



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DO BAIXO TOCANTINS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIDADES, TERRITÓRIOS E
IDENTIDADES



ALESSANDRA QUARESMA GONÇALVES

POLÍTICA EDUCACIONAL NA CIDADE: LIMITES E PERSPECTIVAS NA
IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM
IGARAPÉ-MIRI

ABAETETUBA – PARÁ
2022

ALESSANDRA QUARESMA GONÇALVES

Dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação Cidades, Territórios e Identidades, da Universidade Federal do Pará, como requisito avaliativo para a obtenção da titulação de Mestre na área de Políticas Públicas, Movimentos Sociais e Territórios.

Orientador: Professor Doutor Alexandre Augusto Cals e Souza

ABAETETUBA – PARÁ

2022

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará**
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a)
autor(a)

G635p Gonçalves, Alessandra Quaresma.

POLÍTICA EDUCACIONAL NA CIDADE: LIMITES
E PERSPECTIVAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO
PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM IGARAPÉ-
MIRI / Alessandra Quaresma Gonçalves. — 2022.
103 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Alexandre Augusto Cals e
Souza

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Campus Universitário de Abaetetuba, Programa de Pós-Graduação
em Cidades, Territórios e Identidades, Abaetetuba, 2022.

1. gestão da educação. 2. Plano Municipal de educação.
3. democracia. I. Título.

CDD 379

ALESSANDRA QUARESMA GONÇALVES

**POLÍTICA EDUCACIONAL NA CIDADE: LIMITES E PERSPECTIVAS NA
IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM
IGARAPÉ-MIRI**

Banca Examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Augusto Cals e Souza (PPGCITI/UFPA)

Examinadora Externa: Prof.^a Dra. Silvia Cristina Conde Nogueira (PPGE/UFPA)

Examinador Interno: Prof. Dr. Afonso Wellinton de Souza Nascimento
(PPGCITI/UFPA)

Resultado: _____

Abaetetuba, 11 de outubro de 2022

DEDICATÓRIA

A vida e a educação são dádivas premiadas, que nos permitem ir ao encontro do mundo e de nós mesmos, assim dedico esta dissertação ao Pai Criador e Orientador. A minha mãe, dona Jota, que outrora foi empregada doméstica, lavradora e hoje é mulher guerreira. Ao meu pai, seu Mundiquinho analfabeto funcional e caboclo, o qual sempre me ensinou o caminho da verdade. Aos meus irmãos Adamor, Arnaldo e Andreia, a nossa Bela Adormecida, que está em coma. Ao meu marido meu conselheiro fiel. Às minhas filhas e relíquias: Bia e Cecília. Ao Alex, meu irmão, que morreu nas águas do rio Meruí e nasceu em outro plano. Aos grandes homens e mulheres que sonharam e concretizaram o ideal de ter uma UFPA do e para os compatriotas tocantinos.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é uma das maiores virtudes humanas, pois nela reconhecemos que não somos únicos e nem onipotentes, mas que precisamos do outro. É por precisar do outro, que é a minha metade, que agradeço imensamente a minha família, destacando meu Vô Braulino e minha Vó Maria. Ressalto os nomes dos professores da UFPA, em especial ao meu Orientador, Alexandre Augusto Cals e Souza e aos avaliadores: Silvia Cristina Conde Nogueira e Afonso Wellinton de Souza Nascimento. Ao secretário do programa Raimundo Hosana Negrão, a bibliotecária Lucia. Aos profissionais da educação de Igarapé-Miri que contribuíram com este trabalho: Ana Maria Moraes, Maria Cristina Gonçalves, Edson de Jesus Antunes, Glaybe Antônio Pimentel, José Júnior Quaresma, José Maria Júnior, Rosinaldo do Socorro Souza, Rosiléa Nonato, Rosiana do Socorro Oliveira Pontes, Rosilda dos Santos.

RESUMO

Situamos este estudo no subgrupo de políticas educacionais que traz o título Política educacional na cidade: limites e perspectivas na implementação do Plano Municipal de Educação em Igarapé-Miri/Pará. A problemática focalizada foi como o Plano Municipal de Educação(PME) contribui para a gestão democrática do ensino público na cidade de Igarapé-Miri/Pará? Os objetivos que conduziram o estudo foram: investigar o referencial teórico acerca da gestão educacional democrática como política pública representada pelo PME, descrever a gestão democrática da educação, por meio da implementação do PME na cidade de Igarapé-Miri/Pará e verificar se o PME contribuiu para a democratização da gestão educacional na cidade de Igarapé-Miri/Pará. As principais referências que subsidiaram esta produção foram de autores clássicos, como os contratualistas e modernos como: Becher; Raveloson (2011), Bordenave (1994), Dourado (2001,2018), Lück (2009,2011), Muller; Surel (2002), Paro (1998,1999, 2007,2011), Saviani (2014), publicações institucionais e legislação. A metodologia adotada foi bibliográfica, documental e o ensaio de estudo de caso. A análise dos dados evidenciou que as metas do PME, como a gestão democrática do ensino público não foram implementadas, pois o poder público municipal de Igarapé-Miri não ofereceu a infraestrutura adequada, como a criação dos órgãos colegiados ou a dotação financeira para tal, assim a principal contribuição do PME é sua existência jurídica, a qual traz em si a perspectiva para a sua realização futura.

Palavras-chaves: gestão da educação; Plano Municipal da Educação; democracia.

ABSTRACT

We place this study in the subgroup of educational policies that bears the title Educational policy in the city: limits and perspectives in the implementation of the Municipal Education Plan in Igarapé-Miri/Pará. The focus issue was how the Municipal Education Plan (PME) contributes to the democratic management of public education in the city of Igarapé-Miri/Pará? The objectives that led the study were: to investigate the theoretical framework about democratic educational management as a public policy represented by the PME, to describe the democratic management of education, through the implementation of the PME in the city of Igarapé-Miri/Pará and to verify whether the PME contributed to the democratization of educational management in the city of Igarapé-Miri/Pará. The main references that supported this production were classic authors, such as contractarians, and modern authors such as: Becher; Raveloson (2011), Bordenave (1994), Dourado (2001,2018), Lück (2009,2011), Muller; Surel (2002), Paro (1998,1999, 2007,2011), Saviani (2014), institutional publications and legislation. The adopted methodology was bibliographical, documental and the case study essay. Data analysis showed that the goals of the PME, such as the democratic management of public education, were not implemented, since the municipal public power of Igarapé-Miri did not offer the adequate infrastructure, such as the creation of collegiate bodies or the financial allocation for this, thus the main contribution of the PME is its legal existence, which brings in itself the perspective for its future realization.

Keywords: education management; Municipal Education Plan; democracy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Demonstrativo de elaboração de PMEs pelos municípios brasileiros.....	51
Figura 2 - Pontes construídas: a primeira sobre o rio Igarapé-Miri e segunda sobre o rio Meruú.....	58
Figura 3 - Pinduca apresentando a presidenta Dilma Rousseff.....	59
Figura 4 - Resultados de avaliação externa do ensino fundamental de Igarapé-Miri....	62

LISTA DE ABREVIATURAS

CEE	Conselho Estadual de Educação
CGU	Controladoria-Geral da União
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
COVID-19	Corona Vírus <i>Disease</i> de 2019
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEE	Fórum Estadual de Educação
FME	Fórum Municipal de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
PNDs	Planos Nacionais de Desenvolvimento
PEE	Plano Estadual de Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
SME	Sistema Municipal de Educação
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SINTEPP	Sindicato dos Trabalhadores e trabalhadoras em Educação Pública do estado do Pará
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. CAPÍTULO I - AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO COMO PRESSUPOSTO NORMATIVO DA DEMOCRACIA, DA PARTICIPAÇÃO E DA GESTÃO	18
2.1 Estado e legislação como forma de organização das políticas públicas educacionais	18
2.2 Democracia e participação: elementos essenciais das políticas educacionais brasileiras.....	23
2.3 Gestão no ensino público como princípio democrático.....	28
3. CAPÍTULO II - O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA CIDADE DE IGARAPÉ-MIRI: CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO	39
3.1 A gestão democrática no Plano Nacional de Educação e no Plano Estadual de Educação.....	39
3.2 O Plano Municipal de Educação e sua dinâmica no processo de democratização da gestão da educação.....	50
3.3 Plano Municipal de Educação em Igarapé-Miri: realidade e funcionalidade.....	57
4. CAPÍTULO III - O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA CIDADE IGARAPÉ-MIRI E A IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO	64
4.1 As possibilidades e os limites para a implementação da gestão democrática na cidade de Igarapé-Miri por meio do Plano Municipal de Educação	64
4.2 As contribuições efetivas do Plano Municipal de Educação para a implementação da gestão democrática do ensino público.....	72
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
6. REFERENCIAS	90

APÊNDICES

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento desta pesquisa teceu vários cenários para sua realização, com uma metodologia que empreendeu a busca por dados que esclarecesse o estudo do objeto, o qual está relacionado diretamente com a gestão democrática e com o Plano Municipal de Educação (PME) de Igarapé-Miri. Para esclarecer o objeto de estudo, vamos conhecer parte da realidade deste município em seu aspecto econômico e como centro de decisões políticas. Este lugar é um dos maiores exportadores de açaí do mundo. O recurso proveniente dessa atividade econômica gera inúmeras divisas para os habitantes locais, da zona rural e empresários. Outra fonte de renda é o comércio e o emprego público nas esferas federal, estadual e municipal.

A prefeitura emprega, segundo o secretário de finanças do município, José Maria dos Santos Júnior, 2.939 funcionários, entre esses 1.742 estão vinculados à Secretaria Municipal de Educação (SEMED), correspondendo 68,72% do total dos servidores, distribuídos em 104 escolas. Eu trabalho em uma dessas escolas, pois minha formação em Ensino Médio, assim como a do meu marido é em Magistério, pelo fato de que nossa geração ao terminar o Ensino Fundamental, não teve outra opção, pois a rede estadual de ensino só ofertava esse curso.

Concluí o Ensino Médio e ingressei no curso de Pedagogia da Universidade Federal do Pará em 1996, Campus de Abaetetuba. Antes de concluir o curso, comecei a trabalhar como professora, situação que perdura até os dias atuais. Nesta trajetória, observei os descontentamentos de inúmeros professores, principalmente, relacionados a desvalorização salarial e a ausência de concursos públicos, tais fatos despertaram em mim inquietações e motivações para pesquisar e entender esse fenômeno.

O desejo de realizar a presente pesquisa, partiu da observação como cidadã e funcionária pública municipal, partindo de uma visão empírica à científica, assim esta investigação é inédita no município e reúne informações, até então, não sistematizadas, que podem contribuir para as ações e planejamentos da SEMED, assim como registrar e preservar a memória institucional da educação local.

A pesquisa da realidade local, neste estudo, está relacionada com alterações de mandatos no poder executivo, a partir de 2014. As primeiras substituições de gestores públicos causaram surpresa, a partir da terceira troca uma preocupação social e profissional, por constatar que várias escolas na zona rural estavam sem funcionamento.

Quando aconteceu a quarta, até a oitava substituição em 2018, gerou uma angústia para inúmeras pessoas.

Angústia, devido inúmeras escolas estarem fechadas, pois não havia professores para ministrar aulas ou barqueiros para realizar os serviços de transporte escolar. A ausência de funcionamento foi provocada pela suspensão de contratos de trabalho de funcionários temporários como: barqueiros, professores, servidores entre outros, fazendo com que os dias letivos fossem suprimidos.

A pandemia provocada pelo Corona Vírus *Disease* no ano de 2019 (COVID-19) ampliou o número de dias que inúmeros estudantes não realizaram nenhuma atividade curricular. Os meses de paralisação de dias letivos, afetaram o funcionamento da SEMED e a gestão da educação pública municipal, em consequência, os serviços educacionais.

A vontade de pesquisar e entender essa situação cresceu, pois, esse fenômeno educacional em virtude da fragmentação política que se instalou no município, entre os anos de 2014 até 2018, subdividiu os mandatos dos prefeitos no município, essa fragmentação desencadeou uma série de acontecimentos que geraram uma instabilidade política e comprometeram a afirmação de diretrizes legais.

A instabilidade política se fez presente em virtude de várias substituições de prefeitos, as quais produziram inúmeras consequências negativas para a governabilidade local. Consequências que desestruturaram a gestão educacional da SEMED, no que tange o acompanhamento da educação formal, em consequência das trocas de secretários de educação ou de outros funcionários, nessas circunstâncias comprometeram a implementação de determinadas leis, como o PME.

A falta de implementação do PME produziu a inobservância do artigo 37 da Constituição de 1988 que estabelece o princípio da legalidade como diretriz de observância obrigatória no Estado Democrático de Direito. Logo, essa situação, também, comprometeu o aspecto legal e foi com fundamentação nesse aspecto que esta pesquisa foi desenvolvida.

Delineamento Metodológico

O título da pesquisa é Política educacional na cidade: limites e perspectivas na implementação do Plano Municipal de Educação em Igarapé-Miri. O referido plano é a Lei nº 5.098/2015, mas a pesquisa aborda mais especificamente a efetivação da sua meta 16, que corresponde a gestão educacional democrática do ensino público.

Os anos analisados equivalem, principalmente, ao período de 2015 a 2022, pois foi no ano de 2015 que o PME foi sancionado. Como a pesquisa não encontrou medidas concretas nos primeiros anos posteriores à sanção, ela se estendeu até o ano de 2022. O título, deste estudo, faz menção a cidade de Igarapé-Miri visando contextualizar este território não somente como um espaço geográfico, mas para situarmos a cidade como o centro de decisões políticas, onde fica a Prefeitura Municipal, a Câmara de Vereadores, o Fórum de Justiça, os sindicatos e demais instâncias sociais e governamentais.

A problemática do estudo foi Como o Plano Municipal de Educação contribui para a implementação da gestão democrática do ensino público na cidade de Igarapé-Miri/Pará? O problema é relativo a realidade da referida cidade, entendida como centro das decisões, que têm em suas instâncias o motor propulsor de implementação da política educacional local. Como o estudo apresenta um problema social, ela se configurou em uma abordagem qualitativa e o tipo de pesquisa é um ensaio de estudo de caso.

O trabalho teve como foco de investigação o estudo da política educacional de Igarapé-Miri, desenvolvida pela SEMED, *lócus* deste ensaio, que para Sampieri (2003): “El caso es unidad basica de lá investigación y puede tratarse de una persona, una pareja, una familia, un objeto [...] una comunidade, un municipio, un departamento, una nación, etcétera” (SAMPIERI, et al,2003, p.330).

Entendimento semelhante em relação a esse tipo de estudo tem Souza (2012), ao afirmar que ele busca captar a realidade de forma detalhada, profunda em suas múltiplas determinações. Portanto, os estudos de caso apresentam uma variedade de fontes de informação, de dados coletados em diferentes momentos, contextos e com uma variedade de informantes.

A variedade de fontes de informações do estudo requereu que a abordagem da pesquisa fosse qualitativa, pois as teorias apresentadas e as notas das fontes documentais dialogaram com as informações colhidas provenientes da pesquisa de campo, fato que se enquadra nessa perspectiva que para Creswell (2007) representa uma relação harmônica e Chizzoti (2001) disserta que nessa abordagem o objeto não é um dado inerte, está cheio de significados e relações, em que os sujeitos concretos criam em suas ações. Ações que o estudo procurou investigar, descrever, verificar e analisar dentro de contextos sociais.

A abordagem sendo qualitativa, por ser cheia de significados e relações e seguir o formato da coleta de informações descritivas, detalhando em seus achados as variáveis analisadas na pesquisa. Segundo Menezes e Silva (2000):

[...]a pesquisa descritiva visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática. Assume, em geral, a forma de levantamento (MENEZES; SILVA, 2000, p.21).

A coleta de informações, entre elas a descritiva, não foi muito fácil de realizar, uma vez que houve resistência de algumas pessoas, pois as mesmas pensavam que seus esclarecimentos sobre a implementação de leis e da gestão da educação municipal poderiam expor, de uma certa forma, sua função como funcionário público ou comprometer outros agentes da governança municipal.

O receio de descrever determinados episódios ou emitir a opinião acerca de algum fato político do município deixava os entrevistados apreensivos, pois estes pensavam que suas falas poderiam ser interpretadas de forma equivocada, ou quando publicada compromettesse pessoas de renome no município como os políticos, uma vez que houvessem por parte do Ministério Público, da Câmara de Vereadores e de outras instituições, denúncias de gestores públicos. Logo, falar sobre esses fatos e as leis não implementadas era delicado. Assim, a pesquisadora adotou a estratégia de entregar antes da realização da entrevista o roteiro das perguntas que seriam realizadas.

Os sujeitos que participaram das entrevistas foram quatro funcionários públicos, todos são professores e exercem atividades laborais vinculadas à política educacional local, dois dos entrevistados trabalham na SEMED, um na Prefeitura Municipal e outro no Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras em Educação Pública do Estado do Pará, subsede Igarapé-Miri (SINTEPP).

As técnicas de coletas de dados adotadas foram a entrevista e a análise documental. A entrevista se constituiu em uma importante fonte de coletar dados, uma vez que foi por meio de tais informações que foram encadeados elos com a pesquisa documental, principalmente com as regulamentações estudadas, assim ela se constituiu em uma análise do discurso empreendido pela governabilidade municipal, diante das políticas educacionais provenientes do PME.

O tipo de entrevista usada foi a semiestruturada, que conforme Dionne e Laville (1999) proporciona a flexibilidade na coleta de informações e maior abertura ao entrevistado, a qual se traduz por meio de uma série de perguntas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, na qual o entrevistador pode alterar e acrescentar interrogações. Durante a realização das entrevistas foi utilizado um celular, como recurso de armazenamento das falas dos entrevistados, em seguida, realizou-se as transcrições.

A pesquisa documental esteve presente em quase todo estudo. Foram várias leis utilizadas que são fontes históricas de regulamentações nacionais, estaduais e municipais, como: Constituição de 1988, Plano Nacional de Educação (PNE/2001 e de 2014), Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB/2007 e 2020), Base Nacional Comum Curricular (2017). As estaduais foram a Constituição de 1988 e as municipais foi o PME (2015), o Conselho Municipal de Educação (CME /2016) e o Sistema Municipal de Ensino (SME/2016).

As leis como fontes históricas permitiram o aprofundamento e a confrontação dos dados coletados, frente à realidade das diretrizes e metas do PME e a implementação destas pela gestão educacional municipal. Para Inês Stamatto (2005) a legislação como fonte documental é dotada de dados históricos que permite compreender a política educacional:

“A legislação educacional como um *corpus* documental que permite perceber e compreender o processo da instalação do sistema escolar no país e as modificações referentes às políticas educacionais implementadas, podendo, assim, ser utilizada como fonte histórica” (STAMATTO, 2005, p.280).

A utilização de fontes secundárias de informações virtuais e físicas, as bibliográficas, se manifestou durante todas as fases deste estudo, que associadas as entrevistas e a análise documental permitiram alcançar o objetivo geral da pesquisa, que foi: analisar a gestão da educação no município de Igarapé-Miri, como política pública inserida em um quadro normativo de metas e estratégias representado pelo PME.

A pesquisa bibliográfica, por meio da revisão de literatura de publicações nacionais e internacionais tiveram o propósito de construir um referencial teórico, para propiciar a sistematização da análise da política educacional e da gestão escolar, em um contexto político e científico e, também, contribuiu para cumprir o primeiro objetivo específico, investigar o referencial teórico acerca da gestão educacional democrática como política pública representada pelo PME.

A utilização da *internet* e seus *sites* de buscas e repositórios de universidades foram determinantes para a realização deste estudo, primeiro devido a vasta possibilidade de pesquisa que a mesma oferece, e segundo pelo confinamento social provocado pelo Corona Vírus, que inicialmente dificultou a pesquisa de campo.

A pesquisa de campo foi iniciada somente no mês de fevereiro de 2022, em virtude da pandemia do COVID-19, no período que compreendeu os anos de 2020 e 2021, gerando inseguranças motivadas pelo medo do contágio, que associado às inúmeras vítimas dessa doença, que sem uma medicação para combater seus efeitos durante vários meses, provocaram o distanciamento social e o afastamento do trabalho de campo, assim como das leituras de determinadas obras, devido as bibliotecas físicas estarem fechadas.

A análise do conteúdo produziu conhecimentos científicos capazes de responder o problema, gerar os resultados e as considerações, sendo definida por Severino (2013) como uma metodologia de procedimentos e análise de dados, que possibilita compreender criticamente o sentido oculto ou manifesto das comunicações.

A primeira etapa da análise foi feita a organização das informações, por meio das variáveis do estudo. A organização dos dados partiu de acordo com cada variável. As independentes: Gestão Educacional e PME e a dependente: gestão democrática da educação. Cada variável formou um conjunto de informações, organizadas em documentos diferentes no programa computacional Word, que foram intitulados com o nome: Gestão Educacional, Gestão Democrática da Educação e Plano Municipal de Educação; a partir dessa sistematização fluiu os resultados da investigação.

O PME é composto por 17 (dezesete) metas e 232 (duzentos e trinta e duas) estratégias, mas foi abordado de forma analítica apenas a meta 16: “Garantir em lei municipal e específica, no prazo de 02 anos, a efetivação da gestão democrática na educação pública municipal básica, garantindo à participação das comunidades escolares por meio de eleições democráticas” (IGARAPÉ-MIRI, Lei nº 8.098,2015) e seis estratégias, devido ter uma relação próxima com o objeto investigado.

Os resultados se manifestaram diante das descobertas das investigações, que quando confrontadas com pesquisa teórica, de campo e documental possibilitaram a construção de conhecimentos, capazes de responder criteriosamente a problemática da investigação, e verificar a dissimetria entre gestão democrática do ensino público e a implementação do PME em Igarapé-Miri.

A organização desta dissertação está estruturada em três capítulos: o primeiro capítulo destaca as Políticas Públicas em Educação como pressuposto normativo da democracia, da participação e da gestão. A discussão faz referência a determinados conceitos de Estado na visão dos teóricos contratualistas, trazem o processo de sua gênese e afirmação como um corpo dotado de normativas, agentes e consentimentos que o legitime, enquanto guardião dos direitos e dos deveres dos habitantes.

O contrato que Hobbes (2003), Locke (1994) e Rousseau (2011) defenderam, em linhas gerais, com o passar dos anos ganha o *status* de legislação, o qual legitima a República e toda a sua governabilidade, que tem como fundamentação as leis constitucionais e infraconstitucionais, nas quais todos são iguais. Esse conjunto de leis, formam as políticas públicas e todos os seus desdobramentos como a política educacional.

A política educacional, como um campo específico desse conjunto, adota direcionamentos próprios da educação institucional, mas em consonância com os princípios constitucionais. Assim, como a educação formal é um empreendimento profundamente humano e psicológico, se nutre de tais princípios, porém agrega a eles intencionalidades pedagógicas como a gestão democrática do ensino público.

Essa gestão é a consolidação da administração da educação associada com as práticas de promoção da aprendizagem, pois nela pode acontecer interações e troca de saberes por meio da participação. Como informa Bordenave (1994), participação é poder fazer ou ter parte em algo, sendo a essência social do cidadão, e tal essência é inerente aos processos democráticos, sendo que esses processos devem ser sustentados pela ação pública do Estado.

O capítulo segundo traz como temática o Plano Municipal de Educação na cidade Igarapé-Miri e a implementação da gestão democrática do Ensino Público, descrevendo a exequibilidade dos planos de educação, em particular o PME de Igarapé-Miri, enquanto política educacional capaz de implementar essa gestão democrática, como um princípio constitucional.

O princípio constitucional da gestão democrática do Ensino Público está estabelecido na Constituição de 1988 e normatizado pela LDB/1996. Mas as normas apontadas por essa lei não são capazes de efetivar esse princípio de maneira plena, devido a superficialidade de tais normas que desvinculam os encaminhamentos legais das reais necessidades da gestão democrática do Ensino Público, favorecendo determinadas dificuldades como a inexistência e funcionamento de órgãos colegiados.

As outras dificuldades discutidas foram relacionadas com a não normatização do SNE, como órgão que irá sistematizar a funcionalidade das unidades de ensino em parceria com os SMEs. A inexistência em Igarapé-Miri, do SME, assim como do CME, dificulta a implementação das metas e diretrizes do PME, como a meta 16 que diz respeito a gestão democrática do Ensino Público.

A implementação da gestão democrática do Ensino Público encontra mais um obstáculo, que é a inexistência de outro órgão municipal, o Fórum Municipal de Educação

(FME), o qual conforme o próprio PME seria instituído para fazer o plano e acompanhar a sua implementação e avaliação. Assim, a própria lei que criou o plano não é objeto de observância pelo poder público municipal.

O terceiro capítulo reúne conceitos discutidos ao longo do trabalho, no qual foi realizado a equiparação entre os documentos legais, e a realidade da gestão democrática do ensino público do referido município, analisados frente as teorias clássicas e modernas, concernente às áreas pedagógicas, sociológicas filosóficas e políticas que fundamentaram o trabalho dissertativo e contribuíram para discussão da problemática.

O título do capítulo denominado, o Plano Municipal de Educação na cidade de Igarapé-Miri: contribuições para a gestão democrática nas escolas, traz os debates referente aos limites para a implementação do PME como política educacional de Igarapé-Miri, no qual foi verificado que tais limites encontram-se na própria estrutura político-administrativa do município, como a escassez de concursos públicos e as sucessivas trocas de prefeitos municipais, em um espaço curto de tempo.

Os limites impostos pela descontinuidade política no poder executivo municipal comprometeram a implementação do plano, dificultaram a criação de leis como a do SME e a do CME, assim como, também, contribuíram para a não renovação do FME e impediram a definição orçamentaria de recursos, para a implementação de metas do PME, como a gestão democrática do Ensino Público.

As contribuições efetivadas pelo PME foram a sua própria existência como instrumento jurídico, que se estabelece como uma política educacional no município, apta a ser implementada, pois a partir da normatização do plano, a SEMED começou, gradativamente, a reestruturar o seu funcionamento visando responder as demandas do PME, para se adequar a Política Nacional de Educação, a qual é desenvolvida pelo Ministério da Educação (MEC), por intermédio de plataformas digitais.

2. CAPÍTULO I - AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO COMO PRESSUPOSTO NORMATIVO DA DEMOCRACIA, DA PARTICIPAÇÃO E DA GESTÃO

O primeiro capítulo, deste estudo, tem como propósito apresentar a teoria contratualista como protagonista da formação do Estado e de suas instituições, as quais regulamentam, por meio de instrumentos legais o funcionamento da sociedade política, tais instrumentos são as políticas públicas e seus subgrupos. A política educacional vem a se constituir um desses subgrupos, a qual normatiza a gestão do ensino público. A gestão do ensino público por sua vez, deve seguir elementos essenciais como a democracia e participação, pois são esses elementos que respaldam as ações públicas.

2.1 Estado e legislação como forma de organização das políticas públicas educacionais

O Estado brasileiro adota como forma de governo a República, ordenamento que possui como princípio fundamental de organização a legislação, por meio da Constituição e das leis infraconstitucionais. É neste espaço legal que se firmam as políticas públicas e as decisões governamentais. Assim, o funcionamento do aparelho estatal e de suas instituições motiva o surgimento de outros seguimentos de leis vinculados com os diversos setores da sociedade. Tal fato contribui para o desenvolvimento da política educacional, como um desdobramento das políticas públicas.

A figura do Estado como um corpo dotado de normativas, agentes e consentimento que o legitime, enquanto guardião dos direitos e dos deveres dos habitantes, é uma construção paulatina e constante, pois ao longo dos séculos vem se ajustando aos diferentes movimentos históricos. Neste sentido, realizaremos um breve ensaio sobre o pensamento de alguns teóricos que o idealizaram.

Thomas Hobbes (1588-1679) concebe a organização do Estado como uma governabilidade que deve deter o poder soberano, por intermédio de um homem ou assembleia. Dessa maneira, sua legitimidade ocorre mediante o consentimento do povo reunido, o qual confere autoridades sem limites. Esse consentimento entre o soberano e os súditos é celebrado por meio de um contrato, e torna-se uma transferência mútua de direitos, constituindo-se em uma promessa. Sendo assim, é equivalente a um pacto e, portanto, obrigatório.

A justificativa para nascer um Estado soberano e absoluto seria a preservação do bem maior da população, isto é, a própria vida. Considerando que no estado de natureza não existia governantes, todo homem era “juiz”¹ praticando os atos que lhe aprouvesse, esse estado provocava um desgoverno que gerava “uma condição de guerra de todos os homens contra todos os homens” (HOBBS, 2003, p.118). A solução para retirar-se desse estado de guerra seria a formação de um governo forte, uma república, sob a liderança de um soberano absoluto, o Leviatã:

Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa chama-se REPÚBLICA, em latim CIVITAS. É esta a geração daquele grande LEVIATÃ, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele *Deus mortal*, ao qual devemos, abaixo do *Deus imortal*, a nossa paz e defesa. Pois, graças a esta autoridade que lhe é dada por cada indivíduo na república, é lhe conferido o uso de tamanho poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles, no sentido da paz no seu próprio país, e da ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros” (HOBBS,2003, p.147-148).

Hobbes (2003) acreditava que o Estado deveria ser regido pelas leis da natureza: justiça equidade, piedade e modéstia, sendo estas imutáveis e eternas. Todas as demais leis da república devem seguir essa normatização maior, são contrárias às nossas paixões naturais, as quais nos fazem tender para a parcialidade, o orgulho, a vingança e coisas semelhantes. O soberano possui prerrogativa sobre as leis, “portanto a interpretação de todas as leis depende da autoridade soberana, e os intérpretes só podem ser aqueles que o soberano, única pessoa a quem o súdito deve obediência venha a designar.

O filósofo John Locke (1632-1704) tal como Hobbes entende que a formação do Estado e a composição da governabilidade ganha concretude por intermédio da vontade do homem de sair do estado de natureza, e se unir em uma sociedade civil ou política. É esse acordo que cada um estabelece com o restante para se associar e agir como um único corpo, e assim tornar-se uma comunidade civil distinta.

Nessa nova sociedade ocorre a formação de um único corpo, com um sistema jurídico e judiciário com autoridade para decidir as controvérsias entre eles e punir. Desse modo, estão em sociedade civil uns com os outros; mas aqueles que não têm em comum nenhum direito de recurso, ou seja, sobre a terra, estão ainda no estado de natureza, no qual cada um serve a si mesmo de juiz e de executor, vencendo o mais forte.

¹ Citação de *Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil*,2003.

A obra *Do Contrato Social* de Jean Jacques Rousseau (1712-1778) traça determinados pressupostos para celebrar um ato de associação, que é estabelecido entre os cidadãos e o Estado, o qual detém o fundamento de todos os direitos, contudo seu exercício é regido em conformidades com a lei, pois o pacto social dá o poder, que se denomina soberania e é assentada pela vontade geral:

A pessoa pública, formada assim pela união de todas as outras, tomava noutro tempo o nome de cidade, e hoje se chama república, ou corpo político, o qual é por seus membros chamado de estado quando é passivo, soberano se ativo, poder se o comparam a seus iguais. A respeito dos associados, tomam coletivamente o nome de povo, e chamam-se em particular cidadãos como participantes da autoridade soberana e, vassallos, como submetidos às leis do Estado (ROUSSEAU, 2011, p.26).

O pacto social forma um corpo político com poderes absolutos. Essa reunião de poderes é representada pela soberania do governante. De acordo com Rousseau (2011), se violar o pacto social, ocorre a dissolução da sociedade política, retornando ao estado primitivo de direitos e suas respectivas configurações como a liberdade natural, contrária a liberdade de convenção, sinônimo da tirania fundada no poder físico.

O renomado teórico destaca que em todo Estado bem constituído quem faz as leis não deve executá-las. Desse modo, estabelece o poder executivo e o legislativo, já que pode haver abuso das leis, se o poder ficar centralizado nas mesmas mãos. Ademais, na medida em que os interesses privados sejam incorporados aos negócios públicos, à centralização de poder não é próprio de governos democráticos, compete à adoção de princípios de justiça e virtude.

O Estado na visão de Montesquieu (1689-1755) é uma forma de convenção, na qual vários corpos políticos consentem participar de um Estado maior, formando uma nova sociedade. Nessa coletividade há uma busca pelo bem comum de todos os associados, estabelecendo a virtude que é o sentimento de pertencimento e amor por essa forma de governo, a República. Nela existem três tipos de poderes: o poder legislativo, o executivo e o de julgar.

A república federativa idealizada por Montesquieu (2000) se fundamenta, enquanto forma de governo, pelo consentimento dos cidadãos. A estrutura normativa de funcionamento é a convivência harmônica entre os três poderes, que equilibraria o poder, evitando a tirania. Assim, o Estado ganha a solidez necessária como governabilidade, capaz de preservar a vida. Nessa lógica, o Estado é composto por três poderes autônomos,

mas unidos pela preservação da paz e progresso social, movimentando um conjunto de normativas celebradas por meio do pacto.

Com o passar do tempo, os Estados Modernos se fortalecem, chegamos no século XXI, período em que muitos países já institucionalizaram seu corpo político nos moldes traçados pelos teóricos citados, como o nosso país. O Brasil está estruturado juridicamente em uma República Federativa desde 1889, fundamentado na divisão dos três poderes e regulamentado por inúmeras normativas, sendo a atual Constituição a principal matriz dessa estrutura.

A estrutura dos Estados, segundo os pesquisadores Becher e Raveloson, exige uma base de sustentação legal: “O poder do Estado é, portanto, comprometido de forma abrangente com a legislação” (BECHER, RAVELOSON, 2011, p.12). Os mesmos autores mencionam que no Estado de direito as autoridades atuam respaldadas na constituição e nas leis, uma vez que são elas que lhes atribuem competências para tal atuação. Desse modo, um Estado de direito é sempre da Lei e da Constituição. O mesmo pensamento postula Rousseau (2011), “Pelo pacto social demos a existência e vida ao corpo político; trata-se agora de, com a legislação, lhe dar movimento e vontade” (ROUSSEAU, 2011, p.41)

O mesmo autor afirma que “Numa perfeita legislação a vontade particular ou individual deve ser nula; muito subordinada, a do corpo próprio ao governo, e a vontade geral, ou soberana, sempre dominante a regra única de todas as outras” (ROUSSEAU, 2011, p.62). A legislação citada por este contratualista pode, também, ser entendida como políticas públicas, a qual sob novos olhares apresenta diferentes definições, todavia todos se relacionam com a ação governamental do Estado na vida dos cidadãos.

O pesquisador Peters (1986) definiu políticas públicas como a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou por meio da delegação, as quais influenciam a vida dos cidadãos. Na visão de Meny e Thoenig (1992) é o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental. Para Leonardo Secchi (2013) uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público, sendo que seu sentido é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Coletivamente relevante é entendido como um movimento institucional preponderante, para canalizar medidas práticas e conceituais na busca de soluções aos problemas existentes nos diferentes lugares. Dessa maneira, a partir dessa busca encontrar

soluções para os mesmos, quando esse movimento não é efetivado o governo se abstém da prática da política governamental.

O presente trabalho vem discutindo as políticas públicas como uma forma de analisar e contextualizar o objeto de pesquisa, que perpassa pelos campos da execução e da não execução de suas medidas legais. O termo análise, para alguns autores como Farah, (2013) representa a análise de políticas públicas no sentido de gerar e mobilizar conhecimentos para subsidiar a implementação das mesmas em um quadro governamental.

Muller e Surel (2002) quando afirmam que as políticas públicas estão dentro de um quadro construtivo e evolutivo, assim como a sociedade política, citam Jones (1970) que a classifica como “categoria analítica”, pois devem ser analisadas a partir de aspectos diferenciados, a fim de evitar o risco de um reducionismo ou uma dimensão pragmática, superando os aspectos essencialmente descritivos.

As políticas públicas não são apenas ações governamentais direcionadas unicamente para resolver problemas. Primeiro porque estes são interligados, um problema social pode ter íntimas ligações com o econômico. Outra situação a ser considerada é planejar uma política direcionada para um problema específico, porém sem atentar para outras dimensões que criaram essa dificuldade.

O resultado dessa ação política pode ser efêmero ou ineficaz, na medida em que a formulação da ação governamental foi descontextualizada sem levar em consideração outros aspectos da realidade. Desse modo, “é quase certo que uma medida isolada não constitui uma política pública” (MULLER; SUREL, 2002, p.14). A sociedade possui várias dimensões interligadas que precisam ser vistas detalhadamente, como a política educacional.

As políticas educacionais constituem um subgrupo das políticas públicas voltadas para as áreas sociais como a educação, e todos os seus desdobramentos que fazem parte do processo educativo. Esse subgrupo possui como maior intencionalidade contribuir para a promoção de serviços e oportunidades de aprendizagens, que favoreçam o desenvolvimento de uma sociedade igualitária e estimulem a intelectualidade humana.

O Estado é o principal responsável pela implementação das leis contidas nas políticas educacionais. Conforme Thompson (1997), as leis são necessárias em todas as sociedades complexas, porque são elas que norteiam as ações da governabilidade. Logo, tais políticas estão presentes em todos os três níveis de governo, vinculados diretamente com a gestão da educação.

O caráter legítimo da gestão, entendida aqui como ação pública, conforme Bobbio (1988) está na observância das leis. Desse modo, fora dessa intencionalidade ela torna-se arbitrária, foge do conceito de legalidade, o qual está assentado como o fundamento de todas as suas regulamentações que norteiam a existência do Estado. Levando em consideração a teoria sustentada pelos contratualistas, a ação pública do Estado constituído por meio de um pacto, nasce para assegurar ao povo a vida, a liberdade, a propriedade privada e todos e os demais direitos sociais.

O pacto como a primeira lei celebrada entre os cidadãos e o poder estatal marcam o início de uma forma de organização institucional. Eles consideram o Estado, governo, seu maior poder de tomada de decisões, o qual deveria encontrar todos os seus suportes práticos e conceituais na legislação. Assim, segundo os contratualistas, são estas que asseguram o bem-estar para todos os cidadãos e são isentas de paixões desenfreadas.

A observância dessa organização faz nascer no Estado uma legislação específica para cada setor da sociedade como, saúde, transporte e educação as quais se adequam a sua natureza e cultivam suas particularidades. Nesse sentido, são criadas as políticas educacionais, que dentro do atual contexto constitucional fundamentado no princípio democrático, têm um respaldo legal assentado em formas participativas. Essa temática da democracia e participação são alvos da discussão a seguir.

2.2 Democracia e participação: elementos essenciais das políticas educacionais brasileiras

Rousseau (2011) define a democracia como governos mais participativos, pois abrange todo o povo ou a metade dele. No governo mais participativo a *vontade geral* seria estabelecida porque ela representa a igualdade, afastando a *vontade particular* que representa as preferências de poucos, uma vez que é impossível que ela concorde com a geral:

[...] é que só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado segundo o fim de sua instituição, o bem comum, pois, se a discordância de interesses particulares tornou-se necessária a fundação das sociedades, a harmonia desses interesses a possibilitou. Eis o que há de comum nos diversos interesses que formam o laço social e, não existiria sociedade alguma se não houvesse ponto em que os interesses concordassem. Ora, é somente nesse comum que deve ser governada a sociedade” (ROUSSEAU, 2011, p.32).

A democracia e a participação relacionada a política é antiga. Sua origem está vinculada com o governo da antiga Grécia, e seu sentido está associado a várias

interpretações, como a de Schumpeter (1984) que assegura que o desenvolvimento da democracia como governo que nos agrada, isto é, equitativo, está relacionado com as condições de organização da sociedade. Nesse contexto, são as formas de fazer e de viver os ideais democráticos que distingue o homem civilizado do bárbaro.

O modelo político de nosso país foi organizado, ao longo dos anos da República, por meio de medidas, às vezes, autoritárias de favorecimento de uma determinada classe social. Desde o período colonial ocorreram medidas governamentais que dispensaram aos índios e negros, um tratamento desrespeitoso e etnocêntrico, prevalecendo a vontade de uns sobre os outros. Essa situação começa a ser alterada por meio de conquistas legais no interior da governabilidade, que promoveram medidas democráticas. Tais medidas foram motivadas por determinados setores mais progressistas da sociedade brasileira compostos por intelectuais, profissionais liberais, sindicalistas entre outros. O marco dessas conquistas foi a Constituição de 1988.

A atual Constituição estabelece que o Brasil é uma *República Federativa*, que deve garantir à população a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, sustentada na civilidade. As políticas educacionais provenientes desse Estado são estruturadas sob regulamentações que produzem direitos sociais e a abertura para a participação, constituindo-se assim um *Estado Democrático de Direito*.

A busca por uma sociedade política mais civilizada está associada com a organização política da sociedade e o desejo pela conservação da vida, pois se a vida não fosse preservada o futuro seria incerto. Essa situação é debatida por Hobbes (2003) quando escreve: “não há conhecimento da face da Terra, nem cômputo do tempo, nem artes, nem letras; não há sociedade; e o que é pior do que tudo, um medo contínuo e perigo de morte violenta. E a vida do homem é solitária, miserável, sórdida, brutal e curta” (HOBBS,2003, p.109).

O medo do perigo da morte foi a inspiração para pensar em uma organização social pacífica, com contenção da violência e o estabelecimento de um corpo político. Assim nasce o Estado, com desenhos institucionais sustentados em uma governabilidade que garante determinados direitos além da preservação da vida. É nesse cenário que o modelo democrático vai surgindo e se consolidando formalmente como um tipo de governo.

Para Becker e Raveloson (2011) a democracia pode ser entendida como uma forma de estado, na qual o poder surge do povo e deve ser exercido pelo povo observando

os interesses deste. Nessa perspectiva, esse sistema governamental é dinâmico e sustentado em um processo que deve ser permanentemente mantido e consolidado pelo povo, na medida em que ele adota a convicção que esta forma de estado é favorável.

O estado favorável que os autores acima se reportam está relacionado com o progresso social. Desse modo, os mesmos asseguram que não se deve esquecer que a democracia representa um caminho para o desenvolvimento social e que necessita adotar propósitos para substituir as estruturas de poder autoritárias, e a adoção de novos procedimentos, mecanismos e formas de controle de poder e de participação social.

Bordenave (1994) defende esse mesmo ponto de vista e afirma que a democracia é um estado de participação, no qual o homem é resultante e resultado de seu meio social: “como o homem não é uma ilha e desde as suas origens o homem vive agrupado com seus iguais, a participação sempre tem lhe acompanhado – com altos e baixos – as formas históricas que a vida social foi tomando” (BORDENAVE, 1994, p. 11-12).

A palavra participação, de acordo com o mesmo autor, origina-se da palavra “parte”, indicando que o ser humano pode fazer ou ter parte em algo. De tal modo, ela é inerente à natureza social do homem, tendo acompanhado sua evolução desde a tribo e o clã dos tempos primitivos, até os dias de hoje. Assim sendo, o homem sem participação perde sua essência social e se constitui em um ser mutilado. Seu potencial, enquanto ser social, é desenvolvido pela participação o que pode lhe garantir um futuro ideal.

Como a participação é inerente a natureza social do homem, consoante com o referido autor, destaca que sua maior força é a informação e o diálogo. A participação não mais consiste na recepção dos benefícios da sociedade, mas na intervenção ativa na sua construção, o que é feito por meio da tomada de decisões e das atividades sociais de todos os níveis. Nesse viés, os setores marginalizados se incorporam a vida social por direito próprio e não como convidados de pedra, conquistando uma presença ativa e decisória nos processos de produção, distribuição, consumo, vida política e criação cultural.

Bordenave (1994) segue afirmando que a prova de fogo da participação não é o quanto se toma parte, mas como se toma parte. Uma das formas de participação indicada por ele é por meio de canais de participação, como os órgãos colegiados. O envolvimento em tais canais pode desenvolver a consciência crítica e a aquisição de poder. A participação efetiva é o combustível para uma sólida democracia.

O governo democrático, segundo os mesmos autores, também chamado de bom governo, deve ter uma convicção sustentada em valores fundamentais como: a justiça, igualdade, a solidariedade, a tolerância, o pluralismo, o respeito pelas minorias, a não-

imposição, o diálogo, negociações e convivência voluntária. Tais valores contribuem para que os governantes realizem transformações sociais benéficas para a população.

Os valores fundamentais se aliam aos princípios mais importantes do bom governo que são: a participação, a eficiência, a eficácia, o comprometimento, a responsabilidade, a prestação de contas, a capacidade de adaptação, a transparência. São esses princípios que sustentam a legislação e a ação pública dos agentes democráticos que compõem o governo.

A democracia possui seus valores e princípios fundamentados como uma forma de governo que se manifesta dentro de uma institucionalidade, formada a partir de uma escolha. Esse entendimento é compartilhado por Joseph Schumpeter (1984) economista e cientista político austríaco:

A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa e administrativa) e de autorização de governos, ou seja, (tentativa de definição) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas (SCHUMPETER, 1984, p. 296-297).

O mesmo autor destaca que as democracias, como a participativa, são métodos políticos que não produzem sempre os mesmos resultados, e nem sempre produzem os mesmos ideais. Considerando que sua implementação advém de valores sociais hiper-racionais e depende, também, das condições que está estruturada a sociedade, são esses valores e essas condições que influenciam nos resultados da democracia.

A democracia participativa seria então, nesse entendimento, aquela em que os cidadãos sentem que por fazerem parte da nação, possuem participação assegurada na sua condução, tornando-se governantes em determinados momentos, na construção de uma sociedade da qual se sentem cidadãos. A democracia participativa promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e os que decidem.

A participação decisória gera poder, o qual está assegurado em nossa atual Constituição, no artigo 1º, quando elenca os fundamentos do Estado Democrático de Direito. Entre tais, está que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente. A participação no âmbito educacional nas políticas, também, se faz presente em nossa Carta Magna por meio da gestão democrática do ensino público.

A Constituição de 1988 sofreu inúmeras influências do ativismo político

manifestado por meio da participação. Essa Carta dedicou um capítulo para a temática educacional, foi a partir dela que os governos começaram a reestruturarem suas instituições e legislações para atenderem os preceitos provenientes dela. Assim as políticas educacionais ganharam novos contornos. Conforme Câmara (2013) foi o acolhimento da educação como um direito fundamental de todos, como um reflexo do Estado Democrático de Direito, que impôs a governabilidade não apenas o respeito aos direitos individuais, mas também a realização dos direitos sociais, como a educação.

As leis educacionais passaram a ser direcionadas para alcançar por meio da educação o desenvolvimento social, valorizando o desenvolvimento integral do educando. Com isso, etapas e modalidades do ensino formal passam a ter normativas específicas na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), nº 9.394/96. Foi a partir dessa normatização que as instituições foram se adequando para atender as novas regulamentações.

As regulamentações expandiram-se para outras áreas de atuação. Um exemplo mais consistente é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que é uma legislação infraconstitucional que regulamenta um tratamento social e legal as crianças e adolescentes resguardando seus direitos. Os órgãos de proteção que trabalham velando pelo cumprimento do ECA, como os Conselhos Tutelares, estão vinculados com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Os diversos serviços prestados por estes conselhos, incluem acompanhamento da frequência escolar e outros diretamente ligados com as escolas e as secretarias de educação que são instâncias que formam o Ministério da Educação, logo observa-se uma intersetorialidade diante dessa nova política educacional.

A intersetorialidade segundo Carvalho e Warschauer (2014) é a articulação entre sujeitos de setores diversos, com diferentes saberes e poderes com vistas a enfrentar problemas complexos. Um outro exemplo de intersetorialidade é o programa *Bolsa Família*, sua implementação envolve a prestação de serviços nos municípios brasileiros e no Distrito Federal de três instâncias governamentais: Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde e Secretaria de Assistência Social.

A política educacional brasileira após a Constituição teve inúmeros avanços, na qual a educação formal torna-se um direito fundamental. Fato que impõe ao poder público o dever de implementar tal regulamentação, para cumprir esse dever adota várias estratégias como a intersetorialidade. Essas estratégias adotadas, também, implicam o estímulo a cidadania, por meio da participação em órgãos colegiados.

A adoção da participação nessas diretrizes impõe uma maior responsabilização de vários agentes públicos e da sociedade civil na implementação de tais normas. Uma vez que os agentes públicos têm o dever constitucional de prover medidas governamentais que assegure a realização da composição desses órgãos colegiados, como os conselhos, associação, grêmios entre outros. E a sociedade civil, por sua vez, deve possuir o comprometimento de contribuir, por meio de sua vigilância e participação nas políticas educacionais em seus municípios.

A municipalização da educação infantil, do ensino fundamental e de suas modalidades, na maioria dos entes federados, ampliou o poder de governança das prefeituras. Assim, elas ganharam autonomia administrativa e financeira em sua gestão política; fato que impactou diretamente a gestão democrática do ensino público. Essa temática, discutiremos a seguir.

2.3 Gestão no ensino público como princípio democrático

A gestão da educação é uma expressão empregada na literatura educacional desde a década de 1980 e ganha mais destaque com a Constituição de 1988. O termo é composto por duas palavras que destacam a ação humana no fazer educacional, em prol da qualidade do ensino. Ele é diferente de uma gerência empresarial de cunho individualista e econômico centrada em um produto para ser comercializado ou um serviço para ser explorado financeiramente.

A nova expressão vem propor um olhar diferenciado na maneira de conceber a educação a partir de uma visão humana, coletiva e integrada. Antes do seu aparecimento, o termo administração da educação se fazia presente no cenário educacional. A administração da educação como parte da administração em geral, é um conjunto de processos pelos quais os recursos materiais e humanos apropriados tornam-se disponíveis e eficazes na realização de um empreendimento o ensino, conceito utilizado pela Enciclopédia Mirador Internacional (1987).

A atividade administrativa é indispensável como veículo de racionalização de recursos, logística e conquistas de fins. Ela é inerente à vida humana em seus vários desdobramentos e, segundo Paro (1999) está presente em todos os tipos de organizações sociais, e dependendo dos seus objetivos pode constituir-se num instrumento de manutenção do *status* ou de transformação social.

A administração da educação em uma visão conservadora é uma das aplicações da administração em geral. Alguns teóricos postulam a utilização pela escola dos mesmos princípios administrativos da empresa capitalista, inserindo métodos e técnicas próprias do modo de produção vigente, o qual é mediador da exploração de uma determinada classe social sobre as outras e está voltado para a produção mecânica de produtos.

Teóricos conservadores como Alonso (1978), pensavam a escola como um escritório, dentro de um reducionismo, que se for canalizado para a escola o diretor manda, os funcionários executam, os alunos são matéria-prima. Ocorrendo a generalização dos problemas educacionais como se estes estivessem apenas arrolados com eficiência e competência. Dessa forma, Paro (1999) referindo-se a Alonso(1978), menciona: “Como não poderia deixar de ser também o problema da educação escolar é visto como sendo de natureza eminentemente administrativa” (PARO, 1999, p.125).

A administração, segundo Heloísa Lück (2011), passa a ser uma dimensão da gestão. Porém, no entendimento dessa autora a administração ganha uma nova acepção associada à transformação, obtendo a responsabilidade de gerir os assuntos operacionais como controle de recursos, de tempo, apoio logístico, constituindo-se em uma dimensão chamada gestão administrativa, sem uma vinculação efetiva com os agentes que compõem as instituições educativas.

A administração da educação não é a organização da educação referindo-se ao processo educativo, que é desenvolvido pela gestão educacional. Ela foi substituída. Essa substituição marca a superação da gestão pela administração, na qual a gestão da educação se ocupa diretamente de trabalhos e sistematizações voltados para proporcionar maior visibilidade as especificidades do processo ensino e aprendizagem. Para Cury (2005) “gestão” provém do verbo latino “*gero*”, “*gerere*” e significa executar, exercer, gerar, gestar, o que implica uma ação do sujeito na construção de algo novo. Envolve pessoas, interlocução, diálogo, objetivando soluções para os problemas a serem geridos.

A expressão gestão educacional, como nos diz Lück (2011), supera a administração na maneira de conceber e direcionar os problemas educacionais, delineando-os em visão institucional e global. Logo, os mesmos exigem um trabalho conjunto para resolvê-los, em que todos os interlocutores tornam-se colaboradores, assim são estabelecidas teias de relações, que se comunicam e interagem entre si.

O uso contínuo do termo gestão educacional resulta de um novo entendimento das instituições educativas, as quais passam a considerar o todo em relação às partes, analisando como um todo integrado, adquirindo configurações de sistema, que possibilita

aos envolvidos a participação na tomada de decisões e execução dos empreendimentos educacionais. Esses esforços promovem a efetividade da prestação de serviços e amplia a qualidade da educação, contribuindo para a adição de mais um adjetivo no termo, surgindo a expressão gestão democrática da educação:

A gestão democrática da educação é um processo de coordenação das estratégias de ação para alcançar os objetivos e é necessária liderança centrada na competência, legitimidade e credibilidade. A gestão da escola e do município, por sua natureza, é um processo de coordenação de iguais, não de subordinados [...] A gestão democrática deve, dessa forma, ser compreendida não apenas como um princípio do novo paradigma, mas também como um objetivo a ser sempre perseguido e aprimorado, além de configurar-se como uma prática cotidiana nos ambientes educativos. Nesse sentido, constrói-se um sujeito capaz de também colocar-se frente à sociedade em que vive, como um participante consciente de sua inserção social (BORNDINON; GRACINDO, 2001, p.147, apud FERREIRA; AGUIAR, 2001, p.165).

A gestão democrática do ensino público é instituída formalmente na atual Constituição no artigo 206, inciso VI: “Gestão democrática do ensino público, na forma desta lei”. E reafirmada na LDB 9.493/96 em seu artigo 3º, inciso VIII: “A gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da Legislação dos sistemas de ensino”. O artigo 14, desta mesma lei, estabelece:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as 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, Lei nº 9.394/1996).

A gestão da educação, dentro da visão democrática, ganha *status* de princípio constitucional, aproximando-se da participação e, como vimos em Lück (2011), a gestão educacional carece de interlocutores que se tornem colaboradores. Assim, a efetivação da gestão democrática pode ser realizada por intermédio de determinados veículos de participação da comunidade escolar como os mecanismos de escolha dos diretores escolares, os órgãos colegiados e a autonomia.

Os mecanismos de escolha de diretores de escola para os autores Mendonça (2001) são determinados por diferentes formas de provimento do cargo. Neste estudo citaremos três: por meio do provimento por livre nomeação política, conhecida também

como indicação, concurso de provas e títulos e a eleição direta para a escolha por intermédio do voto direto.

O provimento por livre nomeação acontece quando a decisão de indicar a pessoa que irá assumir a função de gestor(a) escolar é realizada pelo representante do poder executivo, seja governador(a) ou prefeito(a). Nessa modalidade de escolha de gestor(a) as aptidões, conhecimentos técnicos e experiência para ocupar a função são aferidos, exclusivamente, pela governança.

Há nesse método de escolha um monopólio de decisão, cabendo a população aceitar as decisões realizadas pelos órgãos superiores que formam os sistemas de ensino, como as secretarias de educação. Em relação a essa escolha Dourado (2001) faz uma reflexão, na qual afirma que a indicação de tais funcionários para ocupar a função de diretor escolar transforma a escola em um “curral” eleitoral, favorecendo a política do favoritismo e a segregação das oposições. O funcionário público, nessas circunstâncias segundo Silva (2010), fica comprometido em desenvolver uma política de governo:

[...] o seu trabalho não poderá contrariar o partido político responsável pela sua nomeação. Um possível comprometimento com sua comunidade escolar só acontecerá se não confrontar com os interesses políticos partidários. Qualquer contrariedade pode ser motivo para a sua demissão e a indicação de outro Diretor que atenda aos interesses dos governantes (SILVA, 2010, p. 61).

A nomeação do(a) gestor(a) escolar por indicação política no entendimento de Paro (2010) é uma alternativa antidemocrática adotada pela governabilidade, pois tal medida parece autoritária aos olhos de todos, de modo que só muito raramente se encontra alguém, entre educadores, funcionários e usuários da escola, que se declare favorável a essa medida.

O concurso público de provas e títulos para a seleção e nomeação de gestores escolares é uma modalidade de escolha, na qual os candidatos são avaliados por suas competências, por meio de provas escritas e análise de currículo. Paro (2011) comenta que essa forma de provimento se apresenta como contraponto à indicação política, porque há convicção de que ela contribui para a democratização do acesso ao cargo, já que se apresenta como imparcial e objetiva, oferecendo igualdade de oportunidade.

O provimento de cargos no serviço público realizado por meio de concurso público, de acordo com o artigo 37 da atual Constituição é a forma lícita de assegurar o acesso e a permanência no serviço público. Mas em se tratando do concurso, como instrumento para preencher o cargo na gestão escolar, é criticado por autores como Silva

(2010), este argumenta que a vitaliciedade garantida por essa forma de provimento pode resultar na passividade diante das adversidades, uma vez que a estabilidade no cargo, possa influenciar na adoção de uma performance menos ativa.

As discussões e reivindicações para a formalização da eleição como forma de provimento para a função do diretor, segundo Mendonça (2001), iniciaram na década de 1980. A eleição se configura no processo de escolha na qual o nome do(a) candidato(a) a ocupar a função é escolhido por meio do voto direto dos integrantes da comunidade escolar, depois de eleito(a) assume seu mandato por um determinado período.

O fato desse processo de escolha demandar a participação da comunidade escolar, como destaca autor acima citado, o mesmo impacta de forma positiva esse tipo de escolha de gestão escolar. Para ele essa notoriedade é atribuída pelo fato da existência da descentralização proporcionada pela participação da comunidade escolar por meio do voto, fato diferenciador da escolha silenciosa e restrita dos partidos políticos, quando a mesma ocorre por meio da indicação do profissional para ocupar a função de diretor(a).

Mendonça (2001), também, assegura que essa notoriedade atribuída a eleição é devido a consulta popular, por meio do voto, e é compreensível pela vinculação do processo eleitoral com a democracia, assim como pelo espaço que esse mecanismo ocupou como bandeira de luta dos movimentos sociais e sua afirmação na atual Constituição, a qual marca o apogeu da democracia e da participação no país. Entretanto, segundo esse autor houve um contraponto, pois, “a luta pela implantação de eleições de diretores fez com que a ampla temática da gestão democrática fosse, de certa maneira, reduzida a esse mecanismo” (MENDONÇA, 2001, p.87).

Os órgãos colegiados, conforme esclarecem os autores citados acima, são mecanismos de democratização da gestão do ensino público, uma vez que consentem a participação direta dos segmentos sociais que compõem a escola. O envolvimento e o conhecimento da realidade da instituição permitem a comunidade escolar vivenciar e contribuir para o desenvolvimento de práticas de protagonismo e de valorização da educação pública. A maioria das vezes os mesmos são formados por representantes dos segmentos que compõem a escola, como representantes de docentes, famílias dos discentes, funcionários e estudantes a partir dos 12 anos.

Mendonça (2001) menciona que a colegialidade, representada por esses canais de participação fortalece a crença que tais instâncias promovem o bem comum e não vantagens e benefícios para as facções representadas. Os órgãos colegiados, conhecidos por nomes como conselhos escolares, são dotados de poder formal delegado pelo artigo

14 da LDB/96, assim têm prestígio institucional para evitar a dominação no direcionamento da escola por uma única pessoa.

O mesmo autor constata em suas pesquisas realizadas nas 27 unidades da federação, por intermédio de 133 consultas formuladas às instâncias executiva, legislativa e normativa, que tais órgãos são mecanismos capazes de promover o despojamento da dominação de uma só pessoa, superando a monocracia como lógica de funcionamento da direção escolar, constituindo-se em um “mecanismo largamente utilizado pelos sistemas de ensino como expressão da gestão democrática” (MENDONÇA, 2001, p. 90).

A autonomia relacionada a gestão educacional, segundo Mendonça (2001), está presente nas legislações e normas dos sistemas de ensino. No entanto, de um modo geral, tais legislações anunciam a autonomia como um valor, mas não estabelecem mecanismos para a sua efetivação. Medidas de reestruturação burocrática que permitam o funcionamento dos órgãos hierarquicamente superiores, a partir das necessidades e projetos gerados pela escola, não são apontadas pelos dirigentes dos sistemas.

O próprio Regimento Escolar, conforme afirma Mendonça (2001), elaborado pelas secretarias de educação ou por outros órgãos centrais, como documento padrão para ser adotado pelas escolas que compõem o sistema. Eles são instrumentos limitadores, que barram a autonomia das escolas, estabelecendo procedimentos homogêneos para a múltiplas realidades educacionais de tais unidades de ensino.

A autonomia precisa estar envolvida na dimensão democrática da gestão da educação, é esse envolvimento que pode afastar as barreiras que impedem a participação e a manifestação dos pensamentos dos cidadãos. Seu exercício fortalece a divisão de poderes. Nessa perspectiva, Dourado (2001) vê na autonomia a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado.

Almeida e Gardim (2007) destacam a gestão educacional direcionada para um repensar, em sua teoria e a sua prática, no sentido de eliminar os controles formais e incentivar a autonomia das unidades de educação, constitui-se em instrumento de construção de uma nova cidadania. Deste modo, a democratização institucional torna-se um caminho para que a prática pedagógica seja efetivamente uma prática social, e possa contribuir para o fortalecimento do processo democrático mais abrangente.

A importância da democracia na educação é destacada por Saviani (2014) ao afirmar que a democracia depende da educação para o seu fortalecimento e consolidação. E a educação depende da democracia para o seu pleno desenvolvimento, pois a educação não é outra coisa senão uma relação entre pessoas livres em graus diferentes de maturação

humana. Logo, ganha espaço legal e institucional a gestão democrática do ensino público, que na literatura educacional é, também, descrita como gestão democrática da educação.

Nunca é tarde lembrar que o Brasil adota como sistema de governo, a República Federativa, conforme o artigo 1º da Constituição de 1988.

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político;

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, Constituição, 1988).

A leitura deste artigo nos remete para o entendimento do caráter democrático da governabilidade brasileira, caráter este propício ao desenvolvimento da autonomia, da mobilização e da reivindicação em prol das causas sociais. Juridicamente há abertura para o exercício da cidadania, assim há uma estreita aproximação entre democracia e participação, por meio dos órgãos colegiados ou outras formas de associação.

O Brasil oferece para os cidadãos leis que favorecem o exercício da cidadania, como a gestão democrática da educação, estabelecida em lei como gestão democrática do ensino público. Mas, há ambiguidade nessa diretriz na forma de conceber os princípios que nortearão essa participação. O artigo 14 da LDB oferece duas maneiras de participação, uma para os profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a outra para comunidade escolar se fazer representar por meio de conselhos escolares ou equivalentes.

A cidadania oferecida é contraditória, Paro (2007) diz que esse artigo “é de uma pobreza sem par” (PARO, 2007, p.74), sendo um total absurdo falar o óbvio, para os profissionais da educação participarem do projeto pedagógico da escola. O segundo princípio manteve o que já vinha acontecendo na escola, a participação da comunidade escolar, mas não agregou nessa participação o caráter deliberativo, que deve orientar a ação dos conselhos.

A gestão democrática da educação em meio a essa legislação curta de canais de participação apresenta seu exercício de legalidade e cidadania reduzido. Essa redução provoca a diminuição do caráter democrático, em virtude das normativas que asseguram

tais princípios não introduzirem nenhum mecanismo eficaz de participação nas tomadas de decisões da escola. Como menciona o pesquisador, não traz nada de novo, pois é camuflando o direito dentro da lei, tornando-se contraditória e inócua.

Rousseau (2011) em o *Contrato Social*, reconhece que para o povo cuidar dos negócios públicos se faz necessário, que se mude a forma de administrar, para possibilitar um envolvimento das pessoas nos assuntos do governo: “Não se pode imaginar que o povo se reúna continuamente para cuidar dos negócios públicos, e é fácil ver que não poderia estabelecer comissões para isso sem mudar a forma de administrar” (ROUSSEAU,2011, p.65).

Outro percalço que fragiliza esse princípio constitucional é a não regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE). De acordo com Gadotti (2013) a gestão democrática da educação com participação popular ganha mais relevância quando associada com as discussões para a criação do SNE, o qual define a articulação e a colaboração entre os entes federados, pois segundo ele essa lógica só faz sentido cimentada dentro de uma gestão democrática da educação.

O SNE é previsto na atual Constituição no artigo 214, assim como também mencionado no artigo 13 da Lei 13.005/2014, a qual instituiu o PNE, cujo período de vigência é de 2014 até 2024. O referido plano em seu artigo 13 traz a obrigatoriedade pela regulamentação do SNE, por meio de uma lei específica, no prazo de dois anos, o qual teria a responsabilidade pela articulação entre os sistemas de ensino municipais, para que os mesmos funcionassem em regime de colaboração e articulação com os entes federados, estimulando a gestão democrática do ensino público.

A lei específica referida no artigo 13 deveria ser sancionada em 2016. Contudo tal regulamentação não foi efetivada, até os dias atuais, o motivo podem ser inúmeros, determinados autores citam a falta de prioridades nas agendas governamentais de assuntos educacionais ou pela falta de ações articuladas entre a gestão e as políticas educacionais, como vimos acima.

Freire, Gadotti e Guimarães (2008) em relação a não efetivação do SNE apresentam algumas respostas: o município tem um temor na institucionalização do SNE, por uma possível diminuição de sua autonomia, devido a exigência legal de uma gestão educacional mais transparente. Há o medo de uma provável centralização ou interferência da União, no que tange a reivindicação pela qualidade do ensino nacional.

A exigência pela qualidade do ensino nas escolas públicas iria atrair para estas estudantes, provenientes do ensino privado, e comprometer o segmento particular da

educação escolar, causando possíveis prejuízos econômicos com a diminuição das matrículas e um possível monopólio da educação pública sobre a privada. A União teme pela responsabilidade de uma presença mais constante no sistema de ensino, sobretudo no que se refere ao financiamento.

A ausência de um sistema que efetive o pacto federativo entre os estados, Distrito Federal e municípios, dificulta a garantia da gestão como efetivamente democrática, pois se a nível macro não há uma articulação e divisão de responsabilidades e informações, em nível micro representado pelas unidades escolares, essa articulação pode ficar comprometida pela ausência de um sistema que estabeleça normas de um trabalho efetivamente democrático e integrado.

Outro percalço que pode contribuir para a ausência de uma regulamentação mais eficaz da gestão democrática do ensino público, como princípio constitucional é o financiamento da educação. O financiamento da educação afeta a autonomia e a organização do ensino formal e o trabalho da gestão na medida em que os trabalhos desenvolvidos pelos agentes escolares carecem de consistência material, a qual é determinada por meio dos recursos destinados a ela.

José Marcelino de Rezende (2020) referindo-se ao financiamento da educação alerta que o Brasil contém um Produto Interno Bruto elevado, se comparado a outros países como Cuba, que apesar de ter menos riqueza *per capita*, o investimento é maior. No ano 2010 12,8% de seu PIB foi destinado à educação, nesse mesmo ano o Brasil aplicou 5,7%.

O Anuário da Educação 2020 é uma publicação da editora Moderna e da organização Todos pela Educação. Este trabalho reúne inúmeras informações quantitativas e qualitativas acerca da educação nesse período pandêmico. Realizando o cruzamento e a análise de várias informações acerca da educação em terras nacionais, entre elas constata-se o desacelerado percentual de investimento na educação entre os anos de 2015 a 2000 sendo de 1,7%. O presente reflete o passado em muitos aspectos, em 1882, Rui Barbosa lamentava o baixo investimento em educação: “O Estado, no Brasil, consagra a esse serviço apenas 1,99% do orçamento geral, enquanto as despesas militares nos devoram 20,86%” (SAVIANI,2014, p.32).

O investimento público de recursos financeiros em educação não é satisfatório. Em relação a essa temática a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico realizou um relatório, que aponta os países que menos investem em educação. Entre eles o Brasil destaca-se como um dos menores investidores. Ao contrário de outros

países que no período de pandemia do COVID-19, investiram mais no aperfeiçoamento de sistemas de ensino, contratação de professores e aquisição de equipamentos, como Nova Zelândia, Portugal e Espanha. Enquanto que o Brasil reduziu seus gastos, nos anos de 2020 e 2021, apenas 4% do Produto Interno Bruto foi aplicado, mesmo percentual referente ao período de 2018.

O Projeto de Emenda Constitucional 13/2021, que foi regulamentado por meio da Emenda Constitucional 119/2022 permitiu aos gestores dos estados, Distrito Federal e municípios descumprirem o mínimo 25% na aplicação do investimento na manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no artigo 212 da Constituição Federal. A aprovação deste projeto de lei representa a falta de seriedade e comprometimento público de muitos gestores com a gestão da educação pública e, conseqüentemente, com o direito a educação de qualidade para inúmeros estudantes brasileiros.

Os recursos destinados à educação provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), implantado no país desde 2007, constitui-se em um dos maiores recursos destinados à educação pública, em 2020. Por meio da sanção da Emenda Constitucional 18 esse fundo tornou-se permanente, a qual promoveu 31 alterações no artigo 212 da Carta Magna, entre parágrafos, inciso e alíneas, estabelecendo novos critérios sobre distribuições de impostos federais para os estados, Distrito Federal e municípios.

A Lei 14.113/20 que regulamentou o FUNDEB permanente em seu artigo 14, estabelece como exigências para o repasse desses recursos o alcance pelos entes federados de determinadas condicionalidades como: a melhoria da gestão escolar, por meio da avaliação de mérito e desempenho do gestor escolar, alinhamento dos referenciais curriculares à Base Nacional Comum Curricular, diminuição das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, medidas nos exames nacionais de avaliação da educação básica, entre outras.

As condicionalidades que o FUNDEF determinou para os entes federados não têm aproximação com a gestão democrática do ensino público, pois a gestão escolar que é referida no artigo 14 vincula como critério de provimento para o cargo ou função do gestor escolar a aprovação em concurso público ou outra forma de avaliação de mérito e desempenho, menosprezando a relevância da eleição direta e da participação de órgãos colegiados nesse processo democrático. Assim, os estados e municípios são desresponsabilizados de realizar normatizações que afirme a gestão democrática do ensino público como política educacional.

Os municípios ficam sujeitos a cumprir as condicionalidades impostas pela Lei 14.113/20, as quais são monitoradas e avaliadas por uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Conforme seu artigo 18, a base para as decisões dessa comissão são os dados do censo escolar anual mais atualizado do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Esses dados são os indicadores para aferir o funcionamento da gestão educacional, verificando numericamente se os mesmos estão alcançando a melhoria educacional desejada.

O PNE em sua meta 20 determina a ampliação do investimento em educação pública em proporção ao Produto Interno Bruto. Apresenta 12 estratégias para tal alcance, na estratégia 9 menciona a regulamentação do parágrafo único do artigo 23 e o artigo 211 da Constituição Federal, no prazo de dois anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União:

regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;(BRASIL, Lei nº 13.005, 2014).

A legislação em relação a eficiência e equidade do financiamento da educação pública no Brasil vem apresentando medidas. Todavia tais medidas não vêm assegurando o “efetivo cumprimento das funções redistributivas e supletiva”. A equidade da função redistributiva e supletiva poderia ser alcançada, se estiver associada com a articulação da sociedade civil, por meio de mecanismos de participação, como conselhos, fóruns, conferências, comissões entre outros, os quais são os instrumentos da gestão democrática do ensino público, mas como vimos, algumas diretrizes constitucionais são descumpridas.

A gestão do ensino público como princípio democrático tende a ser entendida como uma soma de fatores que perpassam pelas políticas educacionais, pelas formas de constituição da gestão das unidades de ensino e suas formas de implementação, mas tal princípio foi conquistado na efervescência dos movimentos sociais. Nessa lógica seu alcance além de um sistema articulado e de um financiamento eficaz, carece de medidas operacionais que garanta a efetivação, como as provenientes dos planos de educação, articulação que veremos no próximo capítulo.

3. CAPÍTULO II – O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA CIDADE DE IGARAPÉ-MIRI: CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO

As abordagens referentes a este capítulo foram desenvolvidas por meio de análises documentais dos planos de educação, com ênfase para o PME de Igarapé-Miri; nele foi verificado como a governança está implementando suas diretrizes, metas e estratégias. Nessas circunstâncias, foi constatado que um dos principais limites para sua efetivação é uma crise político-administrativa provocada pela sucessiva troca de prefeitos municipais, todavia a pesquisa, também, apontou as contribuições que o plano trouxe para o ensino formal local e suas perspectivas para o futuro.

3.1. A gestão democrática no Plano Nacional de Educação e no Plano Estadual de Educação

A gestão democrática no ensino público é um marco histórico na organização da educação formal brasileira. Legitima a consolidação legal de uma realidade desejada há anos no país, pois vivemos como colônia e tivemos períodos de ditadura, o Brasil teve um sistema político autoritário e desigual. Assim a inserção da gestão democrática na atual Constituição além de ser uma inovação é um marco histórico.

Marco histórico que reconfigurou o paradigma de gestão educacional, que como vimos, no item 2.3, a ótica adotada para a organização escolar postulava a utilização pela escola dos mesmos princípios administrativos da empresa capitalista. A adoção da gestão educacional democrática como princípio legal traz a possibilidade do alcance de um ensino formal mais equitativo e a adoção de inúmeros instrumentos legais que promovam o envolvimento social nas instituições de ensino.

Os instrumentos legais que nos referimos neste estudo é o PNE, o qual fundamenta a elaboração dos planos estaduais e dos planos municipais de educação. Associados aos planos que são diretrizes elaboradas para serem implementadas pelo poder político. Temos os órgãos municipais de educação, como CME e o SME, que atuam diretamente em parceria com a SEMED.

O PNE é uma política educacional, delineada e aprovada pelo Congresso Nacional. Esta política resultou em um documento composto de metas e ações para serem cumpridas pela União, Estados, Distrito Federal e municípios. A construção do plano é alvo de intensos debates, debates que apresentam inúmeras propostas inovadoras

provenientes de universidades, da sociedade civil ou de intelectuais e educadores são apontadas e discutidas e posteriormente, a incorporação destas no plano que concretiza esse plano como democrático.

A ótica adotada na construção do plano em questão, parte do conhecimento prévio da realidade da educação formal brasileira e de suas problemáticas, as quais servem de roteiro para a construção das metas do PNE. O formato adotado para torná-las exequíveis é desmembrá-las em estratégias para serem alcançadas em um período de 10 anos. A partir da regulamentação do PNE pelo governo central os estados e os municípios elaboram seus respectivos planos.

A definição de PNE, segundo João Sobrinho (1994) é:

O plano é um documento que registra o que se pensa fazer, como fazer, quando fazer, com que fazer, com quem fazer [aponta claramente na direção de regime de colaboração]. Para que exista o Plano é necessário que um grupo [entes e agentes sociais da área no caso do PNE] tenha antes se reunido e, com base nos dados e informações disponíveis, tenha definido os objetivos a serem alcançados, tenha confrontado os objetivos com os recursos humanos e financeiros disponíveis, tenha definido ou período de realização das ações [e projetos], enfim, tenha organizado o conjunto de ações e recursos (SOBRINHO, 1994, p. 3).

O percurso para a aprovação da Lei do PNE foi demorado, neste sentido, vamos fazer uma breve contextualização. No ano em 1931 com a Reforma Francisco Campos foi criado o Conselho Nacional de Educação (CNE), que trazia como atribuição a formatação do PNE, que objetivava começar um diálogo para compor um conjunto de metas educacionais, que abarcasse as diferentes realidades regionais, para unir esforços que favorecessem um ordenamento educacional nacional.

O artigo 150 da Constituição de 1934 destacava a competência da União em: “a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País”. E por meio do artigo 152 incube o CNE de realizar o plano:

Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais (BRASIL, Constituição, 1934).

A Constituição de 1937 não fez menção e esse tipo de planejamento e na Constituição de 1946, não cita diretamente um ordenamento educacional por meio do

PNE, almejando avançar na sua elaboração ou aprovação. A ideia de realizar o plano, segundo Saviani (2014), retornou com a primeira LDB, 4.024/61, no título “XII Dos recursos para a Educação”, no § 2º do artigo 92: “O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo”. Em 1962 foi elaborado o primeiro PNE brasileiro.

O primeiro PNE brasileiro, conforme a publicação do MEC: *Documento norteador para elaboração do Plano Municipal de Educação-PME* (2005), afirma que esse plano não foi implementado. Ele não era completo, no formato dos dois últimos PNEs, foi basicamente composto por um conjunto de metas quantitativas e qualitativas programadas para serem alcançadas em um período de oito anos. Teve vida curta, perdurou somente nos anos de 1962 e 1963, pois em 1964 inicia o Governo Militar que se estendeu até 1985. Nesses 21 anos de repressão política, econômica e social as diretrizes adotadas preservaram a centralização da gestão educacional. A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969, também não citam o Plano Nacional de Educação.

O fim do período autoritário e a redemocratização política no país inicia em 1985. Essa nova fase política chamada Nova República é decisiva para a política nacional, pois é por intermédio dela que vários princípios democráticos são retomados e muitos deles consolidados na Constituição de 1988. Essa nova legislação permitiu uma nova configuração da educação pública no país. Um acontecimento marcante foi à realização da *Conferência Mundial de Educação para Todos* em 1990.

O documento resultante da conferência foi a *Declaração Mundial de Educação para Todos*, dentro dessa perspectiva o Brasil assume esses compromissos, por meio dos Planos Decenais de Educação de 1993, entretanto, de acordo com Saviani (2014) esse plano praticamente não foi implementado, sendo priorizado o Ensino Fundamental, em detrimento de outras etapas e modalidades de ensino.

A falta de implementação de determinadas medidas educacionais de acordo com Arelaro (2007) ocorre porque as avaliações dos planos nacionais já elaboradas no Brasil – trienais, quinquenais ou decenais são, na maioria das vezes, realizadas por especialistas ou tecnocratas sem contato com a realidade social. Tais planos tiveram como objetivo maior o cumprimento de exigências burocráticas, e dispensaram a participação dos grupos sociais atingidos por suas propostas, essa centralização, tornou esses documentos um tipo de “letra morta”, pois ninguém se sentiu compelido ou comprometido em realizá-los.

O segundo PNE, Lei nº 10.172/2001, estabeleceu em seu artigo 2º que: “A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no PNE, elaborar planos decenais correspondentes”. O prazo de vigência desse plano compreendeu os anos de 2001 a 2010, período em que os municípios brasileiros deveriam elaborar seus PMEs, todavia terminou o prazo e muitos deles não fizeram.

A vigência do PNE terminou em 2010, logo se fazia necessário sua substituição por um outro, que agregasse as novas metas para a Educação Nacional, após três anos em tramitação é aprovado pelo intermédio da Lei nº 13.008/2014, o atual PNE, composto por 14 artigos, 20 metas e 254 estratégias, cujo período de vigência se estende entre os anos 2014 até 2024.

O Plano Nacional de Educação, assim como o anterior, traz a exigência para os Estados, Distrito Federal e municípios elaborarem seus planos de educação, sendo o PNE orientador, por conseguinte os demais planos elaborados seguem a mesma estrutura e têm as mesmas prioridades educacionais, dentro dessa lógica é como se o Brasil tivesse um grande plano compartilhado em todo seu território.

O PEE, como vimos, é uma exigência de uma regulamentação nacional, delimitada pelo PNE, vinculada com a Constituição de 1988, o Estado do Pará elaborou seu plano, seguindo esse ordenamento Nacional. Sua atual Constituição, mais especificadamente em seu artigo 281, estabeleceu o Plano Estadual de Educação, de duração plurianual e ajustamentos anuais, de forma integrada, articulada e harmônica com o PNE e com os planos municipais de educação, de acordo com a política estadual de educação.

A Constituição do Estado do Pará, também, estabelece determinados princípios que fortalecem a democratização da gestão e a participação da comunidade escolar nos direcionamentos do ensino formal, no inciso VI do artigo 273 determina: direito de organização autônoma dos diversos segmentos da comunidade escolar. E no parágrafo 1º do artigo 278 delibera: § 1º. Constitui base do sistema estadual hierarquizado e descentralizado de educação a rede pública regular de ensino custeada pelo Estado do Pará e seus Municípios, para a qual reverterão todas as prioridades de ação em âmbito municipal e estadual. (PARÁ, Constituição, 1989).

A regulamentação do primeiro Plano de Educação do Estado do Pará ocorreu por meio da lei 7.441 de julho de 2010, sancionado pela Governadora Ana Julia Carepa, atendendo as diretrizes do primeiro PNE. A sanção do atual PNE, segundo Oliveira

(2011), provocou a exigência por uma adequação do PEE/2010, pois no artigo 8º do PNE/2014 estabelece:

Os Estados, o Distrito Federal 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 um ano contado da publicação daquela lei (BRASIL, Lei 13.005, 2014).

O atual PEE foi aprovado em 23 de junho de 2015 pela Lei nº 8.186/2015. A introdução, do referido documento, destaca o exercício democrático realizado na elaboração do presente plano, em virtude da promoção da conferência estadual de educação, na qual ocorreram discussões e encaminhamentos para os eventos municipais de educação, relacionados às proposições de eixos que subsidiaram a Conferência Nacional de Educação (CONAE) e, conseqüentemente a construção do PNE.

O processo democrático que o PEE aponta, menciona que o plano é o resultado de uma organização que ocorreu ao longo do ano de 2013, por intermédio de 123 conferências municipais, 12 conferências regionais e a conferência estadual, que aconteceu entre os dias 20 a 30 de outubro de 2013, com representantes da sociedade civil nos debates até a proposta final do documento, sendo instituído um projeto educacional que promova o homem em seu meio social como um ser autônomo.

O segundo plano paraense é constituído por 20 metas e 311 estratégias, seguindo o padrão do PNE, além do mesmo número de metas, o documento estadual mantém vários ordenamentos da diretriz nacional, realizando determinadas alterações, entretanto, tais alterações reduzem quantitativamente determinados percentuais, modificações que podem comprometer o alcance da qualidade social da educação estadual.

A meta 1 que trata da universalização da educação infantil até o ano de 2016, no que se relaciona a ampliação da oferta de matrícula em creches, a normativa nacional delimitou o mínimo de 50% (cinquenta por cento) das crianças até três anos, até o final da vigência do PNE, mas o plano estadual reduziu para 40% (quarenta por cento) essa oferta.

A perspectiva de oferecer educação em tempo integral do PNE, proveniente da meta seis, em no mínimo 50 (cinquenta por cento) nas escolas públicas, de forma a atender pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos estudantes. No plano estadual foi

reduzida a oferta nas escolas para 30% (trinta por cento) e a abrangência de atendimentos de discentes para 15% (quinze por cento).

A meta 7 refere-se à qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem visando ampliar as médias no IDEB, as médias previstas para o estado do Pará alcançar foram drasticamente reduzidas, no ano de 2021 a média 6,0 (seis), está prevista pelo PNE para ser alcançada nas séries iniciais do ensino fundamental, enquanto que no plano estadual a média delimitada para as mesmas séries foi 5,0 (cinco).

A elevação da taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais, prevista na meta 9, na legislação federal o percentual visado é de 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) para erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional. O PEE em relação a erradicação do analfabetismo absoluto apresentou o percentual de 91,9% (noventa e um inteiro e nove décimos por cento) e para o funcional 35% (trinta e cinco por cento).

A meta 12 do Plano Nacional diz respeito a elevação em 50% (cinquenta por cento) da taxa bruta de matrícula na educação superior. No Plano Estadual esse número foi reduzido para 35% (trinta e cinco por cento). Na meta seguinte referente a ampliação do número de mestres e doutores o PEE, também, reduziu a porcentagem definida pelo Plano Nacional de Educação.

A redução pode representar um menor protagonismo do Estado no que tange a celebrar suas responsabilidades institucionais, já que o não alcance das metas afetaria a implementação das políticas planejadas pelo *Estado Democrático de Direito*. Nessa perspectiva, a gestão governamental pode afetar a abrangência da universalização da educação formal.

A gestão democrática da educação está prevista na meta 19 do PEE e do PNE. O Plano Estadual, também, assegura o prazo de dois anos para sua efetivação, e associa a sua implementação critérios técnicos de mérito de desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas. A referida meta adotou 13 estratégias para realizar tal implementação.

As características da gestão democrática, definida nas estratégias, têm uma estreita associação com o fortalecimento de órgãos colegiados e com a escolha da direção das unidades de ensino estaduais, por intermédio de eleição direta. As informações obtidas nesta pesquisa destacam que a eleição para a direção escolar não ocorre de forma abrangente no estado do Pará.

As eleições diretas para essas funções vêm se processando de forma lenta, segundo Oliveira (2011) até o ano de 2010 ocorreram 414 escolhas diretas em escolas estaduais. O número total de escolas, neste ano de 2022, segundo o *site* da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) é 841 unidades, mas inúmeras escolas estaduais paraenses não realizaram seu processo eleitoral, logo muitas escolas têm seus diretores definidos por meio de indicação política.

O prazo estabelecido pelo plano de dois anos para assegurar a eleição direta para a gestão escolar não está se consolidando, e como a vigência se encerra em 2025, a realização da eleição em todas as escolas do estado torna-se um desafio. O Anuário Brasileiro da Educação Básica (2020), evidencia que no ano de 2019 no estado do Pará, a forma de escolha dos profissionais que ocuparam a função de gestores escolar, exclusivamente, por indicação política, foi de 74,3%, enquanto que o número de gestores empossados, provenientes de eleição direta, foi apenas de 9,8%².

Em âmbito nacional a eleição para a função de gestor(a), também é um desafio, de acordo com o referido Anuário, em 2019 havia 161,4³ mil diretores de escolas, desse número 56,2% dos gestores chegaram ao cargo, unicamente, por indicação ou escolha do poder público, sem processos voltados à formação ou à participação da comunidade escolar. A escolha da gestão escolar por meio de processo eleitoral com a participação da comunidade escolar foi um número reduzido, constituindo-se apenas 20,0%, do número total. Realidade que contraria a gestão democrática do ensino público, discussão empreendida no subitem 2.3, desta dissertação. Em relação a reduzida participação da sociedade civil na gestão da escola básica Paro (1998) menciona:

Dessa forma, a democratização da gestão da escola básica não pode restringir-se aos limites do próprio estado, - promovendo a participação coletiva apenas dos que atuam em seu interior – mas envolver principalmente os usuários e a comunidade em geral, de modo que possa produzir, por parte da população, uma real possibilidade de controle democrático do Estado no provimento de educação escolar em quantidade e qualidade compatível com as obrigações do poder público e de acordo com os interesses da sociedade (PARO, 1998,p.6).

O PEE determina que o Fórum Estadual de Educação (FEE) é o órgão responsável pelo processo de implantação, acompanhamento e avaliação do plano estadual. Nesse sentido, ele coordena o conjunto das instituições envolvidas, também, acompanha e avalia

² Os números apresentados nesse parágrafo foram extraídos da página 117 do referido documento.

³ Os percentuais evidenciados no parágrafo foram retirados da página 114 do documento citado.

as diretrizes, as metas e as estratégias, sugerindo sempre que necessário, as intervenções para correção ou adaptação no desenvolvimento das metas. Além do FEE, deve ser criado órgãos colegiados para impulsionarem a implementação dos planos e efetivar a governabilidade democrática, como os conselhos de educação.

As iniciativas para a criação de conselhos de educação na estrutura da gestão do ensino formal, segundo Bordignon (2009), remontam ao Império, como demonstra a breve contextualização histórica a seguir. A Província da Bahia, pela Lei Provincial nº 172, em 1842, criou o *Concelho de Instrução Pública*, primeiro conselho de educação oficialmente existente no Brasil. Os dois primeiros conselhos de educação no Brasil foram criados no Império, sendo um provincial, estadual, e outro municipal.

Os conselhos estaduais de educação estavam previstos na Constituição de 1934, dispositivo mantido na Constituição de 1946, mas segundo o autor anteriormente citado, foram, somente, criados e tiveram seu funcionamento efetivado a partir da aprovação da primeira LDB (Lei nº 4.024/61). Entre os anos de 1962 e 1965 todos os estados criaram seus conselhos de educação. Em âmbito nacional, de acordo com o Anuário (2020), existiam em 2019, no território nacional, 92,8% de conselhos de educação em funcionamento.

Os Conselhos Municipais de Educação foram sendo institucionalizados, após a criação dos sistemas municipais de ensino pela Constituição de 1988, foi registrado um estímulo à criação de conselhos municipais de educação, com funções próprias e relativas a cada ente federado.

O artigo 278 da Constituição do Pará estabeleceu que o ensino será organizado em sistema estadual, constituído pelas instituições públicas ou privadas existentes no Estado, pelos órgãos colegiados, normativos, técnicos fiscalizadores e por entidades do Poder Executivo, encarregados de executar as políticas educacionais. O parágrafo 3º deste artigo define os órgãos normativos e fiscalizadores do sistema estadual de educação, em seu inciso I e assenta a composição do Conselho Estadual de Educação:

- I - o Conselho Estadual de Educação, constituído pelo Secretário de Estado de Educação, como membro nato, por representante da Assembléia Legislativa e, majoritariamente, por membros eleitos da sociedade civil, inclusive, entidades sindicais profissionais e econômicas da educação, e estudantes secundaristas e universitários competindo-lhe, dentre outras, as seguintes atribuições:
- a) elaborar propostas de política educacional;
 - b) estabelecer interpretação legislativa, como órgão normatizador;
 - c) analisar e aprovar em primeira instância, o plano estadual de educação, elaborado pelo Poder Executivo;

- d) fiscalizar e licenciar as escolas integrantes do sistema estadual de educação;
- e) aprovar diretrizes e normas relativas ao estabelecimento de convênios celebrados com escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas (PARÁ, Constituição, 1989).

Os conselhos escolares são previstos, também, no mesmo artigo no inciso III do parágrafo 278, o qual formaliza suas atribuições, definindo-os como órgãos de aconselhamento, controle, fiscalização e avaliação do sistema de ensino, a nível de cada estabelecimento escolar público ou naqueles que do poder Público recebam auxílios financeiros ou bolsas, constituindo-se crime de responsabilidade os atos que importem em embaraço ou impedimento de organização ou funcionamento dessas entidades.

A alínea *a* do inciso III, do mesmo artigo, ressalta que tais conselhos terão seu funcionamento regulado por lei, e serão constituídos pelo diretor da escola, pela representação equitativa eleita dos especialistas em educação, professores, alunos que tenham, no mínimo doze anos, pais de alunos, funcionários, docentes e comunidades, onde se insere a escola.

Os CMEs, consoante ao artigo 278 da Constituição paraense, devem ser regulamentados pelos municípios, por meio de leis específicas. Nesse sentido, seguindo o direcionamento nacional, os municípios do Pará deveriam normatizar seus respectivos conselhos de educação até o mês de junho de 2015, atendendo a exigência do PNE, contudo essa normativa não foi cumprida, o Anuário (2020) aponta o número de 69,4%, de municípios paraenses que possuíam o respectivo conselho no ano de 2019.

Os órgãos colegiados constituem-se em elementos chaves para a gestão democrática do ensino público, na implementação dos planos de educação, contudo determinados autores apontam fragilidades quanto a definição dessa forma de gestão, pois consideram que sua delimitação é frágil e enfraquece o exercício democrático e a efetivação da participação social.

As normas de gestão democrática do ensino público não têm uma definição clara na legislação, pois como afirma Paro (2007) a própria LDB em seu artigo 14 não foi capaz de determinar de forma consentânea o alcance da gestão democrática nas instituições escolares, quando estabelece duas normas. A primeira é a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico. A segunda determina que a comunidade escolar se faça representar em conselhos escolares ou equivalentes, mas não acrescenta mecanismos para viabilizar este princípio constitucional.

O referido artigo não especifica as normas para empreender a democracia no processo educativo, mas ao contrário, como afirma Paro (2007) é pobre e menciona o óbvio, já que os profissionais da educação têm uma formação acadêmica voltada para planejarem suas ações de trabalho, e a elaboração do projeto pedagógico da escola é uma atribuição inerente à atividade de ensino, portanto essa norma é redundante.

A participação em conselhos e equivalente, segundo Gadotti (2013), em certas circunstâncias são restritas, pois muitas vezes a participação social fica limitada, a determinadas parcelas da população que tem aproximações com associações civis. Os conselhos não expressam a vontade de toda a sociedade, nessa lógica o autor reconhece que a participação fica concentrada aos segmentos sociais que têm mais capacidade de organização e de expressão política.

O PEE assenta que a gestão democrática da educação é um princípio constitucional importante para ações e reflexões no estado do Pará e, estabelece ações tendentes associadas com a instituição de instâncias representativas ou legais, como os Conselhos Escolares e os Conselhos de Educação, e aponta no âmbito da rede estadual de ensino a participação da comunidade em sua gestão, assegurada por intermédio dos processos de eleição direta para diretores nas escolas Públicas.

O plano estadual, o PNE e a LDB/96 delimitam normas de gestão das escolas públicas que fragilizam canais de efetiva participação da comunidade escolar. A participação de agentes sociais, nos conselhos escolares, pode não determinar de forma ampla um envolvimento mais consistente da gestão educacional nessas instâncias, tornando-as espaços de consultas, como Gadotti (2013) expõe:

[...] mas falta muito para termos um governo cujo modo governar seja essencialmente participativo. A maioria dos espaços de participação são espaços consultivos. Os movimentos sociais e populares trabalham com uma concepção de participação como espaço de controle social e não só de consulta popular. Espaço de controle público do Estado é diferente de espaço de interlocução com o estado (GADOTTI, 2013, p.13).

O referido autor, na mesma obra, cita José Rezende Pinto (2012) acerca da importância de assegurar a nível de política nacional a aprovação de instrumentos legais, que tracem diretrizes gerais referentes a gestão democrática nas escolas. A pesquisa aponta que um desses instrumentos legais, para fortalecer a gestão, é a normatização do Sistema Nacional de Educação.

Um movimento brasileiro que estimula o exercício da democracia nos meios educacionais é a CONAE, a qual é prevista no PNE/2014, em seu artigo 6º, há a exigência

pela realização de, aproximadamente, duas conferências nacionais até o final do decênio (2014 - 2024), precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação (FNE).

Os debates que são travados nesses eventos caracterizam a educação como um bem nacional e integrado à dinâmica nacional. A CONAE promove a articulação entre as conferências, estabelecendo uma comunicação unificadora em prol das causas da educação formal, esses debates asseguram a construção de propostas consistentes e adequadas a elevação da qualidade educacional, muitas dessas propostas, diante de votações nas conferências são inseridas nos planos de educação e ganham peso de lei, como o FNE.

O FNE de acordo com *site*⁴ do MEC era uma reivindicação da comunidade educacional e fruto da deliberação da CONAE, tem caráter permanente e é um espaço de planejamento educacional, formado por segmentos institucionais que têm a responsabilidade de assegurar o diálogo e a discussões de projetos educacionais com a sociedade civil e com a governabilidade. A Portaria/MEC nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010, regulamentou a existência desse fórum. A própria movimentação desses órgãos governamentais, associados com a participação da sociedade civil, se constitui em uma gestão democrática da educação com caráter consultivo e deliberativo.

A participação social trouxe inúmeros êxitos para a educação, porém por outro lado há resistências do poder público em implantar no país medidas concretas que prime pela qualidade do ensino. Dourado (2018), referindo-se aos últimos anos de gestão do governo federal, principalmente, após o ano de 2016, destaca um reordenamento conservador de políticas educacionais:

Essa lógica se efetiva pela retomada das políticas de governo, em detrimento de movimentos e processos que se organizavam em torno de políticas de Estado. A prova incontestante desse movimento tem sido a secundarização do PNE, seus comandos e prazos, por meio das políticas em curso, sobretudo as de ajuste fiscal restritivo, expresso de maneira estrutural por meio da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 95, que congelou os investimentos na área social por 20 anos, o que, na prática, inviabiliza a materialização do PNE, suas metas e estratégias e, por outro lado, naturaliza e consolida os processos de mercantilização e financeirização da educação no país (DOURADO, 2018, p.494-495).

“A secundarização do PNE” é um dos maiores reflexos da atual situação de desprestígio da educação formal no país, porque o plano é uma lei nacional com um longo

⁴ Consulta realizada no site <https://fne.mec.gov.br/>

período de vigência, que precisa ser prestigiado pelos setores governamentais, sua fragilização pode provocar atrasos irrecuperáveis, haja vista que o PNE de 2001-2010, como menciona a própria lei 13.005/2014, não conseguiu cumprir determinadas metas.

As metas não cumpridas pelo PNE anterior sobrecarregam implementação do PNE atual, situação que afeta a qualidade social da educação. Se o plano maior está sendo “secundarizado”, dentro desse quadro, os planos municipais de educação como menor e dependente de demandas nacionais têm seu protagonismo e autonomia minimizados, por estarem inseridos em um panorama nacional que conforme vimos, anteriormente, vem legitimando medidas “de ajuste fiscal restritivo, expresso de maneira estrutural”.

A diferença nesse cenário acontece se as metas dos planos de educação forem implementadas, tal fato pode promover medidas concretas de equidade social, por intermédio da educação formal. Cabe lembrar que a participação de determinados setores sociais fortalecem a consolidação das estratégias de tais documentos, um exemplo é a atuação da CONAE, que neste ano de 2022 promoveu a quarta conferência, como aponta o documento de referência:

A Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2022 contará com as múltiplas colaborações que ajudem a reformular a escola nesse alinhamento crítico e criativo, que saia do modelo massivo-passivo, criado para atender às demandas da Sociedade Industrial (Documento de Referência, CONAE/2022, p.36).

A gestão da educação, dentro desse contexto, ganha viabilidade quando há o exercício da participação ativa da sociedade civil e dos profissionais da educação. As diretrizes traçadas nos planos de educação, mesmo que determinadas vezes limitadas, têm valor de lei, assim a afirmação da democracia nestes documentos, em particular de sua gestão, é afirmada por meio do engajamento político nas esferas de debates e discussões, conforme os autores consultados mencionam.

3.2 O Plano Municipal de Educação e sua dinâmica no processo de democratização da gestão da educação

O Plano Municipal de Educação, assim como PEE, é um documento proveniente de uma regulamentação nacional que possibilita a participação da comunidade dos municípios, exporem e proporem medidas legais para serem implementadas pela

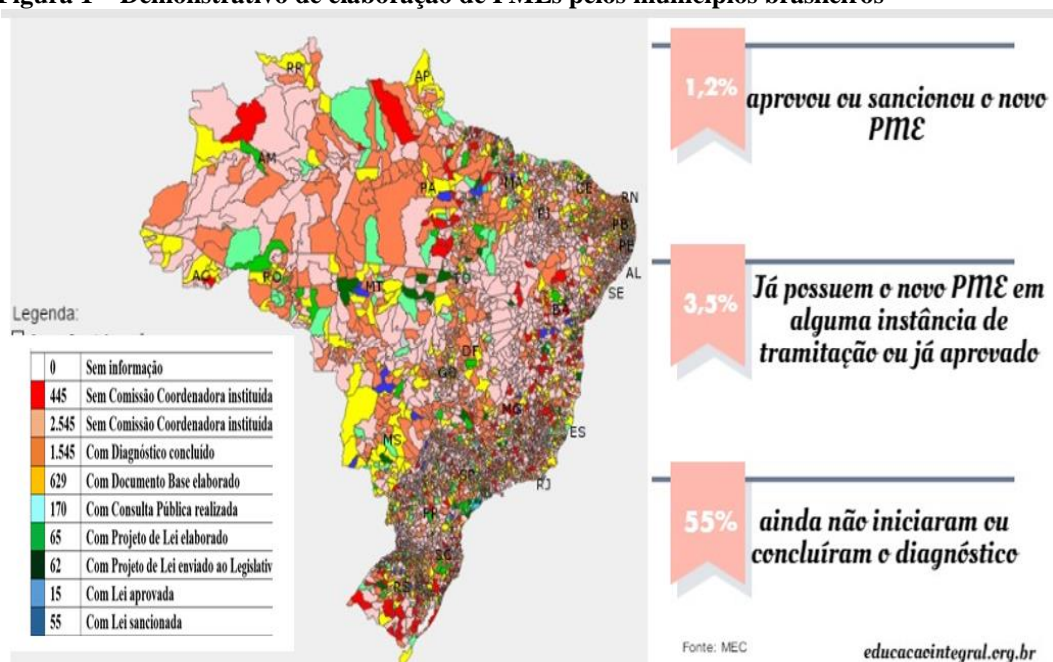
governança, logo esse plano dinamiza o processo de democratização da gestão da educação, uma vez que possibilita a participação social na construção e fiscalização de suas diretrizes, sua efetivação acontece após sua criação e regulamentação.

A história da regulamentação do PME acompanha a do PNE, pois ambas as instâncias tiveram suas origens no movimento político-educacional promovido pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, no qual as propostas defendidas por esses intelectuais e educadores impulsionaram uma visão democrática e sistemática da educação escolar brasileira.

O PME encontra seu amparo legal no PNE. A existência do PNE e do PME é uma conquista, que nasce com a missão de integrar e proporcionar um caráter propedêutico às diferentes etapas e modalidades da educação formal, mediante um diagnóstico das adversidades geográficas, sociais, econômicas e educacionais que dificultam o pleno atendimento do processo ensino e aprendizagem, e a partir desse diagnóstico são estabelecidos objetivos, diretrizes, metas e estratégias para sanar tais adversidades.

Os planos de educação foram pensados e aprovados com a missão de proporcionar qualidade para a educação pública, logo a primeira missão dos municípios brasileiros seria elaborar seus respectivos PME, mas determinadas vezes tais responsabilidades destinadas aos governantes não são cumpridas. Observe a imagem abaixo:

Figura 1 – Demonstrativo de elaboração de PMEs pelos municípios brasileiros



Fonte: educacaointegral.org.br.

A imagem acima têm informações divulgadas pelo MEC, em nove de abril de 2015. Nelas podemos constatar que próximo da data limite, 25 de junho para a entrega do

plano, 55% dos municípios brasileiros não tinham, ainda, elaborados seus respectivos planos municipais.

O Portal de *olho nos planos* é uma organização vinculada a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação com apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância, segundo esse portal em abril de 2015 apenas 16 estados e 5.210 municípios tinham aprovados seus referidos planos, de acordo com a pesquisa muitos municípios não estavam organizados no sentido de elaborarem esse documento.

O objetivo maior da elaboração pelos municípios do PME é estabelecer uma linha contínua de ação no atendimento educacional municipal. Logo, na estruturação desse documento o MEC orienta que seja inserido o diagnóstico das problemáticas educacionais locais, pois é a partir dessa realidade que serão elaboradas as estratégias e os possíveis arranjos para sanar tais problemáticas, em um determinado período de tempo. As estratégias são as ações, recursos e determinados mecanismos adotados pelos municípios para superar situações que impedem a qualidade do ensino formal.

A construção desse documento exige uma série de etapas, que se faz necessário a participação popular em audiências públicas, fóruns e conferências municipais, nessas instâncias a sociedade civil expõe suas propostas para serem apreciadas e votadas, as propostas aprovadas são incorporadas no PME. Esse planejamento compõe um conjunto de políticas educacionais de duração decenal, as quais nortearão as ações dos governos municipais.

O MEC visando prestar apoio técnico, suporte e acompanhamento aos entes federados, para a elaboração dos PMEs, implantou o Fórum Nacional de Educação de caráter permanente, este órgão disponibiliza materiais de consultas como cadernos de orientações virtuais, entre outras ferramentas *online*, a partir desses recursos os municípios podem organizar reuniões e pré-conferências e conferências para sistematizarem as propostas que irão constar no PME.

Os cadernos de orientação do MEC, *PNE em movimento* (2016), destacam que para organizar o PME é necessário a participação do CME e do Fórum Municipal de Educação em uma comissão específica, pois esses segmentos sociais são protagonistas importantes no processo de criação dessa instância. Após a organização e sistematização, o plano é encaminhado para o poder legislativo municipal para ser apreciado, posteriormente, é sancionado pelo executivo, essa sanção confere a ele o valor de lei.

A elaboração e aprovação do PME perpassa por várias instâncias vinculadas a sociedade civil, esfera executiva e legislativa todos esses autores debatem e opinam sobre

as propostas que se tornarão leis. Logo, esse plano é democrático desde sua estruturação, uma vez que envolve a articulação e a participação do poder público e da sociedade civil. O PME é uma lei municipal, que deve ser cumprida em um período de 10 anos, os órgãos que devem acompanhar a realização de suas estratégias são o CME e o FME, seus membros são representantes da sociedade civil e da política.

O monitoramento e avaliação técnica do PME devem ter seus resultados publicados pela SEMED, como vimos acima, a fim de permitir o acompanhamento pela sociedade civil, como por exemplo, dos recursos financeiros destinados para sua execução, tais recursos devem ser previstos em leis orçamentárias municipais, os quais quando orçados, devidamente, favorecem a implementação das metas dos referidos planos, fato afirmado pelo MEC:

Os insumos necessários para a execução das metas deverão constar nos orçamentos da União e dos estados para que apoiem técnica e financeiramente os municípios ao longo da década. Na prefeitura, instrumentos de planejamento terão de se vincular ao plano decenal de educação: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano de Ações Articuladas (PAR), entre outros (BRASIL/MEC, 2005).

A disponibilização de recursos é imprescindível para o alcance das metas, principalmente, porque as estratégias do PME têm um período determinado para o seu alcance, pelo fato das mesmas estarem em conexão, o descumprimento de uma desestabiliza o alcance de outras, outro fato que pode comprometer a realização daquelas é a inexistência do SNE, pois este deveria ser um órgão regulador e sistematizador para acompanhar o emprego dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento da educação, dessa forma há o risco de determinadas diretrizes dos planos não serem implementadas, pois pode não existir uma cobrança mais incisiva por parte da União.

A ausência do SNE dificulta a dinâmica da educação, devido ser uma instância que deveria compor a estrutura da educação brasileira, em virtude que seu funcionamento carecer de conexão, na qual um órgão oferece sustentação para os demais, a ausência de um compromete a prestação de serviços do outro. O SME é um desses organismos que pertence a essa estrutura.

O SME, segundo Bordignon (2009), é um órgão idealizado e legalizado para assegurar a governabilidade municipal, por intermédio de uma perspectiva democrática, com uma proposta de estrutura e funcionamento, que prevaleça ações fundamentadas em uma articulação maior com instâncias estaduais e nacionais, sua pauta de atuação tem

estreita vinculação com um projeto de educação pública que supere as dificuldades e implante a cidadania e a eficácia pedagógica nos serviços ofertados, é caracterizado como um órgão normativo, consultivo e deliberativo.

Um projeto de educação pública precisa de um órgão sistematizador, que estabeleça as normativas adequadas para o funcionamento do ensino formal. Funcionamento este organizado e monitorado pelas SEMEDs, sem um acompanhamento mais próximo do SME, as secretarias de educação ficam vinculadas as instituições estaduais de educação. Esse vínculo pode não suprir as necessidades das escolas municipais, em virtude do afastamento geográfico, que provoca um distanciamento educacional, social e cultural.

A definição de sistema realizada por Dermeval Saviani (2014) é: “[...] a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo que forme um conjunto coerente e operante” (SAVIANI,2014, p.4). Segundo o autor o sistema deve ser entendido como uma unidade que tem uma coerência interna e externa, formado por sujeitos conscientes, conhecedores de teorias e dos problemas educacionais.

Os sujeitos dotados com estes conhecimentos e informações, podem desenvolver ações intencionais, procurando resolver os problemas educacionais e estabelecer objetivos, os quais devem ser operacionalizáveis e coletivos. Para o pleno funcionamento do sistema se faz necessário uma estrutura, formada pelas entidades que o compõe, como escolas, conselhos e secretarias de educação.

O funcionamento do sistema tem estreita relação com o CME, pois é este conselho, alinhado a gestão municipal que desenvolve suas atribuições, adotando como documento base os objetivos, metas e estratégias do PME e as diretrizes da política educacional brasileira. Logo, cada sistema atua em uma realidade particular. O papel dos sistemas é operar em parceria com os governos municipais e com outros órgãos colegiados, no planejamento e implementação das diretrizes, para a resolução das adversidades do ensino formal.

O estabelecimento legal do SME, assim como do PNE tem uma história marcada por um processo de descontinuidade, afim de visualizarmos tal processo vamos fazer uma contextualização histórica, para que possamos ter clareza como foi a organização do SME, como política educacional. Para Bordignon (2009) a gênese da institucionalização legal do SME inicia com a Constituição de 1934, com articulações realizadas pelos Pioneiros da Educação Nova, acerca da promoção da educação pública como um “projeto nacional de cidadania”, que resultou em dois documentos de cunho político e pedagógico

conhecidos como Manifestos dos Pioneiros da Educação Nova, um publicado em 1932 e o de 1959, os quais almejavam uma reconstrução educacional no Brasil.

A principal intencionalidade do manifesto foi incentivar um debate filosófico, pedagógico e científico dos problemas educacionais. Defendiam a necessidade de entrelaçar e encadear esforços para alterar a realidade desarticulada da educação pública, e “criar um systema de organização escolar”⁵, que integrasse a administração escolar e corroborasse para alterar a realidade desarticulada da educação pública nacional.

O documento denunciou as arbitrariedades da organização educacional nacional, inclusive um entendimento equivocado do poder público do que seria um sistema:

[...] procuramos, antes de tudo, corrigir o erro que apresenta o actual systema (se é que pode chamar de sistema) caracterizado pela falta de continuidade e articulação do ensino em seus diversos grãos, como se não fossem etapas de um mesmo processo[...] (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932, p. 417).

Os posicionamentos e os trabalhos dos pioneiros contribuíram para as discussões democráticas da educação no âmbito político-educacional. Essa aspiração não obteve amparo legal na Constituição de 1937, durante o Estado Novo (1937-1945), porque não citou diretrizes referentes à concretização de organismos democráticos na área educacional.

O fim do Estado Novo e a promulgação da Constituição de 1946 traz determinações nessa perspectiva, no artigo 170 há referência ao sistema federal: “O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais”. O *caput* do artigo 171 expressa: “Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino”. Em seu parágrafo único há a intenção do apoio financeiro: “Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional”.

A ordenação da educação brasileira, por meio de sistema, fez-se presente na LDB 4.024/61 no artigo 9º, qual atribuía ao Conselho Federal de Educação a organização e o funcionamento do sistema federal de ensino, além desse artigo foi reservado o título V, “Dos Sistemas de Ensino”, composto por 12 artigos, do artigo 11 ao 22, nestes artigos não continham referências aos sistemas municipais, referiam-se ao sistema estadual.

⁵Trecho retirado do documento original de 1932, obtido em um site governamental.

A existência de um título direcionado para a organização do sistema, não forneceu encaminhamento para sua implantação. As diretrizes expressas não fixaram normas para a criação do Sistema Federal de Educação e, comprometeram a afirmação dos sistemas municipais. Alguns artigos como o 22 tratava da prática de educação física obrigatória até os 18 anos, tema alheio à composição do sistema federal e dos sistemas estaduais.

O Golpe Militar iniciado em 1964 amorteceu muitos ideais democráticos, a temática dos sistemas permaneceu na letra da lei, mas em uma visão puramente administrativa e técnica, como na Constituição de 1967, no artigo 169: “Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais”.

A LDB nº 5.692/1971 contemplou termos como, “sistemas de ensino, sistema do Distrito, sistemas estaduais de ensino e Sistema Federal de Ensino, mas no entendimento de “estrutura”⁶, ora visto como órgão direcionado para o planejamento docente, como podemos observar no artigo 38: “Os sistemas de ensino estimularão, mediante planejamento apropriado, o aperfeiçoamento e atualização constantes dos seus professores e especialistas de Educação”. (BRASIL, Lei nº5.692,1971).

Outro entendimento dispensado aos sistemas era a responsabilidade de regulamentar as normas referentes a remuneração dos professores, como evidencia o artigo 39: “Os sistemas de ensino devem fixar a remuneração dos professores e especialistas de ensino de 1º e 2º graus, tendo em vista a maior qualificação em cursos e estágios de formação, aperfeiçoamento ou especialização, sem distinção de graus escolares em que atuem.” Nos demais artigos, 3º, 5º, 39, 51, 54, 55, 61, 62, 69, 70, 72, 74, 76, 79, 80, 81 e 82 têm o mesmo entendimento de órgãos administrativos.

O fim da Ditadura Militar e a retomada democrática, advinda das *Diretas Já* e da promulgação da Carta Magna de 1988, possibilitou a continuidade das discussões, acerca do regime de colaboração entre os entes federados e as diretrizes que institucionalizam a criação de órgãos democráticos, vinculados a gestão educacional.

O movimento apresentado acima evidencia a trajetória pela legalização e normatização de instâncias democráticas, que atuem junto com o poder executivo na implementação de diretrizes provenientes do PME, contudo a literatura consultada aponta que uma das forças propulsoras para estimular a participação efetiva da sociedade civil

⁶ Termo usado por Saviani (2014), para referir-se a expressão sistema usada em determinadas diretrizes educacionais, as quais atribuem um sentido de estrutura, distanciando-se da ação coletiva humana.

nos assuntos educacionais seria a normatização do SNE, pois esta normatização poderia assegurar a vigência definitiva tanto, do sistema nacional quando do municipal no país, entretanto, até os dias atuais os mesmos não são prioridades nas agendas educacionais.

A pesquisa encontrou determinados entraves, porém um dos principais é o fato do SNE e do SME não terem um funcionamento diretamente vinculado com a disponibilização de recursos financeiros ou com prestação de contas destes. As atividades basilares desses órgãos estão fundamentadas na realização de trabalhos de cunho pedagógico. Assim a União não se sente pressionada em criar o sistema nacional.

A ausência do SMEs, em determinados municípios brasileiros, deve-se a falta do SNE como órgão maior que regularia o funcionamento daqueles, a falta de tais órgãos pode desfavorecer a eficácia da gestão, criando déficits educacionais, também, compromete a criação de instâncias a eles vinculadas como CME. O CME é um aliado relevante na mobilização da sociedade civil em defesa da qualidade no ensino público.

Os déficits educacionais tornam-se difíceis de serem solucionados, devido a imprecisão legal quanto a sua responsabilização, é o que acontece com o ensino fundamental, pois o artigo constitucional 211 sobrepõe a organização desta etapa para os estados e municípios, fato que causa a imprecisão na sua oferta, por parte dos entes federados. A solução para tal situação seria a implantação de um órgão sistematizador, que organize tais responsabilidades entre os níveis de governo, esse órgão é o SNE, que se fosse criado deveria ser composto pelos SMEs.

Os SMEs vinculados ao SNE teriam como atribuição velar pela funcionalidade e legalidade de seus respectivos sistemas, para que o desenvolvimentos destes ocorressem de forma igualitária, e garantisse a eficácia pedagógica da educação formal, por intermédio da efetivação da gestão democrática do ensino público e da realização das estratégias dos planos de educação.

3.3 Plano Municipal de Educação em Igarapé-Miri: realidade e funcionalidade

A implementação do Plano Municipal de Educação em Igarapé-Miri, está inserida em um contexto de instabilidade político-administrativa, seja pela sucessiva troca de gestores municipais ou pela inexistência no município de órgãos colegiados, para melhor entendermos essa realidade vamos fazer um prevê histórico de tal contexto.

O município de Igarapé-Miri, pertence a Mesorregião do Nordeste Paraense, tem uma área territorial de 1.997 km², sua população é de 63.036 habitantes, conforme estimativa realizada pelo IBGE em 2020. Seu nome provém do Tupi, mas o significado que advém dele não tem um consenso entre os pesquisadores. O historiador Marinaldo Pinheiro (2020), aponta como o mais provável: “pequeno caminho da canoa”, da união dos fragmentos “ygara” (canoa), “apé” (caminho) e “miri ou mirim” (pequeno). O nome faz referência ao pequeno caminho, onde passa a canoa.

A origem deste município está vinculada com a tradição católica, de colonizadores portugueses que a partir do século XVII habitaram estas terras, praticando a atividade econômica de extração de madeira; posteriormente, a referida área de terra, foi vendida para o agricultor e comerciante português Jorge Valério Monteiro. O comerciante alcançou êxitos em seus empreendimentos, e para agradecer o sucesso obtido mandou construir uma capela em louvor a Nossa Senhora Sant’Ana, em torno da capela se formou uma vila, que, posteriormente, ganhou *status* de cidade.

Nos dias atuais Igarapé-Miri é um dos maiores exportadores de açaí do mundo, atraindo investimentos. Investimentos que alteraram a dinâmica arquitetônica da cidade, como a construção de duas pontes, sob dois rios locais para facilitar o escoamento de produtos na região, como também, interligar a capital com os municípios do Baixo Tocantins. Abaixo estão, em evidência, as duas pontes, a primeira construída próximo a cidade sobre o rio Igarapé-Miri, e a segunda edificada na zona rural sobre o rio Meruí.

Figura 2 -Pontes construídas: a primeira sobre o rio Igarapé-Miri e segunda sobre o rio Meruí



Fonte: <https://redepara.com.br/Noticia/119915/novas-pontes-integram-regioes>

A cidade de Igarapé-Miri, também, é prospera em talentos, como Aldo Sena, conhecido como o *Mestre da Guitarrada*, que contribuiu na consolidação deste gênero musical, gênero que recebeu o título de *Patrimônio Cultural do Estado do Pará*, conferido pela Lei nº 7.499/2011. Esse artista influenciou a propagação da Lambada cujo ritmo inspirou a Banda Calypson de Joelma e Chimbinha, atualmente, realiza turnês dentro e fora do país.

E como não falar em Aurino Quirino Gonçalves “Rei do Carimbó”, conhecido como Pinduca, precursor desse gênero musical essencialmente paraense, que já recebeu da Assembleia Legislativa do Pará o título de cidadão do Amazonas, por meio da Lei nº 4 512/2017. Nesse mesmo ano é indicado para o *Grammy Latino* de música realizado em Las Vegas. E em Brasília em 2014 recebeu da presidenta do Brasil, na época, a Ordem de Mérito Cultural.

A imagem abaixo representa o momento da entrega e, posteriormente, o artista apresentando Dilma Rousseff com uma rede personalizada:

Figura 3 - Pinduca presentando a presidenta Dilma Rousseff



Fonte: <https://gazetamiriense.files.wordpress.com/2014/11/pinduca-entrega-rede-para-dilma.jpg>

A história de Igarapé-Miri é prospera, mas vem apresentando realidades difíceis, geradas por determinadas situações inusitadas, em relação a implementação do PME. Uma delas está relacionada com a própria elaboração desse documento, pois como vimos anteriormente, a exigência nacional destinada aos municípios brasileiros para organizarem seus planos de educação, como visto no subtítulo 3.2, foi no primeiro PNE em 2001, contudo inúmeros municípios não construíram, entre eles Igarapé-Miri; no

segundo PNE/2014 o Governo Federal estabeleceu um prazo para os entes federados elaborarem os seus respectivos planos.

O primeiro PME de Igarapé-Miri, instituído por intermédio da Lei 5.098/2015, é sancionado em 19 de junho de 2015, composto por 17 metas e 232 estratégias, seguindo os ordenamentos do PEE e do PNE, tais regulamentações foram planejadas para serem alcançadas até 2025, ano que encerra a vigência desse documento.

O poder público municipal, seguindo as normativas nacionais, constituiu uma comissão de pessoas responsáveis pela elaboração do plano, chamada de Fórum Municipal Permanente de Educação (FME) no ano de 2013, essa comissão teve como coordenadora geral a professora Silvia Helena Gonçalves Fonseca. Segundo informações dos sujeitos da pesquisa, o FME manteve suas atividades até a entrega do plano em 2015, depois dessa entrega as reuniões ficaram escassas.

A principal dificuldade, para manter seu funcionamento, era reunir os 19 membros do FME, porque algumas pessoas que o compunham eram funcionários públicos, dispensados de suas atividades para prestarem serviços no referido órgão, mas com o passar do tempo estes funcionários tiveram que retornar para suas atividades de origem, e não dispunham de tempo livre para participar das ações do fórum.

A ausência de reuniões e monitoramento realizado pelo FME contraria o PME, que em seu artigo 5º garante a exequibilidade deste plano, a qual é uma demanda destinada as três instâncias, entre elas ao FME:

A execução do PME e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e avaliações periódicas, e de Audiências Públicas realizadas pelas seguintes instâncias:

I - Secretaria Municipal de Educação (SEMED)

II – Conselho Municipal de Educação (CME)

III – Fórum Municipal de Educação, instituído pela Portaria Municipal nº 509 /2013 (IGARAPÉ-MIRI, Lei nº 5.098, 2015).

O artigo 5º, também, cita no inciso dois o CME como instância responsável pela execução do PME, porém no município, ainda, não foi regulamentado este conselho, a diretriz que deveria cria-lo é a Lei nº 5.115/2016, de nove de dezembro de 2016, a qual, também, tem a atribuição de organizar o SME, entretanto, nem o CME e nem SME foram sancionados. A justificativa de acordo com a fala dos entrevistados foi a sucessiva substituição de gestores municipais. Essas substituições de prefeitos, provocaram a descontinuidade na implementação de determinadas leis, como veremos a seguir.

Nos últimos cinco anos (2014 a 2018) em Igarapé-Miri ocorreram oito trocas de gestores, no pleito eleitoral de 2012, se elegeu, como prefeito, o senhor Aílson Santa Maria do Amaral, mas um ano e nove meses após ser empossado, no dia 16 de setembro de 2014, foi preso e em seguida afastado do cargo, acusado de abuso de poder econômico nas eleições de 2012. O vice-prefeito Edir Pinheiro Corrêa assumiu o cargo, porém este ficou em exercício por 28 (vinte e oito) dias, devido ocorrer no dia nove de outubro do mesmo ano a cassação, pelo Tribunal Regional Eleitoral, do mandato do prefeito, afetando o direito político de toda a coligação.

Com a saída do vice-prefeito três legisladores assumiram o cargo, como prefeitos interinos, no período referente a outubro de 2014 a junho de 2015: José Roberto Santos Corrêa, Rufino Corrêa Leão Neto e Ronélio Antônio Rodrigues Quaresma. Uma nova eleição suplementar foi agendada pelo TRE para o dia 17 de maio de 2015, na qual foi eleito o novo prefeito: Roberto Pina Oliveira, que governou até o pleito de 2016, neste venceu o candidato Ronélio Antônio Rodrigues Quaresma.

O prefeito eleito ficou em exercício até seis de dezembro de 2017, data que foi afastado por meio do Decreto Legislativo nº 002/2017 de seis de dezembro de 2017, cujas principais denúncias foram: atraso no pagamento de professores no ano letivo de 2017. Assumiu o Executivo o vice-prefeito, senhor Antoniel Miranda dos Santos, o qual governou até 19 de dezembro de 2018, quando uma decisão judicial, determinou a reintegração ao cargo do senhor Ronélio Antônio Rodrigues Quaresma, nos atos da Ação Ordinária nº 006244-82.2018.8.14.0022, o qual permaneceu empossado até o fim do mandato. Nas eleições municipais de 2020 venceu a disputa eleitoral o senhor Roberto Pina de Oliveira.

As substituições de prefeitos provocaram mudanças de secretários de educação e de outros funcionários, além de trocas de servidores efetivos da SEMED. Houveram inúmeras contratações de funcionários temporários, para trabalharem em escolas municipais. Cada governo que assumia o executivo, compunha sua equipe de trabalho, contratando outros funcionários ou alterando as funções daqueles que já tinham vínculos.

A situação exposta promoveu a descontinuidade na prestação de serviços governamentais e no funcionamento do FME, no que tange ao acompanhamento e implementação do PME. No ano de 2017 venceu o mandato dos componentes desse fórum, e não foi realizada uma nova formação até os dias atuais, com o fim dos mandatos dos integrantes do FME, e a não regulamentação do SME e do CME, o PME não encontrou amparo legal e governamental para ser implementado.

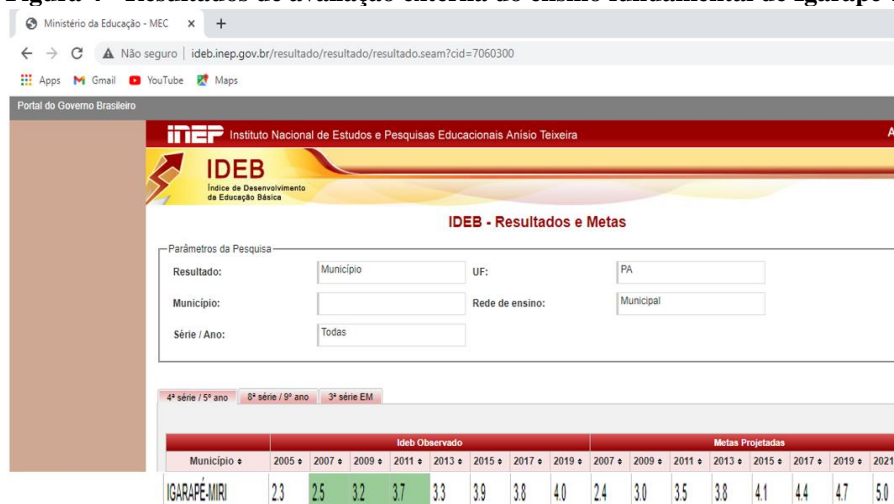
A funcionalidade do PME, assim como dos demais órgãos colegiados, ficou completamente inativa, pois a pesquisa constatou que o FME não se constituiu em um órgão permanente como prevê a lei, seu período legal de vigência ocorreu entre os anos de 2013 até 2017. Nessas circunstâncias, o FME foi um órgão efêmero que pode ter sido criado para cumprir exigências legais, porém não se constituiu em uma política educacional de acompanhamento das metas e das diretrizes do plano como prevê o PME.

A realidade descritiva da política educacional, apresentada pelo plano, se constituiu em um avanço, em virtude do município até então, não dispor de uma base de dados sistemático e legal acerca de sua trajetória educacional. Foi a partir das informações contidas no PME, que a educação formal municipal passa a ser discutida como um empreendimento voltado para o futuro, mas com necessidades imediatas de investimentos e ações pedagógicas por parte da gestão municipal.

As ações pedagógicas ganharam respaldo legal para serem cumpridas. Em um dos aspectos levantados pelo PME em seu diagnóstico, no subitem 3.4 Histórico do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, diz respeito ao baixo desempenho do município nas avaliações externas à escola: “A rede municipal apresenta uma considerável disparidade com um índice abaixo da meta nacional e estadual nas series iniciais que foi de 3.3” (IGARAPÉ-MIRI, Lei nº 5.098,2015).

O município não obtém resultados satisfatórios nas avaliações externas à escola desde de 2013, apesar desse sistema de avaliação ser quantitativo e padronizado nacionalmente, a duração de anos que o município não tem um desempenho satisfatório, aponta a ausência de um sistema de gestão e planejamento eficaz para reverter essa problemática educacional. Abaixo há uma imagem representativa desta realidade.

Figura 4 - Resultados de avaliação externa do ensino fundamental de Igarapé-Miri



Fonte: ideb.inep.gov.br/resultados/resultados

A imagem acima é referente à página do INEP; nela estão disponibilizadas as notas do IDEB, assim como as metas projetadas para o município alcançar, essas informações demonstram que Igarapé-Miri não vem apresentando resultados satisfatórios. Suas notas são baixas e as metas projetadas pelo INEP, não são atingidas desde o ano de 2013, resultados que evidenciam a baixa qualidade do processo ensino e aprendizagem da educação formal no município.

A pesquisa de campo e documental apontou que o FME foi criado em 2013 com o propósito de planejar e elaborar o PME até o ano de 2015. O propósito de sua criação foi alcançado, entretanto, a implementação dessa lei vem caminhando de forma muito lenta, principalmente, devido a descontinuidade política e à ausência de órgãos colegiados, mas esses limites transformam-se em perspectivas quando associados com a dinâmica política.

As perspectivas educacionais podem depender do momento histórico vivido e dos agentes que o constituem, um exemplo ímpar foi o fim da ditadura e a redemocratização do país, como vimos no subtítulo 3.2, após 21 anos renascer expectativas, promessas e leis, como a Constituição de 1988 e a nível local o PME. Como menciona Carlos Drummond de Andrade: “As leis não bastam. Os lírios não nascem das leis”. Assim como “as leis não bastam”, porém pode surgir, além das leis, novas possibilidades de políticas educacionais.

As possibilidades de política educacional, já estão gradativamente se viabilizando, como a estabilidade na gestão da educação municipal, com a retomada do funcionamento de escolas, a organização da lotação de funcionários, a qual evita as constantes mudanças de tais agentes no serviço público. A SEMED está adotando medidas para alinhar suas atividades as diretrizes, metas e estratégias do PME.

Um exemplo de tais medidas é a criação da Diretoria de Diagnóstico, Pesquisa e Planejamento, esta diretoria tem como principal função diagnosticar as situações adversas ao desenvolvimento eficaz das demandas educacionais, essa iniciativa abre um leque de possibilidades, que podem contribuir com a concretização da gestão democrática do ensino público e diminuir os limites que impedem a implementação das metas do PME. Essas contribuições e possibilidades são as discussões contidas no próximo capítulo.

4. CAPÍTULO III - O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA CIDADE IGARAPÉ-MIRI E A IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO

A discussão deste capítulo caminha no sentido de descrever a gestão democrática da educação, por meio da implementação do PME na cidade de Igarapé-Miri. Assim, percebe-se que o referido plano é um documento legal e pleno para o município, pois é completo no que tange ao planejamento da política educacional local. Dessa forma, deveria ser realizado pela Prefeitura Municipal, por intermédio da SEMED. Logo, a discussão segue verificando os limites e as possibilidades para a implementação desse documento, dentro de um quadro de instabilidade política que se instalou neste município.

O último subtítulo caminha na direção de verificar se o Plano Municipal de Educação contribuiu para a democratização da gestão educacional na cidade de Igarapé-Miri, o qual evidencia as conquistas efetivadas que essa lei proporcionou para a afirmação da democratização da gestão educacional, como princípio constitucional, sustentado em medidas institucionais factíveis e a participação da população local na definição de políticas educacionais.

4.1 As possibilidades e os limites para a implementação da gestão democrática na cidade de Igarapé-Miri/PA por meio do Plano Municipal de Educação

Como vimos no capítulo anterior a gestão democrática do ensino público é um princípio constitucional, que é reafirmado na LDB/96 e, também, previsto em inúmeras leis educacionais como no PNE/2014 e, respectivamente, nos planos municipais de educação, como no do município de Igarapé-Miri. Assim há um encadeamento de leis constitucionais e infraconstitucionais que primam pela afirmação de tal princípio.

A existência de leis constitucionais e infraconstitucionais que visam o estabelecimento desse princípio fortalecem as possibilidades para sua implementação, este estudo, também, esclarece determinados limites que dificultam sua realização, os quais precisam ser entendidos, uma vez que o entendimento desses limites podem colaborar para sua superação e contribuir para a democratização da educação em Igarapé-Miri.

Para verificar se o PME contribuiu para a democratização da gestão educacional na cidade de Igarapé-Miri, partimos da análise do próprio documento, Lei nº 5.098/2015

e das categorias relacionadas a temática em discussão: mecanismos de escolha dos diretores escolares, órgãos colegiados e autonomia.

O PME, como já retratamos anteriormente, é um documento pleno para o município, no sentido de ser completo no que concerne ao planejamento da política educacional local, nele deveria constar os objetivos pedagógicos mais precisos e oportunos para assegurar a eficácia e equidade da educação formal e da gestão democrática do ensino público, contudo o esse plano segue os direcionamentos provenientes de documentos nacionais, a LDB e o próprio PNE apresentam uma certa limitação no que tange as normatizações da gestão democrática.

O mecanismo de escolha dos diretores escolares dentro do PME está relacionado diretamente com gestão democrática da educação pública e a participação da comunidade escolar, por meio de eleições. As eleições são previstas na meta 16 deste plano:

Garantir em lei municipal e específica, no prazo de 02 anos, a efetivação da gestão democrática na educação pública municipal básica, garantindo a participação das comunidades escolares por meio de eleições democrática (IGARAPÉ-MIRI, Lei nº 5.098, 2015).

A lei específica municipal, mencionada na meta 16, foi regulamentada e sancionada pelo prefeito Roberto Pina Oliveira em três de agosto de 2015, sob o número 5.102, a referida lei regulamenta o processo de eleição direta das escolas municipais, para o cargo de diretor e vice diretor, estabelecendo um mandato de dois anos para as direções, podendo ocorrer a reeleição por mais um mandato. Contudo, a funcionalidade dessa meta foi cumprida parcialmente, segundo as informações da pesquisa de campo.

A primeira eleição direta, para escolha de gestor/a, ocorreu em novembro de 2015, na escola de ensino fundamental Caetano Corrêa Leão, localizada na PA 407, a professora eleita como diretora foi Rosilda dos Santos e como vice diretora a professora Liduina Miranda Lobato, o mandato das mesmas foi de dezembro de 2015 até dezembro de 2017. A professora Rosilda Santos se candidatou para um segundo mandato, mas a comissão eleitoral e outros participantes constataram que houve irregularidade, durante a realização da votação. Nessas circunstâncias, uma nova eleição aconteceu, porém a professora Rosilda Santos não quis concorrer como candidata.

As escolas que tiveram como mecanismo de escolha da direção a eleição direta foram seis na zona urbana, uma na PA 407 e outra no distrito de Vila de Maiautá, ou seja, oito unidades de ensino, sendo que o total é de 104 instituições municipais de ensino. A

lei 5.102/2015 não estabeleceu o critério para a seleção das escolas que participariam das eleições, assim o parâmetro adotado, pela comissão eleitoral, foi selecionar aquelas que tivessem até 300 alunos matriculados e frequentando as aulas.

A atual Lei, 5.175 de 30 de setembro de 2021, que regulamenta o processo de eleição direta nas escolas municipais de Igarapé-Miri e dá outras providências, diferente da lei anterior, especificou em seu artigo 2º a correspondência entre números de alunos matriculados e frequentes nas escolas municipais e as funções de coordenador/a e diretor/a eleitos:

III- Número mínimo de 200 (duzentos) alunos regularmente matriculados e com frequência escolar, para eleição de um/a coordenador escolar nas unidades que possuem até 299 (duzentos e noventa e nove) alunos;

IV - Número mínimo de 300 (trezentos) regularmente matriculados e com frequência escolar, para eleição de um/a um/a diretor/a;

V - Número mínimo de 400 (quatrocentos) alunos regularmente matriculados e com frequência escolar, para eleição de um/a diretor/a e um/a vice-diretor/a.
Parágrafo único: O número de alunos corresponde ao total de matrículas da unidade de ensino, considerando-se as matrículas do Ensino Fundamental e da Educação Infantil, e suas modalidades, ofertada pela escola, do ano de lançamento do Edital da Eleição. (IGARAPÉ-MIRI, Lei nº 5.175,2021)

A última eleição realizada em Igarapé-Miri foi no dia 17 de dezembro de 2019 na escola Araci Corrêa de Araújo, no distrito de Vila de Maiauatá. Novas eleições estão sendo agendadas, irão ocorrer com atraso em virtude das restrições provocadas pela pandemia do COVID-19, todos os diretores anteriormente eleitos irão permanecer até a realização das próximas eleições. No dia 28 de setembro ocorreu a primeira, do ano 2022, na escola Marilda Nunes, se reelegeu o diretor, professor Mauro Chaves Corrêa, para a vice direção foi eleita a professora Sueli Pureza, a qual será a primeira vice-diretora da referida escola. Vale destacar que esta eleição teve uma única chapa concorrendo as funções de direção.

As escolas que realizarão as eleições, estão reorganizando a elaboração e aprovação do Regimento Eleitoral. As 96 unidades de ensino municipais, onde não foram realizadas as eleições correspondem a uma porcentagem de 95,68%, taxa irrisória para indicar que há gestão democrática do ensino público, nessa lógica forma predominante para a constituição da gestão escolar, é por intermédio de indicação política.

O mecanismo de escolha dos diretores em Igarapé-Miri aconteceu por meio de eleições diretas, entretanto, o número de unidades de ensino onde ocorreram as eleições foram poucas, se comparadas com o número de escolas que formam a rede de ensino

municipal. Assim a meta 16 do plano foi cumprida parcialmente, em virtude da reduzida participação das demais unidades de ensino no processo eleitoral.

Os órgãos colegiados que nós estamos nos referindo, neste trabalho, são aqueles que as normativas legais estabelecem como atribuição, acompanhamento e o controle social da governança municipal, entre eles podemos citar: o CME, SME e o FME. O Plano Municipal de Educação menciona, também, os Conselhos Escolares, Conselho do FUNDEB, Conselho da Merenda Escolar, Associação de Pais e Mestres e Unidades Executoras, mas estes não são objetos de investigação deste estudo.

O Conselho Municipal de Educação está devidamente previsto na estratégia 16,5 do PME/2015: “Criar o Sistema Municipal de Ensino e o Conselho Municipal de Educação, até 2 (dois) anos de vigência deste PME” (IGARAPÉ-MIRI, Lei 5.098,2015). Nesta estratégia prevê a criação do referido conselho, o qual foi normatizado pela Lei nº 5.115/2016, sancionada em nove de dezembro de 2016, apesar da normatização o CME somente existe na lei.

A SEMED e o SINTEPP iniciaram os trâmites para a formação do CME, nos quais foram organizados os documentos e a composição dos membros, entretanto, como houve substituições de secretários de educação na época, o qual estava na função no ano de 2018 não quis assinar a documentação necessária para assegurar a legitimidade ao Conselho Municipal de Educação. A inexistência do CME vem descumprir a legislação, pois a prefeitura sancionou a lei que deveria cumprir, 5.098/2015, a qual estabeleceu, além da criação do CME, o seu estímulo e fortalecimento, por meio da estratégia 16,10:

16,10: Estimular o fortalecimento do Conselho Municipal de Educação, como órgão de participação, normatização, deliberação e fiscalização na gestão da Educação Pública, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando condições de funcionamento autônomo (IGARAPÉ-MIRI, Lei nº 5.098,2015).

O estímulo e fortalecimento de leis é uma incumbência precípua para os governantes, consoante Hobbes (2003), no capítulo XXVI de *Leviatã*, ele argumenta que uma lei é diferente de um conselho para ser descumprida, uma lei é uma ordem que não é dada por qualquer um para qualquer pessoa, é atribuída a uma pessoa que tem a obrigação de obedecer. A obrigação em obedecer às leis, da mesma forma, foi descumprida em relação a criação do SME.

A mesma lei que normatiza a criação do CME, igualmente, tem a atribuição de criar o SME, contudo o SME não foi criado. A inexistência do Conselho Municipal de

Educação impossibilitou a formação do SME, pois é ele que realiza os procedimentos para a criação e funcionamento do sistema como as normas e resoluções, que asseguram a legitimidade da atuação de seus membros, frente as demandas educacionais municipais, logo podemos dizer que o CME e o SME somente existem na lei.

A falta de iniciativa política para criar e manter o CME e SME se faz presente, também, na disponibilização legal de recursos financeiros necessários para sua manutenção, tais recursos deveriam ser previstos em regulamentações municipais, entretanto, a pesquisa documental não encontrou vinculação orçamentária destinadas pelo município aos órgãos colegiados e ao PME.

A pesquisa verificou as leis orçamentarias locais como: Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO). Fato controverso, já que a estratégia 16,11 do Plano Municipal de Educação assegura o vínculo entre o orçamento financeiro do município e as políticas públicas educacionais: “Assegurar a realização de Audiências Públicas para a discussão de Políticas Públicas educacionais previstas no PPA, LOA, PAR e LDO, com ampla divulgação nos meios de divulgação social” (IGARAPÉ-MIRI, Lei nº 5.098,2015). Para esclarecer essa desvinculação orçamentária fomos conversar com o secretário de finanças.

O Secretário Municipal de Finanças, o senhor José Maria dos Santos Júnior, relatou que a vinculação financeira entre políticas educacionais e as leis orçamentarias é viabilizada, porém não aconteceu nos dois primeiros anos de governo, 2021 e 2022, porque esse período foi muito tumultuado, devido não ter ocorrido transição governamental, em virtude do governo anterior não ter repassado vários documentos referentes a prestação de contas. Esse fato provocou uma indefinição na realização do planejamento orçamentário entre receita e despesa, impossibilitando a destinação de verbas para determinadas áreas, como para as vinculadas a implementação do PME.

Um outro fator preponderante, de acordo com o secretário, é uma dívida significativa da prefeitura com o Instituto Nacional de Seguro Social, essa dívida é antiga e vem aumentando, fato que obriga a prefeitura a negociá-la, como evidencia o sistema GESTOR – Módulo execução orçamentária⁷, o qual é um mecanismo governamental para

⁷ Dados disponíveis em:< <https://igarapemiri.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Programa-e-Acao-mes-04-2022.pdf>>

a realização do planejamento orçamentário para a execução dos programas e ações. Nessa lógica, o governo aponta o ano de 2023 para que essa vinculação ocorra.

O FME, da mesma forma, é inexistente no município, conforme o atual presidente do SINTEPP, subsede Igarapé-Miri, o senhor José Júnior Moraes Quaresma, o FME foi constituído para a organização e elaboração do PME, depois da entrega e da sanção deste documento em 2015, ficou responsável pela avaliação e acompanhamento da realização de suas metas, mas não conseguiu empreender esse trabalho, devido haver 19 membros e a maioria não compareciam às reuniões.

A ausência dos membros nas reuniões impedia que decisões referentes ao acompanhamento do plano fossem realizadas. A cada mudança de prefeito uma nova dificuldade surgia, como a tentativa de troca aleatória dos membros ou a não quitação do aluguel da sala onde funcionava o FME. No ano de 2017 terminou o mandato dos componentes do fórum e, ainda, não houve uma nova composição.

O acompanhamento da realização das metas do PME não foi realizado, pela falta de atuação do FME, situação contrária as regulamentações do Plano Municipal de Educação, prevista na estratégia 16,9 que visa: “Assegurar, anualmente a ocorrência de audiências públicas, assim como a realização de Conferências Municipais a cada biênio” (IGARAPÉ-MIRI, lei 5.098,2015). A inexistência de órgãos colegiados e a ausência de acompanhamento do PME compromete a afirmação da democratização da gestão educacional na cidade de Igarapé-Miri.

A organização do ensino formal no município, de acordo com o PME, deveria ocorrer por meio da gestão educacional democrática, essa confirmação consta em várias passagens do plano. Como na justificativa e na caracterização do município, na qual é apresentada a gestão como a forma de organização da educação formal: “Forma de gestão democrática na educação básica do município de Igarapé-Miri” (IGARAPÉ-MIRI, Lei nº 5.098, 2015).

A função desses órgãos colegiados, CME, SME e FME, deve estar vinculada com os serviços da SEMED no acompanhamento e na avaliação da política municipal de educação, seus membros são representantes da sociedade civil e de outras entidades. Desempenham o papel de descentralizar a gestão, tornando-a democrática, na medida em que proporcionam a participação social e contribuem para a transparência de informações administrativas. A descentralização conforme Paro (2007) significa:

A descentralização do poder se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si ou por seus representantes, nas tomadas de decisões. Para que isso aconteça, no ensino público, não basta a descentralização das atividades e procedimentos de cunho meramente executivo, como vem acontecendo[...] (PARO, 2007, p.77, apud ADRIÃO; OLIVEIRA (2007).

A inexistência desses órgãos de controle social pode fragilizar a gestão democrática do ensino público, uma vez que minimiza os canais de participação e impede uma comunicação sólida entre a sociedade civil e Estado, comunicação, que para Rousseau (2011) é um jeito de aproximar cidadão e Estado no fortalecimento das leis civis.

[...] do jeito que cada cidadão esteja em perfeita independência de todos os mais, e em extrema dependência da sociedade; o que sempre se executa por meios iguais, porque só a força do Estado é que faz a liberdade de seus membros, e desta segunda relação nascem as leis civis (ROUSSEAU,2011, p. 54).

Como menciona a citação acima, “porque só a força do Estado é que faz a liberdade de seus membros”, a descentralização nas decisões é uma atribuição do poder público, e é essa descentralização que garante a participação da sociedade civil na esfera governamental, por meio de canais de participação, como os órgãos colegiados, e tal participação fortalece a democracia, que por sua vez habilita a autonomia dos cidadãos diante das decisões nas instâncias governamentais.

A autonomia, como vimos no capítulo dois, está associada diretamente na dimensão democrática da gestão da educação, e essa associação proporciona aos agentes que compõem a organização escolar a liberdade e a credibilidade para atuarem em todas as dimensões da gestão escolar, pois como afirma Dourado (2002), o exercício de autonomia efetiva a participação e o aprendizado para a realização da gestão educacional.

O exercício da autonomia, como menciona Dourado (2002), efetiva a participação porque oferece aos cidadãos a oportunidade de ingressarem nas discussões educacionais, e esse ingresso fortalece os vínculos entre a sociedade civil e a instituição educativa, efetiva o aprendizado, encorajando e preparando as pessoas para as discussões teóricas e práticas de empoderamento social.

A ausência desses órgãos de controle social em Igarapé-Miri, como o CME, SME e FME ocasiona a perda de sua autonomia, em vários aspectos da gestão administrativa como na dimensão da normatização. A inexistência de órgãos municipais capazes de

legislar as normativas próprias, obriga esta unidade federativa seguir e cumprir as normatizações de órgãos externos, como o CEE.

As resoluções e demais documentos provenientes do CEE seguem, na maioria das vezes, encaminhamentos destinados para toda a rede estadual de ensino, sendo rara as vezes que realidades particulares de determinados municípios são apreciadas pelo órgão central do estado. Os funcionários que compõem esse conselho, residem na capital do estado, onde fica sediado o referido órgão, assim os mesmos podem não conhecer a realidade da educação formal dos municípios paraense, como a de Igarapé-Miri.

Outra situação ocasionada, pela ausência desses órgãos colegiados, é a participação dos funcionários públicos e da sociedade civil, pois sem esses órgãos tais pessoas não se constituem protagonistas, de ações formais provenientes da organização do ensino da rede municipal. Na ausência destes esses agentes são executores de diretrizes e parâmetros organizados e expedidos por instituições alheias a realidade da população do município, as quais subtraem o direito à participação e a autonomia dos agentes locais.

Situação contraditória para um município que consolidou o Termo de Convênio da municipalização da educação infantil e do ensino fundamental em junho de 2001. Referindo-se a motivação de determinadas prefeituras paraense em aderir a municipalização, Dalva Gutierrez (2005) comenta: “essa corrida dos prefeitos em direção à municipalização, certamente se deve à perspectiva de aumento de recursos nos municípios” (GUTIERRES, 2005, p. 215).

O referido Termo de Convênio, de acordo com Alves (2011), celebrado entre o governo do estado e os municípios paraenses praticamente mantinham as mesmas estruturas, uma das prioridades que justificava a assinatura do referido documento era a: “cooperação que exige a implantação de uma estrutura adequada e o envolvimento da sociedade em geral” (ALVES, 2011, p.84).

A estrutura adequada tem um entendimento amplo como estrutura física, de funcionários efetivados por meio de concurso público ou de planos de cargos, carreira e remuneração, como de mecanismos democráticos da gestão do ensino público, capaz de cumprir o que o documento dispõe, “o envolvimento da sociedade em geral”. E uma das maneiras de efetivar tal envolvimento seria pela institucionalização e funcionamento dos órgãos colegiados, os quais proporcionariam ao município autonomia na elaboração das normativas educacionais e uma efetiva participação de agentes locais nesses órgãos.

As possibilidades para a implementação da gestão democrática na cidade de Igarapé-Miri, por meio do PME, existem e estão sustentadas na legalidade, como vimos,

há inúmeras leis que primam pela efetivação da gestão democrática do ensino público, seja por meio da eleição direta dos diretores escolares, pela instituição de órgãos colegiados ou pela afirmação da autonomia na gestão administrativa do município por intermédio de tais órgãos, porém há limites.

Os limites que podem dificultar a implementação da democratização da gestão educacional na cidade em Igarapé-Miri são provenientes, primeiramente, da ausência de uma tradição de participação democrática da população em órgãos colegiados. Desse modo, a sociedade local não reivindica, junto ao poder público, a criação de tais órgãos e o governo municipal, por sua vez, não efetiva o funcionamento deles.

A inexistência do CME, do SME e do FME é um entrave para a efetivação da gestão democrática do ensino público e para a implementação do PME. Situação que evidencia a distância entre a governança desta cidade e os princípios básicos de participação e de democracia, os quais são marcantes dentro das políticas educacionais.

A distância entre o governo municipal e a sociedade civil é um dos limites que impede a afirmação da gestão democrática da educação. Nesse sentido, Rousseau (2011) expõe: “Não se pode imaginar que o povo reúna-se continuamente para cuidar dos negócios públicos, e é fácil ver que não poderia estabelecer comissões para isso sem mudar a forma de administração” (ROUSSEAU, 2011, p.65). Se o limite da distância fosse rompido poderia “mudar a forma de administração” do município, por uma forma de administração que admitisse os princípios constitucionais, como a gestão democrática do ensino público.

4.2 As contribuições efetivas do Plano Municipal de Educação para a implementação da gestão democrática do ensino público

As contribuições efetivas que o PME trouxe para a implementação da gestão democrática do ensino público no município de Igarapé-Miri foi a sua existência, enquanto um instrumento público e jurídico capaz de direcionar e estabelecer normativas concretas de políticas educacionais; também podemos citar como contribuição a criação da Diretoria de Diagnóstico, Pesquisa e Planejamento como departamento da SEMED e a eleição direta para a escolha dos diretores de escolas.

A existência do PME é um marco histórico na política educacional de Igarapé-Miri, uma vez que esse município, determinadas vezes, não cumpriu algumas diretrizes

provenientes da organização do ensino formal, percebemos tal situação na ausência de implementação de determinadas políticas educacionais, como o CME e o SME.

Podemos fazer um paralelo entre duas políticas educacionais, adotadas pelo município, que se referem ao não cumprimento efetivo de leis, a primeira era a ausência do PME e a segunda é a escassez da realização de concurso público municipal, pois ambas, de uma certa forma, estimulam o protagonismo da sociedade na participação e controle de serviços prestados pelo Estado.

O concurso público proporciona, além da efetividade funcional para os servidores públicos, a autonomia na reivindicação de seus direitos legais, suas participações e afiliações em sindicatos ou em partidos políticos são asseguradas por lei, situação contrária para os funcionários contratados, os quais têm vínculos temporários com o poder público.

Os funcionários contratados ficam dependentes do restabelecimento desses vínculos, logo em muitas situações não se posicionam, apenas acatam a decisão governamental, já que necessitam manter o vínculo empregatício, dessa forma se estabelece uma relação de dependência funcional de inúmeros prestadores de serviços públicos municipais. Nessas circunstâncias, Gonçalves, Souza e Costa (2021) constataam que o trabalho que deveria trazer em primeiro plano benefícios e desenvolvimento para o cidadão, pode determinadas vezes ser utilizado para fins alheios à vontade do trabalhador.

Rousseau (2011) referindo-se a situações de dependência em relação aos cidadãos e o Estado declara que pode existir uma interdependência entre o cidadão e o Estado de um jeito que cada cidadão esteja em perfeita independência de todos, mas ao mesmo tempo dependente da sociedade, pois está é sustentada em princípios de igualdade, já que o Estado sustenta esta igualdade por meio de leis civis.

As leis civis constituem as regras que os cidadãos devem seguir e esta ordenança promove a igualdade, no que tange a divisão de direitos e deveres entre as pessoas, entretanto, quando as leis são fragilizadas pelo governo pode ocorrer a desigualdade de direitos, ocasionando o descrédito da aplicação das leis e, conseqüentemente, a negação de um dos direitos fundamentais da pessoa, sua autonomia ou “vontade”, como Locke (1994) nos diz:

Mas a liberdade dos homens submetidos a um governo consiste em possuir uma regra permanente à qual deve obedecer, comum a todos os membros daquela sociedade e instituída pelo poder legislativo nela estabelecida. É a liberdade de seguir a minha própria vontade em todas as coisas não prescritas por esta regra; e não estar sujeito à vontade inconstante, incerta, desconhecida e arbitrária de outro homem (LOCKE, 1994, p.59).

A “vontade inconstante, incerta, desconhecida e arbitrária de outro homem”, aqui neste estudo estamos relacionando com a imprecisão na implementação de determinadas leis pelo poder público local, como o concurso público municipal e, principalmente, a gestão democrática do ensino público contida no PME. Nossa pesquisa aponta que o primeiro concurso realizado na cidade de Igarapé-Miri foi em 1995, no qual o número de vagas ofertadas foi reduzida, se comparada com a demanda de cargos existentes no município, assim várias vagas ficaram disponíveis.

O segundo concurso público ocorreu em 2006, 11 anos depois do primeiro, mas a realização deste não se estabeleceu de maneira espontânea, foi requerido pela justiça, já que a educação infantil e o ensino fundamental foram municipalizados em 2001, fato que responsabilizava o poder público municipal pela composição do quadro de funcionários dessas etapas, que segundo a Lei nº 9.424/96 (FUNDEF) em seu artigo 9º, tal composição deveria ser realizada por meio de concurso público no prazo de seis meses após a realização da municipalização da educação.

A justiça, por intermédio do Ministério Público do Trabalho – 8ª região, utilizou o Termo de Ajustamento de Conduta, Procedimento Preparatório nº Lei 192/2004, representado pela Procuradora do Trabalho Rita Moitta Pinto da Costa, para requerer que a prefeitura realizasse o concurso público, assim, dia cinco de março de 2006, o Edital 006/2006 regeu o certame, cinco anos após a municipalização.

O último concurso público realizado foi em 2009, há vários anos um novo certame tem sido aguardado pela população. Assim como o concurso público que não foi realizado no período determinado, acontece com o PME, no que tange a sua existência e implementação, pois esse documento não foi elaborado como previa o PNE (2001-2010), somente na vigência do PNE/2014 que ele é concretizado, devido este último PNE ser mais incisivo com os estes federados, estabelecendo o prazo de um ano para os mesmos sancionarem seus respectivos PME, contudo esse plano não vem sendo efetivado pela SEMED, como veremos a seguir.

A Diretoria de Diagnóstico, Pesquisa e Planejamento foi criada na gestão do atual prefeito municipal (2021-2024), as atribuições dessa diretoria são atrelar as metas do PME com as ações da SEMED e das escolas municipais, em um trabalho de planejamento e acompanhamento, visando que essas metas sejam efetivadas. Esta diretoria é composta por quatro funcionários, sendo duas professoras com licenciatura em Pedagogia, uma secretária e o diretor, que é habilitado em pedagogia, com mestrado em educação. A sala

onde está instalada a diretoria é no mesmo prédio da SEMED, que fica localizado na rua Sete de Setembro, sem número.

O responsável por essa diretoria é o professor Glaybe Antonio Sousa Pimentel, o qual é funcionário efetivo da Prefeitura Municipal de Igarapé-Miri. Na entrevista realizada, com o referido professor, ele explica que essa diretoria tem como papel principal atrelar as políticas educacionais realizadas no município com as diretrizes do PME, em uma perspectiva contínua e acima de tudo coerente com a realidade municipal.

O trabalho desenvolvido por essa diretoria está direcionado para a prestação de serviços planejados e, devidamente, registrados. Assim, antes de iniciar o planejamento no ano de 2021 foi realizado por meio de consultas em documentos e conversas com os servidores um diagnóstico para detectar e conhecer as situações adversas que comprometem a qualidade do ensino público.

As situações adversas encontradas nas pesquisas educacionais são analisadas e tornam-se alvo de planejamentos da diretoria. Os funcionários que compõem essa diretoria têm como atribuição, além da realização do planejamento, empreender uma sistemática de comunicação entre os vários departamentos que compõe a SEMED, na qual esses departamentos conheçam as situações que impedem o êxito do ensino público municipal e tracem de forma conjunta medidas para superar as situações adversas.

O planejamento da Diretoria de Diagnóstico, Pesquisa e Planejamento é afinado com as metas e estratégias do PME, mas segundo o professor Glaybe Pimentel essa diretoria está enfrentando várias dificuldades na realização de seus trabalhos, entre tais dificuldades cita que no município de Igarapé-Miri o Plano Municipal de Educação, ainda, não é objeto de análise e execução por parte do poder público municipal:

O Plano Municipal de Educação de, ainda, não é alvo de planejamento, mas nós precisamos olhar para o Plano Municipal de Educação e todas as atividades da Secretaria de Educação devem ser pensadas de acordo com o PME. Hoje a gente acompanha, a gente lê o plano (PIMENTEL, 2022, informação verbal)⁸.

As dificuldades são diversas, porém o professor Glaybe Antônio Pimentel cita a falta de sistematização dos serviços da SEMED, no que tange a estabelecer e desenvolver ações factuais presentes no PME. Assim os trabalhos nesta secretaria não seguia um planejamento que observe de forma contínua as metas do referido plano. O mesmo professor destaca que ao assumir a função no ano de 2021, fez uma busca nos documentos

⁸ Informações fornecidas pelo professor Glaybe Antônio S. Pimentel, em 23 de março de 2022.

referentes a avaliação, acompanhamento e implementação da política educacional contida no plano, mas em nenhum momento encontrou registros ou documentos relacionados com as normatizações que envolvem o PME.

A ausência de documentos que assegurem a realização das estratégias do PME, assim como de avaliações das metas foi mencionado pelo presidente do SINTEPP José Júnior Moraes Quaresma, o qual afirmou que desconhece a realização de um acompanhamento do plano. O senhor Rosinaldo do Socorro da Silva Souza, que foi o funcionário representante da SEMED durante a tentativa de criar o CME, também, afirmou que não tem conhecimento de ações referentes ao monitoramento das metas do plano nos anos anteriores.

Os senhores José Júnior Moraes Quaresma e Rosinaldo do Socorro da Silva Souza têm conhecimentos de causa para narrar acerca de tais assuntos, pois os mesmos participaram da “Comissão para a implementação do Conselho Municipal de Educação de Igarapé-Miri”, instituída pela Portaria –GS 001/2018⁹. O CME por motivos políticos não foi efetivado, mas os referidos senhores estiveram presentes nas reuniões para a sua criação, assim como participaram de outros eventos vinculados aos trabalhos da SEMED e do SINTEPP relacionados as discussões de órgãos colegiados em Igarapé-Miri.

A ausência de registros que esclareça as ações que foram realizadas entre o órgão central de educação do município e o PME, prejudica de forma contundente a organização de um novo planejamento de trabalho da SEMED, em virtude de não existir mecanismos de acompanhamentos e órgãos colegiados, que monitore tais serviços e que possam realizar esclarecimentos, acerca de quais estratégias do plano foram objetos de análise ou de execução por parte do governo municipal. Outro agravante, dessa situação de falta de esclarecimentos, foi a sucessiva substituições de prefeitos e de funcionários da SEMED.

Os sucessivos governos ocorriam em um curto espaço de tempo, como o mandato do vice-prefeito, Edir Corrêa, que foi de 28 dias, nesse espaço os mesmos organizavam suas gestões administrativas e a composição de seus quadros de funcionários, como os comissionados. Quando estes começavam a implementação das políticas educacionais a justiça ou a Câmara Municipal determinavam a substituição de prefeito, assim ocorriam novas substituições de funcionários de cargos de chefia, aliados com os demais funcionários contratados, que aumentavam em número, devido à ausência de concurso

⁹ Informações retiradas do Edital 005/2018, de 21 junho de 2018 – Legislação Municipal.

público e ampliação da matrícula de estudantes na rede municipal de ensino, tais fatos contribuíram para a ausência de um controle de políticas educacionais implementadas.

A cada início de governo novas pessoas assumiam as funções que outras tinham iniciado, mas devido as circunstâncias suas atividades eram interrompidas inesperadamente. Um dos fatores que causaram essa fragmentação foi a ausência de transição, situação que levou o atual gestor Roberto Pina Oliveira a criar em oito de janeiro de 2021 a Comissão Interna de Auditoria, por meio do Decreto nº 008/2021, a qual tem como atribuição apurar atos de gestão administrativa, financeira e contábil nos anos de 2019 e 2020, devido à ausência de transição governamental.

A descontinuidade política no poder executivo, as substituições de funcionários da SEMED e das escolas, contribuíram para a diminuição ou ausência do controle acerca da realização das metas e estratégias do PME. Segundo o professor Glaybe Antônio Pimentel, ainda, não há nas escolas e na própria SEMED ações que dispensem esforços para olhar para o plano, como um instrumento capaz de qualificar o ensino formal no município e efetivar a gestão democrática do ensino público

A ausência de afinidade entre a gestão política municipal e o PME no sentido de realizá-lo, e a partir dessa realização implementar a gestão democrática como princípio constitucional, encontra também os seus limites, em virtude da não disponibilização no orçamento público municipal de recursos específicos. Essa desvinculação de recursos destinados à realização das metas do PME e a implantação do CME prejudicam o trabalho da diretoria, pois como afirmou o referido professor, a SEMED tentou constituir o CME, mas a prefeitura alegou a indisponibilidade de recursos, para a construção ou alocação de prédio e disponibilização de equipamentos e mobiliários para sua instalação.

A falta de infraestrutura adequada e a ausência de órgãos colegiados vêm provocando o atraso na realização das metas do plano, haja vista que a sanção do plano foi em 2015, o mesmo tem a vigência de 10 anos, dessa forma em 2025 encerra a validade. O ano em que estamos é 2022, faltam menos de três anos para seu período de vigência ser encerrado, dentro dessa lógica a Diretoria de Diagnostico, Pesquisa e Planejamento fica em um impasse de qual estratégia que a SEMED deve priorizar. As estratégias que já expiraram o prazo de execução ou aquelas que o período de execução, ainda, é vigente?

As mudanças de prefeitos, no que se referem a implementação de determinadas leis e a organização do planejamento educacional, deixaram lacunas, que causaram no município a ausência de coesão no funcionamento do órgão central de educação. Fatos que são classificados por Locke (1994) como incompatível com a humanidade,

Existem ainda mais um modo pelo qual um governo desse tipo pode ser dissolvido, ou seja, quando aquele que tem o poder executivo supremo negligência e abandona seu cargo, impedindo assim a execução das leis já existentes. Isto equivale, é claro, a reduzir tudo à anarquia, e assim, efetivamente, dissolver o governo. Pois as leis não são feitas para si mesmas, mas pare serem executadas dentro dos limites da sociedade, para manter cada parte do organismo político em seu lugar e função determinados, e se isso vem desaparecer, o governo evidentemente também desaparece, e o povo se torna uma multidão confusa sem ordem ou coesão.[...] Quando as leis não podem ser executadas, tudo se passa como se não houvesse leis; e um governo sem leis é, imagino eu, um mistério político inconcebível para as faculdades do homem e incompatível com toda a sociedade humana (LOCKE, 1994, p.217).

O “mistério político” na prefeitura de Igarapé-Miri impediu a realização de determinadas estratégias do plano, entre as quais o período de realização, ainda, não expirou é a estratégia 16,9, a qual visa assegurar anualmente a ocorrências de audiências públicas, assim como realizar conferências municipais. Segundo o professor Glaybe Antônio Pimentel, a diretoria que ele representa está planejando fazer esse ano uma avaliação do PME e no ano de 2023 realizar uma conferência municipal, pois como ele mencionou não há registro acerca de avaliações ou conferências realizadas, logo é imprescindível empreender tal acompanhamento.

Outra estratégia, que não expirou o prazo de execução, é a 16,2, a qual poderia contribuir de forma efetiva para a gestão democrática do ensino público em Igarapé-Miri, já que nela consta a exigência em estimular construção, implementação, consolidação e avaliação do projeto político pedagógico nas unidades escolares, sob uma concepção de escola democrática, inclusiva e participativa. Contudo a pesquisa de campo observou que não há um trabalho integrado coordenado pela secretaria de educação relacionado a acompanhar o projeto pedagógico das escolas, a fim de verificar sua consolidação e a efetivação de concepção de escola democrática.

O conhecimento teórico proveniente da criação da Diretoria de Diagnóstico, Pesquisa e Planejamento é outra contribuição efetiva que o PME trouxe para a afirmação da gestão democrática do ensino público como princípio constitucional, pois foi em decorrência do PME que essa diretoria foi criada. O conhecimento teórico proveniente dessa diretoria marca o início das discussões sistemáticas e contínuas acerca das metas do plano, tais discussões estão resultando planejamentos, que são documentos institucionais capazes de efetivar medidas educacionais e políticas que contribuam para a afirmação deste princípio constitucional.

As iniciativas empreendidas por esta diretoria estão se desenvolvendo de forma paulatina, em virtude do contexto situacional anteriormente apresentado, porém a sua trajetória de pesquisa, discussão e elaboração estão promovendo um repensar e um novo olhar na direção do PME, não mais como um documento de caráter meramente burocrático, mas como um norteador das políticas educacionais municipais.

A escolha dos diretores escolares por meio de eleição direta, estabelecida pelo PME na meta 16, foi uma das contribuições mais significativas para a gestão democrática da educação em Igarapé-Miri, ainda, não é abrangente, mas já movimenta a participação da comunidade escolar na estruturação do Regimento Eleitoral, na organização das chapas que irão concorrer, nas discussões das propostas de trabalho de cada candidato/a ou em outras situações afins, esse movimento no interior das instituições pode fortalecer a democracia, pois de acordo com Adrião e Oliveira (2007) essa participação é uma necessidade do processo educacional:

Cada vez mais se afirma a participação da comunidade (especialmente dos pais), não apenas como um direito de controle democrático sobre os serviços do Estado, mas também como uma necessidade do próprio empreendimento pedagógico que é levado a efeito na escola, mas que supõe seu enraizamento e continuidade com todo o processo de formação do cidadão que se dá no todo da sociedade (AGRIÃO; OLIVEIRA, 2007, p.78).

Como estamos observando, neste estudo, a estrutura do PME é alinhada as normatizações nacionais, no que se refere a gestão democrática do ensino público, nela constam 10 diretrizes, a que se refere a gestão democrática é a sétima: “promoção do princípio de gestão democrática da educação pública” (IGARAPÉ-MIRI, Lei nº 5.098, 2015). A disposição das diretrizes segue uma sequência, na qual as mesmas estão enumeradas, mas sem textos ou detalhamentos.

A falta de especificações acerca do que é a gestão democrática do ensino público, deixa margem para a definição do que seria esta forma de gestão, essa indefinição compromete o desenvolvimento de ações da SEMED e das unidades de ensino, no sentido de empreenderem a democratização da gestão educacional, pois era esperado que o PME realizasse essa definição, já que o artigo 14 da LDB/96 menciona que os sistemas de ensino teriam que definir as normas da gestão democrática do ensino público:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, Lei nº 9.394,1996).

Como a definição das normas de gestão democrática não foram especificadas, as adotadas na meta 16 do PME, são condizentes com as regulamentações do PNE/2014 e da LDB/1996, que conforme Paro (2007) são pobres em detalhamento pedagógico ou jurídico, assim enfraqueceu a adoção pela SEMED de ações factuais para a implementação da gestão democrática do ensino público.

A não realização de tais políticas não implica um total descrédito das mesmas, pois a própria existência dessa legislação já traz em si sua contribuição, na medida em que a mesma se constitui em um instrumento público e jurídico, tal existência sustenta sua afirmação legal e sua possível implementação pelo atual gestor municipal no decorrer do seu mandato ou em anos vindouros.

As contribuições do PME para a democratização da gestão educacional, como vimos, foram a criação da Diretoria de Diagnóstico, Pesquisa e Planejamento, assim como a eleição direta para a escolha de diretores e coordenadores escolares. Essas contribuições são instrumentos que possibilitam o alcance da democracia educacional por meio da gestão, contudo os cidadãos precisam se envolver e participar das discussões políticas de sua cidade, por meio da organização da sociedade civil ou por intermédio de iniciativas particulares, utilizando os canais de participação social ou os meios legais como forma de intervenção e contribuição nos assuntos do Estado.

5 . CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Igarapé-Miri ganha o título de município no dia 23 de maio de 1896, neste ano de 2022 completa 126 anos de autonomia político-administrativa. Outra medida política que amplia seu poder de decisão é a municipalização da educação infantil e do ensino fundamental em junho de 2001, a partir da municipalização alguns imóveis foram comprados ou construídos para abrigar os serviços públicos.

Podemos citar entre esses imóveis o prédio das secretaria, educação, saúde e assistência social, bem como os das duas creches, e ainda, o prédio do Centro de Especialidades Flor do Miriti com atendimentos na área da saúde, entre outros. Nos últimos anos, devido à exportação do açaí e a geração de renda, proveniente dessa atividade, a cidade recebeu diversificados estabelecimentos comerciais e indústrias.

A governabilidade no campo da educação ganha um novo instrumento de sustentabilidade legal, que é o primeiro PME, em 2015, este documento marca uma nova trajetória na educação local. Neste mesmo ano inicia as eleições diretas para direção escolar. No ano seguinte acontece a sanção da Lei nº 5.115/2016 que dispõe sobre a criação e organização do SME e do CME.

Os acontecimentos relatados acima demonstravam um ritmo de desenvolvimento contínuo e próspero, entretanto, a pesquisa encontrou rupturas nesse processo, como a sucessão de mandatos de prefeitos, que geraram um encadeamento de acontecimentos inoportunos para a governabilidade e para a gestão da educação, tais fatos foram analisados tomando como base o problema da pesquisa: Como o Plano Municipal de Educação contribui para a democratização da gestão educacional na cidade de Igarapé-Miri/Pará?

A resposta para essa problemática é detalhada e devemos observar vários aspectos dentro da política educacional miriense. Primeiro, temos que ter a clareza que as rupturas políticas que vimos nos capítulos são fatos novos que encontraram seu auge entre os anos de 2014 até 2018, nos quais oito prefeitos municipais se revezaram no poder executivo, em um período de cinco anos. Nesse período, houve várias paralisações de serviços educacionais no município, em virtude, principalmente, da rotatividade de funcionários, os quais depois de alguns meses de trabalho tinham seus contratos suspensos para a entrada de novos funcionários contratados.

A renovação de funcionários não era efetivada de forma imediata, demorava, ficando determinadas escolas sem funcionamento por vários meses, devido à ausência de

prestadores de serviços, esse fato aconteceu, porque Igarapé-Miri não dispõe de um número significativo de funcionários efetivos, um dos motivos que contribuiu para essa situação é a escassez de concursos públicos no município.

O primeiro concurso público municipal foi realizado em 1995, sete anos após a promulgação da Constituição de 1988, outro concurso ocorreu em 2006, três anos depois em 2009 foi realizado o último concurso público. A realização de três concursos públicos não supriu a necessidade de novos postos de empregos, provenientes do aumento do número de matrículas, motivadas pelo estímulo de programas sociais e pela ampliação da obrigatoriedade da matrícula de estudantes na faixa etária de quatro até 17 anos, assim como pela construção na cidade de duas creches.

A escassez de concurso público e o aumento de matrícula ampliaram o número de funcionários contratados no município. Logo, a sucessão de mandatos de prefeitos encontrou um terreno fértil para contribuir com a desestruturação das políticas educacionais: a quantidade significativa de funcionários contratados, que associada com a prerrogativa governamental de livre nomeação de funcionários, permitia a livre nomeação de servidores pelo chefe do executivo.

A prerrogativa da livre nomeação era usada a cada novo prefeito que assumia o cargo, assim as oito vezes que houve troca de prefeitos, entre os anos de 2014 até 2018 houve alterações de funcionários públicos. O contexto indica que esse quadro de desestruturação da gestão da educação não está somente associado com as sucessivas trocas de prefeitos, além da escassez de concurso público, um outro fato relacionado a essa situação foi a criação de novos cargos na área educacional em Igarapé-Miri, tal criação foi efetivada por meio da Lei Municipal nº 5.140/2018, a qual cria o cargo de “Cuidador Escolar”.

O cargo de “Cuidador Escolar” foi criado para formar um quadro de funcionários temporários para cuidar do educando com deficiência, transtorno ou superlotação em escolas municipais. Segundo Gonçalves, Souza e Costa (2021) essa lei é controversa em relação à formação exigida para o cargo de cuidador, pois de acordo com seu artigo 5º a formação requerida é em ensino médio + formação na área de educação especial e/ ou experiência devidamente comprovada.

A formação em ensino médio do professor no atendimento especializado, segundo o artigo 59 da LDB/96 requer qualificação específica em magistério na modalidade de Ensino Normal, curso que já não é mais oferecido no estado do Pará. As demais leis que normatizam a modalidade da Educação Especial como as Diretrizes Nacionais para a

Educação Especial na Educação Básica, instituída pela Resolução nº 02/2001 pelo MEC, estabelecem como formação mínima o nível superior.

A formação em nível superior deveria, também, ser seguida pelo cuidador, pois segundo a Lei nº 5.140/2018 o cargo de “Cuidador Escolar”, além de cuidar da higiene, locomoção, alimentação, deve desenvolver inúmeras atividades pedagógicas no acompanhamento do estudante em sala de aula. O período de vigência do contrato de trabalho de tais funcionário, conforme o artigo 3º é de seis meses, podendo ser prorrogado por uma única vez, por igual período, nesse sentido a cada seis meses pode haver substituições de cuidador.

O PME, ao ser sancionado no município, não encontrou uma estrutura oportuna para seu desenvolvimento, por conta das sucessivas trocas de gestores municipais e pela ausência de um quadro amplo de funcionários efetivos, mas o principal fator foi a inexistência de um aparato ou base legal, que o recebesse e o acolhesse como um plano a ser concretizado. Na cidade de Igarapé-Miri não tinha em 2015, nenhum órgão capaz de acompanhar as metas desse plano, como o CME, pois como sabemos ele é imprescindível, sendo apontado por Monlevade (2004)¹⁰ como o detentor do papel primordial de inspirar, incentivar, cobrar e orientar todo o processo de elaboração, execução e avaliação do PME.

João Monlevade (2004) acredita que a ausência do CME durante a elaboração e avaliação do PME pode desqualificá-lo, pois considera esse conselho como ator nato do Fórum de Educação Permanente. Nesse sentido, esse autor, defende sua existência permanente no município, da mesma forma, ele assegura, que o SME deveria organizar a assessoria técnica da elaboração do PME, como liderança política capaz de encaminhar e integrar o mesmo nas diferentes esferas sociais e políticas, visando sua aprovação e implementação.

A integração dos três órgãos colegiados CME, SME e FME corresponde a afirmação da gestão democrática nos municípios, a ausência destes, além de inviabilizarem a implementação das metas do PME, fortalecem a centralização de decisões. Essa integração não foi viabilizada na elaboração do PME em Igarapé-Miri, já que o FME foi constituído para elaborar o plano sozinho, exercendo de maneira deliberada e isolada as funções do CME e do SME. Esse arranjo político foi sustentado até a sanção do plano, depois nem FME ou o PME tiveram suas vigências asseguradas.

¹⁰ Constante na referência: BRASIL.MEC. Programa nacional de capacitação de conselheiros municipais de educação pro-conselho, 2004.

A política pública, desde a sua elaboração até sua implementação, deve ser fruto de um percurso sistemático, como menciona Muller e Surel (2002), medidas isoladas não constituem uma política pública, já que para esses autores as políticas públicas estão dentro de um quadro construtivo e evolutivo; características que não são compatíveis com a elaboração do PME na cidade de Igarapé-Miri, enquanto política educacional.

A fragilidade do PME, enquanto uma política pública, está na maneira duvidosa que ele foi elaborado, sem a participação de outros órgãos colegiados. Fato que contraria a lógica, visto que para Leonardo Secchi (2013) uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público, sendo que seu sentido é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

A análise da realidade da elaboração do PME nos remete a crer que sua criação não teve a intencionalidade de responder a um problema coletivamente relevante, que são os problemas educacionais, como o problema da inexistência dos órgãos colegiados, que acarretam a invisibilidade da gestão democrática do ensino público, presente em sua meta 16, contudo nos inquieta entender o porquê da elaboração do PME, se não existe no município o CME e o SME como entidades capazes de implementá-lo.

O porquê de sua elaboração pode estar relacionado com uma conveniência política para cumprir o artigo 8º do PNE/2014, que estabeleceu para os estados, Distrito Federal e os municípios a incumbência de elaborarem seus correspondentes planos de educação até junho de 2015. Essa iniciativa do governo municipal, no entendimento de Dye (1972) e Fernandes (2010), pode não ter sido uma política pública, pois para eles uma política pública deve ser assentada por meio de um movimento institucional preponderante, para canalizar medidas práticas e conceituais na busca de soluções aos problemas existentes.

Esse movimento institucional preponderante visa encontrar soluções, quando ele não é efetivado o governo ignora a prática da política governamental. Em Igarapé-Miri pode ter ocorrido a intenção de se abster de uma política educacional, que é a implementação do PME. A intenção de se afastar do caráter legítimo da ação pública, conforme Bobbio (1988) é uma intencionalidade arbitrária, que foge do conceito de legalidade, no qual está assentado como fundamento de todas as suas regulamentações que norteiam a existência do Estado.

Levando em consideração a teoria sustentada pelos contratualistas, a ação pública do Estado constituído por meio de um pacto, nasce para assegurar ao povo direitos sociais, como aqueles contidos no PME, entre eles a gestão democrática do ensino público, a

eleição direta para a direção escolar, garantindo a participação de um número maior de escolas, a criação dos órgãos colegiados e a autonomia, no sentido da criação do SME, para que Igarapé-Miri elabore suas próprias normatizações e não dependa de um órgão estadual como o CEE, situação que vem ocorrendo.

Outra situação que dificulta contextualizar a elaboração do PME como uma política educacional dotada de intencionalidades e de “caráter legítimo da ação pública”, é sua desvinculação de um planejamento orçamentário, já que a estratégia 16,11 do PME assegura o vínculo entre o orçamento financeiro do município e as políticas públicas educacionais. Assim podemos perceber que a sanção da lei não foi acompanhada com uma política de financiamento, mesmo que os órgãos colegiados estivessem funcionando a efetivação das metas e estratégias do plano encontrariam limites para sua implementação: os recursos financeiros.

É muito difícil a efetivação de políticas públicas sem a destinação de verbas para a sua implementação. No planejamento de tais políticas já se faz necessário pensar, detalhar, fixar e destinar tais recursos, pois a movimentação da ação pública é concretizada por meio de serviços públicos, e esses serviços envolvem uma série de investimentos, como em mão de obra, equipamentos, tecnologias, entre outros.

A disponibilização de recursos e a criação dos órgãos colegiados são medidas técnicas, que estão descritas e detalhadas em várias publicações do MEC, como: o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais da Educação (2004). O Plano Municipal de Educação: cadernos de orientação (2014), PNE em movimento: Cadernos de Orientação para o Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação (2016). Os autores que participam desses publicações são renomados em tais discussões e se apoiam nas normativas nacionais, as quais são as diretrizes e bases da política educacional brasileira.

A não observância da implementação do PME pode não ter sido por falta de informações ou formação, pois durante a pesquisa de campo, as notas das entrevistas evidenciaram que a equipe de pessoas que compôs o FME participou de formações em Belém. Dentro desse contexto, fica entendido que a indisponibilidade financeira e a ausência de órgãos colegiados, não foram eventos que emergiram de forma casual, provocada pela substituições de prefeitos, foi um produto resultante de um processo sistemático de inobservância de normativas constitucionais e infraconstitucionais sustentado na ação governamental do município.

A instabilidade da política governamental contribuiu, mas não provocou a ineficácia na implementação das metas do PME e da gestão democrática da educação, ou na ausência dos órgãos colegiados em Igarapé-Miri, até porque o CME e o SME não foram criados no município, e o FME somente foi formado para elaborar o PME, quando terminou a vigência de seu primeiro mandato ele não foi renovado.

O que ocorreu nesse período foi que determinadas decisões não foram submetidas a um planejamento sistemático, democrático e contínuo, tais políticas adotadas, talvez tenham sido realizadas para suprir necessidades burocráticas, sem prévia adequação a legislação educacional nacional, municipal e aos direitos dos munícipes, principalmente, em relação a implantação e funcionamento do CME e SME.

As substituições de prefeitos, também, não deveriam ser vistas como o fenômeno que provocou a descontinuidade política, por dois motivos, primeiro porque os prefeitos que se revezaram no cargo já tinham sido prefeitos, vice prefeitos ou vereadores, nenhum dos governantes que ocupou o poder executivo municipal era inexperiente ou não conhecia a realidade do município.

O segundo motivo é a fiscalização do poder legislativo sobre o executivo, que deveria investigar se há irregularidades e procurar verificar medidas cabíveis para saná-las, outro sim, é que há alguns vereadores que já se reelegeram várias vezes, ou seja, tem conhecimento de causa acerca da dinâmica municipal e da funcionalidade das leis, no que tange as suas inobservâncias.

As contribuições, como já falamos no subtítulo 4.2, que o PME trouxe para a democratização da gestão educacional em Igarapé-Miri está na sua própria existência, enquanto um produto legal, resultante de uma normativa constitucional, que mais cedo ou mais tarde terá que ser priorizada pelas autoridades governamentais, devido a exigência de prestação de contas de suas metas para o governo central.

O PME é a base para a SEMED realizar o planejamento plurianual de sua política educacional na página do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC). SIMEC é uma plataforma operacional de gestão do MEC, na qual estão disponibilizados os programas que devem ser geridos pelos entes subnacionais, nesse espaço virtual há o controle do governo federal das ações desenvolvidas pelos municípios e é exigência do governo central que tais ações estejam em sintonia com as metas do PME.

As metas do PME são políticas educacionais norteadoras de toda a ação pública municipal, pois este documento é fruto de um trabalho coletivo, que envolve a sociedade,

no qual suas metas são fundamentadas nas necessidades da educação formal municipal, o governo assume o compromisso de concretizar as metas, quando a lei é sancionada. Assumindo tal compromisso deve criar e manter uma atmosfera administrativa favorável, na qual as mudanças são inerentes ao processo de implementação do PME, pois se não fosse para ter alterações sociais e políticas não seria necessário fazer o plano.

A intenção do PME é alterar as situações que impedem ou dificultam a qualidade educativa, para que sejam conquistadas mudanças educacionais favoráveis para a população. Nessas circunstâncias as mudanças podem acontecer, mediante posturas e encaminhamentos que se renovam, diante de novos cenários políticos que precisam ser entendidos e estabelecidos como uma política de governo.

O teórico Rousseau (2011) em o *Contrato Social*, escreve que para o povo cuidar dos negócios públicos se faz necessário, que se mude a forma de administrar, visando envolveras pessoas nos assuntos do governo: “Não se pode imaginar que o povo se reúna continuamente para cuidar dos negócios públicos, e é fácil ver que não poderia estabelecer comissões para isso sem mudar a forma de administrar” (ROUSSEAU, 2011, p.65).

Nós entendemos que a mudança citada pelo referido teórico faz referência a adoção de medidas democráticas pelo município, como a criação dos órgãos colegiados e a observância das leis, porque as leis são diretrizes resultantes de um processo democrático, já que elas são elaboradas por pessoas que chegaram ao cargo democraticamente, por intermédio do consentimento do povo, e o próprio Rousseau (2011) afirma que o Estado deve sustentar a igualdade por meio de leis civis.

A igualdade que o autor citado se reporta é a garantia que o Estado implemente as leis, na qual tal observância se faria notória, por meio das vantagens sociais concedidas por essa implementação, fato que justificaria a pactuação do Estado com a sociedade civil, que nos dias de hoje é renovado por meio do voto ou de outras formas de consentimento, que é firmado entre o povo e a sociedade política.

O PME já tem sete anos de vigência, porém sua viabilidade instrumental é uma ficção, devido à falta de iniciativas governamentais, em virtude da não implementação das leis existentes, como a lei que cria o CME e o SME, e pela ausência de articulação entre os profissionais de ensino, pois a maioria dos funcionários da educação não são sindicalizados ou participam de órgãos de representação profissional.

As somatórias dessas realidades contribuem para diminuir as possibilidades de funcionalidade das metas e estratégias do PME. Como não funcionam os órgãos colegiados da gestão educacional, esta fica concentrada somente nas iniciativas da

SEMED, e essa concentração de decisões resulta em uma das principais características da gestão da educação infantil e ensino fundamental em Igarapé-Miri.

Essa forma de gestão educacional não logrou resultados positivos nas metas do PME e na participação da sociedade nas decisões governamentais referentes. Assim podemos entender que a gestão democrática do ensino público não é democrática, porque o município, ainda, não cumpriu as leis referentes à implantação dos órgãos colegiados e a dotação orçamentária para efetivar as metas do PME. Assim como não há autonomia para o município expedir suas normas e resoluções, devido à ausência do SME. Logo, não há uma simetria entre as diretrizes nacionais, as teorias da gestão democrática e as políticas educacionais adotadas pela SEMED, tal dissimetria contribui para limitar a democracia e manter estruturas rígidas de governabilidade.

Rousseau (2011) referindo-se ao Estado e a forma de governo democrática afirma, que essa forma de governo é a mais propícia a ter agitações, no sentido de descontinuidade e a não observância das leis, devido seu modelo ser suscetível as mudanças, logo esse governo requer mais vigilância e coragem para se manter, assim menciona que é nas circunstâncias adversas que o cidadão deve se armar de força e constância para defender a democracia, pois o governo terreno é regido por homens imperfeitos, perfeito seria se fosse administrado por deuses.

As circunstâncias adversas, provenientes do *Estado Democrático de Direito*, podem ser resolvidas com alterações de mandatos de determinados parlamentares e com a participação dos cidadãos, por meio de mobilizações, representações sindicais, na inserção em órgãos colegiados, na observância das leis, na prática de propósitos filantrópicos, entre outros. Essa quadro de instabilidade política em Igarapé-Miri causou a desestruturação de determinadas políticas educacionais, mas uma das causas que contribuiu, para aprofundar determinadas situações de centralização da gestão educacional, foi a falta de participação da população na governabilidade local.

Situação que não foi objeto desse estudo, todavia provoca inquietação em verificar a passividade da população diante de políticas que subtraem direitos como a escassez de concurso público ou a não implementação de órgãos colegiados. Outra inquietação que poderíamos tentar entender é a omissão do governo federal e estadual, frente a inexistência em Igarapé-Miri de tais órgãos, todavia essas discussões não são alvos deste trabalho, foram lembradas para exemplificar que o Brasil como uma República deveria ser vigilante, em relação aos seus princípios constitucionais, em todos os estados da federação.

Vale, também, destacar a inercia ou falta de organização política da classe dos funcionários públicos municipais, diante de limites que se impõem à consumação dos direitos sociais, que segundo Hobbes (1994) são componentes da lei da natureza como a justiça e a equidade, mas não sabemos porque essa passividade governamental e apatia participativa ocorre, essas indagações podem ser discutidas em trabalhos posteriores.

Nesses trabalhos posteriores, talvez, possamos entender a razão da não valorização pela SEMED de um documento que traz, desde a sua gênese, a possibilidade de desenvolver perspectivas educacionais capazes de superar as inúmeras violências sociais como a baixa qualidade educacional.

Podemos nos ariscar em deixar algumas contribuições para a governabilidade municipal como: a efetivação dos órgãos colegiados, tal ação poderia reestruturar o funcionamento da SEMED de acordo com a legislação em vigor. Diminuir o número de funcionários contratados, a fim de permitir uma efetividade funcional, a qual pode estimular a autonomia profissional dos servidores, a partir desse quadro de funcionários efetivos a SEMED poderia promover encontros e discussões, que vislumbre acerca dos limites e das perspectiva para a implementação de uma gestão democrática do ensino público.

6 . REFERÊNCIAS

ADRIÃO T.; Oliveira R.P.de. (Orgs.). **Gestão, Financiamento e direito à educação: Análise da Constituição Federal e da LDB**. São Paulo: Xamã, 2007.

ALMEIDA, D.; GARDIN, T. J. **Gestão escolar democrática: limites e possibilidades – uma discussão sempre necessária**. Paraná, 2007. Disponível em: <<http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/865-2.pdf>>. Acesso em: 12 de set. de 2021.

ALONSO, M.O **papel do diretor na administração escolar**. São Paulo: EDUC, DIFEL, 1976.

ALVES, C. A. de S. **A política de municipalização do ensino fundamental no estado do Pará a partir da ótica dos gestores estaduais da educação**. 2011. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Pará. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/1690/1/Dissertacao_PoliticaMunicipalizacaoEnsino.pdf>. Acesso em: 13 de jul. de 2022.

ARELARO, L.R G. **Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política?** Educ.Soc.28(100). Out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/MBqF6zJDBYmmHxZqskmmXHf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 fev. de 2021.

BECHER, P.; RAVELOSON J-A. A. **O quê é democracia?** Angola: FES, 2011. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/08202.pdf>. Acesso em: 28 de jun. de 2022.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; Pasquino G. **Dicionário de política I**; trad. Carmen C.Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís - Brasília: Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

BORDIGNON, G. **Gestão da Educação no Município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

_____, G.; GRACINDO, R. V. **Gestão da educação: o município e a escola**. In: AGUIAR, M.A. da S.; FERREIRA, N.S.C. (Orgs.). **Gestão da Educação: Impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

BORDENAVE, J.F.D.**O que é participação**. São Paulo: Editora Brasiliense,1994.

Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4271424/mod_resource/content/1/Livro_BORDENAVE. Acesso em: 17 de jun. de 2022.

BRASIL. **Anuário Brasileiro da educação básica**. Editora Moderna. 2020. Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/noticias/anuario-2020-todos-pela-educacao-e-editora-moderna-lancam-publicacao>>. Acesso em: 13 de fev. de 2021.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**. Lei 13.415 de 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm>. Acesso em: 17 de jun. de 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (1934). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 12 de fev. de 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (1937). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 11 de fev. de 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (1946). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 11 de fev. de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1967). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 25 de jul. de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 de jul. de 2021.

BRASIL. **Diretrizes da Educação Nacional**. Lei nº 4.024/61. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm>. Acesso em: 20 de jun. de 2021.

BRASIL. **Diretrizes da Educação Nacional**. Lei nº 5.692/71. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm#:text=Art.,o%20exerc%C3%ADcio%20consciente%20da%20cidadania.>. Acesso em: 21 de jun. de 2021.

BRASIL, MEC. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13448-diretrizes-curriculares-nacionais->. Acesso em: 15 de jul. de 2021.

BRASIL.MEC. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME / elaboração Clodoaldo José de Almeida Souza**. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005. 98p. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2006/elabpne.pdf>>. Acesso em:12 mar.de2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 01 de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 13 de fev. de 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº119 de 27 de abril de 2022**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/Emendas/Emc/emc119.htm>>. Acesso em: 11 de maio de 2022.

BRASIL. **FNE**. Disponível em: <https://fne.mec.gov.br/>. Acesso em:11 de jun. de 2022.

BRASIL. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEF)**. Lei nº 9.424/1996.

BRASIL. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**. Lei nº 14.113/2020.

BRASIL. **IDEB 2005, 2007 e Projeções para o BRASIL**. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article/138-programas-e-aco-es-1921564125/ideb>>. Acesso em: 20 de fev. de 2021.

BRASIL. **Lei de Diretrizes da Educação Nacional**. Lei nº 9.394/96. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm >. Acesso em: 13 de jun. de 2021.

BRASIL. MEC. PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO PRO-CONSELHO, 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/cme.pdf>>. Acesso em: 13 de jun. de 2021.

BRASIL. **Plano de Nacional de Educação**. Lei nº 10.172 /2001. Brasília, DF: 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 14 de set. de 2021.

BRASIL. **Plano de Nacional de Educação**. Lei. 13.008/2014. Brasília, DF: 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 12 de maio de 2021.

BRASIL. **PNE em movimento**: cadernos de orientações para o monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação, 2016. Disponível em: <<https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/pne-em-movimento>>. Acesso em: 13 de mar. de 2021.

CÂMARA, L.B. **A Educação na Constituição Federal como direito social**. UNIJUÍ, Rio Grande do Sul, ano XXII nº 40, jul.-dez. 2013. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/article/view> >. Acesso em: 12 de jul. de 2022.

CARVALHO, Y. M.de C; WARSCHAUER, M. **O conceito “Intersetorialidade”**: contribuições ao debate a partir do Programa Lazer e Saúde da Prefeitura de Santo André/SP. Saúde Soc. São Paulo, v.23, n.1, p.191-203, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/F6g5C7Hns7Q3kD3Tqp9LyRt/?lang=pt&format=pdf> >. Acesso em: 15 de jul. de 2022.

CHIZZOTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 5ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CRESWEL, L. J.W. **Projeto de pesquisa**: método qualitativo, quantitativo e misto. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha, 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CURY, C. R. J. O princípio da gestão democrática na educação, in: BRASIL. MEC. Gestão democrática da educação. Boletim 19 de Outubro de 2005. p. 14-19. Disponível em: <https://docplayer.com.br/336710-Gestao-democratica-da-educacao-boletim-19-outubro2005.html>. Acesso em: 10, jan. 2021.

DIONNE J; LA VILLE, C. **A construção do saber** – manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

DOURADO, L. F. **A institucionalização do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação**: proposições e disputas. Centro de Estudos Educação e Sociedade. Campinas, v. 39, nº. 143. p.477-498, 2018. Disponível.

<<https://www.scielo.br/j/es/a/n79MddNCdCz4PYQ5G7TX5nc/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 10 de jul. de 2022.

_____. **A escolha de dirigentes escolares: política e gestão da educação no Brasil.** In: Ferreira, N. S. C. (org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios.* São Paulo: Cortez, 2001.

ENCICLOPÉDIA MIRADOR INTERNACIONAL, Rio de Janeiro: Houaiss, 1987.

FARAH, M. F. S. *Policy analysis at the municipal level of government.* In: VAITSMAN J; RIBEIRO, J. M.; LOBATO, L. *Policy analysis in Brazil. Bristol: Policy Press at University of Bristol,* 2013. p. 107-118.

FRANÇA, M.; BEZERRA, M. C. (Orgs.). **Política Educacional: gestão e qualidade do ensino.** Brasília: Liber livro, 2009.

FREIRE, P; GADOTTI, M.; GUIMARÃES S. **Pedagogia: diálogo e conflito.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GADOTTI, M. **Gestão democrática com participação popular: planejamento e organização da educação nacional.** São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2013.

GONÇALVES, A.Q.; SOUZA, A.A. C.; COSTA, B.B. **Educação e legislação no município de Igarapé-Miri/Pará: afirmação ou negação de direitos?** Curitiba: Brazilian Journal of Development, a, v.7, n.4, p. 34916-34927 apr. 2021. Disponível em: <https://brazilianjournals.com>. Acesso em: 19 de fev. de 2022.

GUTIERRES, D. V. G. **Política de municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará na década de 90 e suas relações com a reforma do Estado.** Dissertação de Mestrado. Belém: Universidade Federal do Pará, 2005. Disponível em: <<http://ppgedufpa.com.br>>. Acesso em: 08 de jun. de 2022.

HOBBS, T. **Leviatã** ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil. São Paulo: Martins Fontes: 2003. Disponível em: <<https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/leviatc3a3.pdf>>. Acesso em: 13 de dez de 2021.

IBGE. **Habitantes.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/igarape-miri/panorama>>. Acesso em: 23 de fev. de 2022.

IGARAPE-MIRI. **Decreto nº 008/2021.** Disponível em: [https://igarapemiri.pa.gov.br/Portal-da-transparência/decretos municipais](https://igarapemiri.pa.gov.br/Portal-da-transpar%C3%AAncia/decretos-municipais). Acesso em: 17 de fev. de 2022.

IGARAPÉ-MIRI. **Lei municipal nº 5.115,** de 09 de dezembro de 2016.

IGARAPÉ-MIRI. **Plano Municipal de Educação.** Lei nº 5.098/2015.

IGARAPE-MIRI. **Edital 005/2018,** de 21 de junho de 2018.

IGARAPÉ-MIRI. **Sobre o município.** Disponível em: igarapemiri.pa.gov.br/o-municipio/sobre-o-municipio/. Acesso em 23 de mar. de 2022.

Indicadores da qualidade na educação / Ação Educativa, Unicef, PNUD, Inep-MEC (coordenadores). – São Paulo: Ação Educativa, 2004.

LOCKE, J. **Segundo Tratado do Governo Civil:** ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo Civil. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. Disponível em:

<<https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/locke-john-segundo-tratado-sobre-o-gov-civil.pdf>>. Acesso em: 14 de dez. de 2021.

LOTTA, G. (Org.) **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 18 de set. de 2021.

LÜCK, H. **Dimensões da gestão e suas competências**. Curitiba: Positivo, 2009. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2190198/mod_resource/content/1/dimensoes_livro.pdf>. Acesso em: 13 de nov. 2021.

___ **Avaliação Educacional: uma questão paradigmática**. RJ: Vozes, 2011.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA.1984. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto_dos_Pioneiros_Educacao_Nova.pdf>. Acesso em: 10 de jan. de 2022.

MENEZES, E. M; SILVA, E.L.da. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: UFSC/ PPGE/LED, 2000.

MENDONÇA, E. F. **Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil**. Educação & Sociedade, ano XXII, n.75, Agosto/2001 p 84-108. Disponível em: <<https://anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/NadiaPedrottiDrabach-ComunicacaoOral-int.pdf> >. Acesso em: 19 de jan. de 2022.

MENY, Y.; THOENIG, J.C. *Las políticas públicas*. Barcelona. Ed: Ariel,1992.

MESMO COM PRAZO PERTO DO FIM, APENAS 3,5% DOS MUNICÍPIO JÁ TÊM NOVO PME. Centro de Referências em Educação Integral. Disponível em:< <https://educacaointegral.org.br/reportagens/mesmo-prazo-perto-fim-apenas-35-dos-municipios-ja-tem-novo-pme>>. Acesso em: 24 de out. de 2020.

MONTESQUIEU. **Espírito das leis**. São Paulo: Livraria Martins Fontes LTDA: 2000.

MULLER,P.;SUREL,Y. **A Análise das Políticas Públicas**.Pelotas:Educat,2002.p.10-29.

OLIVEIRA, N.C.M. et al. **A democratização da gestão educacional: o desafio da institucionalização de dinâmicas democráticas na secretaria de Estado de Educação do Pará**. 3º Seminário de Educação Brasileira. Plano Nacional de Educação: Questões desafiadoras e embates emblemáticos. Educação Sociedade. CEDES, UNICAMP, Campinas, 2011.Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0427.pdf>.Acesso em: 15 de jul. de 2022.

PARÁ. Alepa. **Alepa dará título de Cidadão do Amazonas a Pinduca, o ‘Rei do Carimbó’**. Disponível em: <<https://amazonasatual.com.br/ale-dara-titulo-de-cidadao-do-amazonas-a-pinduca-o-rei-do-carimbo/>>. Acesso em: 10 de jul. de 2022.

PARÁ. Alepa. **Bordalo propõem a criação do Memorial Mestre Vieira na Fundação Cultural do Pará**. Disponível em:

<<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:xApVHNrmZ64J:https://www.alepa.pa.gov.br/noticia/>>. Acesso em: 20 jul. de 2022.

PARÁ. **Constituição do Estado do Pará** (1989). Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/243099>>. Acesso em: 13 de jun. de 2022.

PARÁ. **Plano Estadual de Educação**. Lei nº 8.186/2015. Disponível em: http://www.cee.pa.gov.br/sites/default/files/PLANO%20ESTADUAL%20DE%20EDUCA%C3%87%C3%83O06052015_0.pdf. Acesso em: 18 de fev. de 2021.

PARÁ. SEDUC. **Consulta escola** (2022). Disponível em: https://www.seduc.pa.gov.br/portal/escola/consulta_matricula/RelatorioMatriculas.php?codigo_ure=19&codigo_use=12. Acesso em: 07 de jun. de 2022.

PARO, V. H. **A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública**, 1998. Disponível em: http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2010/a_gestao_da_educacao_vitor_Paro.pdf. Acesso em: 18 de jun. de 2022.

_____ **Administração Escolar**: Introdução crítica. São Paulo: Cortez, 1999.

_____ O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: ADRIÃO T.; Oliveira R. P. de. (Orgs.). **Gestão, Financiamento e direito à educação**: Análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.

_____ **A educação, a política e a administração**: reflexões sobre a prática do diretor de escola. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 36, n.3, p. 763-778, set./dez. 2010.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ep/a/z3kMwmdfKMTGM6pb6ZKzXjt/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 13 de jul. de 2022.

_____ **Escolha e formação do diretor escolar**. Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional. Curitiba, v. 6, p. 36-50, 2011. Disponível em: <https://www.vitorparo.com.br/wp-content/uploads/2019/10/Escolha-e-formacao-de-diretores.pdf>. Acesso em: Acesso em: 27 de jan. de 2021.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PINHEIRO, M.P. **Pequeno caminho da canoa**: historiografia do município de Igarapé-Miri, Pará. 1ªed. Gurupi: Veloso.2020.

PIMENTEL, G. Glaybe Pimentel. Depoimento [mar. 2022]. Entrevistadora. Alessandra Gonçalves. Abaetetuba:UFPA,2022 .1 arquivo (58 min.). Entrevista concedida para a pesquisa sobre o Plano Municipal de Educação (Lei nº 5.098/2015).

PINDUCA RECEBE PRÊMIO E ROUBA A CENA NO PLANALTO. Gazeta Miriense *on line*. Disponível em: <<https://gazetamiriense.wordpress.com/2014/11/11/pinduca-recebe-premio-e-rouba-a-cena-no-planalto/>>. Acesso em: 13 de jul. de 2022.

QUARESMA, J.J.M. José Júnior Moraes Quaresma. Depoimento [mar. 2022]. Entrevistadora. Alessandra Gonçalves. Abaetetuba:UFPA,2022 .1 arquivo (66 min.). Entrevista concedida para a pesquisa sobre o PME (Lei nº5.098/2015).

- REZENDE, J.M. **Financiamento educacional na América Latina**: indicadores e análise de algumas experiências. Argentina: UNESCO, 2020.
- RIBEIRO, M. S.R **História da Educação brasileira**: a organização escolar, SP: Cortez, 1992.
- ROUSSEAU, J-J. **Do Contrato Social ou Princípio do Direito Político**-3ª ed. SP: Martin Claret Ltda, 2011. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/16096/material/D0%20CONTRATO%20SOCIAL%20ROSSEAU.pdf>>. Acesso em: 16 de dez. de 2021.
- SAMPIERI, R.; COLLADO, C.F. L. P.B. Metodologia de la investigación. Mexico: McGraw-HIL, 2003.
- SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. São Paulo: Autores Associados, 2014.
- SCHUMPTER, J.A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1984.
- SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos, 2ª ed. SP: Cengage Learning, 2013. Disponível em: <<https://forumturbo.org/wpcontent/uploads/wpforo/attachments/48669/6310Leonardo-Secchi-Polticas-Pblicas.pdf>>. Acesso em: 04 de dez. de 2021.
- SEVERINO, A.J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2013.
- SILVA, N. R. G. **Construindo a democratização da gestão escolar**: a democracia, a participação e a eleição de diretores em discussão. Vila Velha, Espírito Santo: Opção, 2010.
- SOUZA, A. A.C. **POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ARQUIPÉLAGO DO MARAJÓ**: A organização do ensino no município de Breves/PA. Tese (Doutorado em Educação: Currículo). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo 2012.
- SOBRINHO, J. **Reflexões sobre os planos decenais municipais de educação**. São Paulo: Vozes, 1994.
- STAMATTO, M.I.S. **A escola da ordem e do progresso (Brasil: 1889-1930)**. Revista da FAEEBA: Educação e Contemporaneidade, Salvador, v.14, n. 24, jul./dez., 2005, p.75-85.
- THOMPSON. **Senhores e caçadores**: a origem da lei negra; São Paulo: Paz e terra, 1997. p.291-437.
- VAN ZANTEN, A. **Politiques éducatives**. In: VAN ZANTE, A. (Dir.) Dictionnaire de l'éducation. Paris: Quadrige/PUF, 2008. Disponível em: <https://journals.openedition.org/ries/482>. Acesso em: 24 de mar. de 2021.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA

Gláube Antônio Sousa Pimentel

Responsável pela Diretoria de Diagnóstico, Pesquisa e Planejamento da Secretaria Municipal de Educação em Igarapé-Miri

1 - Você acha que as sucessivas substituições de prefeitos municipais pode ter causado determinadas fragmentações no processo educacional em Igarapé-Miri?

2- Faça um comentário sobre a implementação do Plano Municipal de Educação em Igarapé-Miri.

3- Há algum planejamento ou ação voltado para a implementação da meta 16 do Plano Municipal de Educação no município de Igarapé-Miri?

4- A Diretoria de Diagnóstico, Pesquisa e Planejamento pretende realizar, neste ano de 2022, alguma audiência ou avaliação do Plano Municipal de Educação?

5- Faça um comentário sobre a formação e a composição do Conselho Municipal de Educação.

APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA

José Maria dos Santos Júnior

Secretário de Finanças do Município de Igarapé-Miri

- 1- Qual é a maior dificuldade em seu trabalho como Secretário de Finanças?
- 2- Como estava a situação financeira do município quando a atual gestão assumiu o poder executivo?
- 3 - Como ocorreu a transição governamental em 2021, primeiro ano de mandato do atual governo?
- 4 - Como está sendo planejado e executado o orçamento público municipal destinado a implementação da política educacional de Igarapé-Miri?
- 5 - O senhor acha a gestão municipal democrática? Por quê?

APÊNDICE C – ROTEIRO DA ENTREVISTA

José Júnior Moraes Quaresma

Coordenador do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Públicos em Educação,
subsede Igarapé-Miri

1- Como estão sendo organizadas e realizadas as eleições diretas para a escolha dos gestores de escolas municipais?

2 - Em quantas escolas já ocorreram as eleições diretas para a escolha de gestores?
E qual é a duração do mandato dos gestores eleitos?

3 - Faça um comentário sobre a criação ou renovação de mandato em Igarapé-Miri do Conselho Municipal de Educação, Sistema Municipal de Ensino e do Fórum Municipal de Educação.

4 - O senhor participou de alguma conferência ou avaliação referente ao Plano Municipal de Educação?

5 - Você tem conhecimento de como estão sendo implementadas as metas do Plano Municipal de Educação, em particular a meta 16?

6 - Na sua opinião ocorreu algum impacto das sucessivas substituições para a implementação de políticas educacionais no município em particular o Plano Municipal de Educação.

APÊNDICE D – ROTEIRO DA ENTREVISTA

Rosinaldo do Socorro da Silva Souza

Diretor Municipal do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

1- O senhor participou da Comissão Municipal responsável pela implantação do Conselho Municipal de Educação?

2- Como foi o processo de criação e formação do Conselho Municipal de Educação em Igarapé-Miri?

3- O senhor acredita que as sucessivas substituições de prefeitos municipais prejudicaram a criação do Conselho Municipal de Educação em Igarapé-Miri?

4 – No período em que ocorreram as substituições de prefeitos municipais em Igarapé-Miri, houveram alterações no funcionamento da Secretaria Municipal de Educação?

5 – Na sua opinião essas alterações prejudicavam o funcionamento da Secretária Municipal de Educação? Por quê?