de debate central no 3º Seminário sobre Gestão Democrática, ocorrido em 2013, onde se apresentou a Proposta de Roteiro para Elaboração do Projeto Político Pedagógico (SEMED, 2013), documento que contém o passo a passo para orientações às escolas. A SEMED estabeleceu prazos contendo período de elaboração e entrada para análise no Departamento de Educação (DEED), até o final do ano letivo de 2013 (Informações do DEED).

De acordo com levantamento realizado pelo DEED, até o final do ano de 2014, somente nove unidades municipais (sete urbanas e duas do campo) finalizaram o processo de elaboração e em uma escola ainda se encontra em processo. Acerca da construção, execução e avaliação do PPP os gestores escolares assim se posicionaram:

Foi elaborado com a participação de todos os atores envolvidos na escola através de pesquisas e reuniões para debate, sempre com o auxílio técnico da SEMED (GESTOR 1).

O PPP está em fase de reelaboração. A SEMED orientou nos requisitos do PPP no qual foi dado um tempo para as escolas. Houve uma morosidade na devolução para as escolas [...] a comunidade escolar por meio de seus professores alegam não ter tempo de reunir-se, no entanto em reuniões pedagógicas entendem que sem o PPP não se pode haver eleição e muitos acham que esse papel é só da SEMED e não da própria escola (GESTOR 2).

A nossa escola ainda não possui PPP, ele está em fase de elaboração. Esse processo se encontra no momento parado. A principal dificuldade é a criação coletiva do PPP, a nossa comunidade escolar não está preparada para debater e criar questões relativas ao PPP, e o processo de elaboração participativa demanda, além de tempo, que os indivíduos que fazem parte do processo estejam preparados para esta tarefa, o que não ocorre em nossa escola [...] (GESTOR 3).

De fato, a construção do PPP requer diálogo permanente, procedimentos bem definidos para que alcance os resultados esperados dentro dos prazos estabelecidos, um processo de formação das mais diversas categorias e o conhecimento dos passos a serem dados em cada etapa. O estudo mostrou que

houve uma preocupação com tais elementos, que o órgão gestor providenciou, inclusive, um espaço amplo de debate, a formulação de um guia de orientações e uma equipe de técnicos para dar suporte técnico. No entanto, tais medidas ainda não se mostraram suficientes, pois como os próprios gestores alertaram é imprescindível que haja envolvimento, vontade de fazer e um tempo disponível para a realização das etapas de trabalho.

Verificamos pela análise dos pareceres emitidos pela equipe técnica de análise do DEED/SEMED, após a entrega dos PPPs elaborados pelas unidades de ensino e apreciação à luz do Roteiro de Elaboração, que diversos aspectos se destacam, dentre eles estão: 1) alguns documentos não apresentam histórico da instituição e nem resultados de aprendizagem; 2) alguns não indicavam tempo de execução, nem formas de acompanhamento e nem tampouco proposta de avaliação do plano; 3) falta de explicitação dos principais problemas a serem enfrentados na execução do PPP; 4) falta indicação de aspectos referentes a questões curriculares; 5) alguns textos não apresentavam um plano de atividades a ser efetivado; 6) problemas gramaticais graves, formatação ruim e nenhuma questão relacionada a recursos financeiros para execução do PPP; dentre outros.

A morosidade com que aconteceu todo o percurso, que foi da instituição em Lei, de elaboração dos PPPs até à fase de devolução dos textos pela equipe técnica foi um sinal muito negativo dos procedimentos adotados. A partir da primeira indicação em Lei no ano de 2010 até a emissão de alguns pareceres favoráveis no final de 2014, mostrou que tanto o órgão gestor, quanto as unidades de ensino, teriam que ter dado mais atenção a cada momento e visto a imprescindibilidade da construção, execução e avaliação do PPP. Não somente por ser uma exigência legal para a realização de eleição de direção escolar, mas como um documento fundamental que deveria nortear as ações pedagógicas e as práticas de gestão no ambiente escolar.

#### 4.5- GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Nesta parte do estudo, partimos do entendimento de que os planos de educação devem ser compreendidos enquanto instrumentos para que a educação municipal consiga estabelecer prioridades e agir de forma racional e coerente com

as necessidades formativas da população local. Para Padilha (2005), o ato de planejar deve ser um processo que dê respostas aos problemas locais, estabelecendo fins e meios que apontem a superação dos mesmos, de modo a se alcançar objetivos antes previstos, pensando e prevendo necessariamente o futuro, mas considerando as condições do presente, as experiências do passado, os aspectos contextuais e os pressupostos filosóficos, culturais, econômicos e políticos de quem planeja e com quem se planeja.

Num contexto de mudanças pelo qual vem passando as políticas educacionais em todos os níveis e modalidades, os planos tanto no âmbito da gestão dos sistemas de ensino quanto na escola tem emergido como um dos elementos desafiadores e fundamentais para que a educação municipal defina de forma clara e concisa os rumos que a educação deve tomar para se garantir princípios e alcançar melhorias na qualidade do ensino. Além da importância do município em colaborar com a elaboração do PNE previsto no Artigo 9º da LDB a própria elaboração do PME se constitui como uma importante ferramenta de gestão para a política educacional gestada no âmbito do processo de criação e implantação dos sistemas municipais de ensino. Além de fortalecer a gestão democrática da educação e os avanços na política de valorização dos trabalhadores da educação.

A formulação e execução de planos educacionais devem superar a improvisação, a espontaneidade, o imediatismo e as ações que se mostrem desarticuladas com o contexto social em que estão inseridos. De fato, tais planos devem propiciar a estruturação de ações devidamente articuladas e com organicidade; o estabelecimento de prioridades, propósitos e as dimensões mais significativas no âmbito local; além disso, considerar a visibilidade de suas ações, a transparência e o exercício do controle social. A CF de 1988 seu Art. 214 determina que por lei que seja estabelecido o PNE, de duração plurianual, visando a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho e promoção humanística, científica e tecnológica. Porém, não especifica competência para sua organização e que tempo tal plano deverá ser elaborado e executado em nível nacional.

A Lei nº 10.172/2001<sup>27</sup> determinava que tanto Municípios, como Estados e Distrito Federal deveriam elaborar os seus respectivos Planos Estaduais e

---

<sup>27</sup> Ainda nos referimos ao PNE 2001-2011, pois todo o trabalho de elaboração do PME de Igarapé-Açu ainda se deu em consonância com as diretrizes, metas e objetivos traçados neste PNE. Sendo

Municipais de Educação. Na definição de Objetivos e Prioridades definia como sendo necessário “como desdobramento, adequação às especificidades locais e definição de estratégias adequadas, à cada circunstâncias, elaboração de plano estaduais e municipais” (BRASIL, 2001). Da mesma forma que nos Objetivos e Metas, no item 5 do Financiamento e Gestão, Meta 25, estabelece a elaboração e execução de planos estaduais e municipais, em consonância com o PNE, sendo preciso que “de imediato, iniciar a elaboração dos planos estaduais em consonância com este Plano Nacional e, em seguida, dos planos municipais, também coerentes com o plano do respectivo Estado (BRASIL, 2001). Assim, diferentemente da Constituição Federal de 1988 e da atual LDB, a criação de planos subseqüentes pelos Estados e Municípios é colocada como necessidade para que se garanta todas as crianças do ensino fundamental, inclusive para os que não tiveram acesso na idade própria, ampliação do atendimento, a valorização dos profissionais da educação e o desenvolvimento de sistema de informação e avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino.

Dessa forma, alguns pontos são relevantes para a elaboração do Plano Municipal de Educação: 1) efetuar um diagnóstico das necessidades educacionais a serem atendidas pelo SME, começando pelos setores prioritários para os municípios (Ensino Fundamental e Educação Infantil) e seguindo com os setores considerados de atendimento relevante como educação especial e EJA; 2) explicitar as diretrizes que orientarão a elaboração do plano, justificando as opções adotadas e as prioridades assumidas; 3) definir as metas a serem alcançadas distribuindo-as num cronograma que indique as etapas a serem vencidas ao longo do tempo de vigência do plano; 4) especificar, para cada setor e respectivas metas e os meios disponíveis; e, 5) elaborar um quadro claro dos recursos e fontes financeiras disponíveis de modo a assegurar a viabilidade das metas e ações planejadas.

A elaboração do PME de Igarapé-Açu foi prevista na Lei Municipal nº 677/2010 que disciplina a organização do SME, onde este Plano deverá ser estabelecido por lei com duração de 10 anos. Explicita que sua elaboração deve se

---

que, até o fechamento desta parte do estudo, o município pesquisado ainda não havia iniciado o trabalho de adequação do PME local em consonância com as novas definições previstas no atual PNE 2014-2024 – Lei Federal nº 13.005/2014, que no Art. 8º determina que “Os Estados, o DF e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 ano contado da publicação desta Lei” (BRASIL, 2014). Logo o município tem até 24 de junho de 2015 para promover a adequação em lei devidamente aprovada pelo Legislativo Municipal.

dar com a participação da sociedade, sob a coordenação da SEMED em ação conjunta com o CME e em consonância com os PNE e PEE. Deverá definir diretrizes, objetivos e metas a partir da leitura e visão diagnóstica do contexto sócio-educacional, cultural e histórico local e a competência do CME para o acompanhamento e a avaliação da execução do Plano, em ação articulada com a SEMED, o Poder Legislativo e Organizações Sociais atuantes no Município. Da mesma forma que deverá ser avaliado continuamente e com avaliações periódicas em fórum próprio, a cada 02 (dois) anos de vigência.

Esta elaboração iniciou com a da decisão da SEMED, a partir de 2009, de em primeiro lugar adequar ao que propunha o MEC, através do PDE para o efetivo financiamento da educação pública municipal (como ente federado); e em segundo o desejo da gestão municipal da construção coletiva de um plano de ação que norteara a educação pública municipal. E, naquele momento, se desencadeou uma série de reuniões coordenadas pela SEMED, SINTEPP, gestores escolares municipais e outros que fizeram parte de um grande processo de construção do PME (SEMED 1).

O PME foi elaborado por meio de plenárias e conferência realizada com os servidores municipais da educação e entidades civis do município. Em relação à divulgação do plano no SME, não tenho conhecimento de como ocorre, porém acredito que deveria ter divulgação intensificada, uma vez que não consigo visualizar tais ações (CME 3).

O PME do município se deu de forma democrática, produzido por meio de encontros onde participaram as classes interessadas e comunidade local. Um processo de construção que teve início há alguns anos atrás. No entanto, este plano tem sido pouco divulgado junto à comunidade estudantil e, principalmente, junto à comunidade local (CME 2).

As falas reforçam a opção de formular o Plano Municipal de Educação de Igarapé-Açude forma coletiva, por meio do debate das questões educacionais do município, o que fez com que os objetivos expressos na Constituição Federal e as definições, que naquele momento ainda se encontravam expressas na Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001 que aprovou o Plano Nacional de Educação – 2001-2011 fossem tomados como finalidades centrais para a ação educacional local por meio da aprovação da Lei Municipal nº 687/2011, de 04 de julho de 2011. No entanto, antes de ser um processo de efetiva opção local, há informações que revelam que o PME também fora formulado a partir de uma exigência nacional, o que pode ainda estar ocorrendo quando o atual PNE, aprovado em 2014, ao exigir que os demais

federados adequem seus planos locais no período de ano. Além disso, há preocupações quanto à divulgação do PME a falta de projetos e programas em nível local que visem a promoção de ações para cumprimento dos objetivos e metas.

“Infelizmente o PME não é uma referência no planejamento da política educacional local. Acredito que a ineficiência dos colegiados de controle social contribui para que a política educacional local não apresentasse esforços para o cumprimento dos objetivos e metas em tempo hábil. Observa-se que hoje, com o novo PNE e a necessidade dos PME se adequarem àquele, há uma preocupação maior em fazê-los cumprir.” (CME 1)

Informações coletadas evidenciam o PME enquanto muito mais uma “carta de boas intenções” do que uma referência para a política educacional local, muito pouco divulgado e que, em sua maioria, as pessoas desconhecem o que tem escrito na lei do PME. No que concerne à gestão da educação municipal o plano ressalta que alguns aspectos deverão ser amplamente observados durante a execução do PME como o aspecto da municipalização de alguns serviços educacional como o caso do transporte e alimentação escolar provido pelo Estado e Município, em ações conjuntas; a gestão da educação infantil, de responsabilidade do Município, mas que não pode ser negligenciada a função supletiva por parte de Estados e do Governo Federal; a distribuição e gestão dos recursos financeiros com transparência, por meio do fortalecimento das instâncias de controle interno e externo, órgãos de gestão no sistema de ensino, como os Conselhos Municipais de Educação e os órgãos de controle social, como os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

Além de se promover a efetiva desburocratização e descentralização da gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano e a implantação do princípio da gestão democrática nas unidades municipais de ensino.

Alguns objetivos e metas, que no PME são estabelecidos em um único tópico, se mostram muitas vezes de forma bem ampla e, em sua maioria, sem a definição de prazos para que tais medidas sejam efetivadas dentro do período estabelecido para a execução do PME (2011-2021), da mesma forma o PME se evidencia mais como um plano voltado para Rede Municipal de Ensino e não todo o SME, pois traz em seu conjunto análises e preocupações com a RME, deixando-se de lado eixos

fundamentais a serem discutidos e apresentação de propostas de políticas públicas voltadas para os outros níveis e/ou modalidades de ensino – educação do campo, educação superior, educação profissional, não são contemplados – e outras instituições que compõem o Sistema Municipal de Ensino. Destacaremos e analisaremos alguns objetivos/metastabelecidas que estejam mais diretamente relacionados ao âmbito deste estudo e apresentados com ordenação de acordo como se apresentado no Anexo da Lei.

Objetivo/Meta 1- Fortalecer a gestão democrática participativa nos estabelecimentos escolares do Sistema de Ensino Municipal.

Destacamos neste item a não definição de prazos, da mesma forma que ao invés de fortalecer aquilo que ainda não se tem de fato estabelecido e vivenciado o texto deveria evidenciar a sua implantação.

Objetivo/Meta 2- Implantar e assegurar o pleno funcionamento dos conselhos escolares em 100% das escolas até 2012, assegurando-se sua efetividade e ampla representatividade da comunidade escolar, a partir de critérios estabelecidos pelos órgãos do Sistema.

De acordo com dados do Departamento de Educação da SEMED, o quantitativo de escolas que possuem conselhos até o término do ano de 2014 ainda são 36 de um total de 54, perfazendo um total de 67% de unidades com conselho implantado, mostrando a dificuldade em se atingir tal objetivo em curto prazo como definido no PME.

Objetivo/Meta 4- Instituir e implantar, até o ano de 2011, o Conselho Municipal de Educação, dando-lhe condições para funcionamento, assessoria técnica e financeira e formação permanente aos seus conselheiros.

Como vimos anteriormente o CME local possui lei específica, que se encontra em processo de implantação desde 2011. Além disso, destacamos que possui assessoria técnica e local próprio para funcionamento.

Objetivo/Meta 7- Estabelecer normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis, que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares.

Este objetivo é apresentado dessa forma sem a definição de que passaria a ter tal prerrogativa e como a mesma deveria se efetivar e que órgãos e instituições do SME abrangem.

Objetivo/Meta 9- *Engendrar* esforços para o apoio técnico às escolas na elaboração e execução de sua proposta pedagógica: um plano como o PME não



deveria se ater somente em buscar esforços para que as escolas elaborem e executem o PPP.

Inicialmente destacamos o uso inapropriado do termo *engendrar*, pois o mesmo, segundo o Dicionário Aurélio, significaria *inventar, imaginar*. Optaríamos em utilizar o termo *Envidar*. A SEMED de Igarapé-Açu coloca o PPP enquanto instrumento da gestão democrática a ser considerado como relevante e fundamental. Dessa forma, a sua elaboração e execução deveria ser concebida enquanto política de gestão e ampliação da participação dos envolvidos no processo educativo de forma central e com prazos e metas bem claras.

Objetivo/Meta 10- Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas municipais e ampliar sua autonomia financeira, através de repasse de recursos diretamente às Escolas para despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica.

Os repasses diretos às escolas ainda são aqueles advindos dos programas do governo federal Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Mais Educação, Programa Escola do Campo, PDDE/Estrutura, dentre outros). A SEMED não possui nenhum tipo de repasse de recursos direto para ser administrado pelas unidades municipais, o que evidencia que tal aspecto ainda é muito prejudicial à gestão escolar por não promover melhores condições para a resolução de problemas imediatos. A Secretaria também não dispõe de qualquer plano para atendimento de curto ou médio prazo.

Objetivo/Meta 12- Incentivar a criação dos Grêmios Estudantis nas Escolas-Polo Municipais: nenhuma escola municipal possui esta formação de organização nas escolas até o ano de 2014.

Outros aspectos merecem destaque quando analisamos a questão da gestão no âmbito deste PME. O item dos objetivos e metas para a gestão em nenhum momento traz qualquer evidencia acerca de algumas temáticas importantes que já se evidenciam em textos legais aprovados em nível local, como por exemplo, a ausência de estratégias para a implantação da forma de provimento do cargo de direção escolar, que em leis anteriores se define a forma de escolha por meio de eleição direta; por outro lado, não se contempla no texto e não se define prazos para que o executivo municipal torne a secretaria de educação gestora financeira dos recursos da educação municipal que ainda se encontram sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Finanças.

Outro destaque que se faz é o que diz respeito à publicidade das normas legais e das ações que vem sendo efetivadas para as devidas implantações dos dispositivos que se encontram estabelecidos em seus textos. A Lei do PME prevê tal intenção de dar publicidade ao que foi instituído, mesmo que não defina de quem é esta responsabilidade, mostra preocupação quanto ao conhecimento do que foi estabelecido por parte da sociedade para que esta também acompanhe sua implantação. Por último, destacamos o seguinte dispositivo da lei:

Art. 3º- O Plano Municipal de Educação foi elaborado com participação da sociedade civil, sob a Coordenação da Comissão Executiva da Educação Municipal e subsidiado pela Secretaria Municipal de Educação em conformidade com o Plano Nacional de Educação (IGARAPÉ-AÇU, 2011).

O texto confirma a grande preocupação que os formuladores locais tiveram em expressar pelo texto da Lei a legitimidade do processo de construção coletiva do PME local, que, como evidenciado anteriormente nesta pesquisa, foi constituído de forma ampla e que teve como ênfase o início de um processo de democratização da educação que poderá ter seus maiores reflexos nos anos que se seguem e na permanente vigilância em sua execução. Como bem expressam os participantes da CEEM na apresentação do Projeto da 1ª Conferência Municipal de Educação: “Buscamos promover ações de fomento à autonomia e de fortalecimento aos mecanismos de tomada de decisão, e conseqüentemente dos processos de democratização da gestão da educação municipal” (IGARAPE-AÇU, 2009).

A Lei do PME também prevê a realização de pelo menos duas Conferências Municipais de Educação até o final da década de implantação do PME com o objetivo de monitorar e avaliar a execução do plano. A primeira estava prevista para acontecer até o final do quarto ano de implantação do PME, isto é, até julho do ano de 2014. No entanto, nenhum projeto da SEMED evidenciou tal realização e muito a definição de estratégias que se voltasse para o alinhamento do PME ao novo Plano Nacional de Educação aprovado em junho de 2014. Ressaltamos que as informações contidas neste estudo evidenciam um período de tempo que compreende os anos de 2009 a 2014.

A análise sobre o PME nos leva a considerar que cabe aos gestores públicos e à sociedade civil engajada no processo de constituição, materialização e avaliação das políticas públicas locais proporcionarem revisões de possíveis discontinuidades que afetam, principalmente, a execução das políticas públicas no âmbito da educação municipal, principalmente aquelas formuladas no âmbito do PME. Isso

requer, portanto, um intenso trabalho de apropriação de saberes, de conhecimento explícito de seus objetivos e se suas finalidades condizentes com a busca por uma educação enquanto

processo amplo de socialização da cultura, historicamente produzida pelo homem, e a escola, como lócus privilegiado de produção e apropriação do saber, cujas políticas, gestão e processos se organizam, coletivamente ou não, em prol dos objetivos de formação (DOURADO, 2007, p. 923).

Portanto, reafirmamos que a discussão sobre tais políticas articula-se a processos mais amplos do que a dinâmica intra-escolar, sem negligenciar, nesse percurso, a real importância do papel social da escola e dos processos relativos à organização, cultura e gestão intrínsecos a ela. Além disso, considera-se que não se deva reduzir a análise das políticas e da gestão educacional à mera descrição dos seus processos de concepção e/ou de execução. Para Dourado (2007), cabe sim percebê-las no âmbito das relações sociais em que são elaboradas e executadas, que diante de um processo de avaliação constante poderão ser redimensionadas não somente durante sua proposição, mas também no instante de sua execução, desde que os atores sociais envolvidos tenham clareza de todas as mudanças e de sua necessária apropriação política.

#### 4.6- GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DE OUTROS ESPAÇOS E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO

Além dos mecanismos e espaços de participação presentes na Lei do Sistema Municipal de Ensino e nas leis até aqui analisadas, visualizamos que neste período mais atual de construção e início de implementação da política educacional municipal um conjunto de normativas também merece destaque, pois evidenciam a percepção da gestão democrática e a importância que se deu a ampliação de diversos espaços e formas de participação. Dentre eles destacamos:

- a) a institucionalização da Conferência Municipal de Educação (CMEI), a ser realizada a cada 02 (dois) anos, de acordo com a Lei Municipal nº 677/2010;
- b) a criação do Fórum Municipal de Educação de Igarapé-Açu (FMEI) por meio do Decreto Municipal nº 024, de 20 de maio de 2013 a partir da necessidade de institucionalizar mecanismos que facilitem a participação

de segmentos sociais do planejamento educacional, no seu âmbito de ação constituído pelos órgãos municipais de gestão, instituições pública e privadas de educação básica e superior, pais de alunos, entidades e movimentos sociais, com a finalidade de convocar, planejar e coordenar as Conferências Municipais de Educação de Igarapé-Açu (CMEI), atuar como espaço permanente de discussão e atuação nas garantias do direito à educação, planejar e organizar espaços de debates sobre a política municipal, estadual e nacional de educação e acompanhar e avaliar a implementação do Plano Municipal de Educação;

- c) a instituição da Comissão de Gestão do PCCR por meio da Lei Municipal nº 662/2010 com representação do Executivo Municipal, Sindicato dos Trabalhadores em Educação e Conselho Municipal de Educação, cujo Regimento Interno aprovado;
- d) a criação do Fórum de Gestores das Escolas Municipais de Igarapé-Açu, por meio do Portaria nº 190/2013-SEMED, enquanto instância representativa dos gestores escolares das escolas municipais, com a diversas finalidades, dentre elas: articular reflexões e debates sobre os interesses comuns das escolas da RME; apresentar e discutir a situação das escolas públicas municipais; contribuir para o aperfeiçoamento organizacional das unidades escolares, dos colegiados e no estreitamento das relações institucionais e entre seus integrantes (pais, alunos, funcionários, professores); propor sugestões e participar da elaboração, aprovação e acompanhamentos das políticas educacionais nos âmbitos municipais, estaduais e nacionais; propor e discutir ações para qualificação, atualização, aperfeiçoamento e especialização profissional, científica e cultural dos gestores; e auxiliar a SEMED na discussão, proposição, planejamento e execução de ações que visem a qualidade do atendimento ao aluno e toda a comunidade escolar.

Por último, destacamos a instituição dos conselhos escolares enquanto instância máxima de autonomia, participação e descentralização no âmbito da unidade de ensino, cuja regulamentação se deu por meio da Lei Municipal nº 703 de 21 de setembro de 2012. Fruto da vontade de se ter esta instância colegiada organizada de forma a atender as peculiaridades da educação municipal local, a

primeira iniciativa para a construção do texto legal se deu após a aprovação da Lei do SME que define o Conselho Escolar enquanto colegiado escolar, em seguida durante a realização do 1º Seminário Municipal sobre Gestão Democrática ano de 2011 se constituiu uma comissão para a elaboração da proposta de anteprojeto de lei que foi apresentado para análise e aprovação durante a realização do 2º Seminário sobre Gestão Democrática no ano de 2012.

O texto da lei traduz a vontade de se reforçar a “necessidade de democratização da escola pública e a melhoria da qualidade socialmente referenciada da educação nela ofertada” (Art. 2º). Além disso, define alguns parâmetros importantes para a especificação de princípio, forma de organização, autonomia escolar e funções dos sujeitos nelas envolvidos. A esse respeito destacam-se os seguintes dispositivos: o entendimento acerca da composição de comunidade escolar e local; o exercício das funções consultiva, deliberativa, fiscalizadora, propositiva e mobilizadora; define com clareza tanto a possibilidade de composição do conselho por representantes da comunidade local e de organizações não-governamentais com o objetivo de promover a “articulação entre escola e a comunidade na qual está inserida” (Art. 5º, Lei nº 703/2012); define como atribuições a participação nas alterações do calendário escolar e das normas da escola; e define a criação e garantia de mecanismos de participação efetiva e democrática das comunidades escolar e local na definição e avaliação do PPP e tornar efetiva a participação de pais e responsáveis no processo educativo dos alunos.

Tais aspectos nos levam a considerar a imprescindibilidade no âmbito da autonomia escolar a efetivação deste espaço colegiado que se constitua enquanto um ambiente coletivo de tomadas de decisões, a partir do entendimento de que

A gestão democrática enquanto espaço de construção coletiva da organização da educação, da escola, das instituições, do ensino, da vida humana, faz-se, na prática, quando se tomam decisões sobre todo o projeto político pedagógico, sobre as finalidades e objetivos dos planejamentos dos cursos, das disciplinas, dos planos de estudos, do elenco disciplinar e os respectivos conteúdos, sobre as atividades dos professores e dos alunos necessárias para a sua consecução, sobre os ambientes de aprendizagem, recursos humanos, físicos e financeiros necessários, os tipos modos e procedimentos de avaliação e o tempo a sua realização (FERREIRA, 2001, p. 310).

A formação de conselhos escolares nas unidades de ensino poderá ser um primeiro passo para que se garanta de fato que os direcionamentos educacionais

tenham a presença de todos os envolvidos no processo. No entanto, de acordo com estudo de Santos (2008) na atualidade ainda vivenciamos a realidade de escolas em que

os conselhos escolares efetivamente são meras formalidades burocráticas, que estão mais no papel, com personalidade jurídica, sem efetivamente funcionar. Não há reuniões periódicas, os componentes muitas vezes nem se conhecem, existindo um membro que assume as prestações de contas junto com o diretor; não há regularidade de reuniões, nem atas existem nas poucas realizadas, em cerca de 70% das escolas (p. 106).

Podemos considerar que tais elementos não estão longe da realidade de muitas unidades escolares pertencentes ao município estudado e que a experiência na gestão de sistemas de ensino e em unidades escolares nos remete a considerar que tais situações conflitantes estejam de fato presentes na realidade escolar confirmando, assim, o que os estudos apontam. No entanto, por outro lado entendemos que a opção do município em traduzir em normas formas de se chegar a uma organização mais efetiva, fruto de um processo contínuo e que gera novas experiências de gestão, tem sua importância crucial para o processo de democratização que promova a continuidade das políticas educacionais e sua legitimidade. Pois, enquanto “colegiados políticos de permanente aprendizado de democracia”, bem como “instrumentos importantes de exercício e de formação para a emancipação, para a conquista da autonomia” (SANTOS, 2008, p. 109) devem ter sua forma de organização e propósitos devidamente constituídos e, melhor ainda, se de forma coletiva, como no ambiente em que pesquisamos.

Destacamos ainda que um dos exemplos dessa vontade é o fato de se ter proposto e a lei facultar a formação de consórcios de escolas da educação do campo para a formação de conselhos escolares em comum, enquanto ação que possibilitaria a integração e garantia de gestão compartilhada nas áreas campesinas. Até o ano de 2009 o município só possuía 14 escolas municipais com conselhos escolares instituídos, em sua maioria, nas unidades escolares da zona urbana. Até o ano de 2014, após um intenso trabalho para fomentar a criação de novos conselhos e a formação intensiva para os novos conselheiros que vem sendo desenvolvidos pelo Departamento de Educação, já são 30 conselhos escolares implantados abrangendo um total de 36 escolas municipais, das 54 escolas atualmente em funcionamento na RME. Dentre estes conselhos, 03 estão

constituídos sob a forma de consórcios que congregam um total de 09 unidades escolares na área da educação do campo<sup>28</sup>.

O que tem intensificado no município a cada ano é a proposta da formação continuada para conselheiros no que envolve todos os procedimentos de prestação de contas e formas adequadas de atuação do colegiado – abrangendo o cumprimento das finalidades e incumbências previstas tanto na Lei dos Conselhos como no Estatuto do Conselho. Ao mesmo tempo, vem sendo desenvolvido um processo de acompanhamento permanente em um setor específico para este fim contando com a atuação 03 profissionais da área educacional.

A descentralização e autonomia nos diversos níveis da gestão da educação se tornam imprescindíveis para a democratização da gestão, desde que atendam os requisitos mínimos voltados à ampla participação e tomada de decisões coletivas. Para que isto seja atendido de forma plena deve envolver, tanto as ações do ambiente escolar no seu cotidiano, onde se está mais próximo de todos os envolvidos diretamente no processo educativo – alunos, pais de alunos, servidores e comunidade local –, como as ações dos órgãos de gestão do sistema de ensino. Para fins deste estudo nos propomos a seguir a analisar a instituição do colegiado normativo do sistema municipal de ensino e sua trajetória de implantação.

---

<sup>28</sup>Dados fornecidos pela equipe pedagógica responsável pelo apoio, formação e prestação de contas dos conselhos escolares, integrante do Departamento de Educação – DEED/SEMED.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entendemos que o ponto de partida do estudo que empreendemos foi a compreensão do processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público, que teve no âmbito da atual LDB a definição de sua incumbência aos Sistemas de Ensino. A gestão democrática já havia sido concebida enquanto princípio constitucional desde 1988, resultante de um processo de lutas recorrentes no campo educacional pelos mais diversos setores da sociedade brasileira, ao longo de décadas de embates, conflitos, derrotas e avanços pela ampliação dos direitos sociais no Brasil para que a educação fosse alçada à condição fundamental de direito social indispensável e sua administração concebida para além de uma prática meramente gerencialista e que atendesse tão somente a interesses provisórios dos que detinham provisoriamente a autoridade sobre os espaços públicos.

Nesse contexto de transformações, analisamos as responsabilidades que os municípios brasileiros passaram a ter para empreenderem a difícil tarefa de constituir as suas próprias bases legais desde o seu âmbito mais geral – com a constituição das Leis Orgânicas Municipais – aos aspectos mais específicos como a criação do arcabouço legal que proporcionasse a melhor organização da educação municipal, e que, ora considerassem determinações nacionais, ora as determinações dos estados em que se encontram territorialmente localizados. Dentre tais delegações se incluiu a opção em criar seus Sistemas Municipais de Ensino e promover a regulamentação da gestão democrática a partir de suas peculiaridades locais e anseios dos sujeitos envolvidos nos processos de construções de uma nova localidade.

Preliminarmente, buscamos aproximação a alguns marcos históricos e teóricos do campo da gestão educacional que balizaram a organização dos sistemas de ensino, a partir do novo ordenamento constitucional que conferiu aos municípios a condição de ente federado autônomo e todas as consequências que tal condição traria para o processo de reestruturação da educação municipal. Dessa forma, situamos a educação municipal no atual contexto do federalismo brasileiro, destacando a compreensão de algumas categorias que se inserem no conjunto das mudanças, que vem sendo efetivadas ao longo do processo de redemocratização da educação no Brasil: democratização, autonomia e descentralização. Além do diálogo com diversos autores, que proporcionou maior entendimento dos arranjos que vem



sendo feitos na política educacional brasileira e suas repercussões para a educação municipal e para a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, apresentamos estudos de documentos da legislação educacional que possibilitassem elementos para este entendimento.

Em seguida, apresentamos uma abordagem político-institucional em torno da gestão da educação no Sistema Municipal de Ensino a partir da análise de dois pressupostos para a gestão democrática no SME: a percepção dos textos legais enquanto expressão da política educacional em nível local; e a participação enquanto uma das categorias centrais do processo de democratização da educação no Brasil e no município pesquisado. O tema da participação política e social vem sendo evidenciado como aspecto balizador do processo de institucionalização da gestão democrática e se constituindo enquanto grande desafio para a educação municipal garantir e ampliar a cidadania local.

Os resultados de análise documental e da pesquisa empírica, cuja intenção foi mostrar a gestão democrática institucionalizada nos Sistema Municipal de Ensino em diversas normatizações e algumas práticas de gestão a partir da percepção dos sujeitos envolvidos, revelou informações acerca dos sujeitos entrevistados e alguns eixos estruturantes da pesquisa empírica que serviram para direcionar o entendimento acerca da prática de alguns instrumentos de gestão democrática e sua forma de publicidade. Ao tomamos como *lócus* de estudo a municipalidade de Igarapé-Açu, localizada na Região Nordeste do Estado do Pará, que se constitui na atualidade uma das maiores regiões de integração deste Estado, apreendemos que a estruturação da educação local a partir da opção pela criação e implantação do seu Sistema Municipal de Ensino, favoreceu o processo de institucionalização da gestão democrática enquanto política pública. O estudo evidenciou a importância do momento histórico para esta implantação que foi do ano de 2009 – quando da instituição da Comissão Executiva da Educação Municipal e a opção de se implantar o Sistema Municipal de Ensino – até de 2014 (período que delimitamos para presente estudo), marcado significativamente pelas diversas iniciativas que proporcionaram a construção coletiva de textos legais e a vivência de espaços e processos democráticos que favoreçam as tomadas de decisões coletivas.

Do conjunto tão amplo de possibilidades de análises que se pode empreender para a compreensão do fenômeno da gestão democrática da educação, nos arriscamos a eleger alguns eixos que serviram de mote para a pesquisa empírica,

que de forma alguma teve a pretensão de desmerecer outros elementos. Mas, no percurso da pesquisa de uma forma chamaram mais atenção, de outra nos deu a possibilidade de facilitar a análise do nosso objeto e, mas ainda, evidencia a nossa liberdade teórico-metodológica que visava tão somente empreender uma forma auxiliar no processo de compreensão científica dos fenômenos educacionais.

Nesse sentido, tomamos a liberdade de empreender aspectos conclusivos deste estudo por meio de cinco pontos centrais, concebidos a partir dos eixos da pesquisa empírica, e que, entendemos serem elementos essenciais para um viés da compreensão do processo de institucionalização da gestão democrática nos Sistemas Municipais de Ensino. Logicamente, não sendo o único, pela amplitude da importância do estudo sobre gestão da educação.

O primeiro ponto diz respeito ao processo de construção coletiva, divulgação e conhecimento dos textos legais do sistema municipal de ensino. A esse respeito verificamos pela análise da vasta documentação que esteve à disposição para análise que o processo de institucionalização da gestão democrática no município pesquisado se deu por meio de um amplo debate e mobilização da sociedade local. Diversas comissões, fóruns, seminários e conferências foram realizadas com o intuito de garantir a participação da sociedade civil, cujos resultados se materializaram em mais de quinze leis produzidas no período de 2009 a 2014. No entanto, os órgãos gestores não tem conseguido a ampla divulgação e conhecimentos dos textos legais, o que inviabilizar a construção de um processo mais consciente e que dê a possibilidade de maior participação em seu acompanhamento e avaliação.

O segundo ponto sinaliza para a reflexão acerca da gestão da educação no âmbito do órgão responsável pela organização e gestão do Sistema Municipal de Ensino. Um avanço que se verificou foi o estabelecimento da estrutura e incumbências da Secretaria Municipal de Educação por meio de um marco legal que historicamente marca a gestão deste sistema de ensino. Esta instância de gestão sempre teve sua forma de organização à mercê dos grupos políticos que se revezaram no poder executivo local, o que facilitou o clientelismo e o patrimonialismo, aspectos que não permitiram a continuidade dos processos de gestão, tampouco a possibilidade de haver um trabalho mais efetivo. Da mesma forma que, somente a partir da constituição de um conjunto de normatizações é que a o papel que a SEMED vem desempenhando se volta para o processo efetivo de

institucionalização e implementação da gestão democrática. Mas, nem por isso a SEMED tem desenvolvido um processo de divulgação dos textos legais e criado efetivas condições para que, pelo menos, os instrumentos de gestão democrática do ensino público sejam apropriados enquanto práticas efetivas nos mais diversos ambientes.

No terceiro ponto que destacamos, consideramos que uma gestão participativa e descentralizada no Conselho Municipal de Educação ainda se encontra longe de se evidenciar como prática efetiva. Primeiro, porque o conhecimento do processo de implantação do Conselho Municipal de Educação de Igarapé-Açu após a aprovação da Lei do CME e seu papel enquanto órgão normatizador do SME não tem sido amplamente divulgado ou mesmo debatido no âmbito deste colegiado, pois o mesmo não possui plano de ações e nem tampouco de formação que viabilize esse maior entendimento. Segundo, porque as funções normativa, consultiva, mobilizadora e de fiscalização não tem sido desempenhadas de forma aceitável no Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu.

Da mesma forma, enquanto colegiado que deveria primar pela busca da ampla participação e democratização da educação não tem cumprido seus objetivos em relação à educação do município previstos em lei e no Regimento do CME. Por último, consideramos que a atuação do CME no processo de regulamentação das questões relacionadas à gestão democrática do ensino público ainda carecem de maior atenção.

O quarto ponto, que destacamos, diz respeito à promoção da autonomia escolar, que tem sua grande expressão é definida nos textos legais por meio da instituição dos processos de eleição para direção escolar e elaboração da proposta pedagógica da escola. No entanto, nenhum desses dois instrumentos de gestão democrática tem sido práticas efetivas nos ambientes escolares, deixando de possibilitar a promoção da autonomia no ambiente escolar. A esse respeito, o estudo mostrou que alguns aspectos tem se destacado de forma bastante negativa, um deles se refere à falta de conhecimento e divulgação dos dispositivos que regulamentam tais instrumentos de gestão; outro é a maioria das escolas não terem iniciado o processo de eleição para a direção escolar e nem mesmo a elaboração, execução e avaliação do Projeto Político-Pedagógico. Mesmo que a Secretaria Municipal de Educação tenha se empenhado para promover espaços de debate e apoio para a elaboração da proposta pedagógica das escolas, a morosidade em dar

o devido retorno às escolas tem sido um grande empecilho até para o processo de eleição da direção escolar, pois a elaboração do PPP é condição para se instalar o pleito eleitoral. Na opinião dos sujeitos envolvidos, na pesquisa empírica, isso tem dificultado a vivência da gestão democrática nas escolas municipais.

Por último, um quinto ponto nos alertou para a importância de que a falta de definição, execução e avaliação das políticas educacionais de ensino, poderá acarretar enormes prejuízos para a promoção da qualidade da educação em todos os níveis, modalidades e instâncias. Quando nos propusemos a analisar a gestão democrática no Plano Municipal de Educação, primeiro verificamos que tal documento tem se caracterizado muito mais como uma carta de boas intenções do que efetivamente um guia que norteie as ações da educação em nível local. O PME tem sido um documento pouco divulgado e poucas pessoas tem conhecimento de como se deu o processo de elaboração, sua execução, enquanto instrumento de planejamento da política educacional local não vem ocorrendo e os aspectos da gestão democrática previstos em seu texto não tem se efetivado, enquanto ações programadas e projetadas para acontecerem em curto, médio ou longo prazo.

A trajetória que foi apresentada acerca das experiências que estão sendo vivenciadas pelos sujeitos que vem construindo um Sistema Municipal de Ensino no Município de Igarapé-Açu demonstra que diversos elementos expõem as faces da gestão democrática que vem sendo construída, paulatinamente, desde a constituição de trabalhos coletivos por meio de comissões, conferências, debates, seminários e a sua afirmação por meio de textos legais, coletivamente elaborados. Os elementos da democratização da educação podem ser vistos nos processos de mobilização e participação na construção deste aparato legal; na realização de diversos fóruns que demonstram que a construção coletiva é viável, que viabiliza o diálogo permanente e que também é passível de reconstruções e novas construções; o confronto de ideias, por vezes antagônicas, e por outras dotadas de uma vontade comum em construir espaços e situações que promovam a qualificação da educação em nível local; a opção de constituir um poder local e o seu arcabouço jurídico que se constitua em meio à busca da plena segurança na prestação de um serviço público com qualidade da educação, assumindo-se as responsabilidades pelas ações que digam respeito aos assuntos de interesse local. Um movimento que se encontra em permanente transformação, portanto imbuído de uma relação dialética pela constante busca por melhorias dos processos pedagógicos que

acarretem a construção de sujeitos aprendizes e participantes do seu tempo histórico.

Aprendemos que um Sistema Municipal de Ensino não se constrói de forma aligeirada ou sem se ter em mente o necessário planejamento deste processo. Há um conjunto de interesses e objetivos do Estado brasileiro a estarem presentes em cada ação da gestão local da educação, que deve se mostrar organizada e em funcionamento. Independente de sua existência, a legislação educacional não exime os municípios de competências fundamentais (exclusivas e comuns com os outros entes federados), que no caso do município estudado e por meio de sua opção em construir um SME coletivamente, reafirmam-se tais obrigações e outras são assumidas em sua legislação complementar e na definição de suas políticas públicas educacionais.

A legitimidade do processo de institucionalização do SME e da tão almejada da gestão democrática pela publicação e adoção de textos legais, que lhes dão sustentação se mostrou bastante evidente. No entanto, a emissão desse arcabouço legal por si só não garante a adoção do princípio da gestão democrática e não é suficiente para que a democratização dos processos de gestão de fato aconteça, mas preconiza um importante passo para sua efetivação. O estudo sobre essa realidade mostrou o significativo avanço do município rumo à implantação do princípio constitucional da gestão democrática da educação público, mas que, no entanto, necessita uma atuação mais efetiva do Conselho Municipal de Educação para a adoção de medidas, que regulamente e consolide normas aplicáveis à educação básica em seu sistema de ensino e favoreça a orientação, execução e avaliação de instrumentos de gestão democrática: como a eleição de diretores escolares e a proposta pedagógica das escolas. Por outro lado, evidenciar o Plano Municipal de Educação, enquanto instrumento basilar da política educacional local, promova a continuidade dos espaços de participação (fóruns, comissões, conferências), ampliar os mecanismos de estudo e divulgação dos textos legais e a permanente construção e reconstrução das normas educacionais.

Finalmente, revelamos que as dificuldades durante o percurso da pesquisa aos poucos foram sendo superadas. Esperamos que toda pesquisa empreendida e aqui divulgada tenha o êxito de servir de orientação para tantos municípios que tenham feito a opção em constituir seu Sistema de Ensino próprio, mas que também procure o entendimento de que é sua incumbência em regulamentar a gestão

democrática do ensino público que venha a se constitui um grande avanço para educação municipal.

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**, nº 24, Curitiba, jun/2005.
- ABRÚCIO, F. L & COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. **Pesquisas – Caderno de Estudos - Fundação Konrad-Adenauer**, nº 12, São Paulo, 1999.
- AFONSO, A. J. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Revista Educação & Sociedade**, Ano XXII, n. 75, ago/2001, p. 15-32.
- AGUIAR, M. A. da S. Gestão da educação e a formação do profissional da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Orgs.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.
- ALVES, A. J. A “revisão da bibliografia” em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis”. **Cadernos de Pesquisa**, nº 81, p. 53-60, maio/1992.
- ANDRADE, E. F. de. A gestão sistêmica da educação: do âmbito nacional ao contexto do poder local. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 32, n. 3, p. 1073 - 1100, set./dez. 2014.
- ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazio Afonso de. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.
- ARRECHT, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n.11, jun/1996.
- AZEVEDO, M. L. A. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002.
- BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Revista Currículo sem Fronteiras**, v. 01, n. 02, 99-116, jul./dez. 2001.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa/Portugal: Edições 70, Ida, 2007.
- BARROSO, João. **O estudo da Escola**. Porto: Porto Ed., 1996.
- BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BENEVIDES, Maria V. A construção da democracia no Brasil pós-ditadura militar. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política I**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOGDAN, Robert C.; BIKLEN, Sari K. **Investigação qualitativa em educação**. Portugal: Porto Editora, 1994.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Braziliense, 1994.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no Município**: Sistema, Conselho e Plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

\_\_\_\_\_. Gestão Democrática do Sistema Municipal de Educação. In: GADOTTI, M. & ROMÃO, J.E. (orgs.) **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

BRASIL. Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014, **Diário Oficial da União**. Brasília – DF, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação / INEP. **Censo Escolar**, 2009 a 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 12.796/2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação. **Diário Oficial da União**. Brasília – DF, 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 12.014, de 06 de agosto de 2009. Altera o art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. **Diário Oficial da União**. Brasília – DF, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”. Plano de Ações Articuladas. **Relatório Público do PAR**, 2008a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Guia Básico para Gestão nos Municípios**. Brasília: MP, 2008b.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 11.738/2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**. Brasília – DF, 2008c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”. **Decreto nº 6.094/2007**, Brasília – DF, 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano de Ações Articuladas 2007/2011**, Brasília – DF, 2007b.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 11.494/2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial da União**. Brasília – DF, 2007c.



\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Resolução nº 6/2007**, de 24 de abril de 2007. Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil. Brasília – DF, 2007d.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 1**, de 15 de maio de 2006. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. Brasília – DF, 2006a.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 1/2006**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. Brasília – DF, 2006b.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394/96, de 20 de setembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 23 de dez. de 1996.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília – DF, out. de 1988.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 20 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 01 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 01 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 01 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 01 de janeiro de 2014.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2006.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 2003.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 7-28, nov/2001.

COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil hoje. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

CURY, C. R. J. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan/jun 2006.

\_\_\_\_\_. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

DAVIES, Nicholas. Educação nas Leis Orgânicas dos municípios fluminenses: pouca originalidade e muita cópia. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.857-880, set./dez. 2010

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 28, n. 100, 921-946, out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Gestão da Educação Escolar**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação à Distância, 2006.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 3, n. 80, set/2002.

DRAIBE, S. M. Reforma do Estado e descentralização: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, n. 37, 1998.

DUARTE, M.R.T. O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação. In: **29a. Reunião Anual da ANPED**, 2006, Caxambu. Anais. Rio de Janeiro: ANPED, 2006.

DUPAS, Gilberto. Tensões contemporâneas entre público e privado. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, jan./abr. 2005. p. 33-42.

FARIA, Lia. A questão local: um debate para a educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, n. 1, p. 69-84, jan./jun. 2006.

FERREIRA, N. S. C. Gestão democrática na formação do profissional da educação: a imprescindibilidade de uma concepção. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.) **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber Livro, 2006.

FERREIRA, N. S. C. Gestão democrática da da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, N. S. C. & AGUIAR, M. A. da S. (Orgs.) **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

\_\_\_\_\_. **A importância do ato de ler: em três artigos que se completam**. São Paulo: Cortez, 1989.

\_\_\_\_\_. **Educação como prática da liberdade**. São Paulo: Paz e Terra, 1967.

FREITAS, A. M. de. **Memórias de Igarapé-Açu**: um livro sobre o município de Igarapé-Açu. Sua história...sua terra...sua gente. Belém: Supercores, 2005.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jul/2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **A produtividade da escola improdutivo**: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista. São Paulo: Cortez, 2001.

GADOTTI, M. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

\_\_\_\_\_. **A autonomia como estratégia da qualidade de ensino e a nova organização do trabalho na escola**. Texto apresentado no Seminário Nacional Escola Cidadã. Porto Alegre: 1994. Disponível em: [Http://www.paulofreire.org/MoacirGadotti/Artigos/Portugues/Escola\\_Cidada/Autonomia\\_qualidade\\_ensino\\_1994.pdf](http://www.paulofreire.org/MoacirGadotti/Artigos/Portugues/Escola_Cidada/Autonomia_qualidade_ensino_1994.pdf).

GADOTTI, M. & ROMÃO, J.E. (orgs.) **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

GIROUX, Henry. Pedagogia crítica como projeto de profecia exemplar: cultura e política no novo milênio. In: IMBERNÓN, Francisco. **A educação no século XXI: os desafios do futuro imediato**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

GOMES, Alfredo M.; ANDRADE, Edson F. O discurso da gestão escolar democrática: o conselho escolar em foco. **Revista educação e realidade**, n. 34, jul./abr., 2009, p. 83-102.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão democrática nos sistemas e na escola**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

GUTIERRES, D.V.G. **Política de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará na década de 1990 e suas Relações com a Reforma do Estado**. Belém: UFPA, 2005. Dissertação de Mestrado. Disponível em: [www.ufpa.br/ce](http://www.ufpa.br/ce).

HORA, Dinair Leal da. Os sistemas educacionais municipais e a prática da gestão democrática: novas possibilidades de concretização. **Revista Iberoamericana de Educacion**, n. 43, v. 2, jun. 2007.

IBAM. **Guia Básico para Gestão nos Municípios**. Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM. Brasília: MP, 2008.

IGARAPÉ-AÇU. Secretaria Municipal de Educação de Igarapé-Açu. **Portaria 051/2014**, de 03 de abril de 2014. Institui regras para a Licença Aprimoramento dos Servidores Públicos Municipais. Igarapé-Açu: SEMED, 2014a.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação (Departamento de Educação – DEED). **Pareceres, Memorandos e Ofícios sobre os Projetos Político-Pedagógicos das unidades escolares**. Igarapé-Açu: SEMED, 2014b.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Educação. **Parecer CME nº 01/2014**. Igarapé-Açu: CME, 2014.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Educação. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação**. Igarapé-Açu: CME, 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação (Departamento de Educação – DEED). **Proposta de Roteiro para elaboração do Projeto Político-Pedagógico das unidades escolares**. Igarapé-Açu: SEMED, 2013a.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação (Departamento de Educação – DEED). **Caderno de Legislação Educacional Municipal nº 2**. Igarapé-Açu: SEMED/2013b.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal de Igarapé-Açu. **Lei Municipal nº 702/2012**, de 21 de setembro de 2012. Normatiza o funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Igarapé-Açu. Igarapé-Açu: 2012a.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal de Igarapé-Açu. **Lei Municipal nº 703/2012**, de 21 de setembro de 2012. Normatiza a Criação dos Conselhos Escolares nas escolas que compõem a Rede Municipal de Ensino de Igarapé-Açu. Igarapé-Açu: 2012b.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal de Igarapé-Açu. **Lei Municipal nº 705/2012**, de 04 de julho de 2011. Instituição o processo de eleição direta para o provimento da função de direção das unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Igarapé-Açu. Igarapé-Açu: 2012c.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação de Igarapé-Açu. **Relatório do Processo de Indicação/Escolha dos Membros do CME**. Igarapé-Açu: SEMED, 2012a.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação de Igarapé-Açu. **Portaria 275/2012**, de 30 de outubro de 2012. Institui regras para Mudança de Nível referente Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Trabalhadores da Educação. Igarapé-Açu: SEMED, 2012b.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação de Igarapé-Açu. **Portaria 005/2011**, de 11 de fevereiro de 2011, promove a reorganização das Escolas-Polo de Gestão Educacional. Igarapé-Açu: SEMED, 2012c.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação (Departamento de Educação – DEED). **Caderno de Legislação Educacional Municipal nº 1**. Igarapé-Açu: SEMED/2011.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal de Igarapé-Açu. **Lei Municipal nº 687/2011**, de 04 de julho de 2011. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação de Igarapé-Açu. Igarapé-Açu: 2011.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal de Igarapé-Açu. **Lei Municipal nº 677/2010**, de 30 de dezembro de 2010. Cria e Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu. Igarapé-Açu: 2010a.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal de Igarapé-Açu. **Lei Municipal nº 662/2010**, de 14 de outubro de 2010. Estrutura o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Trabalhadores em Educação Pública da Rede Municipal de Ensino de Igarapé-Açu. Igarapé-Açu. Igarapé-Açu: 2010b.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal de Igarapé-Açu. **Lei Municipal nº 676/2010**, de 30 de dezembro de 2010. Estabelece a estrutura, atribuições e diretrizes da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Igarapé-Açu. Igarapé-Açu: 2010c.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Igarapé-Açu. **Decreto Municipal nº 011/2010**, de 30 de março de 2010, institui a 2ª Conferência Municipal de Educação de Igarapé-Açu (2ª CMEI). Igarapé-Açu: 2010d.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação de Igarapé-Açu. **Regimento Unificado das Escolas Públicas Municipais de Igarapé-Açu**, aprovado por meio da Resolução 372/2010 do Conselho Estadual de Educação do Pará. Igarapé-Açu: SEMED, 2010e.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Igarapé-Açu. **Decreto Municipal nº 050/2009**, de 28 de maio de 2009, institui a Comissão Executiva da Educação Municipal (CEEM). , Igarapé-Açu: SEMED, 2012.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Igarapé-Açu. **Decreto Municipal nº 051/2009**, de 01 de julho de 2009, institui a 1ª conferência Municipal de Educação de Igarapé-Açu (1ª CMEI). Igarapé-Açu: 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. **Projeto da 1ª Conferência Municipal de Educação de Igarapé-Açu (1ª CMEI)**. Igarapé-Açu: SEMED, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios – Síntese de Indicadores 2012**. 2013.

Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=265857>.

JACOBBI, Pedro. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Revista Saúde e Sociedade**, 8 (1): p. 31-48, 1999.

KRAWCZYK, N. A gestão escolar: Um campo minado...Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Revista Educação & Sociedade**, ano XX, nº 67, Agosto/99.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. A democratização das organizações educativas e a participação como ingerência: contribuições de Paulo Freire. **Revista Fórum**, n. 31 Jan./Jun, 2002, 81-94.

MARQUES, L. R. democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 29, n. 102, p. 55-78, jan./abr. 2008.

MARTINS, A. M. **Autonomia e gestão da escola pública**: entre a teoria e a prática. Campinas: Faculdade de Educação, Unicamp, 2001.

MENDONÇA, E. F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XXII, nº 75, Agosto/2001, p. 84-108.

MENEZES, R.M. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. **Revista Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 58-71, dez/2001.

NARDI, E. L. Sistemas Municipais de Ensino e o regime de colaboração entre estados e municípios: Por onde vamos? In: WERLE, F.O.C. (Org.). **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí: Ed. Unijui, 2006.

OLIVEIRA, C. de. et al. **Municipalização do Ensino no Brasil**. BH: Autêntica, 1999.

OTTMAN, G. Processos de democratização da política municipal no Brasil. **Revista Novos Estudos**, n. 74, mar/2006, p. 155-175.

PADILHA, P. R. **Planejamento Dialógico**: como construir o projeto político-pedagógico da escola. São Paulo: Cortez, 2005.

PARÁ. Secretaria de Estado de Educação. Conselho Estadual de Educação. **Resolução nº 001/2010**, de 05 de janeiro de 2010. Dispõe sobre regulamentação da Educação Básica no Sistema Estadual de Ensino.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.170, de 15 de dezembro de 1998. Institui o Sistema Estadual de Ensino. **Diário Oficial da União**, 18/12/1998.

\_\_\_\_\_. Constituição do Estado do Pará. Promulgada em 5 de outubro de 1989. **Diário Oficial da União**, 06/10/1989.

PARO, V. H. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. São Paulo: Xamã, 2002.

RIBEIRO, M. R. D. **Uma perspectiva histórica da descentralização da educação**. Campinas: Unicamp, 2002.

RESENDE, Antônio José Calhau. Autonomia Municipal e Lei Orgânica. **Cad. Esc. Legisl.**, Belo Horizonte, v. 10, n. 15, p. 7-42, jan./dez. 2008.

ROMÃO, José E. **Sistemas Municipais de Educação**: a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e a educação no município. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

ROSAR, Maria de Fátima F. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. **Revista Educação & Sociedade**, ano XX, n. 69, Dezembro/1999, p. 165-176.

SALLUM JR., B. Metamorfoses do estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18 n. 52, jun/2003, p. 36-54.

SANTINI, J. R. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**. 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil. p. 323-340.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar e democracia**: os caminhos da democrática participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, T. F. A. M. dos. et al. Controle Social de políticas educacionais públicas: um estudo do Conselho Municipal de Alimentação Escolar no município de Altamira. In: **Cadernos ANPAE do XXIV Simpósio Brasileiro**, III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação, Vitória (ES), 2009.

SANTOS, T. F. A. M dos. Medidas de democratização da gestão e trabalho docente em escolas públicas em Belém. **Revista Labor**, n. 02, vol, 01, 2009.

\_\_\_\_\_. **Conversas impenitentes sobre a gestão da educação**. Belém: EDUFPA, 2008.

\_\_\_\_\_. Autonomia, participação, determinações superiores e gestão democrática: construindo um novo cenário na educação. In: ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima (Org.) **Pesquisa em educação no Pará**. Belém: EDUFPA, 2003.

SANTOS, Terezinha. F. A. M. dos.; PAZ, Vanilson Oliveira. Autonomia municipal e a gestão das políticas educacionais a partir da lógica dos sistemas de ensino: perspectivas de criação e implantação no Estado do Pará. **Revista Perspectiva**, v. 30, n. 1, jan./abr., 2012, p. 283-304.

SAVIANI, D. **Educação Brasileira**: Estrutura e Sistema. Campinas: Autores Associados, 2000.

\_\_\_\_\_. O ensino de resultados. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 29 abr. 2007. Caderno "Mais", p. 3. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs2904200704.htm>

\_\_\_\_\_. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, ano XX, nº 69, Dezembro/1999.

SILVA, Márcia da. Poder Local: conceitos e exemplos de estudos no Brasil. **Revista Sociedade e Natureza**, n. 20 (2), p. 69-78, Dez. 2008.

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão de. Estado e Educação Pública: tendências administrativas e de gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (orgs.). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

SOUZA, Donaldo Bello. Globalização, a mão invisível do mercado mundializada nos bolsões da desigualdade social. **Boletim técnico do SENAC**, Vol. 22, nº 2, Maio/Agosto 1996.

SCHOFFEN, Leocádia Inês. Eleição de diretores, gestão democrática e regime de colaboração. In: WERLE, F. O. C. (Org.). **Sistema Municipal de Ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

SEMERARO, G. Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci. **Educação & Sociedade**, n. 66, Abr./1999, p. 65-83.

SOUZA, D.B. & FARIA, L.C.M. (Orgs.). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

STROMQUIST, Nelly P. Políticas públicas de Estado e equidade de gênero. **Revista Brasileira de Educação**, n. 01, 27-49, jan./fev./mar./abr. 1996.

SZYMANSKI, Heloisa (Org.). **A entrevista na pesquisa em educação: a prática reflexiva**. Brasília: Liber Livro Editora, 2004.

TEIXEIRA, E. T. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. 2002.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisas**, Vol. 34, Nº 123. São Paulo: Set/Dez, 2004.

TOMIO, F. R. de Limas. A criação do município após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, fev. 2002.

VAZ, J. C. Desafios para a incorporação da transparência em um modelo de gestão municipal. In: CACCIA-BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika; SPINK, Peter (Orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Pólis, 2002.

VEIGA, I. P. A. **O Projeto Político-Pedagógico da Escola: uma construção possível**. São Paulo: Papirus, 1996.

VIEIRA, Sofia L. Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 01, 123-133, jan./abr. 2011.



VOSS, Dulce M. da S. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos. **Cadernos de Educação**, n. 38, Pelotas, p. 43-67, jan./abr., 2011.

WERLE, F. O. C. Sistemas municipais de ensino como contexto da gestão democrática e dos conselhos escolares. In: **Anais da 31ª Reunião Anual da ANPED**, Caxambu/MG out/2008a. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressosantigos/simposio2007/154.pdf>.

WERLE, F.O.C. O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 79-109, jan./abr., 2008b.

WERLE, F. O. C. et al. Sistemas municipais de ensino no Rio Grande do Sul, Brasil: um olhar atento para o professor. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 27, n. 2, 569-602, jul./dez. 2009.

WERLE, F.O.C. (org.). **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí: Ed. Unijui, 2006.

## SITES CONSULTADOS:

<http://www.prefeituraigarapeacu.pa.gov>

<http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013>

<http://www.sepof.pa.gov.br/>

<http://www.pa.gov.br/>

<http://cidades.ibge.gov.br>

[http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default\\_censo.shtm](http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo.shtm)

<http://www.fnde.gov.br/fnde>

## APÊNDICES

---

## QUADROS-SÍNTESES DA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL MUNICIPAL DE - IGARAPÉ-AÇU – 2010/2014

Quadro 1- Síntese da Lei de Criação do Sistema Municipal de Ensino

<b>Norma Legal</b>	<b>Lei Municipal nº 677/2010, de 30 de dezembro de 2010.</b>
Dispõe sobre	Criação e implantação do Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu, Estado do Pará.
Forma de elaboração	Texto elaborado coletivamente após a realização da 1ª Conferência Municipal de Educação em 2009.
Estrutura da Norma legal	Estruturada em Seções e 85 artigos distribuídos em 08 Capítulos: Educação e objetivos da educação municipal; responsabilidades do Poder Público Municipal com a Educação escolar; Administração e composição do Sistema Municipal de Ensino; Secretaria Municipal de Educação; Conselho Municipal de Educação; Organização da Educação Escolar; Gestão Democrática do ensino público municipal; trabalhadores da educação; recursos financeiros; disposições gerais e transitórias.
Dispositivos em destaque quanto à gestão da educação	Dispõe de um capítulo específico para tratar desta matéria; define como objetivo da educação municipal a busca pela participação comunitária na gestão do SME; definição do PPP enquanto instrumento de planejamento democrático; Conselho Municipal de Educação composto em sua maioria por representação da sociedade civil; definição do Conselho Escolar enquanto expressão da gestão democrática na escola; eleição direta para a direção escolar; titular do órgão gestor municipal como gestor dos recursos financeiros.

Quadro 2- Síntese do Regimento Unificado das Escolas Públicas Municipais de  
Igarapé-Açu

<b>Norma Legal</b>	<b>Aprovado por meio da Resolução nº 372/2010, de 22 de dezembro de 2010.</b>
Dispõe sobre	Normas para Escolas Municipais mantidas pelo Poder Público Municipal.
Forma de elaboração	Não se tem registros claros de como se a elaboração de sua primeira versão, pois segundo a atual administração municipal o referido texto se encontrava no CEE desde o ano de 2007 e, no ano de 2009, passou por processo de atualização feita pela Comissão de Implantação do Ensino Fundamental de 09 anos, que encaminhou proposta reformulada.
Estrutura da Norma legal	Estruturada em 08 Títulos: Identificação, finalidade e objetivos da educação municipal, estrutura organizacional e administrativa, organização didática, regime de funcionamento, verificação do rendimento escolar, regime disciplinar e competência de aplicar as penalidade; distribuídos em Capítulos, Seções e 120 artigos.
Dispositivos em destaque quanto à gestão da educação	Sendo anterior à Lei do SME definia que a direção escolar deveria ser “legalmente habilitada pelo órgão competente do SME”; Conselho Escolar quanto órgão máximo da gestão escolar; Projeto Político-Pedagógico quanto instrumento de planejamento escolar; assegura a elaboração de normas complementares pela unidade escolar, assegurando-se autonomia administrativa e pedagógica.

**Quadro 3- Síntese da Lei de Estruturação do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Trabalhadores em Educação Pública da Rede Municipal de Ensino (PCCR)**

<b>Norma Legal</b>	<b>Lei Municipal nº 662/2010, de 14 de outubro de 2010.</b>
Dispõe sobre	Estruturação do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Trabalhadores em Educação Pública da Rede Municipal de Igarapé-Açu, bem como sua gestão.
Forma de elaboração	Texto elaborado coletivamente por meio de comissão com participação do Sindicato dos Trabalhadores em Educação, Poderes Executivo e Legislativo e Sociedade Civil.
Estrutura da Norma legal	Estruturada em Seções e 50 artigos distribuídos em cinco capítulos: disposições preliminares; carreira dos trabalhadores do ensino público; deveres; quadro de cargos de provimento e comissão; disposições gerais e transitórias.
Dispositivos em destaque quanto à gestão da educação	Plano de Cargos e Carreira unificado que institui e estrutura os princípios e normas tanto para docentes quanto para profissionais de apoio; institui comissão de gestão do plano quanto organismo consultivo de sugestivo; eleição direta para o provimentos das funções de direção, vice-direção e secretário escolar.

**Quadro 4- Síntese da Lei de Criação da Secretaria Municipal de Educação**

<b>Norma Legal</b>	<b>Lei Municipal nº 676/2010, de 30 de dezembro de 2010.</b>
Dispõe sobre	Estabelece a estrutura, atribuições e diretrizes da Secretaria Municipal de Educação (SEMED).
Forma de elaboração	Texto elaborado e proposta pela atual gestão da educação municipal.
Estrutura da Norma legal	Estruturada em 24 artigos.
Dispositivos em destaque quanto à gestão da educação	Disciplina a estrutura, atribuições e diretrizes do órgão gestor vinculado ao Poder Executivo Municipal; propiciar condições para a elaboração do PPP das escolas; articular a criação e implantação do SME e CME, bem como as condições para a gestão democrática e descentralizada da educação; elaboração de regimento interno próprio.

**Quadro 5- Síntese da Lei de Criação do Plano Municipal de Educação**

<b>Norma Legal</b>	<b>Lei Municipal nº 687/2011, de 04 de julho de 2011.</b>
Dispõe sobre	O Plano Municipal de Educação, em conformidade com a Seção III, Artigo 31 da Lei do Sistema Municipal de Ensino.
Forma de elaboração	Texto elaborado coletivamente após a realização das 1ª e 2ª Conferências Municipais de Educação, realizadas em 2009 e 2010.
Estrutura da Norma legal	Estruturada em oito artigos e Anexo 1 contendo os objetivos e

	prioridades para a educação municipal; diagnóstico do município; diretrizes, objetivos e metas para os níveis e modalidades de ensino: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial; financiamento e gestão da educação; valorização dos trabalhadores da educação; acompanhamento e avaliação do plano.
Dispositivos em destaque quanto à gestão da educação	Contém dispositivo que afirma o Plano enquanto elaboração coletiva sob a coordenação da CEEM; comissão intersectorial responsável em no prazo de um ano promover a adequação do plano após elaboração do novo plano nacional; realização de conferência para avaliação e elaboração de novo plano; implantar conselhos em 100% das escolas até 2012; implantar CME até 2011; definir formas de gestão democrática com participação da comunidade escolar e local; desenvolver padrão de gestão.

Quadro 6- Síntese da Lei de Criação do Conselho Municipal de Educação

<b>Norma Legal</b>	<b>Lei Municipal nº 702/2012, de 21 de setembro de 2012.</b>
Dispõe sobre	Criação do Conselho Municipal de Educação.
Forma de elaboração	Texto elaborado coletivamente após a realização da 2ª Conferência Municipal de Educação e Seminários de Gestão Democrática, realizados entre 2010 e 2012.
Estrutura da Norma legal	Estruturada em 12 artigos.
Dispositivos em destaque quanto à gestão da educação	Reafirma assegurar-se a participação da sociedade civil na gestão do município; promover a participação da sociedade civil no planejamento, no acompanhamento e na avaliação da educação municipal para a garantia da gestão democrática nos órgãos e instituições públicas do SME; participar da elaboração e execução do PME; composição de mais 2/3 de seus membros representantes da sociedade civil; mandato de 03 anos; conselheiros representantes do Executivo e Legislativo não poderão ser eleitos presidente do CME; veda exoneração da função de gestão sem justa causa aos conselheiros representantes das direções escolares.

Quadro 7- Síntese da Lei de Criação dos Conselhos Escolares

<b>Norma Legal</b>	<b>Lei Municipal nº 703/2012, de 21 de setembro de 2012.</b>
Dispõe sobre	Criação dos Conselhos Escolares nas escolas que compõem a rede municipal de ensino.
Forma de elaboração	Texto elaborado coletivamente após a realização da 2ª Conferência Municipal de Educação e Seminários de Gestão Democrática, realizados entre 2010 e 2012.
Estrutura da Norma legal	Estruturada em 24 artigos.
Dispositivos em destaque quanto à gestão da	Órgão colegiado permanente de debate e articulação dos vários segmentos da comunidade escolar e local; representação da

educação	comunidade local e Ongs; criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática e na definição do PPP; faculta a formação de consórcios de escolas para formação de conselhos na educação do campo.
----------	--

#### Quadro 8- Síntese da Lei que cria o Processo de Eleição direta pra direção escolar

<b>Norma Legal</b>	<b>Lei Municipal nº 705/2012, de 03 de outubro de 2012.</b>
Dispõe sobre	Instituição do processo de eleição direta para o provimento da função de direção das unidades escolares da Rede Municipal de Ensino.
Forma de elaboração	Texto elaborado coletivamente após a realização da 2ª Conferência Municipal de Educação e Seminários de Gestão Democrática, realizados entre 2010 e 2012.
Estrutura da Norma legal	Estruturada em 26 artigos.
Dispositivos em destaque quanto à gestão da educação	Institui e estrutura princípios e normas para eleição de diretor, vice-diretor e secretário escolar; define como condição para realização da eleição: conselho escolar regulamentado e possuir PPP construído coletivamente; define como atribuição do conselho escolar aprofundar a discussão da concepção de gestão democrática definida na Lei do SME; estabelece a criação de uma Comissão Municipal de Assessoramento e Acompanhamento do Processo Eleitoral composta por SEMED e SINTEPP.

#### Quadro 9- Síntese da Lei de Criação do Fundo Municipal da Educação

<b>Norma Legal</b>	<b>Lei Municipal nº 719/2014, de 07 de janeiro de 2014.</b>
Dispõe sobre	Criação do Fundo Municipal da Educação de Igarapé-Açu (FMEI).
Forma de elaboração	Texto formulado pelo Executivo Municipal, com contribuições de comissão de profissionais da Secretaria Municipal de Educação.
Estrutura da Norma legal	Estruturada em 13 artigos.
Dispositivos em destaque quanto à gestão da educação	Objetivo criar condições financeiras e de gerenciamento dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações e serviços educacionais executados ou coordenados pela Secretaria Municipal de Educação – SEMED; orçamento do FMEI evidenciará as políticas e o programa de trabalho, observados o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Municipal da Educação e sua elaboração e sua execução deverá considerar os padrões e normas de qualidade estabelecidas na legislação pertinente; vinculado à SEMED, cabendo sua gestão ao respectivo Secretário Municipal de Educação, denominado GESTOR, a quem cabe a gestão financeira; a fiscalização e o controle social do FMEI também caberá ao Conselho Municipal de Educação e ao Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, devidamente constituídos e em funcionamento.

**Quadro 10- Síntese da Portaria que efetiva a Mudança de Nível Funcional para os Servidores Municipais**

<b>Norma Legal</b>	<b>Portaria nº 275/2012, de 30 de outubro de 2012</b>
Dispõe sobre	Mudança de Nível referente Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Trabalhadores da Educação.
Forma de elaboração	Texto formulado pelo Executivo Municipal, com contribuições de comissão de profissionais da Secretaria Municipal de Educação.
Estrutura da Norma legal	Estruturada em 05 artigos.
Dispositivos em destaque quanto à gestão da educação	Define com clareza as formas de alteração das características funcionais para a Mudança de Nível de Carreira se dará mediante apresentação de nova habilitação e parecer por meio de comissão definida para este fim; define prazos para ocorrência de mudança após solicitação.

**Quadro 11- Síntese da Portaria que Regulamenta a Licença Aprimoramento Profissional Remunerada**

<b>Norma Legal</b>	<b>Portaria nº 051/2014, de 03 de abril de 2014</b>
Dispõe sobre	Regulamentação de normas para a Licença Aprimoramento dos Servidores Públicos Municipais.
Forma de elaboração	Texto formulado pelo Executivo Municipal, com contribuições de comissão de profissionais da Secretaria Municipal de Educação.
Estrutura da Norma legal	Estruturada em 15 artigos.
Dispositivos em destaque quanto à gestão da educação	Evidencia a necessidade de se democratizar o acesso dos servidores municipais para cursar pós-graduação (mestrado e doutorado) por meio de licença remunerada; define acompanhamento e avaliação transparente por meio de comissão de profissionais e divulgação de resultados; institui a Comissão de Avaliação e Acompanhamento da Licença para Aprimoramento que define parecer para licença e acompanha o servidor durante a permanência no curso.



**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Eu \_\_\_\_\_ declaro ter recebido do pesquisador Vanilson Oliveira Paz as informações necessárias a respeito dos objetivos e procedimentos metodológicos envolvidos na pesquisa “Institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu, Pará”.

Declaro ainda que fui informado(a) das questões que se segue:

I – A pesquisa está sendo realizada no município de Igarapé-Açu/PA e estão sendo entrevistados conselheiros municipais de educação, secretários de educação e diretores escolares que atuam ou atuaram na gestão educacional do Sistema Municipal de Ensino deste município. Os dados serão tratados utilizando a técnica da análise de conteúdo e comporão a tese de doutoramento do pesquisador em questão;

II – Os participantes desta pesquisa não são obrigados a responder às perguntas formuladas pelo pesquisador, assim como tem liberdade de desistir ou de interromper a colaboração neste estudo no momento em que desejar, sem que haja penalidade de qualquer natureza;

III – A participação na pesquisa deverá contribuir para acrescentar à literatura acadêmica especializada no âmbito das políticas públicas educacionais e não pode acarretar gastos ao participante, assim como não receberá nenhum tipo de remuneração de UFPA, do Grupo de Pesquisa ou do pesquisador;

IV – Não serão escritos no corpo do texto os nomes e dados pessoais dos participantes entrevistados durante a pesquisa, a não ser que o mesmo autorize tal questão;

Declaro:  Autorizar  Não autorizar que minha identidade seja revelada.

Por fim, autorizo que as informações por mim prestadas sejam utilizadas nesta investigação, na análise da pesquisa e eventualmente utilizadas em publicações científicas pelo pesquisador. Caso tenha alguma dúvida em relação à pesquisa ou mesmo necessidade de rever algum posicionamento, pode contatar com a responsável pelo estudo (Vanilson Paz, fone 8155-1093 e [vanilsonpaz@yahoo.com.br](mailto:vanilsonpaz@yahoo.com.br)).

Igarapé-Açu (PA), \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

---

Assinatura do Participante

---

Vanilson Oliveira Paz – Pesquisador

## **ROTEIROS PARA ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS – CONSELHEIROS DO CME, SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E GESTORES ESCOLARES**

### **I - IDENTIFICAÇÃO**

Nome: \_\_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_\_

Profissão: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_

Escolaridade: \_\_\_\_\_

Entidade/Segmento/Instituição (a): \_\_\_\_\_

### **II- EIXOS E ROTEIRO DE PERGUNTAS**

EIXO 1- Construção coletiva, divulgação e conhecimento dos textos legais do sistema municipal de ensino (Para todos os entrevistados)

EIXO 2- A gestão da educação no âmbito do órgão responsável pela organização e gestão do Sistema Municipal de Ensino(Para todos os entrevistados);

- 1- Você tem conhecimento de como os textos legais vem sendo produzidos no Sistema Municipal de Educação de Igarapé-Açu? De que formas você tem tido acesso a estes instrumentos legais?
- 2- Em sua opinião de que forma se apresenta a gestão democrática do ensino público nos textos legais do Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu?
- 3- Qual o papel que a SEMED vem desempenhando no processo de implementação da gestão democrática prevista nos textos legais?
- 4- Em sua opinião a SEMED tem desenvolvido um processo de divulgação dos textos legais e das formas de gestão democrática do ensino público?

EIXO 3- Gestão participativa e descentralizada do Conselho Municipal de Educação (Para gestores do CME)

- 1- Você tem conhecimento de como se deu o início do processo de implantação do Conselho Municipal de Educação de Igarapé-Açu após a aprovação da Lei do CME? Tal Lei tem sido amplamente divulgada?
- 2- Em sua opinião as funções normativa, consultiva, mobilizadora e de fiscalização vem sendo desempenhado de forma adequada no Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu?
- 3- Em sua opinião o CME enquanto colegiado que visa a ampla participação e democratização da educação no SME de Igarapé-Açu tem cumprido seus objetivos em relação à educação do município?

- 4- Você enquanto conselheiro tem tido acesso a informações relevantes para o acompanhamento do CME na elaboração e execução de políticas voltadas para a gestão educacional no município de Igarapé-Açu?
- 5- Como vem se dando a atuação do CME no processo de regulamentação das questões relacionadas à gestão democrática do ensino público?

EIXO 4- Autonomia escolar com a criação do processo de eleição para direção escolar e proposta pedagógica da escola (Para gestores escolares)

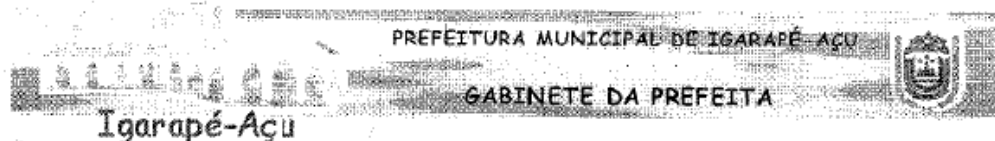
- 1- Você concorda que a eleição para diretores e o PPP são instrumentos de gestão democrática do ensino público que promoveria maior autonomia do ambiente escolar?
- 2- Você conseguiria identificar que leis municipais possuem dispositivos que regulamentam tais instrumentos de gestão? Em sua opinião de que forma tais instrumentos vem sendo amplamente divulgados?
- 3- Sua escola já iniciou o processo de eleição para a direção escolar? Se “sim” como vem se dando tal processo? Se “não”, por quê? Quais os entraves para que este processo seja implementado?
- 4- A sua escola possui PPP? Como ele foi elaborado e como vem sendo executado e avaliado a cada período?
- 5- Em sua opinião o que dificulta a vivência da gestão democrática nas escolas municipais?

EIXO 5- Gestão democrática no Plano Municipal de Educação (Para gestores da SEMED e CME)

- 1- Você tem conhecimento de como se deu o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Igarapé-Açu? O PME tem sido divulgado no SME de Igarapé-Açu?
- 2- Em sua opinião o PME de Igarapé-Açu vem sendo executado enquanto instrumento de planejamento da política educacional local? Se “não”, porquê?
- 3- Que aspectos da gestão democrática previstos no PME você tem conhecimento? A SEMED possui programas e projetos que viabilizem sua prática no SME?

## ANEXOS

---



**Lei 677/2010-PMI-GP**

Em 30 de dezembro de 2010.

**Dispõe sobre a criação e implantação do Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu, Estado do Pará, e dá outras providências.**

Faço saber que a CÂMARA MUNICIPAL aprovou e eu, Prefeita Municipal, sanciono a seguinte Lei:

### **CAPÍTULO I – DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

**Art. 1º** – Esta Lei institui e disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino (SME) de Igarapé-Açu, Estado do Pará, em observância ao disposto no Art. 211 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 03 de outubro de 1988, nos Artigos 8º, 11 e 18 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – nº 9.394/96 e articulação às normas do Sistema Estadual de Ensino do Pará, nos termos da Lei 6.170/98, respeitadas as competências comuns e suplementares do Poder Público Municipal, por seus órgãos e instâncias competentes.

**Art. 2º** - Esta lei dá ênfase à educação que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino em instituições próprias, mediante regime de colaboração entre as diferentes esferas administrativas, atendidas as determinações legais de âmbito nacional e autonomia municipal, peculiaridades e identidade própria.

### **CAPÍTULO II – DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL**

#### **SEÇÃO I - DA EDUCAÇÃO E DOS OBJETIVOS DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL**

**Art. 3º** - A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

**Parágrafo Único** - Esta lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino em instituições próprias, deve vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

**Art. 4º** – São objetivos da educação municipal, a partir dos princípios e fins da educação nacional:

I – formar cidadãos participativos capazes de compreender criticamente a realidade social, conscientes de seus direitos e responsabilidades, fomentando a autonomia intelectual e a atitude crítico-propositiva;

II – garantir aos cidadãos igarapeaçuenses igualdade de condições de acesso, reingresso, permanência e sucesso na escola;

III – assegurar padrão de qualidade na oferta da educação escolar;

IV – promover a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola, a participação comunitária na gestão do Sistema Municipal de Ensino;

V – assegurar o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, apreço à diversidade cultural, étnica, racial, religiosa, etária, sexual e política;

VI – fomentar o conhecimento enquanto construto histórico e social de usufruto de todos;

VII - garantir a educação como fundamento de cidadania para a inclusão social;

VIII – promover a educação ambiental como eixo norteador e prática sócio-educativa;

IX - favorecer a inovação do processo educativo valorizando novas idéias e concepções pedagógicas;

X – valorizar os trabalhadores da educação municipal;

XI – valorizar a experiência extra-escolar mediante processos diagnósticos e construtivos de avaliação.

*50/1*

## SEÇÃO II - DAS RESPONSABILIDADES DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL COM A EDUCAÇÃO ESCOLAR

**Art. 5º** - O Município incumbir-se-á, prioritariamente, em oferecer Educação Infantil e o Ensino Fundamental às crianças, adolescente, jovens e adultos, sendo o Ensino Fundamental de responsabilidade compartilhada com o Estado, nos termos constitucionais e da Lei 9.394/96, cumpridas as determinações do artigo 30, inciso VI da Constituição Federal.

**Art. 6º** - O Sistema Municipal de Ensino incumbir-se-á, prioritariamente

I – ofertar a Educação Infantil, destinada às crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, em creches e pré-escolas;

II – ofertar o Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito na faixa etária de 6 a 14 anos e para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

III – ofertar ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

IV – ofertar a educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

V – atender ao educando na Educação Infantil e no Ensino Fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

VI – oferecer padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem;

VII – oferecer formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior;

VIII – promover a gratuidade total e absoluta nas instituições educacionais da Rede Pública Municipal;

IX – dar igualdade de oportunidades educacionais a todos sem distinção, consideradas as igualdades raciais e de gênero e a inclusão escolar de crianças e adolescentes em situação de risco social, dos analfabetos, das pessoas com necessidades especiais e jovens e adultos trabalhadores;

X – promover o recenseamento de educandos à Educação Infantil, ao Ensino Fundamental e à Educação de Jovens e Adultos, fazer-lhes a chamada pública e zelar junto aos pais e responsáveis pela freqüência à escola;

XI – promover com progressividade, mediante colaboração técnica e financeira da União e do Estado, inclusive, da iniciativa privada, a universalização do Ensino Fundamental, a ampliação do atendimento à Educação Infantil e a superação do analfabetismo;

§ 1º. Para o disposto nesta Lei, ao Sistema Municipal de Ensino, por seus órgãos pertinentes, incumbe a emissão de atos destinados ao credenciamento, supervisão e avaliação das instituições de ensino criadas e mantidas pelo Poder Público Municipal ou pela iniciativa privada, cujas ofertas sejam previamente autorizadas.

§ 2º. Atendidas as prioridades previstas neste artigo, o Poder Público Municipal poderá promover, no Sistema Municipal de Ensino:

I – o acesso ao ensino médio, sobretudo em regime de colaboração com o Sistema Estadual de Ensino e com a iniciativa privada, através de planejamento especial;

II – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, na forma da legislação aplicável;

III – desenvolvimento de programa especial de apoio à criança e ao adolescente, assegurando-lhes, com absoluta prioridade, os direitos estabelecidos no ordenamento jurídico;

IV – programa de preparação ou qualificação para o trabalho, inclusive em regime de colaboração com outras instituições públicas ou privadas, valorizando a co-relação entre a escola, o mundo do trabalho e as práticas sociais;

V – programas de erradicação do analfabetismo;

VI – programas de incentivo às artes, à cultura, ao lazer e ao desporto em suas diferentes modalidades;

VII – programa de alimentação escolar e de preservação ambiental, integrados ao ensino formal ou mediante grupos informais ou não-regulars organizadas com o apoio das comunidades.

§ 3º. O Município, através do Sistema Municipal de Ensino, organizado por esta Lei, inclusive com funcionamento em regime de colaboração com outros sistemas de ensino, incumbir-se-á de:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do Sistema Municipal de Ensino, integrando-os às políticas públicas e aos planos educacionais da União e do Estado, com prioridade ao atendimento das peculiaridades locais e regionais;

II – exercer ação redistributiva em relação às suas unidades escolares, co-responsabilizando-se na aplicação de recursos especiais oriundos dos diferentes planos de governo;

III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino, a fim de atender aos interesses locais e aos planos regionais de desenvolvimento;

IV – baixar normas aplicáveis às unidades integrantes do Sistema Municipal de Ensino, sem prejuízo das disposições regimentais próprias, destinadas aos processos de avaliação institucional e da aprendizagem, incluindo validação, convalidação, aproveitamento de estudos, classificação, reclassificação, recuperação, aceleração e outros procedimentos previstos no Direito Educacional Brasileiro a que se integram as normas baixadas pelos Conselhos de Educação, no âmbito de suas respectivas competências;

V – credenciar, supervisionar e fiscalizar os estabelecimentos de seu sistema de ensino;

VI – estabelecer normas e emitir atos para autorização das etapas e níveis de ensino nas instituições particulares integrantes deste sistema, bem como os de credenciamento das pessoas físicas ou jurídicas mantenedoras, observadas as efetivas condições de oferta qualitativa do projeto pedagógico de cada unidade de ensino;

VII – oferecer educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com os recursos acima dos percentuais mínimos estabelecidos pela Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino;

VIII – propor ao Poder Executivo o estabelecimento de formas de colaboração com o Estado e com os Municípios circunvizinhos, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório e erradicação do analfabetismo e a preservação dos direitos da criança e do adolescente;

IX – promover programas suplementares, inclusive de alimentação e de assistência à saúde, na forma da legislação pertinente; e

X – desenvolver outras ações educativas, artísticas e culturais, de acordo com as normas específicas relacionadas com as peculiaridades e os interesses locais e da municipalidade.

**Art. 7º** - O Ensino Fundamental é direito público subjetivo, de oferta obrigatória às crianças, jovens e adultos, pelo Poder Público e, qualquer forma de negligência e/ou de embaraço, em prejuízo do educando, incorrerá em responsabilidades da autoridade competente, nos termos constitucionais e da Lei 9.394/96 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

**Parágrafo Único** – Qualquer cidadão ou grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda o Ministério Público, poderá acionar o Poder Público Municipal, para exigir o atendimento do Ensino Fundamental, nos termos da Constituição Federal.

**Art. 8º** - O Poder Público Municipal incumbir-se-á de organizar, administrar e manter o Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu, nos termos desta Lei e em cumprimento à legislação vigente.

**Art. 9º** - É direito dos pais e/ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico das instituições educacionais integrantes deste Sistema Municipal de Ensino, bem como participar das propostas pedagógicas correspondentes sendo-lhes asseguradas, sistematicamente, as informações pertinentes à frequência e rendimento de seus filhos.

### **CAPÍTULO III - DA ADMINISTRAÇÃO E DA COMPOSIÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO**

**Art. 10** – Compõem o Sistema Municipal de Ensino:

I – as unidades escolares criadas, incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público Municipal;

II – as unidades escolares criadas, mantidas e administradas pelo Poder Público Municipal em regime de colaboração com outros sistemas ou com a iniciativa privada;

III – os órgãos e serviços municipais normativos, administrativos, técnicos e de apoio integrantes da estrutura da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), com as funções e competências detalhadas em Regimento próprio;

IV – o Conselho Municipal de Educação (CME);

V – as unidades escolares da educação infantil e do ensino fundamental criadas e mantidas pela iniciativa privada, na jurisdição municipal observadas as normas aplicáveis;

VI – as entidades vinculadas à Secretaria Municipal de Educação;

VII – o conjunto de normas complementares.

§ 1º. O Município, por meio dos órgãos responsáveis pela educação municipal, baixará normas complementares às nacionais que garantam organicidade, unidade e identidade ao sistema de ensino;

§ 2º. As unidades escolares oficiais, órgãos e serviços e entidades de que trata este artigo, integram para todos os efeitos, a estrutura da Secretaria Municipal de Educação, que representará o Poder Público Municipal em matéria de educação;

§ 3º. As unidades escolares oficiais que estejam em funcionamento sem ato de criação e de autorização emitidos pelo Poder Público Municipal serão cadastradas pela Secretaria Municipal de Educação e submetidas ao Conselho Municipal de Educação para a imediata regularização de seu funcionamento, observada a tipologia estabelecida para as unidades oficiais, incluindo número de turmas, por ano e turno, segundo a capacidade de sua infraestrutura e das condições físicas.

§ 4º. Os segmentos educativos existentes em diferentes espaços da comunidade municipal, com a oferta de educação não-formal ou informal, serão cadastradas pela Secretaria Municipal de Educação, atribuindo-lhes número específico de cadastro municipal, para efeito de acompanhamento e avaliação dos estudos realizados.

§ 5º. Os alunos integrados nos segmentos educativos serão relacionados para comunicação ao Conselho Municipal de Assistência à Criança e ao Adolescente, e aos demais órgãos competentes, inclusive para efeito de controle da frequência ao processo educacional promovido diretamente pela família.

**Art. 11** - As unidades escolares públicas municipais serão criadas por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal, por indicação da Secretaria Municipal de Educação, a ser apreciado e aprovado pelo Conselho Municipal de Educação, para garantir à sociedade o ensino fundamental e educação infantil, após levantamento e diagnóstico da correspondente demanda.

§ 1º. As unidades escolares terão administração própria, gozando de autonomia observadas as normas estabelecidas para o Sistema Municipal de Ensino, pelo Poder Público Municipal e legislação pertinente;

§ 2º. O quantitativo de cargos e funções necessários a cada unidade escolar oficial será estabelecido no ato de criação da unidade, na forma da lei e para os fins da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual;

§ 3º. Mediante crédito especial, poderão ser atendidas despesas que resultem da ampliação das unidades escolares, até a sua efetiva integração na próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias ou do orçamento anual respectivo;

§ 4º. Haverá na Secretaria Municipal de Educação o Quadro Docente, de acordo com o que estabelece a Lei que institui do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Trabalhadores em Educação Pública da Rede Municipal de Igarapé-Açu, observadas a titulação do professor, a carga horária semanal inerente a seu cargo e as demais especificações constantes do referido Plano.

**Art. 12** - As escolas mantidas pela iniciativa privada serão criadas por ato dos seus mantenedores, devidamente registrados em Cartório, e somente poderão iniciar o seu funcionamento a partir de, respectivamente, ato de autorização da oferta, com a aprovação do Regimento Escolar e do credenciamento da instituição de ensino, observadas as normas fixadas pelo Conselho Municipal de Educação.

**Art. 13** - A criação de unidades municipais de ensino médio observará aos acordos relacionados com o regime de colaboração estabelecidos com o Sistema Estadual de Ensino.

**Art. 14** - As unidades que constituírem a rede pública municipal terão denominação e tipologia próprias, que constarão do ato de criação emanado do Chefe do Poder Executivo.

**Parágrafo único** - Os programas, serviços e unidades escolares oficiais integrantes do Sistema Municipal de Ensino não poderão ser identificados por nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, nos termos da legislação em vigor.



**Art. 15** - O Sistema Municipal de Ensino deverá adotar Regimento Escolar Unificado da Rede Pública Municipal, para assegurar uniformidade de diretrizes, de controle, de comando e de avaliação, respeitando a autonomia escolar naquilo que couber e a legislação permitir.

**Parágrafo Único:** Caberá às unidades de ensino a criação de regras específicas considerando a sua realidade escolar, por meio da aprovação do seu Conselho Escolar.

**Art. 16** - A matrícula para a rede oficial do Sistema Municipal de Ensino será realizada pela Secretaria Municipal de Educação em ação conjunta com as unidades escolares, a partir de prévia e anual convocação e cadastramento da demanda escolar, para que se assegure a melhor utilização da capacidade física e docente instaladas e sob critérios de qualidade e dos meios disponíveis ou programados.

**Art. 17** - A movimentação de aluno entre unidades municipais, integrantes do Sistema Municipal de Ensino, far-se-á na forma como estabelecer o Conselho Municipal de Educação.

**Art. 18** - O Sistema Municipal de Ensino poderá adotar o procedimento informatizado de matrícula de forma a assegurar, nas unidades de ensino, a composição de turmas/séries, preferencialmente sob critério de idade condicionada à avaliação escolar.

**Parágrafo único** - Os documentos e históricos escolares emitidos pelas unidades de ensino serão assinados pelos seus respectivos diretores e secretários de Unidades.

**Art. 19** - As unidades de ensino deverão articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola, informando, sistematicamente, os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

## SEÇÃO I - DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**Art. 20** - A Secretaria Municipal de Educação é o órgão gestor da Rede Municipal de Ensino, integrante política, financeira e administrativamente do Poder Público Municipal e tem como finalidades:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais que compõem a Rede Municipal de Ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e do Estado;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - oferecer, prioritariamente, o Ensino Fundamental e a Educação Infantil em creches e pré-escolas, permitida a atuação em outros níveis de ensino, quando estiverem plenamente atendidas as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino;

IV - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes, objetivos e metas dos Plano Nacional de Educação e Plano Estadual de Educação do Estado do Pará;

V - apoiar administrativamente e supervisionar as instituições de ensino sob sua jurisdição, de acordo com as normas complementares próprias;

VI - propor políticas e diretrizes educacionais no Município para as instituições de ensino que a constituem;

VII - integrar a definição, execução e avaliação de políticas públicas sociais concorrentes na educação no Município;

VIII - cumprir e fazer cumprir as diretrizes definidas consoante às políticas públicas para a educação considerando a legislação vigente;

IX - supervisionar e avaliar os resultados obtidos quanto ao acesso e a permanência com qualidade nas suas instituições de ensino;

X - aplicar de forma adequada os recursos públicos, incluindo verbas de fundos federais, estaduais e municipais e outros recursos oriundos de convênios, doações e outros destinados aos setores públicos e/ou privados da educação, nos termos da lei;

XI - zelar pela valorização dos trabalhadores da educação assegurando o cumprimento da legislação pertinente e proporcionando condições de trabalho, qualificação, aperfeiçoamento e formação continuada;

XII - propor normas, medidas, atos e outros ao Poder Executivo relativos ao desenvolvimento da educação no Município;

XIII – propiciar as condições para a construção do Projeto Político-Pedagógico das unidades de ensino, enfocando-se a aprendizagem dos educandos e a participação dos profissionais da educação e da comunidade local na sua elaboração, execução e avaliação;

XIV – elaborar anualmente o seu plano estratégico para garantia de ações que visem a qualidade da educação;

XV – elaborar e alterar seu próprio regimento interno a ser aprovado pelo Executivo Municipal;

XVI – desenvolver programas de capacitação e atualização dos trabalhadores em educação, em articulação com os demais órgãos e instituições que compõem a educação municipal;

XVII – subsidiar e participar da elaboração do orçamento municipal para a educação;

XVIII – Promover esforços para articular a criação e implantação do Conselho Municipal de Educação, bem como as condições para uma gestão democrática e descentralizada da educação municipal;

XIX – definir diretrizes e parâmetros curriculares para a educação local, conjuntamente com os demais órgãos e instituições de ensino;

XX – elaborar e implementar programas municipais voltados para a área da cultura;

XXI – subsidiar as unidades de ensino na implementação dos programas de alimentação e saúde escolar;

XXII – gerir o Programa de Transporte Escolar no município;

XXIII – desenvolver estudos, pesquisas e organização de dados para subsidiar as ações educacionais no município;

XXIV – organizar e coordenar o seu quadro de pessoal;

XXV – Elaborar e manter atualizado o Regimento Escolar Unificado das Escolas Públicas Municipais de Igarapé-Açu, a ser aprovado pelos órgãos competentes.

**Art. 21** - A Secretaria Municipal de Educação será dirigida por um (a) secretário (a) com qualificação em nível superior e comprovada experiência profissional na área.

**Art. 22** - A SEMED deve ser constituída pela seguinte estrutura organizacional, com suas funções e atribuições definidas em seu Regimento Interno:

I – Gabinete do (a) Secretário (a);

II – Departamento de Educação (DEED);

III – Departamento de Infra-Estrutura e Apoio ao Estudante (DIAE);

IV – Departamento de Recursos Humanos da Educação (DRHE);

V – Departamento de Inspeção e Documentação Escolar (DIDE);

VI – Serviço de Apoio.

**Art. 23** – Caberá à Secretaria Municipal de Educação decidir pela oferta de atividades de formação continuada aos trabalhadores da educação vinculados a outras instituições do Sistema Municipal de Ensino.

§ 1º - A supervisão escolar será atividade permanente da Secretaria Municipal de Educação no sistema de ensino, concorrente na qualificação da instituição educacional, incumbindo-lhe orientar e verificar o cumprimento da legislação e das normas e acompanhar a execução das propostas pedagógicas das mesmas.

§ 2º - A avaliação institucional realizada, sistematicamente, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação com a participação do Conselho Municipal de Educação, abrangerá os diversos fatores que determinam a qualidade do ensino.

## SEÇÃO II - DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**Art. 24** - O Conselho Municipal de Educação é órgão de natureza colegiada com autonomia administrativa, para o desempenho das funções fiscalizadora, consultiva, deliberativa, normativa, propositiva, mobilizadora e de controle social, de forma a assegurar a participação da sociedade na gestão da educação do Município como mediador entre a mesma e o Poder Público, tendo as seguintes atribuições:

I – baixar normas relacionadas sobre a educação e o ensino, aplicáveis no âmbito do sistema;

II – baixar normas complementares para o regular o funcionamento do Sistema Municipal de Ensino;

II – proceder à avaliação do funcionamento do Sistema Municipal de Ensino, assegurando o fiel cumprimento dos princípios, leis e normas pertinentes, inclusive estabelecendo mecanismos de integração, no processo avaliativo, dos Sistemas Federal e Estadual de Educação, nos termos da Lei;

III – credenciar e supervisionar o funcionamento das unidades escolares integrantes do Sistema Municipal de Ensino, adotando ou determinando as medidas de controle pertinentes, para a garantia do padrão de qualidade e para o saneamento das deficiências identificadas;

IV – aprovar a indicação para a oferta de outras modalidades de ensino que não se incluam nas prioridades constitucionalmente estabelecidas, observados os recursos orçamentários próprios alocados previamente de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentária;

V – elaborar ou reformular o seu Regimento Interno;

VI – determinar estudos para a reformulação de currículos e programas educacionais para adequá-los às peculiaridades locais e regionais e às expectativas da comunidade;

VII – deliberar sobre propostas pedagógicas ou curriculares que lhe sejam submetidas através da Secretaria Municipal de Educação e unidades escolares;

VIII – deliberar sobre a proposta de tipologia escolar e a de suas reformulações;

IX – estabelecer critérios para a expansão da rede municipal de ensino;

X – propor medidas que visem ao aperfeiçoamento do ensino no município;

XI – aprovar calendários escolares por ano letivo, adequando-os às peculiaridades regionais, especialmente na zona rural;

XII – manter intercâmbio com o Conselho Estadual de Educação e com os Conselhos Municipais de Educação;

XIII – articular-se com o Conselho Tutelar, Conselho Municipal dos Direitos da Criança, do Adolescente e o Conselho de Defesa dos Direitos dos Portadores de Deficiência e demais conselhos existentes no município que exerçam ações relevantes para a educação, visando as medidas que lhes assegurem o acesso ao processo educativo e a permanência na escola;

XIV – aprovar e reformular o Regimento Escolar Unificado das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino;

XV – aprovar os currículos, matrizes curriculares e suas reformulações;

XVI – estabelecer normas sobre validação, convalidação, aproveitamento de estudos, classificação e reclassificação, recuperação, adaptação e avaliação dos conhecimentos e das aprendizagens resultantes de atividades extraclasse ou exercidas no mundo do trabalho e em práticas sociais, observadas as normas comuns para o Sistema Estadual de Ensino fixadas pelo Conselho Estadual de Educação;

XVII – deliberar sobre experiências pedagógicas, avaliando seus resultados na forma como estabelecerem os projetos aprovados;

XVIII – estabelecer critérios e procedimentos para matrícula, transferência e movimentação do aluno no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, inclusive para ações conjuntas com o Sistema Estadual de Educação relacionadas com a chamada escolar indispensável ao atendimento da demanda;

XIX – emitir pareceres sobre:

a) assuntos e questões de natureza educacional que lhe forem submetidos pela Secretaria Municipal de Educação, unidades escolares e demais órgãos e instituições que compõem o Sistema Municipal de Ensino, inclusive quanto à observância da legislação específica;

b) regularização de vida escolar e de equivalência de estudos;

c) acordos, contratos e convênios relativos a assuntos educacionais;

d) capacitação dos trabalhadores em educação referentes à organização do ensino fundamental de 09 anos;

e) adaptação dos prédios escolares para atender as especificidades do ensino fundamental de 09 anos; e

f) outras matérias de interesse local e regional, relacionadas com o Sistema Municipal de Ensino que lhe sejam submetidas.

XX – deliberar, como instância final administrativa, sobre recursos interpostos contra decisões de natureza pedagógica e didática, adotadas pelos titulares de órgãos executivos e administrativos da Secretaria Municipal de Educação bem como nas unidades integrantes da estrutura do Sistema Municipal de Ensino, observados os níveis de competências e prazos constantes do Regimento Escolar e do Regimento da Secretaria Municipal de Educação e do Regimento do Conselho; e

XXI – exercer outras competências inerentes a natureza do órgão.

**Art. 25** - O Conselho Municipal de Educação terá uma composição, provisória, de 11 (onze) membros efetivos e respectivos suplentes, sendo 2 (dois) membros indicados pelo Poder Executivo Municipal, considerados os setores-fins da Secretaria Municipal de Educação, e 01 (um) do Poder Legislativo Municipal, membro da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores, e 08 (oito) membros representantes das seguintes entidades e/ou grupos sociais:

I - 01 (um) representante da entidade sindical dos trabalhadores da educação pública no Município;

II - 01 (um) representante de gestores das instituições educacionais da rede pública municipal;

III - 01 (um) representante de gestores das instituições educacionais da rede privada de educação infantil, legalmente instituídas e devidamente autorizadas pelos órgãos competentes;

IV - 01 (um) representante de pais e/ou responsáveis de alunos de escolas do Sistema Municipal de Ensino;

V - 01 (um) representante de instituições de ensino superior, formadoras de profissionais para a educação Básica;

VI - 01 (um) representante do colegiado municipal de incumbência relacionada à Criança e ao Adolescente;

VII - 01 (um) representante de organização social, de finalidades relacionadas à educação;

VIII - 01 (um) representante de alunos de escolas da rede pública municipal, maior de 18 anos.

§ 1º - Para a representação de entidades e/ou grupos sociais de que tratam os incisos VI e VII, serão consideradas as organizações efetivamente atuantes no Município há pelo menos 3 anos, legalmente constituídas e/ou socialmente reconhecidas;

§ 2º - O representante de alunos da rede de escolas municipais será referendado por, no mínimo, 1/3 de conselheiros escolares do colegiado próprio da rede de escolas municipais ou, da entidade representativa, quando existente;

§ 3º - Os representantes à composição do Conselho Municipal de Educação de organizações da sociedade civil serão definidos diretamente por seus pares em consonância com a regulamentação da própria entidade e/ou grupo social.

§ 4º - Os representantes indicados do Executivo Municipal não poderão ser os titulares dos cargos de Secretário Municipal e Prefeito ou Vice-Prefeito Municipal.

**Art. 26** - Os conselheiros serão nomeados por ato do Prefeito Municipal e terão mandato de 03 (três) anos, permitida a recondução por igual período.

**Art. 27** - Dada a relevância e a dimensão social da responsabilidade atribuída à função de conselheiro da educação, os representantes à composição do Conselho Municipal de Educação serão escolhidos em processos democráticos, recomendados os seguintes critérios:

I - referendo em assembléia ou fórum, de finalidade específica como expressão de legitimidade;

II - idoneidade moral;

III - expressivo compromisso sócio-educacional;

IV - residência e reconhecida atuação social ou profissional no Município;

§ 1º - A função de conselheiro da educação é considerada de relevante interesse público e o seu exercício tem prioridade sobre quaisquer outras atividades, preservadas, nesse caso, as prioridades do processo escolar em se tratando de representante de alunos.

§ 2º - Em se tratando de representantes de pais e/ou responsáveis de alunos de escolas públicas, de alunos da rede pública e de gestores de instituições educacionais do sistema de ensino, a assembléia mencionada será assegurada por iniciativa da Secretaria Municipal de Educação em articulação com os Conselhos Escolares, Associação de pais e mestres e/ou da própria entidade representativa, quando existente.

**Art. 28** - Perderá o mandato o conselheiro que, sem motivo justificado aceito pela Presidência, deixar de comparecer a 03 (três) reuniões consecutivas ou intercaladas;

**Art. 29** - A estrutura e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação será regulamentada em Regimento Interno, definido no prazo de até sessenta dias contados de sua instalação a ser elaborado, inclusive alterado em parte ou no todo, mediante aprovação da maioria absoluta de seus membros.

**Art. 30** - O presidente do Conselho de Educação será eleito pela maioria de votos dos conselheiros, na primeira reunião após a composição e posse do órgão.

### SEÇÃO III - DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**Art. 31** – A lei municipal estabelecerá o Plano Municipal de Educação, com duração de 10 anos.

§ 1º - O Plano Municipal de Educação será elaborado com a participação da sociedade, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação, em ação conjunta com o Conselho Municipal de Educação, consoante com os Planos Nacional e Estadual de Educação;

§ 2º - O Plano Municipal de Educação expressará a política educacional do Município, definindo diretrizes, objetivos e metas a partir da leitura e visão diagnóstica do contexto sócio-educacional, cultural e histórico do Município;

§ 3º - Compete ao Conselho Municipal de Educação a mobilização pelo acompanhamento e a avaliação da execução do Plano, em ação articulada à Secretaria Municipal de Educação, Poder Legislativo e Organizações Sociais atuantes no Município;

§ 4º - O Plano Municipal de Educação será acompanhado e avaliado continuamente, sendo asseguradas avaliações periódicas em fórum próprio, a cada 02 (dois) anos de vigência;

§ 5º - A avaliação do Plano Municipal de Educação valer-se-á também de dados e análises demandadas por Sistemas de Avaliação Nacional e da Própria avaliação institucional da Secretaria Municipal de Educação;

### CAPÍTULO IV - DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR

**Art. 32** – A educação escolar municipal abrange as seguintes etapas da Educação Básica:

- I – Educação Infantil;
- II – Ensino Fundamental.

#### SEÇÃO I - DA EDUCAÇÃO INFANTIL

**Art. 33** – A Educação Infantil, primeira etapa da educação básica, tem por finalidade o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos de idade.

**Art. 34** – As instituições de Educação Infantil têm por objetivo promover de forma indissociável a educação e o cuidado da criança, complementando a ação da família, priorizando o atendimento pedagógico e incentivando a integração escola-família-comunidade.

**Art. 35** – A Educação Infantil será oferecida em:

- I – creches ou entidades equivalentes para crianças até três anos de idade;
- II – pré-escolas para crianças de quatro a cinco anos de idade.

**Parágrafo Único** – Cabe ao Conselho Municipal de Educação fixar normas para o funcionamento das instituições de Educação Infantil, inclusive quanto à carga horária mínima anual e dispor sobre a natureza das entidades equivalentes.

**Art. 36** – A avaliação na Educação Infantil deve ser desenvolvida contínua e sistematicamente, por meio de acompanhamento, análise e interpretação do processo educativo sem o objetivo de retenção ou promoção, mesmo para acesso ao Ensino Fundamental.

**Art. 37** – Serão garantidos, em normas próprias, padrões básicos de infraestrutura para o funcionamento das instituições de Educação Infantil públicas e privadas do Sistema Municipal de Ensino que, considerando a diversidade regional, assegurem atendimento das características das diferentes faixas etárias e necessidades do processo educativo, na perspectiva da inclusão.

**Parágrafo Único** – Os prédios de instituições educacionais existentes no Sistema Municipal de Ensino deverão adequar-se aos requisitos referidos no caput, no prazo a ser estabelecido pelo Conselho de Educação.

**Art. 38** – A política Municipal para a Educação Infantil será baseada nas diretrizes nacionais e normas complementares deste Sistema Municipal de Ensino e articulada às normas estaduais, convergindo responsabilidades e ações intersetoriais que assegurem prioridade absoluta à infância.

**Art. 39** - A Educação Infantil é alvo preferencial de políticas sociais públicas integradas, prioritariamente, entre os setores da educação, saúde, assistência social, cultura e outros afins, sob a liderança do primeiro, e terá em considerações:

I - o compromisso e ação coletiva pelo atendimento sócio-educacional progressivo e qualificado às crianças;

II - que essa etapa da educação básica, corresponde às especificidades do desenvolvimento da criança cumprindo as funções indispensáveis e indissociáveis de cuidar e educar;

III - que a Educação Infantil é direito da criança extensivo à sua família, dever do poder público e da sociedade e opção dos pais e/ou responsáveis, sobretudo, na faixa etária de 0 a 3 anos;

IV - que a Educação Infantil é espaço intersetorial, multidisciplinar, de estimulação contínua e de permanente evolução.

**Art. 40** – As diretrizes curriculares da Educação Infantil neste Sistema Municipal de Ensino deverão estar consoantes com as diretrizes nacionais e estaduais para este nível de ensino.

**Art. 41** - Será estabelecido pela coordenação da secretaria de educação, de forma sistemática o acompanhamento, controle e supervisão, sobretudo da Educação Infantil, nas instituições públicas e privadas do Sistema Municipal de Ensino, preferencialmente em parcerias com as instituições de ensino superior com apoio técnico-pedagógico, como garantia do cumprimento dos requisitos básicos vigentes, na perspectiva da qualificação do atendimento educacional.

**Art. 42** – Será progressivamente ampliado o atendimento em tempo integral nas instituições públicas exclusivas de Educação Infantil deste Sistema Municipal de Ensino.

## SEÇÃO II - DO ENSINO FUNDAMENTAL

**Art. 43** – O Ensino Fundamental é a etapa da educação básica de escolarização obrigatória, com duração mínima de nove anos, destinado à formação básica da cidadania e favorecerá o desenvolvimento de competências e de aprendizagens, tendo em vista a aquisição da leitura, da escrita e do cálculo, proporcionando a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a vida social.

**Art. 44** – O Ensino Fundamental para crianças e adolescentes de até 14 anos, poderá organizar-se em anos, ciclos de formação, períodos semestrais ou outras alternativas, nos termos da Lei 9394/96, considerando o ritmo, o tempo, a necessidade e interesses do processo de aprendizagem.

**Art. 45** - O currículo do Ensino Fundamental, constituído em consonância com as diretrizes nacionais, terá em considerações:

I – o educando como sujeito cultural, histórico e social da aprendizagem;

II - a perspectiva da contextualização, da interdisciplinaridade e da ludicidade;

III - a integração e a valorização da história e da cultura local e regional;

IV - a educação para a inclusão digital.

**Parágrafo Único** - A organização curricular do Ensino Fundamental, diretrizes e procedimentos gerais pertinentes, será estabelecida em regulamentação específica pelo Conselho Municipal de Educação, nos termos desta Lei e mediante exercício democrático no sistema de ensino, observada a unidade normativa a outros sistemas de educação, de forma a assegurar o acesso a outras formas de organização dessa etapa da educação básica.

**Art. 46** – O Ensino Fundamental nas escolas da rede pública municipal de ensino, atendido as normas gerais da educação nacional, será organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I – fixação do calendário escolar anual observando-se:

a) o mínimo de 800 horas de efetivo trabalho escolar, distribuídas em 200 dias letivos;

b) o calendário escolar com previsão aquém dos mínimos mencionados, somente em caráter excepcional e expressamente relacionado a situações emergenciais que independam da responsabilidade a quem de direito, e sob exame e manifestação do Conselho Municipal de Educação, assegurados pelo menos 75% de frequência discente.

II – matrícula do aluno, exceto para o ingresso no ano inicial do Ensino Fundamental, poderá ser feita:

a) independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação pela escola, que defina o grau de desenvolvimento e, experiência do candidato, e que permita sua inserção no ano ou etapa adequada, observada a faixa etária e as normas do Sistema Municipal de Ensino;

b) por promoção, para educandos da escola que cursaram com aproveitamento, o ano, etapa e/ou equivalente organização do ensino, de acordo com o disposto no regimento escolar;

c) por transferência, para candidatos procedentes de outras escolas;

d) por reclassificação, para o adequado ano, etapa e/ou equivalente organização, no caso de modelo curricular diferente do original, considerada a faixa etária própria, mediante avaliação com base nas normas curriculares gerais, inclusive quando se tratar de transferências entre estabelecimentos situados no país e no exterior.

III – regimento escolar, nos estabelecimentos com progressão regular por ano, que poderá admitir, observadas as normas do Sistema Municipal de Ensino:

- a) regime de progressão continuada;
- b) formas de progressão parcial, desde que preservada a seqüência do currículo;

IV – verificação do rendimento dos alunos, disciplinada no regimento da escola, que observará os seguintes critérios:

a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com predominância dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do ano letivo sobre os de eventuais provas finais;

b) possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar;

c) possibilidade de avanço nos anos, etapas e/ou equivalentes organização do ensino, durante e ao final do período letivo, mediante verificação de aprendizagem, respeitada a faixa etária adequada e atendida a normatização própria do sistema de ensino quando da possibilidade de idade inferior à série, etapa e/ou equivalente organização;

d) obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralela ao ano letivo, para os casos de baixo rendimento escolar, considerando-se a possibilidade de recuperação, também, após os períodos letivos, assegurando-se carga horária própria, em atendimento do processo de aprendizagem.

V – controle da freqüência dos alunos, conforme o disposto no regimento escolar e as normas do Sistema Municipal de Ensino, observará:

a) a freqüência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas anuais do conjunto de componentes curriculares, em que o aluno está matriculado, para aprovação ou progressão continuada;

b) a possibilidade de (re) análise da freqüência imediatamente inferior ao percentual mencionado, quando relacionada ao desempenho escolar expressivo e a motivos justificáveis, decorrerá do criterioso exame e manifestação do Conselho de Educação;

c) a data da matrícula do aluno na escola, em qualquer época do ano letivo, para cálculo do percentual de freqüência;

VI – definição da parte diversificada do currículo das escolas públicas municipais, em complementação à base comum nacional, nos termos da legislação vigente, que observará:

a) a inclusão de pelo menos uma língua estrangeira moderna, escolhida pela comunidade escolar, conforme as possibilidades da instituição;

b) a inclusão de componentes curriculares que atendam à proposta pedagógica da escola, definidos em conjunto com os órgãos do Sistema Municipal de Ensino.

**Art. 47 -** A avaliação da aprendizagem nas instituições de Ensino Fundamental da rede pública municipal enfatizará o caráter:

I – formativo, processual e diagnóstico com a função de identificar aprendizagens e dificuldades, e oferecer elementos para reorientar o processo de ensino-aprendizagem, concorrendo para a qualidade do processo educativo e sucesso na escola;

II - de práticas coletivas e dialógicas, assegurando a participação dos diversos sujeitos envolvidos como professores, alunos e/ou responsáveis.

**Art. 48 –** A jornada escolar no Ensino Fundamental será de pelo menos 4 (quatro) horas diárias de trabalho curricular efetivo, com orientação de professor e com freqüência exigível, de acordo com a proposta pedagógica da escola.

§ 1º - São ressalvados os cursos noturnos e as formas alternativas de organização devidamente autorizadas pelo órgão responsável do Sistema Municipal de Ensino.

§ 2º - Nas escolas públicas de áreas urbanas, a jornada diária mínima de que trata o caput, será progressivamente ampliada, eliminando-se concomitantemente o turno intermediário, em consonância com as disposições da Lei 9394/96

**Art. 49 –** O Conselho Municipal de Educação definirá, mediante prévia e ampliada discussão articulada com a Secretaria Municipal de Educação, a relação adequada entre número de alunos e professor e as condições materiais das instituições educacionais.

### SEÇÃO III - DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

**Art. 50** – A oferta de Ensino Fundamental para jovens e adultos, incluídos os idosos, que não tiveram acesso na idade própria, ou que abandonaram a escola precocemente, deverá atender as características, interesses, necessidades e disponibilidades desse alunado, de acordo com a especificidade das diretrizes curriculares nacionais e no contexto da educação fundamental.

**Art. 51** – O Conselho Municipal de Educação, em consonância com as diretrizes curriculares nacionais da Educação de Jovens e Adultos (EJA), regulamentará a organização, funcionamento e duração dos cursos, inclusive dos exames, sendo esses, preferencialmente, em regime de colaboração com outros sistemas de ensino, preservada a autonomia das escolas.

**Art. 52** - As diretrizes curriculares da EJA atenderão os princípios nacionais de igualdade, diferença e proporcionalidade, garantindo direitos e patamares educacionais igualitários aos alunos e identidade dessa modalidade de educação.

§ 1º - A oferta da EJA será, preferencialmente, em curso presencial, sendo possibilitada a organização semipresencial demandada pelas condições e interesses do público alvo, assegurada a equiparação do currículo e a avaliação no processo, de acordo com as normas do Sistema de Ensino.

§ 2º - Na EJA poderão ser ofertados cursos à distância, obedecida a legislação própria e regulamentação do órgão normativo deste Sistema Municipal de Ensino, recomendada a pertinência do regime de colaboração e articulação de diretrizes normativas com o Sistema Estadual de Ensino.

**Art. 53** - Os cursos e exames da EJA ao nível do Ensino Fundamental, obrigatório para maiores de 15 anos, constituir-se-ão preponderantemente da Base Nacional Comum, possibilitada a complementação diversificada, nos termos das normas próprias deste Sistema de Ensino;

§ 1º - O Poder Público, através da Secretaria Municipal de Educação, instituirá parcerias com empresas objetivando a formação de turmas de Educação de Jovens e Adultos para os seus trabalhadores;

§ 2º - Serão desenvolvidos programas de alfabetização de adultos, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação, através de parcerias com órgãos, empresas e organizações e não-governamentais, primando pela garantia do acesso, permanência com sucesso dos educandos, assegurado o prosseguimento de estudo, a formação docente e controle da qualidade na educação ofertada;

**Art. 54** - O Poder Público Municipal assegurará educação profissionalizante para jovens e adultos, sendo possibilitados convênios ou parcerias com empresas/órgãos não-governamentais a fim de garantir aos alunos a inserção no mercado de trabalho;

**Art. 55** - A escola incluirá em seu Projeto Político-Pedagógico, para os alunos da Educação de Jovens e Adultos, atividades artísticas, culturais e desportivas através de oferta construtiva e diversificada.

### SEÇÃO IV - DA EDUCAÇÃO ESPECIAL

**Art. 56** - A Educação Especial, pautada pelo princípio da inclusão social, é a modalidade de educação escolar para educandos com necessidades especiais a ser oferecida, preferencialmente, em classes regulares nos diversos níveis e modalidades na Rede Regular de Ensino.

§ 1º - O Conselho Municipal de Educação, em consonância com as diretrizes nacionais, fixará normas para o atendimento a educandos com necessidades especiais;

§ 2º - A rede regular de ensino para atendimento à educação especial deverá contar, sempre que necessário, com serviços de apoio especializado a serem disciplinados em normatização própria, em consonância com a legislação específica e afim vigente.

**Art. 57** – Para garantir a oferta da educação especial nas etapas da Educação Básica de sua incumbência, o Município atuará em regime de colaboração com o Sistema Estadual de Ensino e com os demais Municípios.

**Art. 58** – O Poder Público Municipal poderá complementar o atendimento a educandos com necessidades especiais, por meio de convênios com instituições privadas filantrópicas ou comunitárias, sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, e que atendam aos critérios estabelecidos pelo Sistema Municipal de Ensino.

**Art. 59** - O Sistema Municipal de Ensino deverá garantir o acesso e permanência com sucesso de educandos com necessidades especiais na Rede Municipal de Ensino, a partir de 0 ano, respeitado o número de alunos por turma consoante com as normas e legislação vigente.



**Parágrafo Único** - A rede regular de ensino para atendimento aos educandos com necessidades especiais deverá contar sempre que necessário com profissionais graduados em cursos afins para os serviços de apoio especializado.

**Art. 60** - O atendimento educacional especializado é uma forma de garantir que sejam reconhecidas e atendidas as particularidades de cada aluno com necessidades especiais e será considerado:

I - como matérias do atendimento educacional especializado: Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS, interpretação de Libras; ensino de Língua Portuguesa para surdos; sistema Braille; orientação e mobilidade; ajudas técnicas, incluindo informática adaptada; educação física adaptada, entre outras;

II - currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específica para atendimento aos educandos;

III - terminalidade específica para aqueles que não puderam atingir o nível exigido para concluir o Ensino Fundamental, em virtude de suas necessidades especiais para concluir em menor tempo o programa escolar para os alunos com altas habilidades.

## CAPÍTULO V - DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO MUNICIPAL

**Art. 61** - A gestão democrática do ensino público municipal observará os seguintes princípios:

I - participação da comunidade escolar na elaboração, implementação, execução e avaliação da proposta pedagógica da escola, sobretudo dos docentes e pais e/ou responsáveis de alunos;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares;

III - liberdade de organização dos segmentos da comunidade escolar em associações, grêmios ou outras formas, em consonância com as disposições pertinentes do regimento escolar;

IV - transparência e co-responsabilidade dos procedimentos pedagógicos, administrativos e financeiros, assegurados em graus progressivos de autonomia às instituições educacionais;

V - descentralização das decisões sobre o processo educacional;

**Parágrafo Único** - Integram a comunidade escolar os alunos, seus pais ou responsáveis, os trabalhadores da educação e demais servidores públicos em exercício na unidade escolar;

VI - elaboração coletiva do Projeto Político-Pedagógico (PPP) em cada unidade de ensino, em consonância com os Artigos 12, I e 14, I da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, cujas normatizações deverão ser definidas pelo Conselho Municipal de Educação.

### SEÇÃO I - DO CONSELHO ESCOLAR

**Art. 62** - As instituições da rede pública municipal de ensino contarão, na sua estrutura, organização e funcionamento, com Conselhos Escolares, enquanto expressão de gestão democrática e instância máxima deliberativa, consultiva, fiscalizadora e propositiva.

**Parágrafo Único** - O Conselho Escolar, órgão colegiado integrante da organização e funcionamento das unidades escolares terá como finalidades básicas:

I - concorrer para consolidar o processo educativo, buscando co-responsabilidade e socialização do processo decisório pelo fortalecimento, enriquecimento e qualificação do Projeto Político-Pedagógico da escola;

II - promover a integração entre os vários segmentos que participam do processo educativo na escola, viabilizando o exercício democrático, como forma de aprendizado e exigência de cidadania.

**Art. 63** - As diretrizes gerais quanto à eleição, atribuições, composição e funcionamento do Conselho Escolar, serão dispostas em normatização específica a ser baixada pelo Conselho Municipal de Educação, assegurada, nos termos cabíveis, a autonomia prevista no regimento das escolas municipais.

**Art. 64** - As instituições educacionais, comunitárias e/ou filantrópicas, integrantes do sistema de ensino, contemplado, sistematicamente, com recursos públicos, providenciarão na sua organização e funcionamento a constituição de conselhos escolares, de que trata o capítulo.

### SEÇÃO II - DA ELEIÇÃO DE DIRETORES DAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

**Art. 65** – O diretor (a) escolar da rede pública municipal de ensino será escolhido democraticamente, por meio de processo eleitoral, pela comunidade escolar, no contexto das diretrizes e princípios estabelecidos na presente lei e em resolução do Conselho Municipal de Educação;

§ 1º - O Conselho Escolar será o coordenador do processo eleitoral no âmbito das unidades escolares;

§ 2º - A eleição será direta, secreta e facultativa, através do voto universal, garantida a participação da comunidade escolar;

§ 3º - Baseado na responsabilidade social da instituição escolar e na perspectiva da formação cidadã, o processo eleitoral tratado, assegurará dimensão educativa ao longo de todas as suas fases e procedimentos previstos.

§ 4º - A Secretaria Municipal de Educação contribuirá para a transparência e lisura do processo eleitoral, viabilizando as condições materiais para a sua adequada realização;

§ 5º - Os candidatos ao processo eleitoral tratado deverão apresentar sua proposta de trabalho à ampla apreciação da comunidade escolar e local.

**Art. 66** - O resultado final do processo eleitoral deverá ser encaminhado pelo Conselho Escolar à Secretaria Municipal de Educação para as providências devidas quanto à nomeação dos eleitos;

**Art. 67** - O mandato do diretor e vice-diretor escolar da rede pública municipal de ensino será de 02 (dois) anos, com direito a uma única reeleição por igual período.

**Parágrafo Único** - Para exercer a função de diretor e vice-diretor escolar o candidato deverá pertencer ao quadro efetivo do magistério público municipal e possuir Licenciatura Plena em Pedagogia ou licenciatura plena em outras áreas (neste último caso, com pós-graduação em gestão escolar), com no mínimo dois anos de atuação em sua respectiva função.

**Art. 68** – As diretrizes gerais para o processo eleitoral de gestores (as) de instituições educacionais da rede pública municipal de ensino, serão dispostas em normatização específica a ser baixada pelo Conselho Municipal de Educação, assegurada, nos termos cabíveis, a autonomia da escola.

**Parágrafo Único** - Caberá à Secretaria Municipal de Educação, enquanto inexistir o Conselho Municipal de Educação, formular Portaria contendo normas para o processo eleitoral e demais diretrizes, respeitando-se os critérios estabelecidos na presente lei e na legislação educacional pertinente.

## CAPÍTULO VI - DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO

### SEÇÃO I – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

**Art. 69-** Consideram-se Trabalhadores em Educação Pública Municipal, os Professores e os Funcionários Assistentes Educacionais e os Auxiliares de Serviços Educacional que desempenham atividades diretas ou correlatas às atividades de ensino e aprendizagem em unidades escolares ou em órgãos centrais ou intermediários do Sistema Municipal de Ensino.

I – Magistério Público Municipal é o conjunto de profissionais da educação, titulares do cargo de professor, que exercem as funções de docência e as de suporte pedagógico direto à docência, no âmbito do ensino público municipal;

II – Professor é o titular de cargo da carreira do magistério público municipal, com funções de magistério;

III – Funções de Magistério são as atividades de docência e de suporte pedagógico direto à docência, incluídas as de administração escolar, planejamento, supervisão, orientação educacional e apoio psico-social, bem como assessoramento técnico e avaliação de ensino e pesquisa nas Unidades Escolares ou no Órgão da Secretaria Municipal de Educação;

IV – Assistente Educacional é o titular do cargo cujas funções exijam formação de Nível Médio Técnico ou superior que abrangem as atividades de agente administrativo, auxiliar de secretaria e a de digitador;

V – Auxiliar de Serviço Educacional é o titular do cargo cujas funções exijam formação de Nível Fundamental e ou com formação específica na área Técnica de Nível Médio como Nutrição Escolar, Manutenção de Infra-Estrutura e Transporte Escolar e que abrangem as atividades de merendeira, servente, vigia, porteiro, motorista, pedreiro e a de eletricitista.



## SEÇÃO II – DA FORMA DE INGRESSO

**Art. 70** - O ingresso para os cargos de provimento efetivo dar-se-á mediante prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, respeitando o disposto na Constituição Federal e legislação pertinente.

**Parágrafo Único:** Para cada cargo é exigido o grau de instrução correspondente ao disposto no PCCR municipal e legislação Educacional vigente.

## SEÇÃO III - DA VALORIZAÇÃO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO

**Art. 71-** O Sistema Municipal de Ensino promoverá a valorização dos trabalhadores da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos do PCCR:

I - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

II - piso salarial profissional;

III - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

IV - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

V - condições adequadas de trabalho.

**Parágrafo Único:** Em regime de colaboração com a União e com o Sistema estadual, o Sistema Municipal de Ensino promoverá a formação inicial ou continuada dos trabalhadores em educação municipal de modo a elevar a qualificação destes e, conseqüentemente, da Educação ofertada.

## CAPÍTULO VII - DOS RECURSOS FINANCEIROS

**Art. 72** – O Município aplicará, anualmente, conforme prescreve a lei, no mínimo 25% em manutenção e desenvolvimento do ensino público, dos recursos oriundos de:

I – impostos próprios do Município;

II – transferências Constitucionais e outras transferências;

III – salário educação e outras contribuições sociais;

IV – incentivos fiscais;

V – outros recursos previstos em Lei.

§ 1º- Os recursos obtidos pelo Município, oriundos de outras fontes citadas não serão computados no percentual mínimo obrigatório;

§ 2º - Ficam excluídos do percentual obrigatório prescrito na LDB, os recursos oriundos de transferências automáticas da União;

§ 3º - As receitas e as despesas previstas e não efetivadas, que não resultem no atendimento do percentual mínimo, serão apuradas e corrigidas a cada quadrimestre; segundo balanço do Poder Público.

**Art. 73** – Para fixação dos valores correspondentes aos mínimos instituídos no Artigo 75, será considerada a receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autoriza a abertura de créditos adicionais, com base no eventual excesso de arrecadação.

**Art. 74** – Considerar-se-ão como manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos da legislação vigente, as despesas realizadas com vista à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, compreendendo as que se destinam à remuneração e ao aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação.

**Art. 75** – Será assegurado às escolas o recebimento de recursos da receita própria sob a forma de Suprimento de Fundo para aplicação com despesa de pronto pagamento.

**Art. 76** – A Secretaria Municipal de Educação participará da elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, cabendo-lhe definir a destinação dos recursos vinculados e outros que forem reservados para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

**Parágrafo Único** - O Conselho Municipal de Educação participará das discussões das Leis Orçamentárias e acompanhará suas execuções, zelando, também, pelo cumprimento dos dispositivos legais.

**Art. 77** – Cabe ao titular do Órgão Executivo da Educação no Município controlar, de acordo com a Lei específica, os repasses a serem feitos diretamente às escolas municipais, acompanhando e orientando sua correta aplicação.

**Art. 78** – O titular do Órgão Executivo da Educação no Município é o gestor dos recursos financeiros destinados à respectiva área, sendo responsável, juntamente com as autoridades competentes do Município, pela sua correta aplicação, considerando as sugestões do Conselho Municipal de Educação.

## CAPÍTULO VIII - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

**Art. 79** – O Poder Público Municipal manterá programas permanentes de formação dos servidores públicos que atuam em funções de apoio administrativo e serviços gerais nas instituições educacionais e órgãos do Sistema Municipal de Ensino.

**Art. 80** – O Sistema Municipal de Ensino adotará as normas complementares do Conselho Estadual de Educação, enquanto o seu órgão normativo não tiver elaborado normas próprias.

**Art. 81** – A Secretaria Municipal de Educação deverá encaminhar o processo de criação e implantação do Conselho Municipal de Educação no prazo máximo de 06 (seis) meses a contar da data de publicação da presente lei.

**Art. 82** – Somente será autorizada a construção e funcionamento de instituições educacionais públicas ou privadas, que atendam aos requisitos de infraestrutura, definidos como básicos nas normas deste Sistema Municipal de Ensino, atendidas a legislação específica.

**Art. 83** – As instituições educacionais integrantes deste sistema de ensino deverão apresentar estrutura físico-ambiental e pedagógica para atendimento de educandos com necessidades especiais, a partir de 0 ano de idade, em cumprimento a legislação vigente, favorecendo a inclusão e atendimentos especializados, além dos clínicos individualizados, quando necessários.

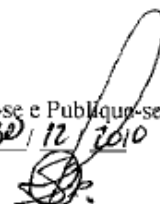
**Art. 84** - A Conferência Municipal de Educação, a ser realizada a cada 02 (dois) anos, será o fórum legítimo para discussão e avaliação da política municipal de educação.

**Art. 85** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação revogando-se as disposições em contrário.

Gabinete da Prefeita Municipal de Igarapé-Açu, em 30 de dezembro de 2010.

  
**Sandra Miki Uesugi Nogueira**  
**Prefeita Municipal**

Registre-se e Publique-se  
Em 30/12/2010

  
Antônio Lisboa de Sousa Junior  
Secretário Municipal de Administração  
DECRETO 001/2009