



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO

PATRÍCIA SORAYA CASCAES BRITO DE OLIVEIRA

**O INSTITUTO DAS ELEIÇÕES DIRETAS PARA DIRETOR DE ESCOLAS
MUNICIPAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM**

Belém-Pará
Janeiro/2017

PATRÍCIA SORAYA CASCAES BRITO DE OLIVEIRA

**O INSTITUTO DAS ELEIÇÕES DIRETAS PARA DIRETOR DE ESCOLAS
MUNICIPAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Pará, na linha de Pesquisa Políticas Públicas Educacionais, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

Belém-Pará

Janeiro/2017

PATRÍCIA SORAYA CASCAES BRITO DE OLIVEIRA

**O INSTITUTO DAS ELEIÇÕES DIRETAS PARA DIRETOR DE ESCOLAS
MUNICIPAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Pará, na linha de Pesquisa Políticas Públicas Educacionais, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

Defesa, em 25 de janeiro de 2017.

Banca Examinadora

Prof^a. Dr^a. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos
(Orientadora) - Universidade Federal do Pará (UFPA)
PRESIDENTE

Prof. Dr. Gilmar Pereira da Silva
Universidade Federal do Pará (UFPA)
MEMBRO

Prof^a. Dr^a Flávia Obino Corrêa Werle
A Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)
MEMBRO

Dedico este trabalho

*Aos meus filhos Rafaela e Nelson André minhas fontes de
inspiração.*

*Ao meu marido Alúcio Oliveira, companheiro e amigo.
Aos meus pais Nelson e Graça pelas orações e apoio em todo
tempo.*

*Aos meus sogros Alúcio e Glêse pelas orações.
A minha família e por uma educação emancipatória e para
todos.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, ao Senhor Jesus e ao Espírito Santo, fonte de água-viva e fé, obrigada pela sabedoria e capacidade concedidas e pela capacidade para conciliar e administrar harmonicamente meus estudos e minha família.

Agradeço a quem muito me ajudou no caminho da elaboração científica:

A minha orientadora e companheira na trajetória de construção Prof^a Dr^a Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos que sempre me mostrou que o debruçar aos livros é o caminho para construir uma vida acadêmica séria e comprometida. Obrigada professora!

Ao Prof^o Dr^o Gilmar Pereira da Silva e a Prof. Dr^a Flávia Obino Corrêa Werle (minha banca avaliadora) pelas contribuições e sugestões precisas, imprescindíveis e necessárias.

Aos professores e professoras do curso de Mestrado que tanto me ajudaram a me encontrar nesse emaranhado acadêmico.

AGRADECIMENTOS AOS FAMILIARES E AMIGOS

Ao meu pai Nelson de Almeida Brito por ter me criado com muita confiança mostrando-me que precisamos ter persistência, muito estudo e fé.

A minha querida mãe Maria das Graças Cascaes Brito por me ensinar a ser forte na busca dos meus objetivos e ser uma mulher independente e com poder de decisão, adotando posturas de amorosidade e compaixão com meus semelhantes.

Ao meu esposo querido, Aluísio Freire de Oliveira Junior, pelo companheirismo, amor e oração, és meu porto seguro e, na hora das minhas preocupações, diante de tal desafio que é escrever uma dissertação, proporcionou-me um ambiente saudável, tranquilo e harmônico em casa.

A minha querida filha Rafaela Cascaes Brito de Oliveira. Minha princesa e grande amiga, obrigada por sua existência que dá motivação e sentido em minha vida. Obrigada pelas palavras de conforto e incentivo, quanta maturidade! Que Voz linda! És expressiva, talentosa e diligente em tudo que faz.

Ao meu querido filho Nelson André Cascaes Brito de Oliveira pela inspiração e ser a razão de meu viver, quando tocava ao piano com tanta determinação e ousadia as peças de Johann Sebastian Bach. Obrigada filho!

Filhos minha luta esperançosa por uma educação e uma sociedade melhor é para que vocês possam usufruir disso, mas entendendo que é preciso continuar a luta também se posicionando e lutando.

As minhas irmãs Erika Cascaes Brito mulher forte, lutadora e mãe dedicada e Tatianne Cascaes Brito mulher firme e sempre buscando suas realizações, mãe dedicada também. Saibam que as amo e oro sempre por vocês.

Aos meus colegas Áurea Peniche, Socorro Vasconcelos, Luiz Parladim, Genilda, Cássio, Albiane, Érbio e Luiz Miguel que sempre me incentivaram e me ensinaram muito também.

A Áurea Peniche pelos momentos de estudos e principalmente pela generosidade em me auxiliar nos momentos de grandes impasses, você é especial! Deus te abençoe!

Obrigada Socorro Vasconcelos sua disposição para ajudar. Fostes incrível!

Obrigada a professora Ney Cristina pelas dicas preciosas de estudos que me ajudaram a realizar meu objetivo acadêmico.

Obrigada a Diretora de Educação da SEMEC pela liberação e concessão da licença curso.

Obrigada as minhas colegas do Conselho Municipal de Educação de Belém pelo incentivo.

Obrigada à Direção do Instituto de Ciências da Educação Prof^a Eliana Felipe pelo incentivo e por agilizar minha liberação possibilitando minha dedicação integral ao estudo.

Obrigada à Diretora e Vice-diretora da Faculdade de Educação a Prof^a Ana Tancredi e a Prof^a Selma Pena por se esforçarem em agilizar a licença curso.

Aos meus colegas de trabalho que sempre me incentivaram lutar por nossos direitos, a liberação integral para estudo é uma delas.

A todos meu muito obrigada!

RESUMO

OLIVEIRA, Patrícia Soraya Cascaes Brito de. **O INSTITUTO DAS ELEIÇÕES DIRETAS PARA DIRETOR DE ESCOLAS MUNICIPAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM**. 2017. 249 f. Dissertação (Mestrado). Instituto de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Linha de Pesquisa Políticas Públicas Educacionais. Universidade Federal do Pará. Belém, Pará. 2017.

Esta dissertação de mestrado tem como objeto de pesquisa as eleições diretas para diretores de escolas públicas municipais da Região Metropolitana de Belém (RMB). Objetiva analisar como se conformaram as eleições diretas instituídas legalmente no ordenamento jurídico em nível Federal, Estadual e Municipal, como também verificar os dilemas da natureza e institucionalidade das eleições diretas que subjazem às contradições engendradas no e pelo Estado Democrático de Direito em vigência no Brasil, com isso, analisou-se o ordenamento jurídico da Grande Belém, que dispõe sobre o instituto das eleições diretas, verificando a articulação entre os ordenamentos jurídicos nos três níveis das Unidades da Federação com foco nos municípios da RMB. A abordagem da pesquisa é qualitativa do tipo documental, pois na medida em que a análise impulsionada por uma realidade que se apresenta insatisfatória, busca-se alternativas teóricas que possibilitem reflexões e alternativas de mudança dessa realidade, analisa-se o ordenamento jurídico de cada município da RMB. O estudo revelou como o contexto histórico, sócio-econômico ocorridos nas décadas de 80, principalmente nos anos 1990 e 2000 demarcaram mudanças substanciais nas estruturas jurídicas, políticas, econômicas e sociais, no qual interferiram no processo de elaboração da legislação nas três esferas de poder, sobretudo, na municipal, decorrentes desse processo de democratização da gestão. O estudo revelou também que o instituto das eleições diretas para diretores de escola pública rivaliza com outras formas de escolha para esse cargo/função, logo, para que essa modalidade se efetive dependerá do interesse político do poder executivo constituído, já que são previstas outras formas de provimento muitas delas incompatíveis e contraditórias com o processo de democratização da escola. Mostrou-se também que a eleição direta pode, de um lado, ganhar características à democratização da escola pública, por outro, pode, dependendo de quem exercer a gestão do Poder Executivo, baseá-la no autoritarismo e de manipulação da comunidade em favor de interesses pessoais ou partidários. Finalizou-se afirmando que o fato do município instituir as eleições diretas não resolve o problema da falta de participação da comunidade na gestão da escola nem tão pouco garante um processo efetivamente democrático, mas a eleição direta pode ser um dos instrumentos importantes à democratização da gestão; entretanto, a luta está na necessidade de romper com a estrutura autoritária e rígida da escola, da Secretaria de Educação, das Prefeituras, do Estado, bem como, a comunidade articulada ao movimento de luta pela educação pública, exigindo o cumprimento das normas instituídas para efetivação do princípio constitucional da gestão democrática.

PALAVRAS-CHAVE: Eleições Diretas para Diretor de Escolas Públicas. Democratização da Gestão Escolar. Ordenamento Jurídico. Região Metropolitana de Belém.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Patricia Soraya Cascaes Brito. **THE INSTITUTE OF ELECTIONS FOR DIRECT MUNICIPAL SCHOOL DIRECTOR METROPOLITAN REGION BETHLEHEM**. 2017. 249 f. Masters dissertation. Institute of Educational Sciences. Graduate program. Line Research Educational Public Policy. Federal University of Pará. Belém, Pará. 2017.

This master's thesis aims to research the direct elections for directors of municipal public schools of the Metropolitan Region of Belém (RMB). It aims to analyze how the direct elections legally instituted in the Federal, State and Municipal legal system have been conformed, as well as verify the dilemmas of the nature and institutionality of the direct elections that underlie the contradictions engendered in and by the Democratic State of Right in force in Brazil. With this, the legal system of Greater Belém was analyzed, which deals with the institute of the direct elections, verifying the articulation between the legal systems in the three levels of the Units of the Federation analyzed. The approach of the research is qualitative of the documentary type, because to the extent that the analysis driven by a reality that presents / displays itself unsatisfactory, it is looked for theoretical alternatives that allow reflections and alternatives of change of this reality, it analyzes the legal order of each municipality Of the RMB, but does not consider the full of documents, but only the devices that deal with the dimension of democratic management and direct elections for school director. The study revealed how the historical, socio-economic context occurred in the 1980s, especially in the 1990s and 2000 marked substantial changes in legal, political, economic and social structures, in which they interfered in the process of drafting legislation in the three spheres of power Resulting from this process of democratization of management. The study also revealed that the institute of the direct elections for directors competes legally with other forms of choice for this position / function, so that this modality takes effect will depend on the political interest of the constituted executive power, since other forms of provision are foreseen Many of them incompatible and contradictory to the democratization process of the school. It also showed that direct election can, on the one hand, gain characteristics for the democratization of the public school, on the other, it can, depending on who exercises management, base it on authoritarianism and manipulate the community in favor of personal or partisan interests. It was concluded that the fact that the municipality establishes direct elections does not solve the problem of the lack of participation of the community in the management of the school nor does it guarantee an effectively democratic process, but direct election can be one of the important instruments for the democratization of management ; However, the struggle is in need of breaking with the authoritarian and rigid structure of the school, the Secretariat of Education, the Prefectures, and the State, as well as the community articulated to the struggle for public education, demanding compliance with the norms established for Effectiveness of the constitutional principle of democratic management.

KEYWORDS: Direct Election for School Principal. Democratization of School Management. Metropolitan Region of Belém.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	Região Metropolitana de Belém	31
Mapa 2	Estado do Pará por Mesorregião	33
Mapa 3	Município de Belém/PA	146
Mapa 4	Município de Ananindeua/PA	155
Mapa 5	Município de Benevides/PA	163
Mapa 6	Município de Marituba/PA	168
Mapa 7	Município de Santa Bárbara do Pará	172
Mapa 8	Município de Santa Isabel do Pará	176
Mapa 9	Município de Castanhal/PA	180

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Faixa de Desenvolvimento Humano	39
----------	---------------------------------	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Índices do IDHM de 2010 dos municípios da RMB	39
Quadro 2	PIB <i>per capita</i> para 2013 dos municípios da RMB	40
Quadro 3	Projeções para o IDEB Brasil dos anos 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015	42
Quadro 4	Resultado final do Censo Escolar 2012.	44
Quadro 5	Resultado final do Censo Escolar 2013.	46
Quadro 6	Resultado final do Censo Escolar 2014.	47
Quadro 7	Ordenamento legal em nível Federal. CF/1988, LDB/1996, PNE/2014.	119
Quadro 8	Ordenamento jurídico do Estado do Pará. CE/1989, LCE/1991, PEE/2010 e 2014, Lei específica para eleições diretas para diretores escolares/2014.	137
Quadro 9	Ordenamento jurídico do município de Belém/PA. LOM/1990. PD/2008. Estatuto do Magistério/1991. PME/2015. Lei que cria o SME/1994.	147
Quadro 10	Ordenamento jurídico do município de Ananindeua/PA. LOM/1990. PD/2006. PCCR/2005, 2006, 2009 e 2011. PME/2015. Lei que cria o SME/2005.	155
Quadro 11	Ordenamento jurídico do município de Benevides/PA. LOM/1990. PD/2006. PME/2015.	164
Quadro 12	Ordenamento jurídico do município de Marituba/PA. LOM/1997. PD/2007. PCCR/2007. PME/2015. Lei que cria o SME/2012.	168
Quadro 13	Ordenamento jurídico do município de Santa Bárbara do Pará. LOM/2012. PL que aprova o PD/2006. PME/2015.	173
Quadro 14	Ordenamento jurídico do município de Santa Isabel do Pará. LOM/1990. PD/2006. PME/2015. Lei que cria o SME/2007	177
Quadro 15	Ordenamento jurídico do município de Castanhal/PA. LOM/2010. PD/2006. PCCR/2012. PME/2015. Lei que cria o SME/2012. Resolução que ampara as eleições diretas para diretores/2015.	180

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Mesorregiões do Estado do Pará por extensão territorial (Km ²).	34
Gráfico 2	Mesorregiões do Estado do Pará estimativa populacional IBGE/2015.	34
Gráfico 3	Mesorregião Metropolitana de Belém estimativa populacional IBGE/2015.	35
Gráfico 4	Dados populacionais absolutos – estimativa – IBGE/2015. Dados comparativos da RMB e demais municípios da Mesorregião Metropolitana de Belém.	36
Gráfico 5	IDEB observado do 5º ano do Ensino Fundamental da RMB.	43
Gráfico 6	Resultado final do censo escolar 2012, 2013 e 2014, somatória dos municípios da RMB.	49
Gráfico 7	Trabalhos publicados nas reuniões nacionais da ANPED no período de 2005 a 2015.	60

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABMES	Associação Brasileira de Mantenedores de Ensino Superior
ABRAES	Associação Brasileira de Empreendedorismo Social
ADI	Ações Diretas de Inconstitucionalidade
ALEPA	Assembleia Legislativa do Estado do Pará
ANACEU	Associação Nacional dos Centros Universitários
ANDES	Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANPOCS	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
APAES	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APEPA	Associação de Professores do Estado do Pará
<i>Apud</i>	Citado por
Art	Artigo
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
CAE	Conselho de Alimentação de Santa Isabel do Pará
<i>Caput</i>	Parte superior; cabeça, capítulo
CBEs	Conferências Brasileiras de Educação
CE	Constituição Estadual
CEB	Câmara de Educação Básica
CEDENPA	Campanha Nacional pelo Direito à Educação - Comitê Pará Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará
CEDES	Centro de Estudos de Direito Econômico e Social
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEI	Câmara de Educação Infantil
CENPEC	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação Cultura e Ação Comunitária
CESUPA	Centro Universitário do Estado do Pará
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CMFUNDEB	Conselho Municipal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
CMM	Câmara Municipal de Marituba
CMV	Câmara Municipal dos Vereadores
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONDAC	Conselho Municipal dos Direitos da Criação e do Adolescente
CONFENEN	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CONTEE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino
CRIE	Centro de Referência em Inclusão Gabriel Lima Mendes
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CUT	Central Única dos Trabalhadores

DANC	Diário da Assembleia Nacional Constituinte
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DEM	Partido Democratas
DOE	Diário Oficial do Estado
DOM	Diário Oficial do Município
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
<i>Education for all</i>	Educação para todos
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FAPERJ	Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
FCC	Fundação Carlos Chagas
FEE	Fórum Estadual de Educação
FEIPA	Fórum de Educação Infantil do Pará
FENAPAES	Fundação Nacional das Apaes
FENEIS	Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos
FENEP	Federação Nacional das Escolas Particulares
FEP	Fundação Educacional do Pará
FEPEP	Federação Paraense de Professores do Estado do Pará
FEPPEP	Federação dos Profissionais da Educação Pública do Pará
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisa e Financiamento de Educação
FMAE	Fundação Municipal de Assistência ao Estudante
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNCE	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNBOSQUE	Fundação Escola Bosque
G8	Grupo dos oito países mais ricos ou poderosos do mundo
GABS	Gabinete da Secretária de Educação
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GEAM/UFPA	Grupo de Estudos Afro-Amazônico
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDESP	Instituto de Desenvolvimento econômico, social e ambiental do Pará
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
<i>Impeachment</i>	Impugnação de mandato
<i>In Memoriam</i>	Em memória
INCT	Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPVA	Imposto de Propriedade de veículos Automotores
KM ²	Quilômetro quadrado
LC	Lei Complementar
LCE	Lei Complementar Estadual
LCF	Lei Complementar Federal
LCM	Lei Complementar Municipal
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

<i>Locus</i>	Lugar
LOM	Lei Orgânica do Município
MALUNGU	Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MMB	Mesorregião Metropolitana de Belém
MPE	Ministério Público do Estado do Pará
n.	Número
NEP	Núcleo de Educação Popular Raimundo Reis
NR	Nova Redação
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organizações das Nações Unidas
p.	Página
PA	Pará
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCCR	Plano de Cargos, Carreira e Remuneração
PD	Plano Diretor
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PEE	Plano Estadual de Educação
<i>Per capita</i>	Por pessoa
PFL	Partido Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POP	População
PP	Partido Progressista
PPGED	Programa de Pós-Graduação em Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PROIFES	Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico
PSD	Partido da Social Democracia
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
<i>Rationalis</i>	Racionalidade
<i>Ranking</i>	Posição

RJU	Regime Jurídico Único
RMB	Região Metropolitana de Belém
s. d.	Sem data
s. p.	Sem paginação
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SBS	Sociedade Brasileira de Sociologia
SEDUC	Secretaria de Estado de Educação
SEE	Sistema Estadual de Educação
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SEMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Belém
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESI	Serviço Social da Indústria
SIFUMSIPA	Sindicato dos Funcionários Públicos de Santa Isabel do Pará
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação
SINEPEPA	Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Pará
SINPRO	Sindicato dos Professores da Rede Particular de Ensino
SINTEPP	Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública do Pará
Sistema S	Conjunto de Organizações e Entidades Corporativas voltadas a Formação Profissional, Assistente Social, Consultorias, Pesquisa e Assistência Técnica
<i>Site</i>	Lugar ou Sítio
<i>Slogan</i>	Propaganda
SME	Sistema Municipal de Educação
SRI	Secretaria de Relações Institucionais
<i>Status quo</i>	Estado ou Circunstância que algo ou alguém
STF	Supremo Tribunal Federal
<i>Stricto sensu</i>	Sentido Restrito
TCH	Teoria do Capital Humano
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNCME	União dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIPOP	Instituto Universidade Popular

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	
1.1 Motivos da pesquisa.....	
1.2 O lugar da pesquisa e sua caracterização.....	
1.3 Do objeto, problema e objetivos da pesquisa.....	
1.4 O Trajetória teórico-metodológica percorrida.....	41
2 A CONFORMAÇÃO POLÍTICO-ECONÔMICA DO ESTADO E A LÓGICA MERCADOLÓGICA E SUAS INTERFERÊNCIAS NA LEGISLAÇÃO E NAS FORMAS DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E PARAENSE.....	
2.1 DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO: AS RELAÇÕES DE PODER E OS PRINCÍPIOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	
2.2 PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA: ENTRE O IDEAL E O REAL.....	
2.3 INGERÊNCIA DA LÓGICA MERCADOLÓGICA COMO PARÂMETRO PARA A GESTÃO ESCOLAR.....	
2.4 CENÁRIO ECONÔMICO-SOCIAL DA RMB: DESAFIOS À GESTÃO ESCOLAR.....	
3 O INSTITUTO DAS ELEIÇÕES DIRETAS COMO FORMA DE PROVIMENTO PARA O CARGO/FUNÇÃO DE DIRETOR ESCOLAR: DILEMAS, CONTRADIÇÕES E LIMITES.....	
3.1 O INSTITUTO DAS ELEIÇÕES DIRETAS PARA DIRETORES ESCOLARES NO BRASIL E NO ESTADO DO PARÁ: CONQUISTA DE DIREITOS OU ESTRATÉGIA DE MANIPULAÇÃO DO PODER.....	
3.2 MODALIDADES DE PROVIMENTO AO CARGO/FUNÇÃO DE DIRETORES DE ESCOLAS PÚBLICAS NO BRASIL E NO ESTADO DO PARÁ.....	
3.3 ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E PARAENSE E OS PRINCÍPIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: LIMITES E CONTRADIÇÕES.....	
4 AS ELEIÇÕES DIRETAS PARA DIRETORES ESCOLARES NA RMB: DESAFIOS À DEMOCRATIZAÇÃO.....	

4.1 O INSTITUTO DAS ELEIÇÕES DIRETAS NA LEGISLAÇÃO DE BELÉM E ANANINDEUA.....

4.2 O INSTITUTO DAS ELEIÇÕES DIRETAS NA LEGISLAÇÃO DE BENEVIDES, MARITUBA E SANTA BÁRBARA DO PARÁ.....

4.3 O INSTITUTO DAS ELEIÇÕES DIRETAS NA LEGISLAÇÃO DE SANTA ISABEL DO PARÁ E CASTANHAL.....

CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS.....

APÊNDICES

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado da pesquisa realizada no curso de Mestrado em Educação, da linha de pesquisa Políticas Públicas Educacionais, vinculada ao Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED), da Universidade Federal do Pará (UFPA).

A pesquisa analisa o instituto das eleições diretas para o cargo/função de diretor escolar, demonstrando como ele se efetivou em meio às intensas lutas pela redemocratização do país, principalmente a partir da década de 80. Ressalta-se, porém, que alguns Estados, na década de 60, tiveram experiências isoladas de eleições para diretores nas escolas públicas, mas com precária visibilidade no país. Dessa forma, as eleições diretas foram construídas a partir das conquistas dos movimentos sociais e de educadores ampliando-se essa prática para muitos Estados e Municípios ao longo dos anos de 1980, 1990 e nos anos 2000, efetivando-se, inclusive, na forma de lei.

As lutas aqui referidas se deram por meio de forças antagônicas promovidas, de um lado, pelos movimentos sociais e de educadores, sindicatos e outros. Tais manifestações apresentavam um sentimento de resistência contra as ideias neoliberais para que se consolidasse uma democracia participativa no país. Almejava-se que os direitos sociais fossem amplos e claramente evidenciados, tanto no plano legal, como na prática das políticas públicas, sobretudo as sociais.

Por outro lado, havia um esforço para que se consolidasse um projeto de sociedade, no qual o poder hegemônico das elites políticas e econômicas (nacionais e internacionais) mantivesse o *status quo*. Assim, haveria sustentação e propagação de uma ideologia onde a democracia ganharia contornos contraditórios e paradoxais que mais favorecem a implementação de ações que pouco colaborariam para a efetivação e consolidação dos direitos comuns a todos. Dentre eles, os educacionais, confirmando um Estado Democrático que mais reforça a perda de direitos.

Nesse patamar, o estudo nos ajuda a compreender as eleições diretas como uma modalidade de provimento¹ ao cargo/função para diretor escolar, mas que por si só não dá conta da democracia efetiva no âmbito da escola. Isso porque, de um lado, a eleição direta pode ganhar contornos em favor da democratização participativa da escola pública, mas, por outro, pode lançar as bases para uma gestão autoritária e de

¹ “Provimento [...] ato administrativo constitutivo hábil a promover o ingresso no cargo” (MAZZA, 2013, p. 418). Fonte: <http://www.fkb.br/biblioteca/Arquivos/Direito/MANUAL-DE-DIREITO-ADMINISTRATIVO-3-%20Alexandre%20Mazza--Ed-2013-.pd>. Acesso em: 1 nov. 2016.

manipulação da comunidade em favor de partidos, grupos políticos ou pela manutenção de uma educação preocupada somente com o cumprimento de metas e objetivos estéreis e distantes do propósito e finalidade educativa para o desenvolvimento integral do ser humano.

Diante disso, para um primeiro momento, desmembrou-se a introdução em tópicos para facilitar e dar destaque aos seguintes itens: os motivos para realizar esse estudo, o lugar da pesquisa e sua caracterização, o objeto e problema de pesquisa, a trajetória teórico-metodológica percorrida e os documentos selecionados para análise. Para tanto, o item a seguir trata dos motivos que ajudaram a decidir os rumos da pesquisa e que deram sustentação para a construção do objeto desta dissertação.

1.1 MOTIVOS DA PESQUISA

Três motivos impeliram a autora para o desenvolvimento desse estudo. O primeiro refere-se à experiência profissional na Educação Básica, desde 1995 até a atualidade. Nos sete primeiros anos quando atuou na função de diretora de escola vinculada ao Sistema Público de Ensino no município de Belém do Pará.

Ingressou na rede primeiramente por meio de seleção aberta (currículo e entrevista), porém, no ano seguinte, prestou concurso público, sendo chamada a tomar posse ao cargo técnico pedagógico (administradora escolar) no ano de 1997.

A partir do concurso público, participou de um processo seletivo e dois eleitorais. Em todas essas etapas – seletivas e eletivas – obteve resultado que a fez permanecer como diretora, atuando, em tempos distintos, em três escolas do município de Belém.

Das atividades desenvolvidas destaca-se a organização do trabalho pedagógico e administrativo, a organização de processos eletivos para conselhos escolares, e, em conjunto com o Conselho Escolar, participação na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP), Regimento Escolar e gestão dos recursos públicos vinculados ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE²).

² O PDDE foi criado no ano de 1995 tem por “finalidade dar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e para as escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público” ([s. p.]). (Fonte: <http://www.fn.de.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>). Acesso em: 17 mar. 2016.

A experiência na função de diretora permitiram-na conhecer a escola pública por dentro, na relação direta com os sujeitos que compõem a escola (professores, funcionários operacionais e administrativos, pais e responsáveis dos alunos e os alunos).

A experiência como candidata à diretora escolar trouxe o enfrentamento das etapas do processo eleitoral, como campanha, defesa da proposta de trabalho discutida entre candidatos com a interlocução dos segmentos da comunidade escolar, apuração, posse e efetivação na função de diretora. Desse modo, pode conhecer e vivenciar a escola pública, experimentando seus limites e possibilidades, caminhos e descaminhos, sobretudo na difícil missão de tentar conciliar as demandas da comunidade escola e da Secretaria de Educação que, muitas vezes, são inconciliáveis.

Corroborando com as análises de Paro (2015) “o diretor ocupa uma posição não apenas estratégica, mas também contraditória na chefia da escola [...]” (p. 22). Portanto, investido de responsabilidades e atribuições, muitas vezes vivencia situações contraditórias na realidade escolar. Nesse caso, a escola atenua sua autonomia por imposições do Poder Executivo o qual interfere em tomadas de decisões que deveriam partir da escola. Todavia, elas vêm de cima para baixo, sem discussões ou qualquer possibilidade de diálogo.

Tais contradições na relação de gestão entre escola e Secretaria de Educação, segundo Paro (2015) merecem “[...] maior número de análises e estudos aprofundados [...]” (p. 22). O autor em relevo ainda revela que:

Investido na direção, ele concentra um poder que lhe cabe como funcionário do Estado, que espera dele cumprimento de condutas administrativas nem sempre (ou quase nunca) coerentes com objetivos autenticamente educativos. Ao mesmo tempo é o responsável último por uma administração que tem por objeto a escola, cuja atividade-fim, o processo pedagógico, condiciona as atividades-meio e exige, para que ambas se desenvolvam com rigor administrativo, determinada visão de educação e determinadas condições materiais de realização que não lhe são satisfatoriamente providas quer pelo Estado quer pela sociedade de modo geral (PARO, 2015, p. 43).

As atividades-meio, como revela Paro (2015), são as atividades administrativas e pedagógicas que devem favorecer as atividades-fim, isto é, a atividade de ensino. Elas articulam e mobilizam a comunidade escolar de forma que as tomadas de decisão atuem prioritariamente para fins da aprendizagem dos estudantes. De acordo com essa concepção, as situações vivenciadas, quando investida na função de diretora, contribuíram no sentido de despertar seu interesse para pesquisar sobre as eleições

diretas para diretores de escolas públicas, no sentido de perceber como as formas de escolha do diretor podem interferir no contexto educativo.

O processo de escolha do diretor da escola (como será demonstrado nesse estudo) incluem várias modalidades e, uma delas, é a indicação direta do Poder Executivo, essa modalidade decorre sem que a comunidade escolar sequer participe desse processo. O estudo mostrou que essa prática está amparada legalmente no ordenamento jurídico dos municípios que compõe a Região Metropolitana de Belém (RMB), que é o *locus* deste trabalho como será caracterizado.

Assim sendo, as inquietações em relação ao tema surgiram a partir de dois movimentos de eleições em tempos distintos e paradoxais. O primeiro movimento foi encaminhado pela Secretaria Municipal de Educação (SEMEC) de Belém, na gestão do governo do Partido da Frente Liberal (PFL), no período de 1993 a 1996; o segundo ocorreu quando o processo eleitoral para diretores foi conduzido pela SEMEC de Belém, no governo do Partido dos Trabalhadores (PT), no período de 1997 a 2002.

No primeiro momento, o processo eleitoral, amparado pela Lei n. 7.722³, de 07 de julho de 1994, regulamentado pela Portaria Complementar do Gabinete (GABS)/SEMEC n. 762, de junho de 1996, combinava a avaliação técnica realizada pelo executivo – SEMEC – e o processo de eleição realizado pela comunidade escolar, conforme o *caput* do artigo (Art.) 16, que diz:

Os Diretores de Escolas serão constituídos em duas fases integradas, sendo a primeira um **processo seletivo técnico** destinado a averiguar os conhecimentos relativos à competência formal implicada no projeto pedagógico próprio, e a segunda um **processo eletivo** do qual participarão docentes, técnicos e funcionários da escola, mais os respectivos pais dos alunos, sendo os votos paritários (BELÉM (PA), 1994, [s. p.], grifo nosso).

Contudo, a eleição somente se efetivava quando a escola apresentava inscrição de no mínimo dois candidatos, como estabelecido no Parágrafo único do Art. 16 que diz: “Não ocorrendo o número mínimo de 2 (dois) candidatos em qualquer escola, o Diretor será nomeado pelo Secretário Municipal de Educação, com o mandato previsto no Art. 18” (BELÉM (PA), [s. p.], 1994).

O segundo processo eleitoral estabelecido por ato normativo baixado pelo Conselho Municipal de Educação (CME) – a Resolução CME n. 010, de 21 junho de 2001 – estabeleceu a “[...] eleição de diretores das escolas da Rede Municipal de

³ Lei ainda em vigor.

Educação de Belém” (BELÉM (PA), 2001, p.35) e desconsiderou o processo seletivo que antecedia o eleitoral, diferenciando-se no formato dos procedimentos e no conteúdo em comparação à Lei n. 7.722/1994. A Resolução deixa claro que o Conselho Escolar deve responsabilizar-se por conduzir o pleito. Ao final de todas as etapas da eleição, encaminharia oficialmente, à SEMEC, o nome do diretor eleito para os procedimentos legais a serem baixados pelo Prefeito, que deveria nomear o diretor escolhido pela comunidade escolar.

A Resolução CME n. 010/2001, em seu Art. 7º determinou que as etapas da eleição fossem regidas pelo Regimento Eleitoral, que deve ser elaborado pelo Conselho Escolar e aprovado em assembleia geral pela comunidade escolar. O texto legal diz:

O regimento eleitoral deverá ser elaborado pelo Conselho Escolar, aprovado em Assembléia Geral e versar sobre composição e competências da comissão eleitoral, regras complementares para o desenvolvimento do processo e normas de campanha (BELÉM (PA), 2001).

Assim sendo, o Conselho Escolar conduzia o pleito, sob a supervisão do CME e da SEMEC. Esta última como responsável para dar as condições infraestruturais ao pleito (papel, impressão, urnas etc.). O diretor eleito cumpria mandato de dois anos e poderia ser reconduzido, se reeleito, por igual período. A partir da posse, a SEMEC era informada oficialmente do resultado final, seguindo as regras estabelecidas pela referida resolução, já que, segundo Guedes (2007):

Esta Resolução revogou as Portarias anteriores da SEMEC e passou a se constituir na norma máxima do sistema para a condução da eleição dos diretores(as), além de definir as novas funções e atribuições dos dirigentes (p. 149).

Evidencia-se que ambos os processos eleitorais se diferem, tanto no conteúdo como na forma. No conteúdo, porque a primeira Lei, ainda em vigor em Belém, estabeleceu duas fases integradas – a seletiva e a eletiva. Portanto, para a escolha do diretor, a SEMEC conduzia o processo seletivo por meio de banca avaliadora e o Conselho Escolar direcionava a eleição na escola. A referida Lei prevê o mandato do diretor para três anos, podendo ser reconduzido por igual período, desde que reeleito. Já a Resolução do CME, revogada em 2005, somente previa o processo eletivo como opção de escolha do diretor, com mandato para dois anos, mas que poderia ser reconduzido por igual período, desde que reeleito.

Em relação à forma, o processo de eleição se diferenciava basicamente no papel desempenhado pela SEMEC, pois a Lei determinou sua participação e condução em todo o processo eleitoral – diferentemente da Resolução – que delegava a responsabilidade ao Conselho Escolar para conduzir o pleito, embora não estabelecesse impedimento da participação daquela no processo.

A Resolução CME n. 010/2001 foi revogada no ano de 2005. Posteriormente, a SEMEC, retomou, exclusivamente, os procedimentos da Lei n. 7.722, de 7 de junho de 1994, sob alegação da incompatibilidade daquela Resolução com a Lei Municipal, ainda em vigor. A justificativa amparava-se no argumento de que tal Resolução contrariava em conteúdo e forma o processo eletivo, o que era um fato. Considerou-se também o argumento da hierarquia das leis⁴, já que uma Resolução teria menor valor que uma Lei Municipal, conforme subscreve Soares, R. (2007):

Cada Estado tem uma Constituição própria, e um conjunto de leis estaduais, que deve se enquadrar nas federais. Da mesma forma, os Municípios, ao elaborar suas leis orgânicas e as demais leis, devem conformá-las de modo a não contrariar a Lei Estadual e a Federal [...] (p. 6).

É bem verdade que mesmo com a coexistência de ambas as legislações até o ano de 2005, tanto o governo do PFL, como do PT praticaram pelo menos duas modalidades de escolha para diretor escolar na rede pública municipal: as eleições diretas e a indicação.

Após a experiência na escola como diretora, a pedido⁵, solicitou exoneração da função em 2001. Em 2003, iniciou uma experiência na função técnica como assessora da Câmara de Educação Infantil (CEI), no Conselho Municipal de Educação de Belém/PA. Nesse Órgão, desempenhou⁶, dentre outras atribuições, o acompanhamento de processo eleitoral para diretores e Conselhos Escolares – debates e processo eleitoral propriamente dito. Ademais, participou de atividades de formação continuada para

⁴ Hierarquia legal, depois da Constituição [...] as Emendas à Constituição integram-se à mesma e, portanto, continuam ocupando o primeiro grau da hierarquia das leis com a Constituição de que fazem parte. Em hierarquia similar à da Constituição, porém em jurisdição própria estão as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios, estas funcionando à semelhança de uma Constituição para o Município (SOARES, R., 2007, p. 3). [...] a hierarquia das leis no Brasil. 1. Constituição 2. Emenda a Constituição 3. Lei Complementar 4. Lei Ordinária ou Código ou Consolidação 5. Lei Delegada 6. Decreto Legislativo 7. Resolução 8. Decreto 9. Instrução Normativa 10. Instrução Administrativa 11. Ato Normativo 12. Ato Administrativo 13. Portaria 14. Aviso [...] (SOARES, R., 2007, p. 6).

⁵ Amparada pelo Art. 44 da Lei n. 7.502, de 20 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Belém (BELÉM (PA), 1990b).

⁶ A autora ainda atua na função de assessora técnica no Conselho Municipal de Educação desde 2003 até os dias atuais e encontra-se em licença curso por um período de dois anos.

conselheiros escolares e diretores de escola, com temáticas voltadas para a atuação do gestor na escola; como a avaliação e instrução de processos de credenciamentos de entidades mantenedoras e autorização⁷ de funcionamento dos cursos ofertados nas escolas que compõem o Sistema Municipal de Ensino (SME), dentre outras atividades.

A atuação como técnica a fizeram conhecer e vivenciar a escola de fora para dentro na relação com os setores que constituem o SME, a Secretaria de Educação, o Conselho de Educação e o grupo gestor das escolas, seja os Conselhos Escolares, diretores ou coordenação pedagógica.

Diante disso, o primeiro motivo para o desenvolvimento do estudo é o profissional, pois, considerando a realização da pesquisa, ansiou em um melhor preparo para atuar profissionalmente, como pesquisadora, professora e técnica, tanto na Educação Básica, como no Ensino Superior. Já que a vivência e a experiência do magistério e do processo acadêmico-científico, no trabalho e nos cursos de pós-graduação, principalmente o *stricto sensu*, não se desvinculam, encontram complementaridade e suporte para uma atuação mais consistente e fundamentada.

O segundo motivo é o acadêmico e centrou-se no interesse de complementaridade de estudos. No período de 2007 a 2008, participou do curso de especialização em Gestão Governamental na Escola de Governo em convênio com o Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA), o qual proporcionou-a reflexões e debates sobre orçamento público, gestão pública e gestão educacional. Coursou, também, a especialização em Políticas de Gestão e Financiamento da Educação promovida pela UFPA, no período de 2009 a 2010. De certo que a oportunidade de discutir sobre Estado, políticas públicas, gestão pública etc., colaborou para traçar um arcabouço teórico nos cursos citados e, sobretudo, ao ingressar no curso *stricto sensu* em Políticas Públicas Educacionais proporcionaram-na a iniciação como pesquisadora na área.

O motivo social concentrou-se na possibilidade desta pesquisa servir de conteúdo para debates e reflexões – entre professores, diretores, comunidade escolar em geral e instâncias da gestão educacional – sobre estudos referentes à importância da democratização da gestão nas escolas públicas, podendo as eleições diretas serem um de seus instrumentos.

⁷ A organização de processos tem seu fundamento principal nas Resoluções do CME de n. 038, de 3 de dezembro de 2008 e de n. 022, de 28 de novembro de 2012. O dispõe sobre a organização da Educação Básica da Rede Municipal de Ensino de Belém (BELÉM (PA), 2008b) e a segunda estabelece os critérios para o credenciamento e autorização de funcionamento das unidades de ensino integradas ao Sistema Municipal de Ensino de Belém (BELÉM (PA), 2012).

Esse tema é atual e desafiador. Atual porque ainda não foi plenamente experimentado no âmbito da escola pública municipal e estadual, mesmo com a inserção no ordenamento jurídico brasileiro, conquistado por meio das lutas, debates e discussões nas décadas de 80 e 90 que resultaram na elaboração da CF/1988 até a LDB/1996, e, nos anos 2000, foi novamente estabelecida como meta a ser alcançada no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014, ainda que esse instrumento não mencione a eleição direta como forma de escolha do diretor da escola, o plano evidencia, na Estratégia 19.1, que, para a nomeação dos diretores de escola, devem ser considerados os critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar.

Este estudo mostra como esse tema foi e é muito debatido, sendo ora defendido ou repellido pelas instâncias de poder e pelas instâncias representativas na escola. Esta pesquisa é desafiadora, porquanto está colocada na e pela sociedade como um elemento marcado, em tese, como um processo que pode mudar a realidade da escola pública brasileira, especialmente se considerar a construção teórica e ideológica anunciada no ordenamento jurídico Federal, Estadual e Municipal, marcada, muitas vezes, por lutas representativas ou imposições nacionais e internacionais, tornando-se mais evidente a partir da conformação do Estado brasileiro à ideologia neoliberal.

Dito isso, é possível afirmar que tanto a experiência profissional como os estudos desenvolvidos (sobretudo a partir do ingresso no curso de mestrado acadêmico na UFPA) permitiram-na desenvolver análises capazes de perceber a realidade educacional da Rede Municipal de Ensino Público da RMB, como também pensar e repensar como é possível democratizar a escola a partir da configuração do Estado brasileiro e, dessa forma, poder assumir uma postura crítica. Hoje, isso é indispensável, pois, o Estado apresenta uma dimensão necessária para conferir a todos o direito a uma educação que promova emancipação, respeito à vida e a dignidade humana, mas isso é um processo em construção, articulado e coletivo.

1.2 O LUGAR DA PESQUISA E SUA CARACTERIZAÇÃO

Esse item apresenta a RMB como o lugar onde a pesquisa foi realizada. Está localizada no Estado do Pará. Esse Estado, que é o segundo⁸ em extensão territorial do

⁸ Informações disponíveis em: <http://www.pa.gov.br/O_Para/opara.asp>. Acesso em: 6 jul. 2016.

País, com área de 1.248.042,515 km², é o mais populoso da região Norte. Segundo estimativa populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2015, calculam-se cerca de 8.175.113 habitantes. É formado por cento e quarenta e quatro municípios e três regiões metropolitanas: a Região Metropolitana de Belém (também chamada de Grande Belém), a Região Metropolitana de Marabá (RMM) e a Região Metropolitana de Santarém (RMS).

No Estado do Pará, assim como nos demais Estados brasileiros, a divisão⁹ regional foi estabelecida pelo IBGE¹⁰, o qual desenvolveu uma única divisão com o intuito de divulgar estudos estatísticos comparativos. Assim sendo, os municípios foram agregados em mesorregiões¹¹ e microrregiões¹². Todavia, diferem da composição das regiões metropolitanas como será identificado.

Para a definição da divisão regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas, segundo Figueiredo (2010), na década de 90, foram considerados os “[...] conceitos e métodos geográficos renovados, reveladores da importância crescente da articulação econômica e da estrutura urbana na compreensão do processo de organização do espaço brasileiro” (p. 52). Desta maneira, essas divisões são resultantes da ideia de região e da permanente reestruturação, “acompanhando o aprofundamento das forças capitalistas e expansão de suas redes de articulação física, técnica e política sobre o território brasileiro” (FIGUEIREDO, 2010, p. 52).

⁹ “A aprovação final da nova Divisão Regional em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas foi efetuada em Seminário realizado pelo Departamento de Geografia em 22 de novembro de 1988, [...] essa divisão Regional do Brasil foi aprovada pela Presidência do IBGE através da Resolução PR-51 de 31 de julho de 1989, publicada no Suplemento do boletim de Serviço da Instituição n. 1.763 semanas 927 a 931, Ano XXXVIII de circulação interna” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1990a, p. 5).

¹⁰ “Os estudos da Divisão Regional do IBGE tiveram início em 1941 [...] O objetivo principal de seu trabalho foi de sistematizar as várias ‘divisões regionais’ que vinham sendo propostas, de forma que fosse organizada uma única Divisão Regional do Brasil para a divulgação das estatísticas brasileiras. A Divisão Regional do Brasil em mesorregiões, partindo de determinações mais amplas a nível conjuntural, buscou identificar áreas individualizadas em cada uma das Unidades Federadas, tomadas como universo de análise e definiu as mesorregiões com base nas seguintes dimensões: o processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial” Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm?c=1>. Acesso em: 11 nov. 2016.

¹¹ Mesorregião é “uma área individualizada em uma unidade da federação que apresenta formas de organização do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões: o processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial [...]” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1990a, p. 8).

¹² A Microrregião faz parte das “[...] mesorregiões que apresentam especificidades quanto à organização do espaço [...] essas especificidades referem-se à estrutura de produção agropecuária, industrial e extrativismo mineral ou pesca” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1990a, p. 8).

Segundo Silva, Lopes e Oliveira ([s. d.]) os municípios foram agrupados levando em consideração a organização das mesorregiões pela similaridade econômica, social e política, já as microrregiões se organizaram considerando a estrutura de produção de cada comunidade econômica. Contudo, a preocupação na divisão em mesorregiões, microrregiões ou mesmo nas regiões metropolitanas ocorreu, sobretudo, para atender aos interesses políticos e mercadológicos dos fortes grupos econômicos e políticos do Estado.

Já a formação das regiões metropolitanas no Brasil, conforme o §3º, Art. 25, da Constituição Federal (CF) de 1988, não é obrigatória, mas, cabe aos Estados, quando assim decidem, organizá-las. O referido dispositivo legal diz que:

Os Estados organizam-se e regem-se pelas **Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição:**

...

§ 3º Os Estados **poderão**, mediante lei complementar, **instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões**, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988a, [s. p.], grifo nosso).

Os critérios específicos para a instituição e gestão das respectivas regiões metropolitanas objetivam unificar a organização, planejamento e execução das ações públicas de interesse comum entre os municípios que os compõem. No Estado do Pará, isso se encontra amparado na Constituição Estadual (CE) do Pará, de 5 de outubro de 1989, no § 2º, do Art. 50, que diz:

O Estado **poderá**, mediante lei complementar, **instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões**, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de **interesse comum** (PARÁ, 1989, p. 22, grifo nosso).

Nesses termos, a formação da região metropolitana, em tese, deveria atender aos requisitos legais (no mínimo agrupando os municípios limítrofes). Todavia, a definição da RMB dependeu muito mais da articulação política entre o governo do Estado e Municípios que aos requisitos legais definidos pela CE/1989, daí porque nem todos os municípios que são limítrofes e/ou têm semelhantes condições econômicas, sociais etc. estão inseridos na RMB.

Diante disso, optou-se realizar comparações entre as mesorregiões do Estado do Pará (Mapa 1) e delas com a RMB, para evidenciar as discrepâncias territoriais e

populacionais como forma de apontar suas características. Assim sendo, a afirmação de Silva, Lopes e Oliveira ([s. d.], p. 199) é que o Estado do Pará está dividido em “seis mesorregiões e vinte e duas microrregiões”, atendendo o que determina o Art. 25, da CF/1988.

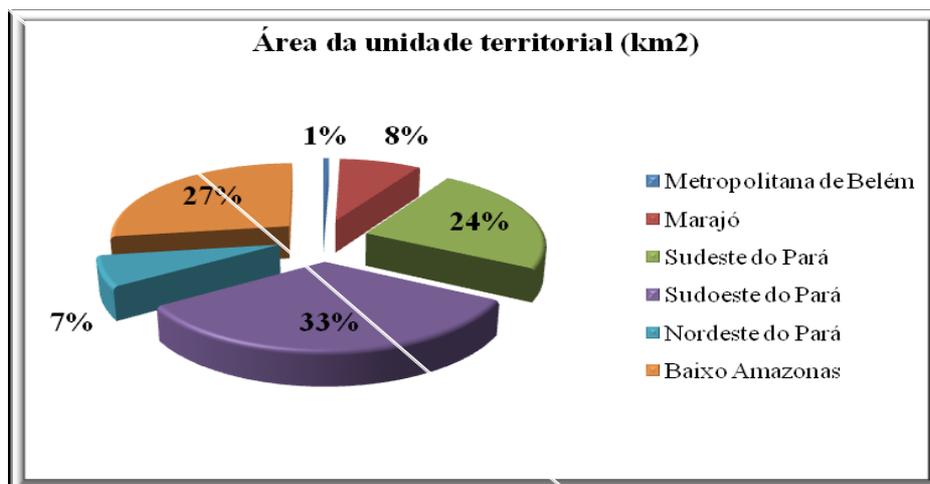
Mapa 1 – Estado do Pará dividido por Mesorregião



Fonte: Elaborado a partir das bases cartográficas do IBGE. Disponível em: <<http://www.baixarmapas.com.br/mapa-de-mesorregioes-do-para/>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

Destaca-se a Mesorregião Metropolitana de Belém (MMB), considerando a abrangência da RMB. O mapa 1 identifica que a MMB ocupa a menor área territorial do Estado. O gráfico 1 evidencia a diferenciação territorial, em termos percentuais, entre as mesorregiões do Estado.

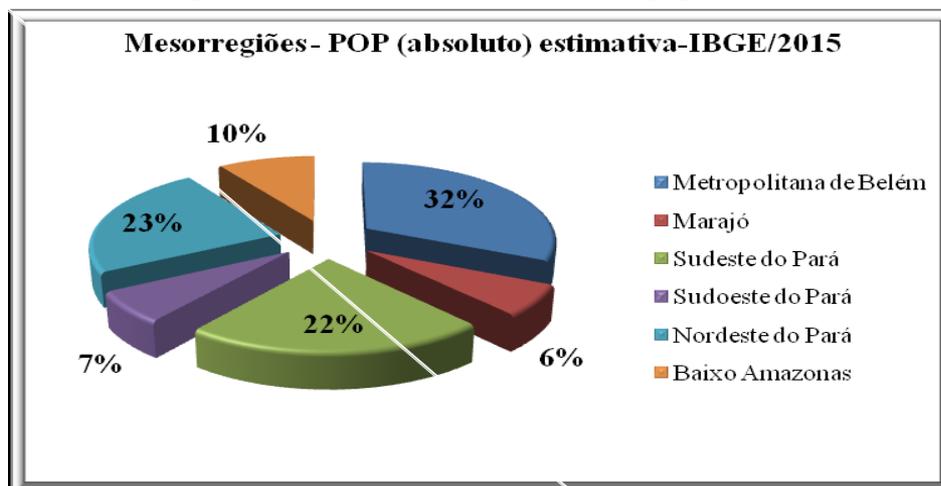
A MMB é a menor mesorregião em extensão territorial do Estado, com um total de 6.890,336 km², representando 1% do território paraense.

Gráfico 1– Mesorregiões do Estado do Pará por extensão territorial (Km²).

Fonte: Elaborado pela autora a partir do IBGE. Dados do IBGE disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/30A>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

O gráfico 2 demonstra a diferenciação populacional entre as mesorregiões do Estado e destaca que a MMB concentra o maior número de acordo com a projeção realizada pelo IBGE¹³ para 2015, com 2.586.587 habitantes; isto é, possui população de aproximadamente 32%.

Gráfico 2 – Mesorregiões do Estado do Pará estimativa populacional IBGE/2015.



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do IBGE. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/30A>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

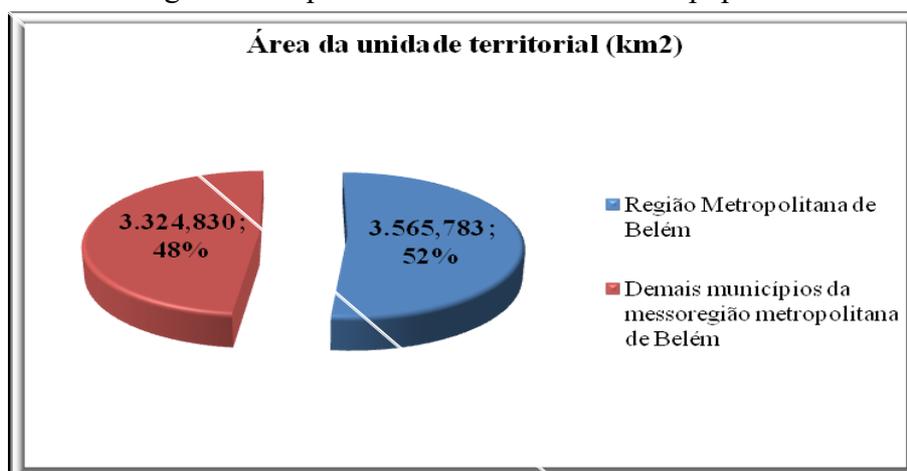
A MMB é formada por duas microrregiões, compostas por onze municípios, sendo que a microrregião de Belém agrupa seis deles: Ananindeua, Barcarena, Belém, Benevides, Marituba e Santa Bárbara do Pará; e a microrregião de Castanhal é composta

¹³ Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/30A>>. Acesso em: 9 jun. 2016.

por cinco municípios: Bujaru, Castanhal, Inhangapi, Santa Isabel do Pará e Santo Antônio do Tauá.

Desta feita, a RMB ocupa a menor extensão territorial, mas concentra o maior número populacional do Estado, conforme dados do IBGE demonstrados nos gráficos 3 e 4, respectivamente. O gráfico 3 demonstra separadamente a extensão territorial da MMB, destacando a RMB e os demais municípios como forma de verificar as divergências entre eles.

Gráfico 3– Mesorregião Metropolitana de Belém estimativa populacional IBGE/2015.

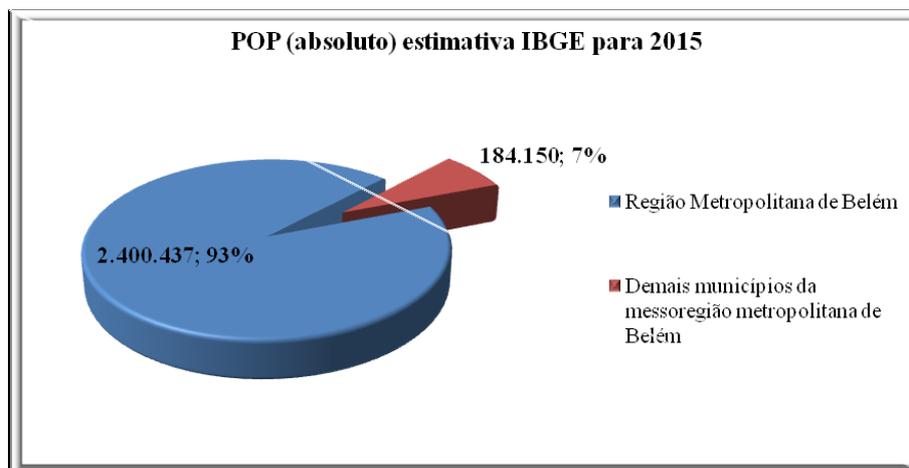


Fonte: Elaborado pela autora a partir do IBGE. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/30A>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

O gráfico 3 demonstra que a RMB tem território 4% maior que a soma do território dos demais municípios que compõem a MMB (Barcarena, Bujaru, Inhangapi e Santo Antônio do Tauá). Seu território é constituído por uma porção continental e um conjunto insular composto por muitas ilhas.

Já o gráfico 4 demonstra a concentração do maior número absoluto populacional estimado para 2015. Portanto, a RMB concentra um percentual aproximado de 93% da população em relação aos demais municípios da MMB.

Gráfico 4 – Dados populacionais absolutos – estimativa – IBGE/2015. Dados comparativos da RMB e demais municípios da Mesorregião Metropolitana de Belém.



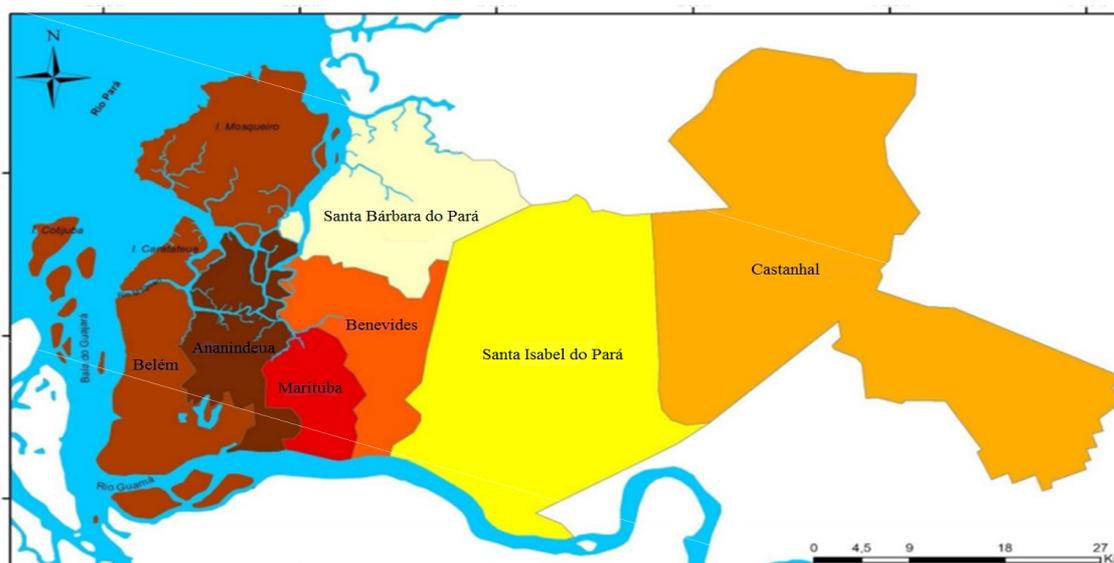
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do IBGE.

O gráfico 4 exibe a estimativa populacional da RMB para 2015 e a soma dos demais municípios que também compõem a MMB. Em números absolutos, a RMB possui 2.402.437 habitantes, conforme dados do IBGE para 2015, um número expressivo e concentrado na Grande Belém, ao contrário dos demais municípios que somam 184.150 habitantes, representando 7% do total da MMB.

Com efeito, em níveis comparativos, o *locus* da pesquisa – a RMB – concentra o maior número populacional, tanto em relação à MMB, quanto em comparação ao Estado como um todo, conforme gráfico 4. Ele ocupa uma extensão territorial com menos de 1% do total do território paraense, mas, uma população com mais de 90%.

A RMB é composta por sete municípios: Belém (capital do Estado do Pará), Ananindeua, Benevides, Marituba, Castanhal, Santa Isabel do Pará e Santa Bárbara do Pará. O mapa 2 demonstra os sete municípios da RMB na configuração atual.

Mapa 2 – Região Metropolitana de Belém.



Fonte: IDESP/2013, o mapa foi adaptado pela autora. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao_atlas_rm.pdf>. Acesso em: 1 maio 2016.

A primeira formação da RMB está amparada na Lei Complementar Federal (LCF) n. 14, de 8 de junho de 1973, formada pelos municípios de Belém e Ananindeua. Os demais municípios passaram a agregar a Grande Belém por meio de Projetos de Leis (PL) aprovadas na Assembleia Legislativa do Pará (ALEPA).

Os Projetos de Leis objetivavam acrescentar outros municípios à RMB, dentre eles o PL n. 15¹⁴, de 29 de agosto de 1991, de autoria do deputado Antônio Armando do PSDB. Esse PL sofreu vetos parciais, em relação à constituição dos municípios que deveriam compor a RMB. A proposta original propunha a inclusão dos municípios de Abaetetuba, Acará, Barcarena, Benevides, Castanhal, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará (PARÁ, 2008). O PL n. 15/1991 recebeu vetos do governador do Estado, à época, Almir Gabriel do PSDB que alegou o seguinte:

c) não há qualquer indício de que, no curto prazo, se verifique a conurbação das cidades de Santa Bárbara do Pará, Santa Isabel do Pará, Castanhal, Barcarena e, sobretudo, Acará à malha urbana composta por Belém, Ananindeua e Marituba (PARÁ, 2008, [s. p.]).

O argumento do então governador pautou-se na afirmativa de que em curto ou médio prazo a RMB “difícilmente ultrapassaria os limites de Belém, Ananindeua,

¹⁴ PL n. 15/1991 sofreu vetos, mas foi aprovado o acréscimo dos municípios de Santa Bárbara do Pará, Marituba e Benevides, tornou-se a Lei n. 027/1995.

Marituba e Benevides e certamente dos demais municípios” (PARÁ, 1995, [s. p.]). Outro veto foi relativo ao critério de interdependência econômico-social. Quanto a ele, o governador afirmou que é inexistente ou diminuta a relação da RMB com os municípios de Barcarena, Santa Bárbara do Pará, Santa Isabel do Pará e Acará. Almir Gabriel finaliza afirmando que, tais vetos são necessários, pois o acréscimo dos respectivos municípios é contrário aos interesses públicos e, portanto, não incluiu os municípios de Abaetetuba, Acará, Barcarena, Castanhal e Santa Isabel do Pará (PARÁ, 2008, [s. p.]). Observa-se que, à época, não foi derrubado nenhum veto do Poder Executivo.

O PL/1991, com seus vetos, aprovou somente o acréscimo dos municípios de Santa Bárbara do Pará, Marituba e Benevides, tornando-se a LCE n. 027/1995, de 19 de dezembro.

Identificou-se na ALEPA¹⁵ o Projeto de Lei (PL) n. 02/2008¹⁶, de autoria do deputado estadual Manuel Pioneiro, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que sugeria a alteração da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 027/1995, indicando o acréscimo de mais dois municípios à RMB (Barcarena e Abaetetuba). Dentre os vários argumentos para a alteração da Lei em vigor, destacam-se três: o primeiro era a solução dos problemas referentes ao destino do lixo químico e mineral produzido por Barcarena (depositados no estuário do Rio Guamá e dos rios e igarapés afluentes); o segundo são os sucessivos problemas de transporte público, rodoviário e aquaviário, pela clara articulação espacial das sedes desses municípios a Belém, através dos eixos constituídos pelas rodovias e hidrovias. O terceiro era que o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano recebesse fundo público oriundo de fontes (Fundo de participação dos Estados, Imposto de Propriedade de veículos Automotores (IPVA), Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) e dotação orçamentária da União, Estado e dos municípios integrantes da Região Metropolitana) (PARÁ, 2008).

O referido PL n. 2/2008 foi arquivado por falta de tramitação, segundo informações registradas no processo constante no setor de arquivo na ALEPA. O PL foi desarquivado em 2011 e, desde 28 de abril, tramitava sem nenhuma definição. Dessa maneira, por mudança de legislatura foi novamente arquivado por falta de tramitação.

¹⁵ Realizei pesquisa *on line* no *site* oficial da ALEPA. (www.alepa.pa.gov.br) e realizei visitas técnicas ao setor de arquivo e na Comissão de Constituição e Justiça da ALEPA nos dias 11, 16 e 17 de novembro de 2016.

¹⁶ O PL n. 02/2008 não foi aprovado.

Vale dizer que, esse procedimento está previsto do regimento interno da ALEPA (PARÁ, 2008).

Notou-se que anteriormente foi apresentado o PL n. 2/2001, de autoria do deputado Cézar Colares do Partido da Social Democracia (PSD), que acrescentou Santa Isabel do Pará. O PL foi aprovado e tornou-se a LCE n. 072, de 20 de abril de 2010. Destaca-se, ainda, outro, o PL n. 3/2009, do deputado Márcio Miranda do Partido Democratas (DEM). Esse incluiu Castanhal a RMB. O PL tornou-se a LCE n. 076, de 28 de dezembro de 2011.

Nesse estudo, ficou evidente que as questões políticas e ideológicas interferem em todo processo de gestão pública, inclusive para a composição da RMB. Elas definem, no âmbito educacional, a rotina, a organização da escola até a escolha do diretor da escola como será apresentado mais adiante.

O item seguinte apresenta o objeto, o problema e os objetivos de pesquisa, enfocando como a leitura da realidade histórica, econômica e social estão impressas no ordenamento jurídico que trata da gestão democrática da escola via eleições diretas para diretores das escolas públicas.

1.3 DO OBJETO, PROBLEMA E OBJETIVOS DA PESQUISA

Diante de todo o cenário descrito anteriormente, o presente estudo tem como objeto de pesquisa as eleições diretas para diretores de escolas públicas municipais da RMB como parte do processo de democratização da gestão escolar. Aborda-se os dilemas de sua natureza e institucionalidade que subjazem as contradições engendradas no e pelo Estado Democrático de Direito em vigência no Brasil.

O instituto das eleições diretas para o cargo/função de diretor escolar se efetivou em meio às intensas lutas pela redemocratização do país, principalmente a partir da década de 80. As lutas, como já mencionado, se deram por meio de forças antagônicas que revelam uma disputa pelo poder. De um lado, motivado pelos movimentos sociais e de educadores, pois, lutava-se pela ampliação de direitos à população e, de outro, movimento das elites econômicas e políticas que lutavam pela manutenção do *status quo*.

Esse panorama de lutas tem uma relação similar à consolidação, no Brasil, das eleições diretas (em sua ampla acepção), já que o sufrágio universal foi considerado

como um dos pilares da democracia representativa do Estado moderno brasileiro e igualmente seguiu uma trajetória de muitos embates, lutas e conquistas pelos trabalhadores.

Da mesma forma, as eleições diretas para diretor de escolas públicas seguiram uma trajetória de lutas que resultaram em conquistas dos movimentos sociais e dos trabalhadores em educação. Isso foi capaz de produzir mudanças na forma de pensar o provimento ao cargo/função de diretor escolar.

A eleição direta como forma de provimento ao cargo/função de diretor escolar gerou uma expectativa no Brasil, acreditando-se, ainda mais, a partir daí, na real superação das práticas do clientelismo¹⁷. A indicação é uma forma de provimento muito praticada pelos Municípios e Estados brasileiros. Essa escolha permite que muitos gestores usem a máquina pública para influenciar política e economicamente a comunidade e satisfazer seus objetivos pessoais e/ou partidários, como afirma Riscal e Luiz (2016), sendo uma manifestação do clientelismo.

A prática do clientelismo é muito presente na RMB, como ficou evidenciado neste estudo, considerando que mesmo quando ocorreram eleições diretas em determinadas escolas, noutras, da mesma rede de ensino, seus diretores foram indicados pelo Poder Executivo. Estratégia nefária, já que muitos gestores usam o *slogan* de que praticam a gestão democrática por realizarem as eleições para diretores escolares, mesmo nessas circunstâncias e debilidades. Isso torna o processo eleitoral contraditório e cheio de limites para a democratização da gestão e da educação. Em tese, ele é um ato marcado por um processo em que os sujeitos que compõem a escola, ainda que participem da escolha do diretor, devem, sobretudo, compreender que a participação ativa, ou “participação cidadã”, como é caracterizada por Dourado (2013), corrobora com a democratização da gestão. Isso quando ganha um sentido de partilha do poder nas tomadas de decisões para se consolidar uma democracia e efetivamente torná-la possível e realizável no processo de construção e efetivação de objetivos exclusivamente educativos. Caso contrário, os processos eleitorais e de gestão estão fadados à consolidação de uma gestão com caráter autoritário e, em favor da consolidação de ideias neoliberais conformadoras do Estado e das práticas administrativas das organizações públicas como é o caso da escola.

¹⁷ Esse termo “seria um atributo variável de sistemas políticos macro e podem conter maior ou menor dose de clientelismo nas relações entre atores políticos” (CARVALHO, 1997, [s. p.]).

Essa é uma questão política e, por essência, induz a desresponsabilização e omissão do Estado pela educação pública. Como revela Paro (2016), é a “recusa do Estado em fornecer ensino de boa qualidade e o afastamento da gestão escolar daqueles que poderiam pressioná-lo no sentido oposto” (p. 30). Percebendo a questão política por trás desse processo, é possível compreender “o porquê” de o processo democratizador da gestão escolar estar além da escolha do diretor.

Outrossim, mais interessa ao Estado exigir do diretor conhecimento técnico, quando exige uma formação específica que o habilite para o exercício da Administração Escolar. Como se princípios e métodos da administração, sobretudo, da administração empresarial, ensinados nos cursos superiores, fossem suficientes para subsidiar o diretor, instrumentalizando-o para encarar os grandes e diversificados problemas no chão da escola real (PARO, 2016).

O estudo mostrou, contudo, que o diretor não tem autonomia para administrar os poucos recursos e as grandes exigências burocráticas das Secretarias de Educação, porque o problema da escola, conforme as análises de Paro (2016), não é a formação ou competência técnica do diretor. A essência do problema é política, na medida em que não se tem recursos, valorização do diretor e demais profissionais por negligência e omissão do Estado. No discurso estatal, entretanto, veicula-se a ideia de que há um esforço para superar a crise na educação, na economia, etc.

Diante desse cenário, desde a década de 80, por exemplo, os países em desenvolvimento, como o Brasil, receberam fortes influências dos postulados neoliberais. O conceito de “qualidade”, no âmbito educacional, ganhou contornos relacionados à área produtiva. Nela se vê os princípios da administração privada referendados pela lógica de mercado como, por exemplo, o princípio de “fazer mais gastando menos”.

Compreende-se, contudo, que fazer mais pela educação com recursos mais contidos não significa desqualificar a educação pública, porém, fazer educação com menos recurso precisa necessariamente não perder de vista a garantia de uma educação que promova as condições objetivas de aprendizagem e desenvolvimento aos alunos, professores e profissionais da educação. Isso exige compromisso e um esforço não somente da escola, mas, principalmente, do Poder Executivo que tem o dever de oferecer uma educação com qualidade social¹⁸ para todos, repassando para a escola,

¹⁸ Este termo refere-se a “um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que

qual seja: recursos para sua manutenção, aparato tecnológico e pessoal habilitado (conforme número de alunos), caso contrário, contraria a democratização como princípio do ensino, enfraquecendo e diminuindo direitos sociais conquistados, muitos deles já assegurados na CF/1988.

O discurso político publicizado nos meios de comunicação sustenta a ideia que os direitos são atendidos a população e argumentam que o “problema” é a falta de gestão. Contudo, na prática consolidada o que se constata é a falta de condições de trabalho, valorização do trabalhador da educação e aprendizagem na escola pública. Na afirmação de Silva, T. (2010):

Os discursos constituem dimensões anunciativas de um tipo específico de ideologia somente compreensível no contexto da realidade material que a determina. Por isso, o fato de nos referirmos ao discurso da qualidade nos remete diretamente ao plano das práticas materiais nas quais este discurso deve (e precisa) ser lido (p. 26).

Em resumo, este estudo mostra que a eleição direta pode dar a gestão escolar, de um lado características à democratização da escola pública e de outro, dependendo de quem exerce a gestão, baseá-la no autoritarismo e manipulação da comunidade em favor de interesses pessoais ou partidários.

Diante disso, corroborando com Andrade (2006) defende-se que a eleição direta para diretor escolar pode ser um instrumento democratizador e:

Os instrumentos democratizantes, como a eleição de diretores e Conselhos Escolares, são espaços para o exercício da participação política, onde se decide, cobra-se, questiona-se, negocia-se e reivindica-se o compromisso coletivo (p. 5).

Pelo exposto, a pesquisa almejou responder como se conformaram as normas vigentes que tratam sobre as eleições diretas para diretores das escolas nos municípios da RMB, a partir do movimento de democratização do país? Assim sendo, foi problematizado o contexto histórico, tendo como referência dois momentos: no primeiro, foram consideradas as mudanças estruturais ocorridas no Estado brasileiro, a partir da década de 80 com os movimentos pela democratização do país, acentuando-se na década de 90 com a reforma do Estado brasileiro e nos anos 2000 com a

busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas” (SILVA, M., 2009, p. 9).

consolidação da *modus operandi* da gestão empresarial no âmbito público, sobretudo na escola que se diferenciou na acepção à gestão democrática. No segundo, a referência são as lutas dos movimentos sociais e de educadores nessas décadas. Ambos trouxeram modificações que reverberaram no âmbito educacional, nas quais estão ancoradas as normas para eleições diretas para diretores de escolas públicas municipais.

Mediante a essa finalidade, este estudo identificou e mapeou o ordenamento jurídico em nível Federal, Estadual e Municipal da Grande Belém, que dispõe sobre o instituto das eleições de diretores das escolas municipais, a fim de analisar como se conformaram as eleições diretas instituídas pelas normas vigentes para diretores das escolas na RMB a fim de verificar a articulação entre os ordenamentos jurídicos nas três unidades da federação e verificar os dilemas da natureza e institucionalidade das eleições diretas para diretores escolares que subjazem às contradições engendradas no e pelo Estado Democrático de Direito em vigência no Brasil.

O ordenamento Estadual foi analisado visto que um dos municípios da RMB não criou seu respectivo Sistema de Ensino. Portanto, está sob a égide da legislação e normas do Estado por meio do seu Órgão normativo do Sistema Estadual de Ensino (SEE), o Conselho Estadual de Educação (CEE).

Nesse sentido, o item seguinte apresenta como foi construída a trajetória teórico-metodológica percorrida neste estudo.

1.4 TRAJETÓRIA TEÓRICO-METODOLÓGICA PERCORRIDA

Para consolidar a intenção de pesquisa sobre as eleições diretas para diretores escolares, como um instrumento importante à democratização da gestão escolar, buscou-se um referencial teórico-metodológico que promovesse um debate crítico na tentativa de desvelar os dilemas da natureza e contradições do instituto das eleições diretas para diretores no âmbito das escolas públicas da RMB.

A investigação tomou por base obras dos autores que estudam o conceito de democracia, gestão democrática no ensino público brasileiro e em outros países. Suas análises aplicam-se à realidade brasileira, como também seus estudos sobre a natureza política e social da gestão democrática e processos de participação da comunidade escolar como eixos inseparáveis e interdependentes. Os autores são: Bobbio (2009; 2015), Coutinho (2008), Dourado (1990, 2013), Libâneo (2012), Lima (2013), Paro

(1996; 2003; 2012; 2015; 2016), Santos, T. (2008; 2012), Saviani (2012; 2014), dentre outros. Já no aspecto metodológico serviram de bases para o estudo, as obras que estão fundamentadas numa perspectiva crítica. Dentre os autores tem-se: Cellard (2014), Chizzotti (2010), Kosik (2010), Löwy (2013), Marx (2011), Marx; Engels (2009), Severino (2007) e Triviños (1987).

Na esteira teórica de Triviños (1987), “De maneira ampla, é possível afirmar que todas as respostas acerca da possibilidade do conhecimento podem ser classificadas em dois grupos” (p. 24) de filósofos. O primeiro grupo “nega a possibilidade do homem conhecer o mundo” (p. 24). Dentro desse grupo, Triviños (1987), “classifica” que os mais radicais são os “céticos absolutos”, estes afirmam não existir nenhuma “possibilidade do sujeito conhecer o objeto” (p. 24), já os “céticos relativos”, afirmam que o sujeito, quando torna ou produz o objeto da pesquisa em algo útil, completa à inapreensível “coisa em si” de Kant, tornando-o “coisa para nós” (p. 25). Isto significa que a necessidade exige do sujeito descobrir e apreender o objeto, tornando-o aceitável, compreensível a partir de uma perspectiva analítica, extrapolando a superficialidade do imediatismo.

Neste trabalho, a compreensão teórico-metodológica está atrelada ao segundo grupo de filósofos. Para Triviños (1987) os que acreditam que o “homem é capaz de conhecer o mundo e suas leis” (p. 25), pois o “pensamento avança no conhecimento do objeto” (p. 25). Isto quer dizer que “A verdade imperfeita de hoje pode ser a verdade absoluta de amanhã” (p. 25). Muito embora esta “verdade absoluta” não seja apreendida de forma imediata, mas a partir de reflexões e análises aprofundadas a ponto de ultrapassar a realidade superficial e se chegar à essência da realidade (TRIVIÑOS, 1987).

Para Kosik (2010), a dialética trata da realidade da “coisa em si”. Porém ela não se apresenta imediatamente aos homens. Para se entender a realidade, é necessário superar a aparência e a funcionalidade imediata das coisas. Para Kosik (2010):

O complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que, com a sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural, constitui o mundo da pseudoconcreticidade (p. 15).

Corroborando com a análise de Kosik (2010), o mundo da pseudoconcreticidade se revela no imediatismo e na funcionalidade das coisas. Todavia, para se chegar ao

conhecimento do real, é necessário superar essa falsa realidade. A existência e formas dos fenômenos são na maioria das vezes, segundo o autor em relevo, contraditórios com a própria lei do fenômeno com o que chama a “estrutura da coisa”. Revela ainda que, quando o homem está em contato com a “práxis utilitária”, que está no imediato e no “senso comum”, há oportunidade para que ele se localize e tenha condições de manejá-la. Contudo, não se proporciona aí a compreensão das coisas e da realidade (KOSIK, 2010).

A análise sobre o edifício teórico de Kosik (2010) revela que o homem faz projeções da realidade e a fetichiza, pois esse mundo das representações ganha significados e forma ideológica. Compreender o fenômeno é alcançar a essência. Assim, para que o homem apreenda a “coisa em si”, deverá fazer um exercício de desvio do que se apresenta de imediato (KOSIK, 2010).

Diante dessas argumentações, a proposta de pesquisa ora apresentada se alinha a uma perspectiva crítica, pois é possível refletir e analisar a realidade, problematizando-a e transformando-a.

Assim sendo, analisar criticamente a realidade pode dar as bases para compreender os fenômenos sociais. No caso, pretende-se apreender sobre a eleição direta para diretor de escolas municipais como uma das formas de provimento, articulado às formas de gestão, autonomia e participação da comunidade escolar, confrontando com as transformações oriundas das relações histórico-sociais geradoras da conformação do Estado, que reverberaram nos ordenamentos jurídicos no âmbito Federal, Estadual e Municipal.

O ordenamento Estadual precisou ser analisado, considerando que um dos municípios da Grande Belém ou RMB – Santa Bárbara do Pará – não criou seu respectivo Sistema de Ensino, conforme determinação constante no inciso I, do Art. 11 da LDB/1996. Tal inciso diz que o Município deve “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus Sistemas de Ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; [...]” ([s. p.]). Determina, por sua vez, no Parágrafo único desse mesmo artigo, que “Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao Sistema Estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de Educação Básica” (BRASIL, 1996, [s. p.]).

As normativas, em geral, preveem diversas formas de provimento, sem que se garanta a eleição como fundamento da gestão democrática. Isso possibilita, dentre

outras formas ou modalidades de escolha do diretor, a indicação, realizada pelo Poder Executivo, sem que a comunidade escolar intervenha nesse processo. Dessa maneira, essa forma de provimento fica cada vez mais distante das Metas do PNE aprovado em 2014. Isto é, as ações governamentais estereis e com caráter de interesse privado estabelecem uma distância entre o que se apregoa e se pratica. Ou seja, há desequilíbrio entre o registro nos textos legais e nas ações governamentais propagados nos meios de comunicação de massa ou nos discursos políticos. Isto é, a aparência e a essência captadas na realidade são contraditórias, embora se afirme que as ações são praticadas em nome da democracia e da “transparência” das ações do Estado.

Santos, B. (2003) revela que:

[...] é certo que o conhecimento do senso comum tende a ser um conhecimento mistificado e mistificador, mas, apesar disso, e apesar de ser conservador, tem uma dimensão utópica e libertadora que pode ser ampliada através do diálogo com o conhecimento científico (p. 89).

Extrapolar o senso comum para o conhecimento científico, de certo, não é um movimento simples, exige um debruçar sobre questões epistemológicas, para que deem suporte e ancoragem a reflexão e construção das análises. Isso, porque, a ciência não é neutra e traz elementos ideológicos sobre os quais o pesquisador deve ter clareza e segurança, considerando seus valores e visão de mundo.

Para Löwy (2013) as análises trazem “[...] oposição e/ou articulação entre dois mundos: *ideologia e ciência*” (p. 18, grifo do autor), mas uma concepção crítica da realidade. Para Marx e Engels (2009), a ideologia traduz-se como falsa consciência e disfarça a realidade para dar vazão as ideias dominantes. Corroborando com Löwy (2013) e Marx e Engels (2009), a ideologia apresenta uma realidade na qual uma classe se apresenta como factível e única opção para a realização humana. A partir dos autores estudados, essa dimensão – a ideológica – deve ser desvelada, a ponto de o pesquisador contumaz apontar alternativas de práticas sociais em outra direção.

É por meio das análises da realidade, conforme Kosik (2010), que o pensamento crítico desconstrói a pseudoconcreticidade e, assim, pode alcançar a dialética, o concreto, a realidade e:

A destruição da pseudoconcreticidade como método dialético-crítico, graças à qual o pensamento dissolve as criações fetichizadas do mundo reificado e ideal, como método revolucionário de transformação da realidade. Para que o mundo possa ser explicado “criticamente”, cumpre que a explicação mesma se coloque no terreno da “práxis” revolucionária (p. 22).

Assim como Kosik (2010) para Löwy (2013), a ideologia escamoteia a realidade, já que “corresponde aos interesses de uma classe”, porém “a ideologia burguesa não implica a *negação* de toda ciência, mas a existência de barreiras que restringem o campo de visibilidade cognitiva” (p. 130-131, grifo do autor).

É exatamente nessa perspectiva que se encontra a dificuldade de desvelar a realidade que se quer nesse estudo. O esforço exercido nesse processo, contudo, mostrou que, ao desvelar esse objeto de pesquisa, analisou-se que a construção de espaços democráticos na escola independe da opção pela forma de provimento ao cargo/função do diretor (como um fator isolado), mesmo quando garantido na forma da lei, outros elementos também corroboram para esse alcance, como a participação ativa da comunidade e a gestão compartilhada por meio do Conselho Escolar, ou outras formas de organização coletiva.

Diante do desafio colocado, a metodologia de pesquisa tem um enfoque qualitativo, pois segundo as bases teóricas defendidas por Chizzotti (2010), as quais também foram incorporadas neste trabalho, diz que:

A abordagem qualitativa parte do fundamento que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito (p. 79).

A finalidade de uma pesquisa qualitativa, segundo Chizzotti (2010, p. 89) é “intervir em uma situação insatisfatória, mudar condições percebidas como transformáveis, em que pesquisador e pesquisados assumam, voluntariamente, uma posição reativa”. Triviños (1987) reforça ainda, em suas análises, que a lógica a qual possibilita a mudança nas bases econômicas da sociedade, ocorre na medida em que se compreende ser a história o resultado da busca “pela formação sócio-econômica e nas relações de produção os fundamentos verdadeiros das sociedades” (p. 51).

A ênfase, nesse estudo, foi analisar de que modo se configuraram as eleições diretas para diretores das escolas municipais da RMB, tomando por base os fundamentos do ordenamento jurídico em nível Federal, Estadual (para encontrar o fundamento legal ao município que não criou seu Sistema de Ensino – Santa Bárbara do Pará) e o ordenamento Municipal, estabelecendo a interface com o contexto histórico, social e econômico e com as lutas dos movimentos sociais e de educadores e das elites

econômicas e políticas, pois reverberaram e estão expressas nas leis e normas dos entes federados.

A intenção de pesquisa concentrou-se em responder por que as eleições diretas para diretores escolares, mesmo quando é uma modalidade de provimento amparada legalmente, ainda é tão pouco adotada pelos municípios da RMB.

Essa prática constitui-se a partir dos processos históricos e sociais ocorridos no Brasil, principalmente no período da (re)democratização. Eles produziram mudanças nas estruturas das áreas jurídicas, políticas, econômicas, sociais e culturais, sobretudo a partir da década de 80, 90 e no início dos anos 2000, ainda que de formas bem distintas.

Para Saviani (2014), quando se vive em uma sociedade de alicerces burgueses, os fundamentos da ideologia burguesa tendem a se perpetuar, na medida em que parte dessas ações atendem às necessidades de um grupo (aquele economicamente forte e politicamente articulado), em prejuízo de outro grupo (aquele que é assalariado e foco da manobra). Porém, contraditoriamente, quando o último está articulado e organizado é capaz de lutar contra as forças opressoras.

A obra *Dezoito de Brumário* de Marx (2011) revela que as ideologias existentes partem das “diferentes formas de propriedade, sobre as condições sociais da existência se eleva toda uma superestrutura de sentimentos, ilusões, modos de pensar e visões da vida distintos e configurado de modo peculiar” (p. 60). Isto ocorre, porque, as classes sociais criam e moldam ideologias “a partir do seu fundamento material e a partir das relações sociais correspondentes” (p. 60).

A lógica do capital impõe suas marcas, estabelecendo as condições do mercado para controlar o Estado e abrir concessões nas legislações formuladas a organizações privadas. Assim sendo, neste estudo, pretende-se também evidenciar porque isto acontece de forma mais acentuada, a partir do movimento de (re)democratização do Brasil, principalmente no processo de construção da Constituinte e da Reforma do Estado ocorridos no Brasil no ano de 1995, mas que continuaram com formatos distintos no início dos anos 2000.

Para isso, primeiramente realizou-se a revisão da literatura, para identificar pesquisas semelhantes e publicações na área das produções científicas sobre o tema. Isso ocorreu para definir o referencial teórico-metodológico e os procedimentos de pesquisa, no sentido de embasar o estudo e as análises construídas.

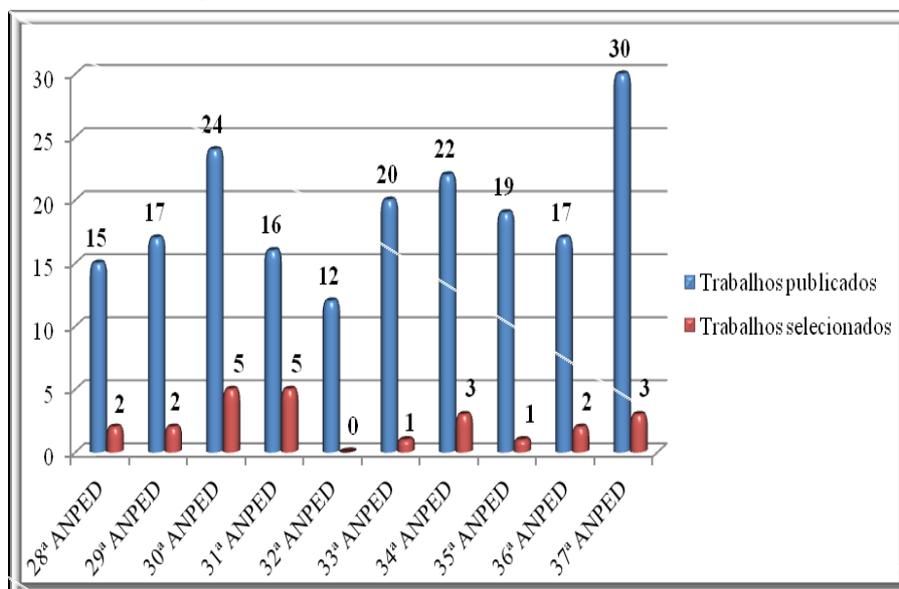
Para a análise do tema, além das obras estudadas, recorreu-se também à base de dados da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED¹⁹), do Grupo de Trabalho (GT) n. 5 – Estado e Política Educacional. Foram selecionados trabalhos dos últimos dez anos publicados nos eventos nacionais²⁰ da ANPED entre os anos de 2005 a 2015.

O período escolhido permitiu evidenciar dez anos de discussões e debates sobre tema, principalmente motivados pela aprovação do atual PNE/2014, que naquele período completou um ano de vigência.

Mesmo sabendo que muitos trabalhos foram pesquisados e publicados sobre eleições diretas para diretor escolar, principalmente, a partir do movimento de elaboração da Constituinte e a LDB. Foram selecionados artigos que traziam em seu título as palavras-chave “eleições diretas para diretores”, “gestão democrática” e “gestão escolar”, as registradas tanto no singular, como no plural.

Assim sendo, identificou-se um universo de 192 trabalhos publicados em dez anos, foram selecionados 24 artigos a partir das palavras-chave acima destacadas. O gráfico 7 demonstra o universo de trabalhos publicados no período escolhido.

Gráfico 7– Trabalhos publicados nas reuniões nacionais da ANPED (2005 a 2015).



Fonte: Elaborado pela autora. Informações no *site* da ANPED. Disponível em: <<http://www.ANPED.org.br/reunioes-cientificas/nacional>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

¹⁹ É uma associação sem fins lucrativos que agrupa programas de “pós-graduação *stricto sensu* em educação, professores e estudantes vinculados a estes programas e demais pesquisadores da área”([s. p.]. Fonte: <http://www.ANPED.org.br/sobre-ANPED>).

²⁰ Dentre esses artigos estão os trabalhos publicados do Grupo Observatório de Gestão Escolar Democrática (OBSERVE), da UFPA.

A escolha da base²¹ de dados da ANPED²² ocorreu pelo fato da instituição se constituir um dos mais importantes espaços de divulgação e discussão acadêmicas sobre os temas relacionados à educação brasileira, sobretudo, na área da gestão e políticas públicas em âmbito nacional e internacional. A partir dessa revisão, as obras da literatura selecionadas fizeram parte do *corpus* do relatório de pesquisa.

Além do procedimento inicial empreendido, a revisão da literatura envolveu também a pesquisa documental, pois segundo Severino (2007),

No caso da *pesquisa documental*, tem-se como fonte documentos no sentido amplo, ou seja, não só de documentos impressos, mas, sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais (p. 122-123, grifo do autor).

Na análise de Cellard (2014) o documento “consiste em todo texto escrito, manuscrito ou impresso, registrado em papel” (p. 297). A análise documental não é um caminho simples, pois o pesquisador precisa “construir um *corpus* satisfatório, esgotar todas as pistas capazes de lhe fornecer informações interessantes” (CELLARD, 2014, p. 298, grifo do autor). Nessa pesquisa, a tentativa foi construir um conteúdo capaz de traduzir e desvelar o objeto de pesquisa.

Para Cellard (2014), o documento escrito é uma fonte importante ao pesquisador nas ciências sociais, pois “permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social” (p. 295). No entanto, não basta descrever os documentos na sua aparência, o que mais importa é construir uma reflexão que supere aparências e chegue próximo à essência que materializa os fatos, desvelando as intenções e ideias declaradas e que estão por trás dos documentos.

Para garantir uma análise que ultrapasse a superficialidade do documento, Cellard (2014) revela que o pesquisador deve “avaliar a sua credibilidade, assim como a sua representatividade” (p. 298), e, para que isto ocorra foi necessário realizar uma análise prévia dos documentos, pois segundo Cellard (2014), é “capital usar a prudência e avaliar adequadamente, com um olhar crítico, a documentação que se pretende analisar” (p. 298).

²¹ De acordo com Chizzotti (2010) bases de dados “são um conjunto de dados organizados em fichários automatizados com a finalidade de serem utilizados por programas, de modo a facilitar a interdependência dos dados e programas informatizados” (p. 118).

²² As reuniões nacionais da ANPED passaram a ocorrer de dois em dois anos, a partir das deliberações tomadas na 36ª reunião.

Assim sendo, para Cellard (2014), a análise preliminar do documento é imprescindível, porque o “[...] estudo do contexto no qual o texto em questão foi produzido, o autor e os autores sociais em cena, a confiabilidade do documento, sua natureza, sua lógica interna, etc.”, amplia a conhecimento do documento (CELLARD, 2014, p. 296).

As dimensões nas quais a análise prévia dos documentos foi embasada seguiram alguns passos: o primeiro refere-se ao **contexto** no qual o documento foi elaborado, já que segundo Cellard (2014) isto serve para que o pesquisador compreenda a conjuntura política, econômica, social, cultural que facilitou a produção do documento, ou seja, compreenda “os esquemas conceituais de seus autores”; o segundo passo foi conhecer o **autor ou autores** que elaboraram o documento, pois, para Cellard (2014) isto “[...] possibilita, portanto, avaliar [...] a tomada de posição que transparece de uma descrição, as deformações que puderam sobrevir na reconstituição de um acontecimento”; o terceiro passo se refere à **autenticidade e confiabilidade** do documento, porquanto, de acordo com o autor em relevo, é preciso verificar para além de sua origem, entender “a ideologia ou os interesses particulares do autor” ou autores. Portanto, foi necessário verificar sua procedência. Outro passo foi perceber a **natureza** do texto, levando em consideração “a estrutura no qual foi redigido” antes que se tirem conclusões precipitadas que comprometam as análises. O último passo refere-se aos **conceitos-chave e à lógica interna** do documento, pois o pesquisador deve compreender “o sentido dos termos empregados pelo autor ou os autores” (CELLARD, 2014, p. 299-303).

A partir das análises prévias dos documentos selecionados foram feitas as devidas articulações com os elementos do problema de pesquisa. Corroborando com Cellard (2014) a partir da prévia apreciação dos documentos selecionados, as análises propriamente ditas ganharam contornos mais consistentes.

Segundo Cellard (2014) a ideia é “desconstruir para reconstruir” os dados, visto que “o pesquisador desconstrói, tritura seu material à vontade; depois, procede a uma reconstrução” (p. 304), objetivando, de certo, responder a questão de pesquisa. Nesse processo, os passos prévios ajudam a interpretar e analisar os documentos selecionados para pesquisa. Contudo, de certo, não foram esgotadas as dimensões de análises, considerando as condições objetivas para a elaboração desse estudo. Objetivou-se garantir o necessário para proceder com análises coerentes e consistentes capazes de

responder a questão de pesquisa. Portanto, não se esgotam as possibilidades de análises daí porque o estudo deve ter continuidade.

Destarte, os documentos selecionados, em âmbito Federal são: Constituição Federal (CF) de 1988, Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014; em nível Estadual: Constituição Estadual (CE) de 1989, Lei Complementar Estadual (LCE) n. 6, de 27 de fevereiro de 1991, Plano Estadual de Educação (PEE) de 2010 e de 2015, a Lei n. 7.855, de 12 de maio de 2014; e dos municípios estudados: A Lei Orgânica do Município (LOM), o Plano Diretor (PD), o Plano Municipal de Educação (PME), o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica da Rede Pública (PCCR) ou Estatuto do Magistério e a Resolução que ampara as eleições diretas para diretores. Todos os municípios foram visitados com o objetivo de coletar os documentos para análise.

Todavia, ressalta-se que nem todos os municípios disponibilizaram ou não tinham os documentos solicitados, mas foi possível desenvolver o estudo proposto em todos os municípios que compõem a Grande Belém. Os ordenamentos jurídicos de cada município estão demonstrados nos quadros 9 ao 15 na seção 4 desse trabalho.

A análise dos **documentos** possibilitou construções e articulações que fundamentaram a elaboração do relatório de pesquisa, representando uma tentativa de construção e reconstrução de um (re)pensar para além da aparência uma gestão democrática com conteúdo e forma que vise à ampliação de direitos e não à limitação destes.

Os documentos selecionados evidenciaram quais municípios instituíram a gestão democrática como princípio do ensino, estabelecendo as eleições diretas para diretores escolares como um instrumento desse processo, corroborando para o cumprimento da Meta. 19 do PNE de 2014. Contudo, fica evidente que as análises focalizaram o documento e não a prática das escolas municipais da RMB. Evidentemente, será necessária, para isso, em outro momento, uma pesquisa de campo que possa verificar a prática e confrontá-la com os ditames legais estabelecidos.

Para caracterizar o *lócus* de pesquisa, recorreu-se aos dados do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP), que é uma autarquia do governo do Estado do Pará, a qual realiza pesquisas e estudos socioeconômicos sobre o Estado. Como uma das mais importantes instituições de

pesquisa e planejamento da região Norte. Classifica a unidade federativa – Pará – em mesorregiões e microrregiões, bem como identifica a Região Metropolitana de Belém a partir das Leis Estaduais sancionadas até 2011.

Recorreu-se, também aos dados do IBGE, pois, conforme a Portaria²³ n. 215, de 12 de agosto de 2004, no Art. 1º do Regimento Interno, é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, instituída nos termos do Decreto-Lei n. 161, de 13 de fevereiro de 1967, dentre outras. Portanto, esses dados ajudaram a conhecer e analisar a realidade de cada município que compõe a RMB.

As informações e dados do Observatório das Metrôpoles, inserido no Programa “Institutos do Milênio”, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), que desenvolve o Projeto Observatório das Metrôpoles²⁴, tem como objetivo analisar o “território, coesão social e governança democrática”, o que subsidiaram as análises formuladas nesse estudo.

Outra entidade, cujos dados foram pesquisados, foi o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que é uma autarquia federal atrelada ao MEC. Sua missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro, tendo como objetivo dar subsídios à formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, segundo informações constantes no *site* oficial²⁵.

Essa dissertação está dividida em quatro seções. A primeira seção é introdutória, e tem como finalidade apresentar o estudo descrevendo os motivos para realizar esse estudo, o lugar da pesquisa e sua caracterização, o objeto e problema de pesquisa, a trajetória teórico-metodológica percorrida e os documentos selecionados para análise.

Na **seção 2**, há uma análise sobre a ideia de democracia que se instaurou no Brasil, após as transformações no campo produtivo, desde a Segunda Guerra Mundial. Discute-se, também, como o Brasil alcançou patamares de maior relevo a partir das décadas de 80, 90 e, como mostrou avanços e retrocessos no início dos anos 2000. Essas

²³ Aprova o Regimento Interno da Fundação IBGE, com duração indeterminada, Estatuto aprovado pelo Decreto n. 4.740, de 13 de junho de 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/regimento.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

²⁴ Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, **Belém**, Natal, Goiânia e Maringá. “[...] passou a ser um dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT). O projeto é conduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em parceria com a FAPERJ” ([s. p.], grifo nosso). Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=144&lang=pt#>. Acesso em: 15 ago. 2016.

²⁵ (Fonte: <http://portal.inep.gov.br/conheca-o-inep>).

bases colaboraram para compreender as deformações sobre as relações de poder, autonomia e participação que comprometem toda a forma de gestão e organização educacional no país. Por consequência, influenciaram a gestão escolar e a materialização da legislação educacional.

Na **seção 3**, é mapeado o ordenamento jurídico Federal, Estadual (do Pará) e Municipal (da RMB), bem como são analisados como se deu o instituto das eleições diretas e sua caracterização como forma de provimento do cargo/função de diretor escolar no Brasil e no Estado do Pará, destacando as vicissitudes, contradições e limites desse processo, articulando os dilemas de sua natureza e institucionalidade, os quais subjazem as contradições engendradas no e pelo Estado Democrático de Direito em vigência no Brasil. Destaca-se que o ordenamento Estadual foi selecionado pelo fato do município de Santa Bárbara do Pará não ter criado seu Sistema de Ensino, podendo adotar às regras e normas gerais do Estado.

Na **seção 4**, são analisados os documentos legais instituídos nos municípios que compõem a RMB, abordando as aproximações e distanciamentos entre os ordenamentos jurídicos em nível Federal (CF/1988, LDB/1996 e PNE/2014) e os produzidos em nível Municipal (LOM, PD, PCCR, Estatuto do Magistério, PME, Normativas específicas para eleição direta para diretor escolar), tendo como foco o eixo gestão democrática, via eleições diretas para diretores de escolas da Rede Pública. Todavia, para o município que não criou seu respectivo Sistema de Ensino, considerou-se as leis Estaduais (Constituição Estadual, PEE, Leis complementares), já que na ausência de SME o município pode cumprir as determinações do SEE.

Por fim, as conclusões apresentadas visaram compendiar as concepções abordadas a respeito das eleições diretas como um processo que deve ser construído no interior das escolas, com a participação efetiva da comunidade, visando o cumprimento de objetivos eminentemente educativos, revelando e promovendo a democratização não somente do ensino, mas da gestão escolar.

2 A CONFORMAÇÃO POLÍTICO-ECONÔMICA DO ESTADO E A LÓGICA DE MERCADO E SUAS INTERFERÊNCIAS NA LEGISLAÇÃO E NAS FORMAS DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E PARAENSE

Nesse item, segue uma análise sobre a ideia de democracia que se instaurou no Brasil, após as transformações no campo produtivo, desde a Segunda Guerra Mundial. Discute-se, nesse trabalho, como o Brasil alcançou patamares de grande relevo, no campo produtivo, a partir das décadas de 80, ampliando-se na década de 90 e início dos anos 2000, de forma distintas. O estudo mostra aspectos que colaboraram para as deformações nas relações de poder, autonomia e participação, que comprometem toda a forma de gestão e organização educacional no país. Por consequência, influenciaram a gestão escolar e a materialização da legislação educacional.

Analisar a conformação político-econômica sofrida pelo Estado brasileiro ao modelo neoliberal foi determinante para compreender como a lógica mercadológica influencia na elaboração da legislação e nas formas de gestão da educação brasileira e paraense.

Para entrar nesse debate, foi importante retomar os fatos ocorridos nos anos de 1980 a 1990, do século XX e início dos anos 2000, já no século XXI, pois, mesmo de forma diferenciada, cada década, com seus formatos de poder e efeitos políticos e econômicos, marcaram os Estados e Municípios brasileiros, de forma a ocasionar profundas mudanças nas estruturas (jurídica, política, econômica e sociocultural) por imposição dos países centrais²⁶.

Tais mudanças, segundo Chesnais (1996), engendraram um conjunto de ideias e práticas com o intuito de consolidar a ordem mundial²⁷ hegemônica, sobretudo, aos

²⁶ “[...] para a teoria da dependência, a caracterização dos países como ‘atrasados’ decorre da relação do capitalismo mundial de dependência entre países ‘centrais’ e países ‘periféricos’. Países ‘centrais’, como centro da economia mundial, são identificados nos territórios em que ocorrem a manifestação do meio técnico científico informacional em escala ampliada e os fluxos igualmente fluam com mais intensidade” (CÉSAR, 2014, [s. p.]). Disponível em: <<http://limiaretransformacao.blogspot.com.br/2014/10/dependencia-teorema-de-preobrazhenski-e.html>>. Acesso em: 1 jul. 2016.

²⁷ Como se estrutura o poder mundial.

países periféricos²⁸. Entre eles estão os da América Latina, atendendo às novas exigências decorrentes do processo de mundialização²⁹ da economia capitalista.

Nesse trabalho, optou-se por utilizar a terminologia mundialização, corroborando com as análises de Chesnais (1996). Esse artifício refere-se ao processo de acumulação do capital, pois a conotação desse termo anuncia os interesses do capital financeiro mediado pelas tecnologias, sejam os meios de comunicação a cabo ou satélite, ou as tecnologias dos microeletrônicos. Isso reverberou a conexão entre o mundo, as pessoas e as empresas. O autor em relevo diz que:

A mundialização é o resultado de dois movimentos conjuntos, estreitamente interligados, mas distintos. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan (CHESNAIS, 1996, p. 34).

As análises de Chesnais (1996) provam que esse movimento internacional e nacional ocorreu como forma de consolidação de ideias e práticas que favoreceram o sistema capitalista no mundo. O autor em referência discute e esclarece a diferenciação entre os termos mundialização e globalização. O primeiro denota com mais precisão a ideia de que a economia se mundializou e, portanto, é necessário construir instituições políticas mundiais com capacidade de refrear ou de regular esse movimento. Já o segundo é ambíguo e passa uma ideia de que não se tem mais fronteiras ou diferenças entre grandes empresas ou entre as pessoas, como se não houvesse mais classes que as diferenciam econômica e socialmente.

²⁸ Países pobres e em desenvolvimento, aí inseridos os países da América Latina ‘para a teoria da dependência a caracterização dos países como ‘atrasados’ decorre da relação do capitalismo mundial de dependência entre países ‘centrais’ e países ‘periféricos’. A periferia mundial (países periféricos) se apresenta como aqueles espaços onde os fluxos, o desenvolvimento da ciência, da técnica e da informação ocorrem em menor escala e as interações em relação ao centro se deem gradativamente” (CÉSAR, 2014, [s. p.]). Disponível em: <<http://limiaretransformacao.blogspot.com.br/2014/10/dependencia-teorema-de-preobrazhenski-e.html>>. Acesso em: 1 jul. 2016.

²⁹ Outros autores como Libâneo trabalham a terminologia globalização, porém a conotação que será dada será mundialização na perspectiva de Chesnais por evidenciar uma perspectiva mais crítica sobre o fenômeno da globalização que é interpretada como o “progresso e avanço do capitalismo a partir do jogo das forças de mercado” (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 414, grifos do autor). O termo traz três sentidos: um ancorado nos ensinamentos da economia neoclássica “que se refere a um equilíbrio nas relações econômicas, desde que o Estado não interfira no mercado”, o segundo amparado em “teses do francês Fernand Braudel que trouxe a noção de *ciclos sistêmicos de acumulação*” (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 414, grifos do autor).

Chesnais (1996) afirma que esses termos não são empregados com neutralidade, sobretudo, o segundo – globalização – o qual é mais utilizado pela força ideológica que carrega; assim “[...] invadiram o discurso político e econômico cotidiano, [...] pelo fato de serem cheios de conotações (e por isso utilizados, de forma consciente, para manipular o imaginário social e pesar nos debates políticos)” (p. 24), ganhando um conteúdo ideológico que melhor atinge o objetivo dos maiores interessados pelas benesses da própria ideia de globalização que a ideia de mundialização.

Em resumo, ao compreender a lógica que cerca a palavra globalização, fica melhor evidenciado o porquê dos países centrais capitalistas venderem essa ideia como um processo que traz benefícios às sociedades modernas, como algo absolutamente necessário ao mundo. Não importa como vai se dar em cada país, a palavra de ordem à sociedade é “adaptar-se” a essa mudança. Com efeito, “globalização é a expressão das ‘forças de mercado’” (CHESNAIS, 1996, p. 25).

Nesse sentido, tais mudanças reverberaram no processo de reestruturação das funções do Estado, e muitas dessas, foram consolidadas na legislação brasileira, pois, de um lado, precisavam atender à urgência da abertura da economia ao mercado internacional e, de outro, exigiam reformulações institucionais e legais, no intuito de sintonizá-las com a nova ordem mundial. Libâneo (2012) explica que:

A abertura econômica e a crescente limitação dos poderes dos Estados nacionais têm como extensão a ampliação da autonomia do mercado mundial, a interdependência econômica e o aumento do poder transnacional. O poder decisório do capital transnacional não é desconcentrado e desarticulado, como pode parecer em um primeiro momento; ao contrário, é cada vez mais articulado e concentrado (p. 93, grifo nosso).

Para Libâneo (2012), a nova ordem mundial impõe aos Estados um poder global centralizado nos poderosos grupos financeiros e industriais (corporações). O poder de decisão às instâncias internacionais, que concentram poder econômico, político e militar são as chamadas organizações multilaterais representadas pelas

[...] Organizações das Nações Unidas (ONU), o grupo dos oito países mais ricos ou poderosos do mundo (G8), O Fundo Monetário Internacional (FMI), O Banco Mundial (Bird), O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e a Organização Mundial do Comércio (OMC) (p. 93).

Essas instâncias de poder decisório se somam a outras organizações mundiais ou nacionais, tais como: a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização Mundial de Saúde (OMS), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e as organizações não governamentais (ONG). Libâneo (2012, p. 94) afirma que juntas formam um todo cada vez mais “constituintes, ordenadoras e controladoras” da nova ordem mundial. São detentoras de um forte apelo sócio ideológico para intervir nos Estados e em suas estruturas, setores e instituições, sobretudo nos países pobres e em desenvolvimento, a exemplo do Brasil, assim como, no Estado do Pará e na Região Metropolitana de Belém (lugar dessa pesquisa).

Esse cenário fornece as bases para a compreensão dos acontecimentos e mudanças ainda em curso, principalmente no âmbito educacional, pois a partir dos fortes apelos político-ideológicos do neoliberalismo³⁰ pela busca da superação, a crise do capitalismo, vivenciada nos anos de 1980, aperfeiçoou as relações de mercado e diminuiu a ação e atuação do Estado.

No esforço ideológico empenhado por esse pensamento neoliberal, o processo de democratização ganha espaço. Porém, conforme Montañó (2014) converteu-se em ação “[...] esvaziada de seu conteúdo político-instrumental [...]” (p. 32). Assim sendo, as mudanças no plano ideológico trouxeram um arcabouço de palavras com designações e significações diferentes que têm atraído intelectuais e confundem movimentos sociais em razão do fortalecimento de um projeto de sociedade, favorecendo muito mais o poder do capital que a maioria da população (MONTAÑO, 2014).

Todo esse esforço de escamotear a realidade, seja por meio do uso de linguagens ideologicamente postas, naturalizam posturas e procedimentos que, na essência, defendem um Estado menor e um mercado mais forte, utilizando como bandeira a defesa por uma educação com uma cultura curricular que mais reforça as ideologias hegemônicas do que, efetivamente, libertam o sujeito, tornando-o emancipado. Tais imposições ideológicas estão impressas nos documentos legais, nos discursos oficiais e são propagadas pelos meios de comunicação no país.

É fato que essas forças não trabalham sozinhas, pois há um contramovimento que milita e resiste. São os movimentos sociais, dentre eles, dos trabalhadores em educação que também constroem uma contra ideologia para resguardar e lutar pela

³⁰ O neoliberalismo na concepção de Bresser-Pereira (1997) revela um Estado limitado para “garantir a propriedade e os contratos, devendo, portanto, desvincular-se de todas as suas funções de intervenção no plano econômico e social” (p. 16).

garantia de direitos a todos. Portanto, essa relação de forças resultou na configuração e materialização dos direitos como um todo. Mais adiante, retoma-se como se deu esse movimento de resistência no Estado do Pará.

No que se refere aos documentos legais, eles consolidam os “direitos sociais”. Na concepção defendida por Coutinho (2008), o termo em destaque, é aquele que permite “[...] ao cidadão uma participação mínima na riqueza material e espiritual criada pela coletividade” (p. 63-64). Outra nomenclatura relevante para compreender o processo democrático no Brasil é “cidadão”. A terminologia resultará em uma aproximação do processo político-econômico imposto e vivenciado no país.

O termo cidadão advém de tempos antigos, mas sua concepção e significado foram sendo transformados ao longo da história. Por exemplo, para Aristóteles [s. d.] *apud* Coutinho (2008), cidadão “é todo aquele que tinha o direito de contribuir para a formação do governo, participando ativamente das assembleias onde se tomava as decisões [...]” (p. 51), ou seja, tanto o cidadão governava como era governado (COUTINHO, 2008).

A partir dessa concepção é possível afirmar que, nos tempos da Grécia antiga, o termo não tinha uma dimensão universalista como hoje, já que para ser cidadão excluía-se as mulheres, os estrangeiros, os escravos, as crianças etc. No entanto, a partir do formato do Estado e da sociedade neoliberal hoje, nos anos 2000, segundo Coutinho (2008), a concepção de “cidadão” não avançou muito em tais limites, já que apenas incorporou outros elementos mais sofisticados que disfarçam seu verdadeiro sentido.

Dentro dos parâmetros do capitalismo, o termo “cidadão” tem maior coerência, pois iguala a condição de todas as pessoas como cidadãos de direitos, mascarando as diferenças entre as classes sociais. Ora, uma sociedade estratificada torna os privilégios e as desvantagens de classe mais evidentes, daí o motivo de se propagar que todos somos cidadãos, como forma equitativa de tratamento, como se nenhuma diferença houvesse.

Para Lenin (1982) o conceito de classe social se difere dessa concepção e afirma que a sociedade está dividida em classe social e diz:

Chama-se (de) classes a grandes grupos de pessoas que se diferenciam entre si pelo seu lugar num sistema de produção social historicamente determinado, pela sua relação (as mais das vezes fixada e formulada em leis) com os meios de produção, pelo seu papel na organização social do trabalho

e, conseqüentemente, pelo modo de obtenção e pelas dimensões da parte da riqueza social de que dispõem. As classes são grupos de pessoas, um dos quais pode apropriar-se do trabalho de outro, graças ao fato de ocupar um lugar diferente num regime determinado de economia social (p. 150).

Esse conceito difere da ideia de cidadão, pois na medida em que uns são mais cidadãos que outros, pelo acesso aos bens culturais, e outros direitos que nem sempre ou quase nunca grande parte deles chamados de “cidadãos” desfrutam. Desse modo, para Coutinho (2008) “a ampliação da cidadania – esse processo progressivo e permanente de construção dos direitos democráticos que atravessa a modernidade – termina por se chocar com a lógica do capital” (p. 68).

Contudo, compreende-se que o cidadão hoje precisa ser aquele que sabe seus direitos e os exige, principalmente quando está consciente de sua condição de classe. Essa luta por direitos então passa a ser articulada e não mais solitária. Da mesma forma, a ampliação de direitos já expressos na forma da lei será resultante das lutas e resistências da classe trabalhadora.

Seguindo essa linha de raciocínio, foi com a promulgação da CF/1988 – impulsionada pelo processo de democratização do país, movido, dentre outras forças, pelas lutas dos movimentos sociais e de educadores – que a educação, como um direito social, aparece como o primeiro direito declarado. O texto legal, no Art. 6º, determina que “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer [...]” ([s. p.]). Determina, no Art. 206, que “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI– gestão democrática do ensino público, na forma da lei; [...]” ([s. p.]).

Anos depois, sancionada a LDB, a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – mesmo com suas restrições e ressalvas – anuncia a gestão democrática como resultado das conquistas e lutas dos movimentos de resistências e “apresenta-se como um balizador para as políticas educacionais no país e, conseqüentemente, para as políticas de democratização da escola e da gestão escolar” (DOURADO, 2013, p. 96).

Contudo, mesmo com os movimentos de resistência, esses documentos legais também resguardam ideias e valores que servem à ideologia dominante. Na prática, o princípio garantido, no plano formal, encontra também resistências de aplicabilidade nas ações governamentais. Por que será que isso acontece? Será que realmente é porque o Estado (entes federados: Estado, Município e Distrito Federal e as instâncias do poder as secretarias de estado) é incompetente e burocrático efetivamente? Ou será que a força do mercado diminui a ação governamental em causa própria?

O princípio da gestão democrática do ensino público envolve a educação como um todo: docentes, equipe técnico-pedagógica, administração, comunidade escolar, comunidade externa, dentre outros.

Esse princípio instituído pela Carta Magna (e mais tarde pela LDB/1996) foi engendrado pelo clima dos movimentos pela democratização do país, acompanhado da ascensão do município à condição de ente federado, passou a ser um ente com autonomia política, administrativa e financeira, a quem a Carta Magna conferiu o direito de organizar seu sistema próprio de ensino. Com o sistema federativo, o município foi incumbido de definir normas de gestão democrática ao ensino público, conforme determina a LDB/1996 em seu Art. 3º, inciso VIII que reforça o princípio da gestão democrática, quando em seu título II, Art. 3º, diz que “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII– gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; [...]” ([s. p.]).

Tomando por base as análises de Dourado (2013), observa-se que as discussões sobre gestão democrática não podem perder de vista ou descuidar-se das lutas dos movimentos sociais e de educadores por garantia de direitos. As ideias e pensamentos, frutos das discussões e debates nacionais, resultaram na elaboração e inserção dessas ideias, tanto na CF/1988, como na LDB/1996, embora, tivessem as imposições e influências internacionais e das elites econômicas e políticas locais defendendo a democratização do país. Entretanto, cada um possuía uma intencionalidade própria.

A partir dessa ênfase, as lutas por direitos conquistados, motivadas principalmente pelas discussões nacionais promovidas por educadores, tiveram eco e materialidade no plano formal. Contudo, as reformas do Estado brasileiro e princípios neoliberais, por fundamentarem-se no poder econômico e compromissos políticos, tornam-se hegemônicos e dominantes e, num processo de desmonte vem diminuindo cada vez mais os direitos sociais dos cidadãos.

Dourado (2013) enfatiza que o que norteou e continua norteando os embates foi o (re) pensar sobre o,

[...] papel e função social da educação e da escolarização e, particularmente, da gestão da educação, bem como ao alcance dos limites interpostos a estas na sociedade atual, em decorrência das profundas transformações vivenciadas no mundo do trabalho e da produção, resultantes das macropolíticas estabelecidas mundialmente [...] (p. 97).

Esse desenho mundial, que se apresenta contraditório, revela-se imprescindível para o alcance dos interesses hegemônicos neoliberais. Nessa mesma direção e conciliando com as análises de Santos, T. (2014), a década de 90 foi assolada pelos debates sobre a educação e desenvolvimento econômico. Isso porque estava pautada no cenário político-econômico e em harmonia com os paradigmas emergentes neoliberais dos países centrais, tal realidade revela-se como resultado do modelo de desenvolvimento econômico excludente iniciado na década de 1960 (Pós Segunda Guerra Mundial) e que se prolonga até os dias atuais.

A pulverização dessas ideias incute no indivíduo a necessidade de ser: competente, flexível e empreendedor para ter sucesso não importando para o poder hegemônico a falta de acesso aos bens culturais, aos meios de comunicação e outros bens e serviços básicos que a classe dominante e seus protegidos têm acesso. A consequência disso, grosso modo, foi a capacidade de mudar os rumos do pensamento das políticas educacionais, principalmente no que se refere à gestão, currículo, dentre outros.

Esse cenário dá suporte para reforçar a compreensão dos acontecimentos e mudanças ainda em fluxo, pois ocorrem, muito mais, para dar suporte aos empresários e políticos que para as massas de trabalhadores. É para aqueles que detêm o poder econômico e/ou político no país e que anseiam pela manutenção do *status quo*, isto é, que desejam manter o estado das coisas sem que elas mudem ou rompam com estruturas de poder estabelecidas.

Esses argumentos acendem algumas inquietações. Dentre elas buscou-se respostas de como desconstruir os princípios e práticas impostos ideologicamente pelo poder hegemônico? No âmbito da escola, a resposta pode ser construída a partir da compreensão dos argumentos de Santos, T. (2008):

Sabe-se que a realidade escolar é social e historicamente determinada, construída por homens em seu trabalho diário e poderá assim ser modificada também por sujeitos coletivos, a partir de um projeto comum na direção de romper com estruturas, comportamentos e atitudes cristalizadas, o que só poderá se dar na luta organizada, a começar a partir de mudanças [...] (p. 21).

Desta feita, corroborando com as análises de Coutinho (2008), Montañó (2014), Dourado (2013) e Santos, T. (2008) entende-se que as relações sociais constroem-se dinamicamente no cotidiano e na vida em sociedade. Elas podem ser transformadoras ou conformadoras da realidade. E, portanto, a ideologia é capaz de naturalizar ações e

práticas nas pessoas e são capazes de justificar e reforçar os interesses neoliberais para manutenção do poder hegemônico, tornando as políticas sociais mercantilizadas e individualizadas num processo em que a maioria das pessoas nem se dão conta disso, devido ao próprio movimento ideológico que se propaga no currículo escolar, nas mensagens, nos meios tecnológicos, nas propagandas políticas etc.

Esse estudo apontou apenas algumas estratégias perversas que impõem essa realidade como única possível. Porém, assumir uma postura crítica e não ingênua da realidade requer estudos, discussões coletivas, articulações e movimentos de contra posição. Tais movimentos não podem jamais ser solitários, mas articulados em um conjunto não harmônico, mas heterogêneo e não satisfeito com a realidade, pois ela exclui, espolia e explora. Mesmo assim põem-se como democrática e livre. A partir do exposto e conforme as análises de Montañó (2014), “a forma de conhecimento da realidade produz formas de consciência da realidade” (p. 30).

Pensar nos fatos históricos, sociais, políticos e econômicos que foram construídos ou estão em pleno processo de construção é um exercício necessário para compreender a realidade para além da aparência. Essa reflexão pode revelar os limites e as possibilidades da gestão democrática no espaço da escola pública numa sociedade em que o capital tem outros projetos para o Brasil.

No item a seguir, enfatiza-se a ideia conceitual de democracia e, para isso, foram utilizadas bases teóricas que delineiam essa compreensão partindo da ideia de sociedade, Estado e escola.

2.1 DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO: AS RELAÇÕES DE PODER E OS PRINCÍPIOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

Adentrar na discussão sobre o conceito e a relação entre democracia e educação, bem como suas repercussões na gestão escolar é desafiador. Coloca-se em evidência, nesse estudo, como análise, o papel da escola no processo de democratização da gestão e, por consequência, o instituto das eleições diretas para diretor escolar como mecanismo desse processo no contexto da reforma e política educacional brasileira.

Dessa maneira, como ponto de partida para a discussão, apresenta-se as análises de Bobbio (2015) sobre o termo democracia, que a caracteriza por “um conjunto de

regras (primárias e fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (p. 35, grifo do autor).

Essa assertiva revela que as decisões de um grupo podem ser tomadas por indivíduo ou indivíduos para que sejam aceitas como coletivas. As tomadas de decisões têm por base normas ou regras, sejam elas escritas na forma de lei, ou construídas a partir das vivências coletivas, dos costumes de um determinado grupo social e (na medida em que um indivíduo ou indivíduos são erigidos como autoridade por meio dessa regra fundamental) passam a decidir pela coletividade.

A base democrática está firmada na regra que foi estabelecida e decidida pela maioria, ou seja, a lei é a expressão da tomada de decisão da maioria (BOBBIO, 2015). Para Bobbio (2015), a validação dessa regra democrática se dá tanto pela participação direta ou indireta na tomada de decisão, como pelo poder de livre escolha. Isso ocorre pelos “direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação etc.”. Nesse sentido, os direitos balizaram o nascimento do Estado liberal, no qual se formulou “a doutrina do Estado de direito” e o reconhecimento da Constituição como expressão máxima do poder.

Tornado compreensível essa assertiva, o Estado liberal, segundo Bobbio (2015), exerce o poder com fundamento na Constituição e leis que garantam os direitos individuais, isto é, a democracia liberal “nasceu de uma concepção individualista da sociedade” (p. 41).

Na concepção de Santos, T. (2008), a democracia liberal representativa tomou conta dos países do ocidente, mas “A maior crítica que se faz a este modelo é a de que, na ordem capitalista, constitui e difunde a ideologia do Estado neutro, a serviço do bem comum, o que se constitui numa falácia” (p. 83). Essa concepção de democracia moderna, diferente da concepção da idade média e antiga, em que a democracia é orgânica, na qual “o todo precede as partes”. Hoje, a democracia apresenta variações de concepção, daí porque é difícil conceituá-la (BOBBIO, 2015, p. 41).

Para Bobbio (2009), a fim de compreender o conceito de democracia, necessariamente, deve-se estabelecer a relação entre democracia e as diversas formas de governo. No caso do Brasil, a CF/1988, em seu Art. 1º, diz que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]” ([s. p.]). Ou seja, a forma

de governo é República Presidencialista e indica que o tipo de Estado é Democrático (BRASIL, 1988a).

A Carta Magna ainda refere-se no Parágrafo único, do Art. 1º, que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” ([s. p.]). A democracia representativa é a configuração estabelecida no Brasil.

Assim sendo, Bobbio (2009) esclarece que o conceito de democracia pertence a um sistema de conceitos estabelecido pela teoria das formas de governo. Logo, não se pode compreender sua natureza específica senão por meio da relação com os demais conceitos desse sistema. Para o autor em tela, seu uso pode ser “descritivo (sistemático), prescritivo (axiológico) e histórico” (p. 135).

A forma de uso descritivo ou sistemático de democracia refere-se ao número de governantes. Bobbio (2009) diz que “é a forma de governo na qual o poder é exercido por **todo o povo**, ou **pelo maior número**, ou **por muitos**” (p. 137, grifo nosso) diferenciando-se da Monarquia quando o poder é exercido por um e, da Aristocracia, quando o poder é exercido por poucos. No uso prescritivo ou axiológico, o autor em relevo afirma que a democracia pode ser considerada como parte das demais formas de governo, incluindo-se a ele um valor, seja positivo ou negativo. Nesta perspectiva,

[...] a disputa em torno da democracia não se refere apenas ao problema de saber se a democracia é ou não uma forma boa ou má, mas estende-se ao problema de saber se ela é melhor ou pior do que as outras, ou seja, qual é a sua colocação num ordenamento axiológico (isto é, segundo o valor) das contribuições (BOBBIO, 2009, p. 142).

Bobbio (2009) analisa que

[...] O desenvolvimento da democracia do início do século passado a hoje tem coincidido com a progressiva extensão dos direitos políticos, isto é, do direito de participação, ao menos com a eleição de representantes, da formação da vontade coletiva (p. 145).

As análises de Bobbio (2009) confirmam que “Na medida em que um número sempre maior de indivíduos conquista o direito de participar da vida política, a autocracia retrocede e a democracia avança” (p. 145).

Já o uso histórico de democracia reforça que, desde os autores clássicos, a exemplo, de Platão e Aristóteles até Hegel serviam-se das formas de governo para traçar a evolução histórica da humanidade numa lógica de sucessão de um determinado tipo de

governo para outro. Essa forma de análise diferencia os tipos de filosofias da história em regressivas e progressivas. A primeira delinea-se pela compreensão de que uma forma de governo se institui pela degeneração da anterior. A segunda se revela quando uma forma de governo se institui pelo aprimoramento da anterior.

Neste sentido, Bobbio (2009) afirma que há uma compreensão de que as formas de governo são também cíclicas, quando “após ter percorrido em sentido regressivo ou em sentido progressivo todas as etapas, retorna ao princípio” (p. 146). A compreensão de Platão e Políbio acerca da democracia é que, normalmente, na sucessão das formas de governo que iniciavam pela monarquia, depois pela aristocracia, culminava a democracia. Já na compreensão de Vico, essa lógica é inversa. Inicia-se na democracia e termina na monarquia.

Bobbio (2015) afirma que a democracia deve ser entendida como

[...] contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias e fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos* (p. 35, grifo do autor).

Na concepção do autor em relevo é impossível uma democracia em que “todos” tomam uma decisão, pois para que isso acontecesse se chegaria a um “ideal-limite”, a onicracia (BOBBIO, 2015, p. 35). No entanto, quando uma lei maior, de uma determinada sociedade, estabelece que um grupo significativo de pessoas tem direito ao voto, significa dizer que não são “todos” que têm esse direito, mas “alguns”.

Bobbio (2015, p. 36) deixa claro que para se considerar que o estabelecimento dessa decisão seja reconhecido como decisão coletiva, é necessário estabelecer uma regra. A lei é uma regra. Todavia, “estabelecer o número dos que têm direito ao voto a partir do qual se pode começar a falar de regime democrático é algo que não pode ser feito em linha de princípio [...]” (p. 36). Para isso, é preciso considerar as circunstâncias históricas e um juízo comparativo (BOBBIO, 2015, p. 36).

Dentre as várias concepções de democracia estudadas, a que melhor se aproximou às necessidades desse estudo foram as análises de Coutinho (2008), que asseveram haver uma diferenciação importante de democracia entre a concepção liberal e marxista. O ponto nevrálgico entre ambos reside no conceito de hegemonia. Para o liberalismo, mais recentemente, “democracia é sinônimo de pluralismo” (p. 37-38). No entanto, a presença da “hegemonia indicaria uma situação de totalitarismo ou de

despotismo”. Já os marxistas consideram “democracia com um valor universal” ou democracia de massa. Embora reconheçam o pluralismo como autonomia. Dessa maneira, percebem o poder numa perspectiva de descentralização, buscando uma “unidade política”, uma forma hegemônica que busca “ser construída pela via da negociação e do consenso” (COUTINHO, 2008).

Na esteira de suas críticas, Coutinho (2008) faz uma definição concisa e aproximada de democracia e revela que “*é sinônimo de soberania popular*” (p. 50, grifo do autor). Essa definição considera a “presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social” (p. 50). Quer dizer, a democratização dos espaços permitirá a aproximação dos cidadãos e a participação desses sujeitos nas tomadas de decisão.

Do mesmo modo, a concepção de Benevides (2002) sobre democracia é que:

O regime político da soberania popular, porém com respeito integral aos direitos humanos. A fonte do poder está no povo que é radicalmente o titular da soberania e que deve exercê-la – seja através de seus representantes, seja através de formas diretas de participação nos processos decisórios (p. 72).

Em acordo com Coutinho (2008) “A democracia pode ser sumariamente definida como a mais exitosa tentativa até hoje inventada de superar a alienação na esfera política” (p. 50), pois essa forma de governo tem sintonia com a definição de cidadão defendida nesse trabalho, ou seja:

[...] é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana aberta pela vida social em cada contexto historicamente determinado (p. 50-51).

Sobre a mesma discussão, Paro (2016) revela que a democratização se constrói na prática social e, ainda que sejam conduzidas por princípios teóricos, somente se concretiza por atos e relações que se fazem no plano real, pautadas por relações não autoritárias. Assim, “assimilam o discurso, mas não exercitam a prática democrática correspondente” (p. 24).

No Brasil, no âmbito educacional, a configuração da democracia está materializada na CF/1988 e, endossa a ampliação dos espaços de participação das comunidades escolares. Contudo, não ratifica a eleição direta como mecanismo

democrático. Ao contrário, admite a nomeação a cargos de diretor, caracterizando-o como cargo de confiança, o que significou, o distanciamento entre a conquista democrática da política, direitos sociais, econômicos e culturais. Sem o objetivo de afiançar que esse é o mecanismo que garante a democratização da gestão escolar, porque não o é – a eleição direta – a partir dos autores estudados é possível afirmar que é um dos mecanismos importantes nesse processo. Ele pode favorecer a democratização em favor da ampliação da participação da comunidade tanto na escolha como nas tomadas de decisão.

Afirma-se que o impedimento legal na efetivação desse mecanismo – eleição direta para diretor escolar – instaurou uma série de equívocos, que redundaram em mandatos de segurança pelo país, enfraquecendo até aos Estados e Municípios que implementaram as eleições. Compreende-se que isto de fato é um dos fatores que dificultou e continua dificultando o processo da democratização das escolas públicas brasileiras, porque as antigas práticas autoritárias foram formalmente estabelecidas pela CF/1988, refazendo os discursos e mantendo-se no centro dos governos eleitos (MARTINS, 2001).

No século XX, o Brasil é marcado pela democratização social consagrada após a queda do poder militar, diante das lutas e embates políticos, movimentos sociais, movimento de educadores, dentre outros. A promulgação da CF/1988 pode ser apontada como um divisor, de águas, um marco que estabelece claramente, na prática, a separação entre o Estado Autoritário e Centralizador e o Estado Democrático de Direito, conforme o Art. 1º. Contudo, a democracia brasileira vem se consolidando, mas é fortemente marcada pelas características ideológicas impostas por meio das reformas ou questões de caráter utilitarista, economicistas e antidemocráticas até com perda de direitos (FRIGOTTO, 2003).

Compreende-se que a dimensão democrática da gestão, revestida ou rodeada por toda essa lógica neoliberal, encontra na escola as barreiras impostas não só pelo sistema de ensino, pelo Poder Executivo, mas também pelas barreiras e limites dos sujeitos que compõem a escola.

Na esteira das análises de Cury (2008), a gestão democrática além de se tratar de um princípio pedagógico é um preceito constitucional, conforme definido no Parágrafo único, do Art. 1º, da CF/1988, que diz: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”. Portanto, a democracia brasileira

está pautada em duas colunas fundantes – a representativa e a participativa. Assim sendo, baseando-se nas análises do autor em destaque nesse parágrafo, entende-se que a gestão democrática não se consolida sem a participação dos sujeitos, da mesma forma a assertiva aplica-se ao contrário.

No item a seguir, analisa-se como a autonomia e a participação são elementos constitutivos e inseparáveis dos processos democráticos, mesmo em meio às contradições, impulsionados pelo Estado Democrático vivenciado no Brasil.

2.2 PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA: ENTRE O IDEAL E O REAL

A participação e a autonomia são elementos constitutivos e indissociáveis do processo de democratização da gestão escolar. As práticas democratizadoras podem construir relações cada vez mais participativas e emancipatórias entre os sujeitos que compõe a comunidade escolar. Essas ideias estão em consonância com a construção teórica de Tonet (2016) que diz:

Os homens serão efetivamente (plenamente) livres quando puderem, de fato, ser senhores do seu destino. Isto nada tem a ver com liberdade absoluta, anárquica ou irrestrita. Tem a ver apenas (e isto é essencial) com **a possibilidade de os homens estarem em condições – a partir de uma base material capaz de criar riquezas suficientes para satisfazer as necessidades de todos** – de serem efetivamente sujeitos da sua história (p. 35, grifo nosso).

No entanto, contraditoriamente, a ideia do “homem ser senhor de seu destino” é a base e fundamento das ideias burguesas – a igualdade – é tratada como elemento essencial entre os homens. Para Saviani (2012), esse fundamento servia para justificar a nobreza e ao clero “que a ideia de que as diferenças, os privilégios de que eles usufruíam, não eram naturais e muito menos divinos, mas eram sociais” (p. 39). Portanto, a sociedade baseada no poder instituído por um direito natural deve ser substituída pela ideia de sociedade igualitária – igualdade para todos – ou pela sociedade contratual (SAVIANI, 2012).

O fundamento jurídico da sociedade burguesa está na defesa da sociedade contratual, porque trata o homem como livre e possuidor de sua força de trabalho, vendendo-a a quem lhe aprouver. As relações de produção alteram a perspectiva do trabalhador servo atrelado à terra, para o trabalhador livre (SAVIANI, 2012).

Essas bases forjaram a dominação burguesa e, num desejo de enraizar essa lógica, a escola foi utilizada como instrumento favorecedor dessa propagação, utilizando-se de uma pedagogia que essencialmente retoma o fundamento burguês da igualdade para todos, com contornos mais sofisticados em meados do século XIX. Passou a estruturar os Sistemas Nacionais de Ensino, defendendo a escolarização para todos intencionalmente para transformar os “servos em cidadãos”, tendo em vista o interesse desses em participarem dos processos políticos para consolidar a ordem democrática da burguesia (SAVIANI, 2012, p. 40).

Entende-se que a concepção retratada por Saviani (2012) a cerca do termo “cidadão” encaixa-se ideologicamente às necessidades do Sistema Capitalista, porque iguala a condição de todas as pessoas como cidadãos de direitos, mascarando as diferenças entre as classes sociais como já tratado nessa seção.

Do mesmo modo, a educação foi “compreendida como um elemento constitutivo e constituinte crucial de luta hegemônica” (FRIGOTTO, 2003, p. 21). A educação passou a servir muito mais aos arranjos ideológicos que para promover a emancipação humana. Essa propagação é feita por meio do ensino e de ações administrativas e pedagógicas.

No entanto, a escola também pode estabelecer o rompimento com esta lógica. Defende-se que a escola deve fazer-se uma arena de disputas, promotora de um ambiente com práticas democratizadoras, cumprindo com uma formação em que alunos, professores se posicionem, enfrentem, inquietem-se, questionem e percebam a realidade para além da aparência e do imediato.

O Sistema Capitalista, em que a base das relações sociais resultam na condição de explorador e explorado, permite que os trabalhadores gerem riquezas para que somente “poucos” usufruam delas. A construção de uma educação que caminhe em direção contrária à lógica da produção da acumulação parece improvável, pois se se fala desse advérbio de intensidade “poucos” e não “todos”, é evidente que grande parte dos trabalhadores são excluídos da possibilidade do usufruto das riquezas que produzem.

Neste cenário, a ideologia capitalista supervaloriza a escola como um campo de propagação e reforço de suas ideias. No entendimento de Saviani (2012), “A escola é, pois, um aparelho ideológico [...] sua função precípua é de inculcação da ideologia burguesa” (p. 26). Como tal, tem duas funções fundamentais: “contribuir para a formação da força de trabalho e para a inculcação da ideologia burguesa”. Portanto, a

escola “é determinada socialmente; a sociedade em que vivemos, fundada no modo de produção capitalista, é dividida em classes com interesses opostos” (SAVIANI, 2012, p. 30). Afirma-se que a escola é resultante, pois, desses conflitos que caracterizam a sociedade.

A ideia de que a escola é um dos aparelhos ideológicos do Estado está ligada à compreensão de Althusser [s. d.] *apud* Saviani (2012). A escola funciona “massivamente pela ideologia e secundariamente pela repressão” (p. 22). Mas a escola é muito mais que isso, ela, por um lado, assim como pode reforçar a ideologia neoliberal, tonificando os princípios dessa sociedade, por outro, pode formar pessoas para a reflexão e para ação coletiva e para perceber e questionar essa realidade – resistir. A partir disso, é importante alargar para outros espaços coletivos ações articuladas de resistência a essa sociedade que pretende manter o *status quo*, pois não é a escola sozinha capaz disso.

Tomando por base esse pensamento, como pensar uma educação que questione e pense em uma alternativa de sociedade? Como pensar uma escola em que o processo democrático de participação pode se constituir em um movimento de resistência para a construção de uma proposta educativa que decida ir à contramão da proposta hegemônica que prega o individualismo e a concorrência?

As respostas a essas questões não são simples de serem formuladas. Devem preceder análises críticas que contextualizem a escola nos processos históricos e sociais, no sentido de se construir em bases teóricas sólidas que entendam como e para quê o Sistema Capitalista sobrevive. Ele se alimenta das crises estruturais que cria e usa a escola como espaço de propagação ideológica. O que se pretende é que, ao se construir bases teóricas sólidas, o indivíduo, na coletividade, construa um ideário contra hegemônico e de luta por uma sociedade mais justa e democrática.

Outro elemento importante é compreender que na escola – o trabalho coletivo – pode ser traduzido pelo esforço ao processo de participação. De acordo com Gutierrez e Catani (2013), a escola tem, via de regra, uma maior aproximação com a comunidade escolar (seja por meio das atividades administrativas ou pedagógicas) que uma empresa ou uma indústria por exemplo.

Para Pereira (2012)

[...] os espaços construídos durante o processo educativo podem ser considerados como espaços de construção de cidadania; e de liberdade, quer

seja de liberdade de aprendizagem, como também de liberdade particular ou igualitária, construindo-se assim como um espaço democrático (p. 56).

Dessa forma, a comunidade escolar pode exercitar a participação efetiva na administração escolar por meio do Conselho Escolar ou outra forma equivalente, possibilitando dotar, a escola, de autonomia para elaborar seu PPP ou participar do processo de avaliação da aprendizagem dos alunos. O Conselho Escolar ou outra forma equivalente pode ser esse espaço de construção da cidadania de acordo com Pereira (2012).

No contexto escolar, outro elemento é compreender o conceito de autonomia, Barroso (2013) afirma que “está etimologicamente ligado à ideia de autogoverno, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias” (p. 25). Não obstante, a autonomia implica liberdade de escolha, mas se difere de independência, porque “Autonomia é um conceito relacional” (p. 25), isto significa que a autonomia se dá no campo das relações entre as pessoas e, num “contexto de interdependência e num sistema de relações” (p. 25), como também, numa perspectiva de relatividade, pois “somos mais ou menos autônomos”. Se é autônomo em “relação a umas coisas e não em relação a outras” (BARROSO, 2013, p. 25).

Segundo Barroso (2013), autonomia não tem caráter absoluto. A relatividade se dá na medida em que se é autônomo mais em relação a umas coisas que outras. Barroso (2013) revela que a autonomia é uma forma de “gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social” (p. 25), amparados por um conjunto de leis ou contratos.

Barroso (2013) chama a atenção para o fato de que, na escola, a concepção de autonomia se reduz à dimensão jurídico-administrativa, pelo fato de serem decretadas aos diretores das escolas as competências de suas respectivas funções. Com efeito, isto é insuficiente para instituir na escola formas de autogoverno (BARROSO, 2013).

Por exemplo, quando uma escola solicita ao Órgão normativo do Sistema de Ensino autorização para funcionamento, faz isso baseada em legislações e normas específicas. A escola, para funcionar com um certo grau de autonomia, precisa atender aos requisitos definidos e regulamentados, atendendo as exigências baixadas pelo Órgão normativo e fiscalizador do Sistema de Ensino que, geralmente, no caso dos municípios, é o Conselho Municipal de Educação (CME).

As normas preveem requisitos mínimos de: organização didático-pedagógico (Elaboração do PPP, Regimento Escolar e etc.), infraestrutura, espaço físico e recursos humanos e materiais. Quando a escola não atende tais requisitos não é concedido ato autorizativo, sendo impedida, por exemplo, a não emitir histórico escolar dos alunos, salvo sob autenticação de Órgão específico do Poder Executivo.

Os atos normativos ou autorizativos, baixados pelo órgão normativo do sistema, ainda que deem a escola, no plano legal, autonomia, ela é limitada ao reconhecimento de suas funções ou formas de “racionalização *a priori* da organização e ação das escolas”. Contudo, para Barroso (2013), “só uma concepção determinista da mudança pode julgar, neste caso, que eles são suficientes para impor a transformação das pessoas e das estruturas em direção a prática de decisão autônomas” (p. 26, grifo do autor).

A análise sobre o edifício teórico de Barroso (2013) revela que não basta prever autonomia legalmente, mas é preciso dar condições objetivas para a escola construir sua autonomia, pois é “construído social e politicamente, pela interação dos diferentes atores organizacionais numa determinada escola” (p. 30-31).

Lima (2013) revela que a pedagogia da autonomia quando fundamentada numa “racionalidade comunicativa e dialógica pressupõe condição (não estritamente pedagógica) de autonomia, pois não existe *dialogia* sem autonomia” (p. 95). Contudo, afirma que não se tem autonomia a partir da intervenção no nível micro, pois representaria reduzir seu conceito.

Gutierrez e Catani (2013) afirmam que a participação passou a se tornar presente em meio às discussões referentes à forma de administrar a partir de 1968, embora apontem que não existam, precisamente, as causas dessas mudanças, mas reforçam que isto significou a redefinição dos princípios teóricos do taylorismo “e sua substituição, mesmo que muito lentamente, por valores contemporâneos, como flexibilidade, tolerância como as diferenças, relações mais igualitárias, justiça e cidadania” (p. 76).

Esses elementos e valores significaram mudanças culturais ocorridas principalmente no pós-guerra, mais precisamente nos anos de 1960, com as mudanças comportamentais no plano individual, da estrutura familiar etc. que foram intensamente interrogados (GUTIERREZ; CATANI, 2013). Em meio a essas mudanças as organizações (empresas, indústrias etc.) também mudaram introduzindo a “ideia de participação como alternativa administrativa e estratégica” (p. 76).

Gutierrez e Catani (2013) caracterizam que a participação tem dois problemas. O primeiro refere-se a dar conta do processo de “consciência individual do ator chamado a participar” (p. 78) e o segundo é o grau de participação ao número de pessoas consultadas “induz a acreditar que muitos indivíduos, interferindo fortemente em muitas decisões, constitui um sistema bastante participativo” (p. 78). Observa-se que as pessoas normalmente ao serem indagadas, podem dar sua opinião acerca de um determinado assunto, porém, se analisa que o fato de responder uma consulta individual não se garante que a participação foi consciente (GUTIERREZ; CATANI, 2013).

A participação defendida nesse estudo é a participação compartilhada e, que interfere nas tomadas de decisão na escola, de forma que as decisões não sejam solitárias, mas dinamicamente partilhadas. Entende-se que a dimensão de participação, nessa perspectiva, ganha materialidade no âmbito da escola na medida em que intensifique a relação da escola com a comunidade, não apenas no sentido de consultá-las em reuniões estéreis e esporádicas, mas que signifique uma relação que interfira e promova a mudança nos diferentes espaços da escola, seja na rotina escolar, na aprendizagem dos alunos, na melhoria do local de trabalho docente dentre outros. E isto não se faz somente com o trabalho do diretor, do coordenador escolar, do professor de forma isolada, mas com a articulação entre estes e destes com as famílias, e, comunidade escolar em geral.

Corroborando com as análises de Werle (2003) “Falar de participação na educação reporta a compreensão de que qualidade se busca com a inserção de todos os envolvidos nos processos de gestão [...]” (p. 33).

Para Lima (2013):

A construção da escola democrática constitui, assim, um projeto que não é sequer pensável sem a participação ativa de professores e de alunos, mas cuja realização pressupõe a participação democrática de outros setores e o exercício da cidadania crítica de outros atores, não sendo, portanto, obra que possa ser edificada sem ser em coconstrução (p. 38).

A construção democrática passa pela responsabilidade dos gestores da escola, esse entendimento concilia com as análises de Sousa e Andrade (2012, p. 230) que afirmam que: “os conflitos e desencontros” de opinião, interesses não se dão de forma linear, respondendo a um padrão ou fórmula mágica, vai depender do complexo contexto das relações entre os sujeitos que pensam diferente, que são influenciáveis ou não, que são politizados ou não que tem vontade de fazer ou participar na e pela escola.

Paro (1996) ainda revela que “À medida que a sociedade se democratiza, e como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõe a própria sociedade” (p. 26). Com efeito, a participação da sociedade, da comunidade não se resume ao momento de eleger seu representante legal, mas em ter espaços que promovam práticas democratizadoras que oportunizem o controle das ações e serviços prestados. Portanto, neste sentido, há uma “fragilidade da democracia fundamentada na participação política da população” (p. 27), pois na medida em que se elege governantes é como se acabasse a interferência da população que o elegeu.

Defende-se que a dimensão da participação na escola não pode se resumir à convocação da comunidade no momento do processo eleitoral, atuando somente apenas como colégio eleitoral, mas de posicionar-se, de fazer valer seus anseios e necessidades, sendo instância de tomada de decisão. A eleição direta para diretor não é panaceia da má administração pública escolar, mas é um importante instrumento para a democratização da escola.

O item posterior analisa como a lógica mercadológica impõe a gestão pública e escolar seus modelos procedimentais de administração sob a justificativa de incompetência do Estado. Objetiva-se desvelar como a ingerência da lógica neoliberal em vigor no Brasil e no Estado do Pará é capaz de desintegrar quaisquer movimentos e práticas democratizadoras no ambiente escolar.

2.3 INGERÊNCIA DA LÓGICA MERCADOLÓGICA COMO PARÂMETRO PARA A GESTÃO ESCOLAR

Compreende-se que não dá para definir gestão democrática a partir de categorias semelhantes à administração empresarial, porque gestão democrática, conforme Riscal e Luiz (2016) “caracteriza-se por privilegiar a partilha de poder e a integração das ações pedagógicas, administrativas e políticas da escola” (p. 15), diferentemente da administração empresarial. Contudo, partir da definição de administração empresarial serviu para esclarecer como a administração escolar no Brasil foi forjada a partir desses fundamentos.

Nesse sentido, alguns fundamentos da administração empresarial são alvos dessa análise. Segundo Paro (2012) determinados teóricos modernos da administração revelam que a sociedade é formada por organizações. Dentre esses estudiosos,

Chiavenato (1979) destaca em sua teoria que um dos fenômenos marcantes do século XX “é o surgimento de *uma sociedade de organizações*” (p. 208, grifo do autor). Maximiano (2011, p. 3) do mesmo modo argumenta que os reflexos das ações das organizações na sociedade podem ser eficientes/ineficientes ou eficazes/ineficazes, e, podem criar problemas em vez de resolvê-las, pois “[...] tudo vai depender da forma como são administradas” (p. 4-5). Maximiano (2011) diz que “O papel da administração é assegurar a eficiência e eficácia das organizações” (p. 5).

Paro (2012) afirma que tais teorias consideram como parâmetro a “realidade concreta da sociedade capitalista” (p. 25) e, nesse conjunto, as organizações precisam ser administradas a partir de uma estrutura organizativa e hierarquizada, centrada na figura do diretor como o responsável maior pelas ações desenvolvidas, visando o atingimento dos objetivos e metas traçados para o seu sucesso. Dentro desse emaranhado de organizações encontra-se a escola (PARO, 2012) e, o diretor seu maior representante e o responsável pela escola.

Em seus estudos, Paro (2012) considera a natureza da Administração Geral para poder analisar a administração escolar e afirma que a forma como a administração é entendida e realizada hoje “é produto de longa história e traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade” (PARO, 2012, p. 24). Corroborando com Paro (2012) entende-se que a administração é historicamente determinada pelas relações econômicas, políticas e sociais e, seus determinantes variam de acordo com as relações de produção na sociedade.

Com efeito, Paro (2012) define a Administração como a “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (p. 25), sendo assim compreendida como uma atividade passível da ação humana, por ser capaz de definir objetivos e metas a serem cumpridos. Paro (2012) ratifica que a administração não só é uma atividade exclusiva do homem, mas necessária à vida e, dependendo de quem assume este papel a administração pode assumir desígnios autoritários ou não.

As análises sobre a construção teórica de Paro (2012) evidenciam que a vida tal como é organizada torna-se imprescindível à administração, pois para promover o cumprimento das atividades humanas projetadas de forma racional de acordo com os meios disponíveis, sobretudo nas atividades educativas, é imperativo ao profissional de educação programar e desenvolver atividades de acompanhamento e de avaliação, tanto para as atividades fins relativas ao trabalho educativo promovido pelo professor, como

para as atividades-meio relativas às atividades desenvolvidas pela coordenação pedagógica e diretor.

O homem para alcançar seus objetivos deve utilizar os recursos de forma racional. Tais recursos se referem tanto a elementos materiais e conceituais que se interpõe entre a si mesmo e a natureza para dominá-lo em seu proveito (PARO, 2012). A palavra racional vem do latim *rationalis* e caracteriza tudo o que pertence à razão, ou é derivado dela. A racionalidade é a característica do que é racional e que está de acordo com a razão (JAPIASSÚ; MARCONDES, 2008, p. 233).

A partir desse entendimento, a concepção de administração racionalizada está ideologicamente associada com a ideia de que é preciso administrar mais e melhor utilizando-se menos recursos. Esse princípio da administração está interposto à administração escolar pública e seus reflexos fazem parte da configuração implementada a aproximadamente desde as décadas de 40/50, 60/70, 80/90 e anos 2000, porém cada período com variações e aplicabilidades diversificadas.

Depois da Segunda Guerra Mundial, mas em uma conjuntura de disputas estratégicas de poder entre dois blocos econômicos (Estados Unidos da América e União das Repúblicas Socialista Soviética-Rússia) – a chamada guerra fria – a partir da década de 50, foram formuladas diversas teorias, dentre essas, destaca-se os estudos de Schultz³¹ (1971) que desenvolveu a Teoria do Capital Humano (TCH), defendendo em suas análises o homem como um capital, relacionando-o a produtividade econômica. A TCH tem como um de seus pilares a educação como valor econômico, segundo Santos, T. (2014):

[...] o capital humano, representado pela instrução, pela saúde, pelo treinamento prático, seria capaz de provocar desenvolvimento econômico, porque são investimentos e, como tal, são passíveis de gerar taxa de retorno apreciável pelo aumento da produtividade do trabalhador e consequente melhoria de vida, em que **a Escola passou a ser vista como locus prioritário de formação de mão de obra para o mercado de trabalho**, dentro de uma visão pragmática tecnicista, instrumental (p. 225, grifo nosso).

Assim sendo, a educação passou a efetivamente ser vinculada ao desenvolvimento do capital fundamentado no princípio da TCH desde 1978. Essa ideia, também fez parte do arcabouço teórico do economista clássico Adam Smith (1996) no século XVIII, quando provou, em sua teoria, os efeitos devastadores do capital advindos da divisão técnica do trabalho causados no trabalhador, passou a defender uma instrução

³¹ Premiado com o Nobel de economia em 1979.

escolar que poderia atenuar o problema do que chamava de “entorpecimento da mente” do trabalhador.

Nesse sentido, Adam Smith (1996) sustentava que a instrução escolar o ajudaria a ser mais preparado para a modernidade e servir à divisão do trabalho. Contudo, a defesa de Adam Smith (1996) a essa forma de instrução levava a uma ação paliativa do Estado, já que afirmou que “Com gastos muito pequenos, o Estado pode facilitar, encorajar e até mesmo impor a quase toda a população a necessidade de aprender os pontos essenciais da educação, isto é, ler, escrever e calcular” (p. 246). Parece que a história se repete quando os princípios neoliberais no Brasil, já no século XXI, são propagados por meio de reformas educacionais, revestindo a educação para formar o trabalhador apto para o letramento³² e a numerização³³.

Contudo, Marx (1996) fez críticas a essa forma de conceber a educação de Smith e afirmou que “A fim de evitar a degeneração completa da massa do povo, A. Smith recomenda o ensino popular pelo Estado, embora em doses prudentemente homeopáticas” (MARX, p. 476). Marx (1996), com essa afirmação, reforçou que esse formato de educação certamente era mais apropriado as necessidades burguesas, do que uma educação plena para o desenvolvimento da pessoa ou uma educação intelectualizada ao trabalhador.

Retornando ao pensamento econômico de Schultz (1971), no século XX, a ideia é tornar as pessoas mais instruídas, educadas e experientes, capaz de produzir mais bens e consumo, isto é, seriam mais adequadamente preparadas e a serviço do mercado. Apesar disso, a análise de Frigotto (2003), também asseverado nesse estudo, desmitifica essa premissa e, afirma que a TCH é apenas uma das especificações das teorias de desenvolvimento que se apresentam amplamente nos anos posteriores a Segunda Guerra Mundial. O mesmo tem ocorrência no âmbito mais específico das teorias educacionais, bem como, no campo da administração e controle.

Neste sentido, Pires (2005) afirma que a ascensão da teoria econômica como um dos principais fundamentos da política educacional é bastante recente. Intensifica-se e atinge seu ápice com o desenvolvimento da economia da educação, cujo conceito chave é o de capital humano. Portanto, o surgimento e a evolução da economia da educação,

³² Soares, M. (1998) define letramento como o ato de ensinar a ler e escrever em um contexto onde a escrita e a leitura façam sentido e parte da vida e cotidiano do aluno.

³³ Ramos (2009) atribui que é uma terminologia atribuída à aprendizagem dos números numa conexão com suas respectivas quantidades, e, analogicamente com o letramento.

resultam não só no desenvolvimento da teoria econômica, mas fundamentalmente da nova realidade produtiva e social, produzida pelo avanço do capitalismo.

A década de 80, por exemplo, os países da América Latina³⁴ receberam fortes influências dos postulados neoliberais. O conceito de qualidade, no âmbito educacional, ganhou contornos relacionados à área produtiva, onde os princípios da administração privada referendada pela lógica de mercado, dentre eles, “fazer mais gastando menos” contraria os princípios de democratização, enfraquecendo e diminuindo os direitos sociais já conquistados, muitos deles assegurados na CF/1988.

Esse pensamento contrasta com a perspectiva da qualidade. Reflete-se, então, como pensar em qualidade da educação com a redução cada vez maior dos recursos? A resposta é “não é possível”, não se pode ter qualidade sem investimento, sem se ter as condições objetivas para o funcionamento da escola, seja uma infraestrutura adequada e humanizada, levando em consideração a faixa etária dos alunos, a formação e valorização docente, coordenação pedagógica e direção, articulados com o processo de ensino e da organização do trabalho pedagógico em articulação com os pais e/ou responsáveis dos alunos e comunidade em geral.

Argumenta-se que ao assumir o controle político do Estado – o capitalismo – concentrou as atividades produtivas em torno de uma minoria e, isso refletiu significativamente na estrutura social, devido à elevação da desigualdade quanto ao acesso aos meios de produção com repercussão significativa no atendimento das demandas educacionais.

Portanto, os serviços oferecidos por setores privados em articulação com o governamental tendem a buscar resultados educacionais que estão cada vez mais conciliados aos interesses do mercado, isto é, formar mais trabalhadores com conhecimento suficiente para que seja capaz de executar e produzir mais riqueza ao capital. Isto traz como consequência o aumento da produtividade do trabalho, desde que a educação cumpra seu papel de qualificá-lo para o mercado, neste sentido, a educação funciona como fator econômico (SANTOS, T., 2014).

No entanto, o que se conformou como uma Teoria do Desenvolvimento nos anos 60, vem sendo aprimorado nos anos 2000, propagada por terminologias revestidas com novas feições como “empregabilidade”, “competências”, “flexibilidade” e “empreendedorismo”. Na linguagem mercadológica esses quatro termos são definidos

³⁴ A obra de Gentili (2010) referencia os países: Brasil, Argentina e Chile. Contudo, nesse estudo, faço aplicação à realidade brasileira.

como: o primeiro “empregabilidade”, na TCH, é entendida como a capacidade do indivíduo de se inserir e de permanecer no mercado de trabalho; o segundo “competências” emerge como a capacidade do trabalhador de desenvolver uma determinada ação; o terceiro “flexibilidade”, a teoria do desenvolvimento refere-se a pessoa que é adaptável as rápidas mudanças do mercado; e, o último “empreendedorismo” entendida como a capacidade do indivíduo criar oportunidades e formas para gerar ganhos, essas e outras saídas que o próprio capital se utiliza para “superar a crise estrutural [...] são utilizadas em atenção às recomendações de organismos internacionais” (SANTOS, T., 2014, p. 225).

No plano educacional, tais habilidades que o trabalhador deve desenvolver trazem consequências “dualizadoras e antidemocráticas” para a sociedade, principalmente no âmbito da gestão educacional que passaram a assumir feições democratizantes, mas que contraditoriamente suas ações trazem consequências pouco ou quase nada de benefícios a maioria da população que é formado não para pensar, mas para produzir e reproduzir o que o mercado determina sem que possa usufruir do que produz (GENTILI, 2010, p. 115).

Esses efeitos ideológicos são impressos na educação brasileira com um forte apelo nas leis, nos currículos escolares, sobretudo são materializadas na escola pública, por meio do modelo de gestão adotado e, que, reforçam uma formação escolar frágil e debilitada. Saviani (2012) afirma que, a LDB/1971, por exemplo, reformulou o currículo das escolas brasileiras, e, em seu Art. 5º determinou que os conteúdos escolares fossem organizados em atividades, áreas de estudos e disciplinas “determinando que o ensino, nas primeiras oito séries, se desenvolvem predominantemente sob forma de atividade e áreas de estudo” (p. 55). Isso, na verdade, significou nas análises de Saviani (2012) “diluir o conteúdo da aprendizagem das camadas populares”, já que os alunos das classes economicamente melhores tiveram e continuam tendo acesso aos bens de consumo, culturais, as tecnologias e outros.

Em resumo, afirma-se que essa prática continua a fazer parte das determinações da atual LDB/1996, pois continuou com um currículo para a Educação Básica com tais características e, portanto, a fragilidade continua.

Nos argumentos de Frigotto (2003), as ideologias neoliberais “na medida em que o sistema capitalista se consolida e os sistemas de ensino estruturam suas bases” (p. 34) a escola vai seguindo essas características dualistas.

Compreende-se que a linha de raciocínio desenvolvida por Frigotto (2003) se aplica também a Educação Básica como um todo, ainda que suas análises dessem relevo, especificamente, as escolas do Ensino Médio.

Destaca-se o descaso histórico com a Educação Infantil pública, cuja responsabilidade era do setor da assistência social até início dos anos 2000, ou seja, a concepção de atendimento, de cuidado destinava-se as crianças pobres, quando o objetivo principal era suprir suas necessidades imediatas, a falta de comida, falta do aconchego da mãe etc., diferentemente da concepção de Educação Infantil a criança que vive em melhores condições econômicas, essa sempre foi e será cuidada e educada numa estrutura que abrange as condições objetivas para tal. Essa dualidade na educação entre pobres e ricos ainda está predominando não somente no Brasil, mas nos países cuja lógica perversa do neoliberalismo vigora. Portanto, a escola brasileira foi e continua sendo dual e antidemocrática.

Saviani (2012, p. 25) ainda afirma que “é na escola primária que o essencial de tudo o que concerne ao aparelho escolar capitalista se realiza”. A dualidade da escola revela-se na medida em que, de um lado forma os filhos dos trabalhadores para continuarem servindo as classes dominantes e, por outro, forma os filhos dos empresários ou das classes dirigentes para continuarem ocupando postos de influência e/ou de comando, perpetuando o *status quo* dos mais favorecidos econômica e politicamente (FRIGOTTO, 2003).

Essa ideologia se efetiva, mesmo quando a escola se encontra em condição de “despreparo ou desqualificação”, seja por falta de infraestrutura ou número de profissionais habilitados, ainda sim é capaz de reforçar a ideologia hegemônica com práticas pedagógicas não emancipatórias, assim fica evidente a quem interessa esse tipo de escola. Dentro dessa caracterização essa prática torna-se quase seu maior escopo (FRIGOTTO, 2003).

Afirma-se que ainda que os estudos de Frigotto (2003) tenham privilegiado o Ensino Médio, suas análises, reflexões e contribuições teóricas aplicam-se na concepção e apreensão da Educação Básica nos anos iniciais (Ensino Fundamental), e, isto se evidencia na medida em que tais argumentos conciliam com as análises de Saviani (2012) que reforça que essa é a realidade do ensino primário.

Todo esse processo de adaptabilidade das organizações, ou seja, da escola pública às mudanças do contexto econômico, social, jurídico etc. com influência dos

princípios neoliberais, no Brasil – a conformação do Estado – a reforma, na década de 90, significou “instrumentalizar os dirigentes das organizações diante de uma realidade extremamente diferenciada e dinâmica, o que, por sua vez, decorreu da globalização do sistema capitalista de produção” (BRUNO, 1997, p. 31). A autora, em destaque, afirmou que isso alude que um sistema deve “articular e combinar formas organizacionais e produtivas bastante diversificadas dentro de uma mesma estratégia global” (p. 31), pois a escola passa a ter função de

[...] promover formas consensuais de tomada de decisões, o que implica a participação dos sujeitos envolvidos, como medida de prevenção de conflitos e resistências que possam obstruir a implementação das medidas consideradas necessárias (p. 40).

Contudo, defende-se uma escola que tenha o trabalho como princípio educativo para que os homens saibam tomar suas próprias decisões, saibam viver uns com os outros, pensar, para além de codificar e decodificar signos linguísticos e números, mas que compreendam a realidade ultrapassando seu imediatismo e, produzindo riqueza para si e para todos. Corroborando com Santos, T. (2014) uma “educação formativa integral no sentido marxiano, é indispensável para a humanização, para a emancipação social” (SANTOS, T., 2014, p. 236).

Além das modificações intencionais do redimensionamento da gestão pública, outro debate ganha maior abrangência, é a entrada do setor privado ou o chamado Terceiro Setor³⁵ no cenário político, capaz de interferir nas decisões políticas e administrativas, gerar formas de gestão, incluindo-se no ambiente escolar e, principalmente como indutor de políticas públicas e, influenciando na formulação da legislação brasileira.

É claro que esse processo também não se deu de forma estanque, mas dependeu de fatores e contextos da realidade nacional e internacional para nascer e consolidar-se no Brasil como já mencionado, sobretudo, a partir das décadas de 80 a 90 (MONTAÑO, 2014). É exatamente neste contexto que as políticas públicas foram incorporadas ao

³⁵ Terceiro setor para Giovanni e Nogueira (2015) “abrange a organização que não pertencem ao primeiro setor, o Estado, e nem ao segundo setor, o mercado” (p. 995), porém optou-se pela definição defendida por Montañó (2010) que revela que se trata de um termo impreciso, pois tenta resolver uma dicotomia entre o público e o privado. “[...] seria a articulação/intercessão materializada entre ambos os setores: o “público porém privado” [...] a superação da equiparação entre público e o Estado” é o “público não-estatal” uma assertiva de Bresser-Pereira (1997) (p. 54).

processo de reforma, inclusive a educacional e materializadas na legislação brasileira e em todos os níveis da federação.

Montaño (2010) analisa que “terceiro setor” tem muitos significados, dentre eles, o autor compreende como sendo aquele que representa uma construção ideológica e mistificada, não se traduz como se fosse ou equivalesse à sociedade civil, mas congrega “sujeitos com aparentes igualdades nas atividades, porém com interesses, espaços e significados sociais diversos, antagônicos e contraditórios” (p. 57). Afirma que:

[...] o termo “terceiro setor” não reúne um mínimo consenso sobre sua origem nem sobre sua composição ou suas características. Tal dissenso é clara expressão de um conceito ideológico que não dimana da realidade social, mas tem como ponto de partida elementos formais e uma apreensão da realidade apenas no nível fenomênico. Sem a realidade como interlocutora, como referência, acaba-se por ter diversos conceitos diferentes (MONTAÑO, 2010, p. 59).

Esse fenômeno, para Montaño (2010) revela-se como “produto da reestruturação do capital”, sendo funcional aos princípios neoliberais, pois na medida em que um conceito não tem densidade teórica seu sentido disfarça a realidade e a torna ideologizada (MONTAÑO, 2010).

As análises de Marx e Engels (2009) ajudam a compreender que o Estado é a forma como os burgueses se organizam e, como garantem mutuamente sua propriedade e seus próprios interesses, na qual se resume a sociedade civil. Marx (1978) analisa que o Estado moderno é a instituição política do capitalismo e sintetiza os antagonismos entre as classes.

Corroborando com as análises de Löwy (2013), os valores empresariais nas organizações públicas, aí incluída a escola, escamoteiam a realidade, fazendo acreditar que tal setor é representativo de todas as organizações não governamentais e/ou movimentos sociais, o que não é verdade, já que serve aos interesses da classe que está no poder econômico e determina as leis de mercado.

Analisando-se o edifício teórico de Coutinho (2008) é possível afirmar que:

[...] todos os âmbitos da vida social, também a esfera das políticas sociais é determinada pela luta de classe. Através de suas lutas, os trabalhadores postulam direitos sociais que, uma vez materializados, [...] não anula a possibilidade de que, em determinadas conjunturas, a depender da correlação de forças, a burguesia use as políticas sociais para desmobilizar a classe trabalhadora, para tentar cooptá-la [...]. (p. 65-66).

A CF/1988 revela claramente no Art. 175 a entrada do setor privado para gerir e oferecer serviços que antes eram exclusivos do Estado. Assim sendo, está consolidada a lógica mercadológica no âmbito educacional. O referido texto legal transcrito revela que: “permite ao poder público abrir concessões a empresas para prestação de serviços públicos, na forma da lei” (BRASIL, 1988a, [s. p.]). A lei a que se refere é a de n. 11.079 de 30 de dezembro de 2004 que vai instituir as normas gerais para licitação e contratação de parcerias entre o setor público e o privado no âmbito da administração pública.

As interferências do setor privado, por meio dos serviços delegados pelo Estado, imprimem, na coisa pública, sua forma de administrar, tornam a educação em produto – mercadoria – e impõem procedimentos de acompanhamento do processo educativo a imagem e semelhança das empresas, interferindo nos procedimentos internos educacionais focados em produtividade e para o atingimento de metas, preocupando-se mais no alcance dos índices oficiais, como o IDEB, por exemplo, que, efetivamente na aprendizagem dos alunos.

E para que isso ocorra o diretor da escola é a chave para que esse modelo se concretize dentro da escola, distanciando suas ações de processos democratizáveis, visto que precisará cumprir as exigências e normas dos ditames empresariais, por conseguinte, com os ditames governamentais que se alinham com essa lógica que contrasta com formas de gestão mais participativa e autônoma.

A questão do alcance dos índices como o IDEB e outros, permite perceber concretamente que mesmo quando alguns Municípios alcançam ou até superam as metas do IDEB, a educação, de fato, não melhora, a ponto de mudar os rumos do país como se prega. Portanto, a competência privada pode ser questionada também, na medida em que de fato os pobres continuam cada vez mais pobres, porque a educação que é oferecida a eles é medíocre, embora no discurso tome uma aparência positiva e de qualidade, justificando-se isso com o alcance dos números e índices oficiais.

Esse debate crítico auxilia a perceber a realidade superando a superficialidade e chegando-se próximo de sua essência, pois entende-se que somente com o esforço analítico no plano das relações social e historicamente produzidas é possível percebê-la e analisá-la na sua totalidade, no plano das relações de produção que são determinantes, as relações históricas, sociais, culturais etc. Ou seja, isso nos permite ultrapassar a

pseudo realidade, ou a pseudoconcreticidade como chama Kosik (2010) que é a realidade superficial ou aquela imediatamente percebida.

Kosik (2010) evidencia que a existência e formas dos fenômenos são, na maioria das vezes, contraditórios com a própria lei do fenômeno com o que chama a “estrutura da coisa”. Isto é, o homem está em contato com a “práxis utilitária” que está no imediato e, afirma que o “senso comum” dá impulso para que o homem se localize e tenha condições de manejá-lo, contudo não proporciona a compreensão das coisas e da realidade para além disso (KOSIK, 2010).

Em síntese, afirma-se que esse discurso hegemônico é capaz de naturalizar nas ações os princípios empresariais de tal maneira que são adotados na administração pública, como também são tidas como prática admissível na vida cotidiana pelos cidadãos, quando aceitam como verdade que a eficiência e eficácia das empresas privadas podem e devem ser seguidas pela gestão pública.

O item próximo será caracterizada a RMB para identificar qual o cenário econômico, político de cada município o compõe.

2.4 CENÁRIO ECONÔMICO-SOCIAL DA RMB: DESAFIOS À GESTÃO

A partir desse ponto, apresenta-se, em linhas gerais, os dados numéricos para demonstrar o cenário econômico e social dos municípios que compõe a RMB. Entende-se que os dados quantitativos refletem uma perspectiva da realidade. De certo que para apreendê-la na essência, faz-se necessário ter a percepção do todo, ultrapassando a superficialidade dos fatos e dados. Ou seja, para além dos dados quantitativos é necessário extrapolar para o campo das relações históricas, sociais, políticas, econômicas etc.

A partir dos estudos e análises, afirma-se que os índices, dados quantitativos podem esmaecer ou tornar mais evidente uma perspectiva da realidade, uma determinada característica, já que, por exemplo – o índice – grosso modo, pode ser entendido como a manipulação da realidade, a partir de uma perspectiva minimalista do real, sem, contudo, corresponder tal como ela é, dando uma noção estática da realidade.

Para Audino (2015) o índice, de fato, se constitui em instrumento que pode mudar a cultura escolar e servir de referência para a gestão de políticas públicas

educacionais, mas as possibilidades dessa mudança dependerão, em parte, das discussões, soluções e ações em meio aos limites de cada contexto.

No caso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH³⁶), Silva, A. (2009) reflete o seguinte:

[...] o IDH tornou-se referência mundial. No Brasil, tem sido utilizado pelo governo federal e por administrações estaduais, como critério para distribuição de recursos dos programas sociais, com a criação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) (p. 2).

O IDH³⁷, embora os dados que o estruturam, partem de dados qualitativos (por considerarem as dimensões “educação”, “saúde” e “longevidade” tornaram-se dados quantificados), portanto, revelaram uma perspectiva da realidade.

Entende-se que optar por um determinado índice como uma referência ou um critério determinante à distribuição de recursos do Estado ou dos municípios para os investimentos públicos, por exemplo, em educação, é no mínimo temerário. Sua imprecisão viabiliza a manipulação da realidade, na medida em que é justificado como parâmetro principal pelos formuladores das políticas públicas.

Neste estudo, não se desprezam os índices. Esses ocupam lugar complementar das análises sobre os municípios pesquisados: Belém, Ananindeua, Marituba, Castanhal, Benevides, Santa Isabel do Pará e Santa Bárbara do Pará. Porém, mesmo recorrendo a tais índices, é interessante constatar como podem se revelar ineficazes para pensar políticas públicas sociais realmente efetivas, dependendo de quem os formula.

Destaca-se que o IDH³⁸ foi apresentado pela primeira vez em 1990 no “Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)” (BRASIL, 2014a, p. 10). O IDH congrega, segundo seus idealizadores, três dimensões importantes como já mencionadas. A primeira dimensão é a saúde, pois parte-se da ideia de que as pessoas devem ter uma vida longa e saudável. A segunda é a

³⁶ O IDH e o IDHM não podem ser comparados embora sejam “[...] índices sintéticos que compreendem indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: saúde/longevidade, educação e renda. Entretanto, os indicadores escolhidos para esta composição são diferentes entre o IDH e o IDHM, assim como as fontes de dados. Os objetivos dos dois índices são diferentes” (Consultar: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/perguntas_frequentes/#5). Acesso em: 1 ago. 2016.

³⁷ “Criado por *Mahbub ul Haq* com a colaboração do economista indiano *Amartya Sen*, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998” (grifo do original). Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH>. Acesso em: 10 jul. 2016.

³⁸ “O IDH obteve grande repercussão mundial devido principalmente à sua simplicidade, fácil compreensão e pela forma mais holística e abrangente de mensurar o desenvolvimento. Transformando em um único número a complexidade de três importantes dimensões, o IDH tornou-se uma forma de compreensão e fomento da discussão e reflexão ampla sobre o significado do desenvolvimento humano para a sociedade”. (BRASIL, 2014a, p. 10).

“educação”, faz referência a necessidade das pessoas terem acesso ao conhecimento. A terceira é a “renda”, o que significa que as pessoas devem desfrutar de um padrão de vida digno (BRASIL, 2014a).

Já o IDHM³⁹, segundo seus idealizadores, “é acompanhado por mais de 200 indicadores socioeconômicos que dão suporte à sua análise e ampliam a compreensão dos fenômenos e dinâmicas voltados ao desenvolvimento municipal” (p. 27). Para se chegar ao IDHM, conforme o atlas PNUD/2013 foi feita uma adaptação à metodologia do IDH ao nível municipal. Ambos os índices agregam as dimensões saúde, educação e renda, [...]”. O quadro 1 demonstra o IDHM do ano de 2010 da RMB, nesse quadro é possível identificar a posição dos municípios em relação ao Estado do Pará e em relação ao Brasil.

Quadro 1 Índices do IDHM de 2010 dos municípios da RMB.

Município	IDHM 2010	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2010	IDHM Educação 2010	Ranking IDHM 2010 no Pará	Ranking IDHM 2010 no Brasil
Belém (PA)	0,746	0,751	0,822	0,673	1º	628 °
Ananindeua (PA)	0,718	0,684	0,821	0,658	3º	1.362 °
Marituba (PA)	0,676	0,621	0,793	0,628	5º	2.524 °
Castanhal (PA)	0,673	0,654	0,8	0,582	8º	2.598 °
Benevides (PA)	0,665	0,623	0,798	0,592	13º	2.776 °
Santa Isabel do Pará (PA)	0,659	0,622	0,798	0,576	15º	2.924 °
Santa Bárbara do Pará (PA)	0,627	0,575	0,784	0,546	29º	3.534 °

Fonte: PNUD. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>>. Acesso em: 1 jul. 2016.

O IDHM de 2010, segundo o PNUD, não deve ser comparado com o IDHM dos anos de 1991 e 2000, pois sofreu modificações metodológicas para o cálculo⁴⁰. Daí

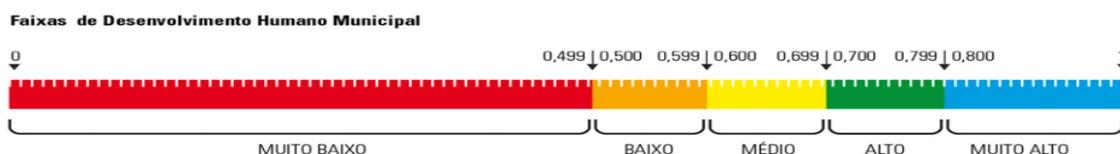
³⁹ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida formada por indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: ‘longevidade’, ‘educação’ e ‘renda’ (Fonte: http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM). “O Brasil foi um dos pioneiros em adaptar o IDH ao nível municipal, em 1998 [...], diversos países vêm formulando seus próprios índices municipais, adaptando a metodologia do IDH Global às necessidades locais” (Fonte: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/perguntas_frequentes/#5).

⁴⁰ Não é possível comparar o IDHM de 1991 e o de 2000, publicados em 2003, com o IDHM 2010, publicado em 2013, mesmo avaliando as mesmas dimensões, como saúde, educação e renda, visto que impede a metodologia utilizada para obter as variáveis foi modificada na nova edição do IDHM, o que impede uma comparação adequada dos dados (Fonte: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/perguntas_frequentes/#14). Acesso em: 10 ago. 2016.

porque, nesse estudo, se disponibilizou somente o IDHM de 2010 para observar, por meios dos números oficiais, qual o nível e *ranking* da RMB ou Grande Belém em relação aos demais municípios brasileiros. De fato que os meios de comunicação divulgam mais o *ranking* como uma forma de classificar quais escolas são boas ou ruins, contudo, segundo Audino (2015) perde-se a possibilidade de se discutir qualitativamente os números e seus significados, é o que esse estudo pretende.

A figura 1 apresenta os parâmetros de mensuração do nível do IDHM de cada município brasileiro, a faixa de desenvolvimento de acordo com esse parâmetro nacional, facilita a compreensão dos dados destacados dos municípios da RMB.

Figura 1– Faixa de Desenvolvimento Humano.



Fonte: PNUD. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>>. Acesso em 1 jul. 2016.

O índice varia de 0 a 1. De acordo com o PNUD, quanto mais aproximado do 1, mais o município tem desenvolvimento humano (BRASIL, 2013). Ao verificar o *ranking* demonstrado no quadro 1, observa-se que somente os municípios de Belém e Ananindeua demonstraram “alto nível” de desenvolvimento humano. No entanto, mesmo com “alto nível” em comparação aos municípios da Grande Belém e em relação aos demais Estados do país, Belém está em sexagésimo vigésimo oitavo (628º) lugar. Os demais municípios paraenses estão qualificados em “nível médio”. Esse número reflete como os municípios da RMB estão em defasagem em relação aos demais municípios do país.

Com efeito, o “alto grau” de IDHM da RMB representa, em tese, que a população tem saúde, educação e renda digna, já que estas são as dimensões focalizadas nesse índice. Contudo, questiona-se de quem e para quem é o desenvolvimento humano da RMB ou Grande Belém? Se se demonstrou um “alto nível” de desenvolvimento humano em 2010 pelos dados oficiais, por que a realidade que se apresenta, principalmente à população pobre, é outra?

Essa realidade reflete a assertiva expressa anteriormente em que um índice não pode ditar as regras de distribuição de recursos para efetivação de políticas públicas, sobretudo, em políticas sociais (educacionais). Certamente isso, significará um risco iminente do gestor municipal deixar de investir em setores, no âmbito da educação, por exemplo, em que os dados mostram uma coisa, mas a realidade seja bem diversa e desigual.

O quadro 2 apresenta o *ranking* do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios da RMB. Esse dado revela a concentração de renda desses municípios.

Quadro 2 – PIB *per capita* para 2013 dos municípios da RMB.

Municípios	PIB (R\$ 1.000)	PIB <i>per capita</i> (\$)	Ranking do Estado 2013
Belém (PA)	25.772.207,00	18.074,07	1º
Ananindeua (PA)	5478768	11.091,16	3º
Castanhal (PA)	2747753	14.940,18	10º
Benevides (PA)	945.650,00	16.852,90	19º
Marituba (PA)	1152026	9.794,97	14º
Santa Isabel do Pará (PA)	543.225,00	8.491,48	35º
Santa Bárbara do Pará (PA)	104.520,00	5.578,55	121º

Fonte: Dados do IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=46>. Acesso em: 1 ago. 2016.

O PIB⁴¹ é um indicador que considera exclusivamente a dimensão econômica do país, conforme disposto no *site* do PNUD⁴². Já o IDH foi criado para oferecer um contraponto ao PIB por extrapolar a dimensão econômica. O PIB *per capita* (ou por pessoa) “mede quanto, do total produzido, 'cabe' a cada brasileiro se todos tivessem partes iguais”⁴³. O PIB mostra que o Pará tem potencial de riqueza, mas que se concentra nas mãos de poucos, embora o índice *per capita* sugira a divisão da riqueza em partes iguais, o que não é verdade.

O PIB da RMB mostra que os municípios são ricos; contudo, a distribuição de renda é baixa, de acordo com as análises de Santos e Trindade (2002):

⁴¹ “A metodologia adotada é compatível com as metodologias das Contas Regionais e das Contas Nacionais do Brasil, implementadas pelo IBGE a partir das recomendações feitas pelas Nações Unidas, e as estimativas obtidas são comparáveis entre si” ([s. p.]. Fonte: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=46). Acesso em 15 jul. 2016.

⁴² (Fonte: http://www.pnud.org.br/idh/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH). Acesso em: 15 ago. 2016.

⁴³ (Fonte: <http://g1.globo.com/economia/pib-o-que-e/platb/>). Acesso em: 15 ago. 2016.

A Região Metropolitana de Belém se insere neste processo, seguindo o modelo nacional, que tem a particularidade de ser um país que apresenta um dos maiores níveis de pobreza e concentração de renda da América Latina. A pobreza é reflexo direto dos altos níveis de concentração de renda e de desigualdade social manifesta nesses países, fruto tanto do legado histórico colonial, quanto da implementação de modelos de desenvolvimento econômico e social baseados em mercados restringidos e fortemente dependentes dos circuitos de acumulação internacional (p. 1).

Grosso modo, a RMB mesmo concentrando uma das maiores rendas *per capita* em relação as outras regiões do Estado do Pará, conforme quadro 2, demonstra alto índice de pobreza, o IBGE/2010 aponta um percentual de mais de 18% da população da RMB abaixo da linha da pobreza.

De acordo com o mapa de exclusão social, formulado pela Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Educação Técnica e Tecnológica, a RMB, entre os anos de 2007 para 2013, reduziu o indicador que mostra a proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza em mais de 7 pontos percentuais, de 23,1% em 2007 para 14,3% em 2013. Todavia, quando esses números são comparados em relação ao gênero, por exemplo, o estudo mostra que cresceu o número de mulheres pobres na RMB de 54,2% em 2012 para 55,4% em 2013, já o número de homens pobres a comparação no mesmo período é de 45,8% para 44,6% mostrando uma discreta queda do número de homens pobres, dessa forma, o estudo revela que esses números são alarmantes, por exemplo, se comparados as relações entre raça/cor e situação domiciliar (PARÁ, 2015).

A lógica de distribuição de renda dos países da América Latina segue o padrão determinado pelo modelo econômico capitalista definido pelos organismos internacionais e pelo próprio mercado, de acordo com Santos e Trindade (2002), isso gera desigualdade, já que cerca de “52,94% da renda continental está concentrada nas mãos de 20% da população (os mais ricos), enquanto que os 20% mais pobres detém somente 4,52%” (SANTOS; TRINDADE, 2002).

Embora o estudo aponte o problema da desigual distribuição de renda a quinze anos, a realidade, hoje, principalmente no Estado da Pará ainda está pautada nessa lógica, porque concentra muitos recursos nas mãos de poucos, enquanto que a maioria da população sofre com a pobreza.

Nessa mesma direção, Alves (2009) revela em suas análises que a distribuição da renda⁴⁴ na RMB é desigual, “concentrando a maioria da população nas faixas de rendimentos mais baixa, movimento esse que parece ser tendencial devido à realidade de exclusão social em que o país está imerso” (p. 2). Além da falta de recursos, são negados seus direitos, quando há falta de acesso aos bens e serviços públicos e a uma educação pública com qualidade social.

Os dados referentes ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB⁴⁵) dos anos de 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015 e o resultado do Censo Escolar dos anos de 2012, 2013 e 2014 da RMB indicam as contradições entre o desempenho escolar e a demanda populacional da Grande Belém. Entretanto, os resultados do IDEB estão relacionados somente às pessoas que conseguiram acesso à matrícula, mas que representam uma parcela da demanda, enquanto outra parcela maior da população, seja em idade escolar ou não, permanece sem acesso à Educação Básica.

O IDEB é um indicador de qualidade, resultado das avaliações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – (prova Brasil). No *site*⁴⁶ do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), consta a afirmação de que o IDEB foi criado para representar “um indicador que sintetiza informações de desempenho em exames padronizados com informações sobre rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino)⁴⁷”.

Neste trabalho, utilizou-se os dados do IDEB referentes a 4ª série ou 5º ano do ensino fundamental do Brasil de modo geral e dos municípios brasileiros que compõe a RMB. O quadro 3 evidencia as metas para o IDEB previstas pelo Ministério da Educação (MEC) e o IDEB observado no Brasil.

⁴⁴ Para aprofundar a análises consultar em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/3_desigualdade-pobreza/a-desigualdade-de-renda-na-regiao-metropolitana-de-belem-rmb-no-periodo-de-2001-a-2005.pdf>.

⁴⁵ O IDEB é um indicador de qualidade educacional utilizado pelo MEC, sua obtenção se dá com a combinação de informações entre o resultado da combinação de desempenho em provas padronizadas como SAEB ou prova Brasil, obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino do 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio relativos ao rendimento escolar (aprovação). (Fonte: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf>). Acesso em: 6 jul. 2016.

⁴⁶ Fonte: <http://download.inep.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2016.

⁴⁷ Fonte: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em: 10 set. 2016.

Quadro 3 – Projeções para o IDEB/Brasil (anos 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015).

Anos Iniciais do Ensino Fundamental												
Municipal	IDEB Observado						Metas					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2021
	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	5,5	3.5	3.8	4.2	4.5	5,2	6.0

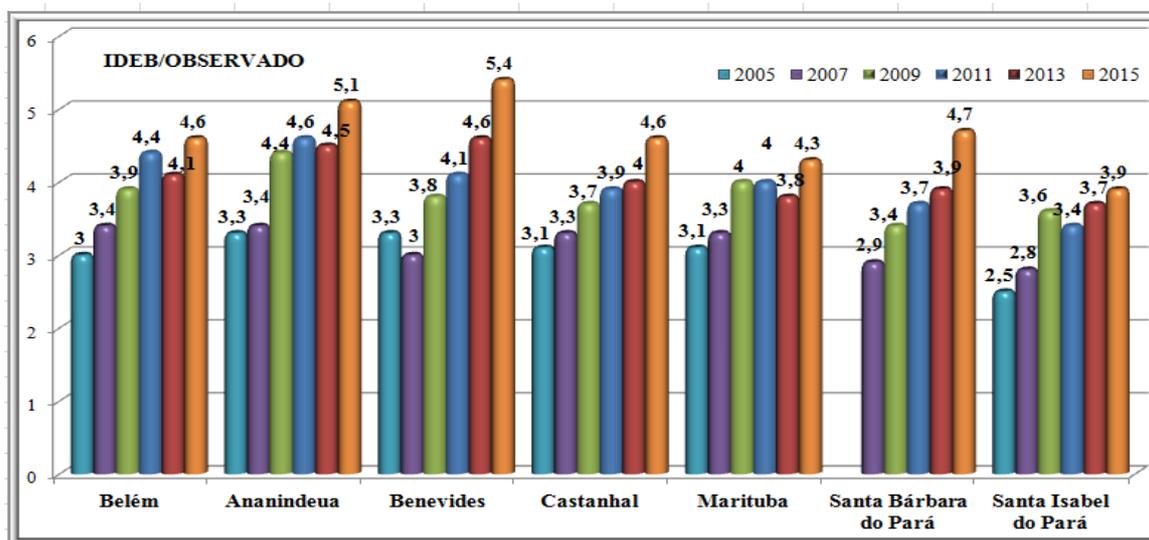
Fonte: INEP/MEC/IDEB – Resultados e Metas.

Muitas dessas metas foram alcançadas e ultrapassadas pelos municípios brasileiros, mas alguns sequer chegaram próximo dessas metas. É o caso de municípios Paraenses da RMB, como será demonstrado no gráfico 5.

É interessante observar que os dados do IDEB são calculados em relação à demanda já matriculada e que consta no Censo Escolar, não abrangendo a demanda realmente existente da população em idade escolarizável.

Em resumo, os dados apresentados do IDEB refletem uma parcela da população. Portanto, entende-se que o problema é ainda mais grave do que se desenha nos dados demonstrados. O gráfico 5 apresenta o IDEB observado nos anos de 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015 dos municípios da RMB.

Gráfico 5– IDEB observado do 5º ano do Ensino Fundamental da RMB.



Fonte: Dados do IDEB/INEP/MEC. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/home.seam?cid=423296>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

Em 2005, foi apurado, pela primeira vez, o IDEB dos municípios brasileiros que alcançaram o índice de 3,4 pontos. Observando o gráfico 5, nenhum município da Grande Belém alcançou esse índice. Santa Isabel do Pará atingiu o menor índice de

2005 da RMB, que foi de 2,5 pontos, quase um ponto percentual a menos em relação à média nacional. Já o município de Santa Bárbara do Pará ficou fora por falta de registro dos dados.

A meta do IDEB nacional calculado para 2007 foi de 3,5, sendo ultrapassada em 0,5 ponto pela média nacional, mas nenhum dos municípios da RMB alcançou a meta pelo segundo período consecutivo. Já em 2009, o IDEB nacional projetado foi de 3,8, sendo superado em 0,6 ponto pela média nacional. Na RMB, os municípios de Belém, Ananindeua, Benevides e Marituba alcançaram a meta, ficando Ananindeua com o melhor índice com 4,4 pontos. Os demais municípios ficaram abaixo da meta, embora os índices apresentados tenham significado aumento em relação aos dois períodos anteriores.

Em 2011, a meta projetada para o IDEB foi de 4,2 pontos. A média nacional foi superada em 0,2 ponto. Os municípios de Ananindeua e Belém ultrapassaram a média nacional, Ananindeua novamente ficou com o maior índice com 4,6 pontos. Os demais municípios ficaram abaixo da meta nacional, embora Benevides, Castanhal e Santa Bárbara do Pará tenham melhorado em relação ao período anterior. Marituba, por sua vez, manteve o índice. Já o município de Santa Isabel do Pará apresentou uma queda de 0,2 ponto.

A meta projetada nacionalmente para o IDEB em 2013 foi de 4,5 pontos. A média nacional superou em 0,4 ponto, sendo que na RMB somente Benevides superou a meta nacional. Ananindeua, embora tenha alcançado a meta, demonstrou queda de 0,1 ponto em relação ao período anterior.

O IDEB na RMB apresentou queda nos municípios de Belém, Ananindeua e Marituba, apresentando um crescimento nos municípios de Castanhal, Benevides, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará.

As análises a seguir, destacam o município de Belém comparando o Censo Escolar (matrícula inicial) de 2012, 2013 e 2014 com a demanda – projetada – por faixa etária correspondente aos anos de matrícula. O destaque justifica-se pela apresentação por amostragem da RMB. Assim sendo, foi escolhida a capital do Estado para demonstrar a relação do Censo Escolar e a demanda populacional estimada.

Evidencia-se que a análise entre a relação matrícula pelo censo escolar e a demanda foi realizada considerando a divisão por faixa etária estipulada pelo censo escola que é de 0-5 anos (Educação Infantil), 6-9 anos (ensino fundamental – anos

iniciais) e 10-14 anos (ensino fundamental – anos finais). O quadro 4 evidencia o Censo Escolar apurado em 2012 (matrícula inicial) da RMB.

Quadro 4 – Resultado final do Censo Escolar 2012.

Municípios	Matrícula inicial ano	Ed. Infantil		Ed. Fund.	Ed. Fund.
		Creche	Pré	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série
Belém (PA)	Municipal	3.518	13.651	32.957	11.016
Ananindeua (PA)	Municipal	1.670	5.441	17.457	9.473
Benevides (PA)	Municipal	0	1.415	5.054	0
Castanhal (PA)	Municipal	0	3.833	14.476	3.902
Marituba (PA)	Municipal	1.688	3.017	10.619	7.397
Santa Bárbara do Pará (PA)	Municipal	0	759	2.181	0
Santa Isabel do Pará (PA)	Municipal	489	1.612	5.473	3.636
TOTAL da RMB	Municipal	7.365	29.728	88.217	35.424
Total do PARÁ	Municipal	34.803	201.135	748.997	393.702

Fonte: Censo Escolar/2012. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Ressalta-se que a matrícula inicial da Educação Infantil no ano de 2012 nas escolas municipais de Belém, em números absolutos, foi de 17.169 crianças, somando-se as matrículas nas demais dependências administrativas (Federal, Estadual e Privada). Esse número sobe, depois, para 31.892 crianças. Confrontando com a estimativa⁴⁸ populacional para 2012 do município, que é de 140.894 crianças – entre a faixa etária de 0-5 anos – a taxa de matrícula é de aproximadamente 23%. A defasagem entre demanda e matrícula é alta, ou seja, aproximadamente 87% das crianças aptas para a Educação Infantil estão fora da escola. Ressalte-se que se está contabilizando as crianças que estavam matriculadas, mas abandonaram a escola.

Destaca-se que a matrícula inicial do Ensino Fundamental (6-9 anos) em 2012 nas escolas municipais de Belém foi de 32.957 crianças. Somando-se às matrículas das dependências administrativas (Federal, Estadual e Privada), esse número vai para 104.476 alunos matriculados. Confrontando com a estimativa populacional para 2012, em que se calculou 100.610 alunos da faixa etária de 6-9 anos, o acesso à matrícula é

⁴⁸ A estimativa populacional apresentada neste trabalho, referente aos anos de 2012, 2013 e 2014, por faixa etária de 0-5 anos, 6-9 anos e de 10-14 anos, foi realizada pelo Estatístico Leandro Santos Siqueira, formado pela UFPA no ano de 2016. Os dados populacionais do IBGE referentes aos anos de 2000 e 2010 serviram de base para elaboração da estimativa. O modelo foi a projeção aritmética. O programa utilizado para estimar as projeções foi o *Visual Basic for Applications* por meio do *software Excel*.

alto, porém há que se levar em consideração a defasagem em relação à reprovação e abandono dos alunos matriculados na capital do Estado do Pará. Em 2012, os dados oficiais registraram que a taxa de reprovação foi de 11,9%, a taxa de abandono foi de 3,0%. Portanto, essa diferença aumenta.

Salienta-se que a matrícula inicial do Ensino Fundamental (10-14 anos) em 2012 nas escolas municipais de Belém foi de 11.016 crianças. Somando-se às matrículas nas dependências administrativas (Federal, Estadual e Privada), esse número vai para 90.669 alunos. Confrontando com a estimativa populacional para 2012, em que se calculou 141.010 crianças entre 10-14 anos, foi constatada uma matrícula de 64%. A diferença entre demanda e matrícula mostra que mais da metade de alunos estão fora da escola. Estes números são preocupantes diante da obrigatoriedade da educação, estabelecida constitucionalmente. Portanto, muito há que se fazer para resolver esse problema.

Em resumo, essa diminuição de matrícula compromete o cumprimento da Meta 1 do PME/2015, planejada pelo município de Belém, que consiste em universalizar, até 2016 o Pré-escolar (de 4 e 5 anos) e ampliar a oferta de Creches, atendendo no mínimo 50% das crianças até a vigência do plano.

Observa-se que os dados oficiais não são animadores e o problema se agrava quando se estuda a realidade social paraense. O quadro 5 apresenta o Censo Escolar de 2013 (matrícula inicial) da RMB.

Quadro 5 – Resultado final do Censo Escolar 2013.

Municípios	Matrícula inicial ano	Ed. Infantil		Ed. Fund.	Ed. Fund.
		Creche	Pré	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série
Belém (PA)	Municipal	3.599	14.257	31.901	11.056
Ananindeua (PA)	Municipal	1.748	5.354	17.543	9.367
Benevides (PA)	Municipal	65	1.672	5.145	0
Castanhal (PA)	Municipal	0	3.993	14.306	4.328
Marituba (PA)	Municipal	1.574	2.949	10.334	7.610
Santa Bárbara do Pará (PA)	Municipal	78	780	2.209	0
Santa Isabel do Pará (PA)	Municipal	425	1.612	5.338	3.687
Total da RMB	Municipal	7.489	30.617	86.776	36.048
Total do Pará	Municipal	37.950	207.351	740.925	398.494

Fonte: Censo Escolar/2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Em 2013, as matrículas na Educação Infantil em Belém foram de 17.856, um aumento em relação ao ano anterior. Acrescentando-se as matrículas das dependências administrativas (Federal, Estadual e Privada), totalizaram 32.801 crianças que tiveram acesso à matrícula à Educação Infantil. Acareando com a estimativa populacional para 2013, a população estimada de crianças entre 0-5 anos é de 151.385, ou seja, a matrícula de crianças nessa faixa etária foi de aproximadamente 22%. Portanto, houve uma diminuição em relação ao ano anterior.

Já em 2013, as matrículas no Ensino Fundamental (6-9 anos) de Belém foram de 31.901, revelando uma redução em relação ao ano anterior. Somando-se às matrículas nas dependências administrativas (Federal, Estadual e Privada), somam-se 101.266 alunos. Comparando com a estimativa populacional para 2013, observa-se um total de 108.183 alunos entre 6-9 anos. A matrícula de crianças nessa faixa etária foi de aproximadamente 94%. Contudo, há que se levar em conta a discrepância em relação à reprovação e abandono no município de Belém. Em 2013, os dados oficiais registraram que a taxa de reprovação foi de 13,6%, a taxa de abandono foi de 3,4%. Assim sendo, essa diferença aumenta o problema.

Em 2013, as matrículas no Ensino Fundamental (10-14 anos) de Belém foram de 11.056 alunos, tendo, pois, um aumento discreto em relação ao ano anterior. Adicionando-se as matrículas nas dependências administrativas (Federal, Estadual e Privada) somam-se 89.750 crianças. Cotejando com a estimativa populacional para 2013, foram constatadas 151.735 crianças entre 10-14 anos. A matrícula de crianças nessa faixa etária foi de aproximadamente 59%. Esse quadro é preocupante, considerando que o direito ao acesso ao Ensino Fundamental é direito subjetivo, expressamente estabelecido na Emenda Constitucional (EC) n. 59/2009. O cenário apresentado evidencia que tal direito está comprometido.

O quadro 6 apresenta o Censo Escolar de 2014 (matrícula inicial), referente à matrícula da Educação Infantil e Ensino Fundamental nos anos finais (10-14 anos).

Quadro 6 – Resultado final do Censo Escolar 2014.

Municípios	Matrícula inicial ano	Ed. Infantil		Ed. Fund.	
		Creche	Pré	1 ^a a 4 ^a série	5 ^a a 8 ^a série
Belém (PA)	Municipal	3.699	14.710	30.713	11.298
Ananindeua (PA)	Municipal	2.135	5.441	18.498	9.253

Municípios	Matrícula inicial ano	Ed. Infantil		Ed. Fund.	
		Creche	Pré	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série
Benevides (PA)	Municipal	41	1.615	5.214	353
Castanhal (PA)	Municipal	0	4.016	14.068	4.350
Marituba (PA)	Municipal	1.842	2.936	10.294	7.557
Santa Bárbara do Pará (PA)	Municipal	122	733	2.189	0
Santa Isabel do Pará (PA)	Municipal	454	1.610	5.362	3.643
Total da RMB	Municipal	8.293	31.061	86.338	36.454
Total do Pará	Municipal	42.902	209.325	731.979	398.461

Fonte: Censo Escolar/2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Em 2014, as matrículas na Educação Infantil em Belém foram de 18.409. Observo, assim, um aumento em relação aos dois últimos anos. Somando-se às dependências administrativas (Federal, Estadual e Privada), tem-se um total de 33.376 matrículas. Conferindo com a estimativa populacional para o mesmo ano, há um total de 161.877 crianças da faixa etária de 0-5 anos. Consequentemente, houve uma redução em comparação ao ano anterior, pois aproximadamente 21% de crianças foram matriculadas na Educação Infantil, ficando uma demanda reprimida ao acesso a essa matrícula.

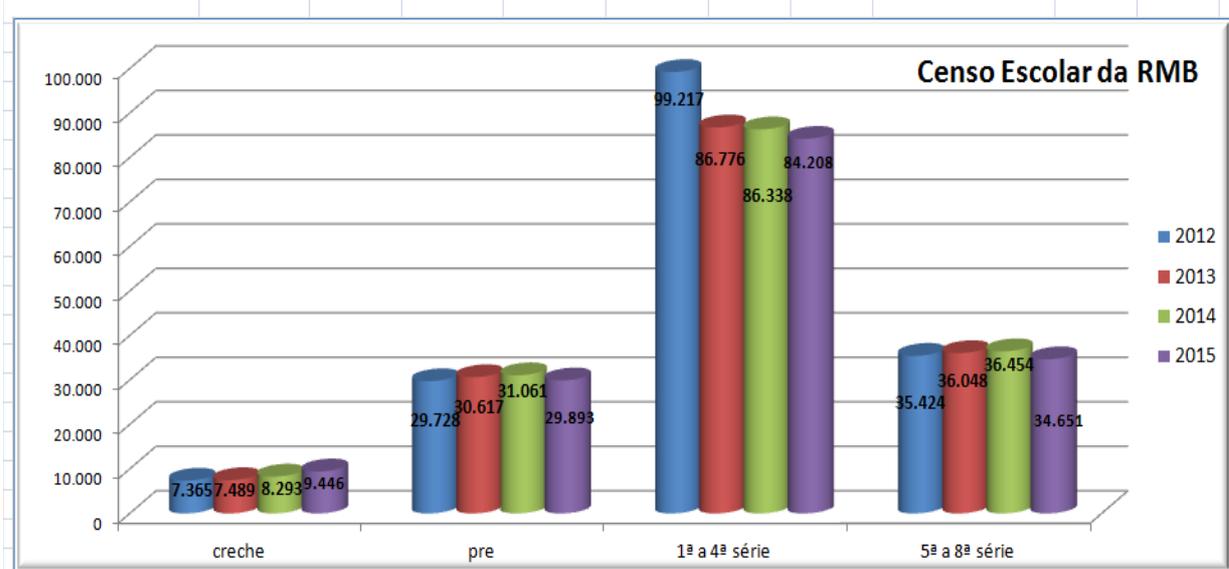
Em 2014, as matrículas no Ensino Fundamental (6-9 anos) de Belém foram de 30.713 alunos. É possível constatar que houve um pequeno decréscimo na matrícula inicial se comparado com o ano anterior. Reunindo às dependências administrativas (Federal, Estadual e Privada), tem-se um total de 99.663 matrículas. Conferindo com a estimativa populacional para o mesmo ano, há um total de 115.756 alunos da faixa etária de 6-9 anos, uma redução em comparação ao ano anterior, pois aproximadamente 86% de alunos foram matriculados. Todavia, levando em consideração a diferença em relação à reprovação que registrou taxa de 12,5% e abandono que registrou taxa de 2,8% no ano de 2014. Desse modo, essa pendência aumenta.

Isso significa que muito precisa ser feito para avançar rumo à universalização nessa faixa etária. Principalmente em políticas educacionais que visem, por exemplo, construir escolas, especialmente em locais onde a demanda para matrícula e melhorias em relação à formação e valorização docente não dão as condições objetivas para que o trabalho educativo se efetive.

Em 2014, as matrículas no Ensino Fundamental (10-14 anos) de Belém foram de 11.298 alunos. Houve, como se vê, um pequeno aumento na matrícula inicial se comparado com o ano anterior. Somando-se às dependências administrativas, tem-se um total de 88.879 matrículas. Conferindo com a estimativa populacional para o mesmo ano, tem um total de 162.459 crianças da faixa etária de 10-14 anos. Observa-se que houve uma redução da matrícula sucessivamente se comparado aos anos anteriores, pois aproximadamente 55% de alunos foram matriculados, ficando de fora uma parcela significativa de crianças.

O gráfico 6 apresenta o resultado final do Censo Escolar dos anos 2012 a 2015, demonstrando a somatória das matrículas iniciais dos municípios da RMB por nível de ensino: Educação Infantil (creche e pré-escola) e do Ensino Fundamental (anos iniciais e anos finais).

Gráfico 6– Resultado final do Censo Escolar de 2012, 2013, 2014 e 2015, somatória dos municípios da RMB.



Fonte: Censo Escolar. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

Os dados revelam uma série de situações-problema. A primeira dificuldade é em relação à matrícula na creche, porque os números são inferiores aos da pré-escola. Mesmo demonstrando um crescimento, não atinge a demanda estimada como já observado. Grosso modo, é fato que a manutenção com a creche é muito maior que com o pré-escolar, mas esse direito não tem sido garantido ou mesmo não se percebe uma

ação governamental transformadora dessa realidade, já que os números vêm se mantendo. O segundo problema é o decréscimo de matrícula do Ensino Fundamental (anos iniciais), em relação à faixa etária que se encontram matriculadas nas escolas. Porém, para evitar a queda contínua de matrícula na educação obrigatória, campanhas e investimentos precisam ser feitos de modo urgente.

Contudo, a Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016 que limita, dentre outros gastos públicos, o da educação por vinte exercícios financeiros não são animadores e nem previsíveis seus resultados, mas sim são preocupantes. O terceiro problema é a queda de matrículas do Ensino Fundamental dos anos iniciais para os anos finais. Isso pode significar que a evasão está alta comprometendo o acesso ao ensino obrigatório. Toda essa realidade se dá quando analisada a matrícula inicial. No entanto, uma análise mais detalhada, levando em conta a permanência desses dados mostra que esses números podem ser mais alarmantes.

Tanto o resultado do IDEB como do Censo Escolar são incongruentes em relação ao resultado do IDHM, isso é revelador quando os Índices de Desenvolvimento Humano, demonstrados nesse estudo, para a RMB foram considerados altos. A situação educacional mostrada pelos números oficiais revela, por exemplo, que menos jovens estão concluindo o Ensino Fundamental e/ou ingressando no Ensino Médio. Isso é claramente demonstrado pelo gráfico 6. Acredita-se que os índices oficiais diluem os problemas educacionais, minimizando-os. Essa, claramente, é uma perversa realidade.

O IDHM, como já mencionado, avalia a dimensão educação. Essa dimensão é acrescida também de mais duas outras – a longevidade e a renda. É fato que os dados educacionais da RMB são alarmantes, a exemplo da baixa matrícula na Educação Infantil, principalmente em creche. A pré-escola também precisará aumentar o acesso à matrícula, já que faz parte da Meta 1 do PNE/2014.

Chama-se atenção aos dados constantes nos quadros 4, 5 e 6, quando revelam que o Censo Escolar, referentes aos anos 2012, 2013 e 2014 respectivamente, apresentam o problema de defasagem na terminalidade do Ensino Fundamental (anos finais) e ingresso no Ensino Médio, porquanto, é questionável a Grande Belém apresentar índices tão altos de IDHM como os apresentados no quadro 1, reveladores de educação, saúde e renda em patamar considerado por seus formuladores “aceitável”. O que se critica, nesse estudo, é que esses dados falseiam a realidade, na medida em

servem para justificar aos propósitos de quem formulam as políticas públicas sociais, sobretudo, as educacionais.

Diante desse cenário, a tarefa de superar essa realidade preocupante não é fácil. Cabe uma ação do Estado para gerir a coisa pública com responsabilidade e compromisso. Acompanhar as variações de aprendizagem e outros problemas educacionais deve ser compromisso de cada gestor da educação, independentemente do que apontam os índices oficiais. Isso porque confiar incondicionalmente nesses índices para vincular os recursos e implementar políticas públicas a partir deles – sem articular análises e debates que qualifiquem as soluções políticas – é contraditório com o caos que se apresenta na realidade da RMB e, no mínimo, um descompromisso com a educação e com a população paraense da Grande Belém.

Esse cenário é resultante das mudanças estruturais sofridas pelo Estado e ocasionaram mutações e flexibilizações também nas leis trabalhistas, sobretudo, aos profissionais de educação, acarretando a perda de direitos já adquiridos pelos trabalhadores e a diminuição nos processos decisórios diminuindo a participação dos movimentos sociais ou populares. Esse desmonte da democracia faz parte de todo o arcabouço ideológico hegemônico e que envolve o estabelecimento e enraizamento cada vez maior das relações de produção.

Assim sendo, como se daria o movimento de enfrentamento à lógica hegemônica que traz uma configuração na proposta educativa e de gestão capaz de naturalizar a lógica mercadológica, de gerenciamento e de concorrência e, por sua vez, de continuidade de acumulação nas mãos de “alguns”?

Mészáros (2008) analisa que por dentro do capitalismo é possível ocorrer experiências para “remediar os piores *efeitos* da ordem reprodutiva capitalista estabelecida, sem, contudo, eliminar os seus *fundamentos causais* antagônicos e profundamente enraizados” (p. 26, grifo do autor). Mészáros (2008) afirma que para romper com essa lógica somente por meio de processo revolucionário.

Nas análises de Tonet (2012), é imprescindível que se tenha paciência para dar um passo de cada vez em direção à transformação, assim sendo, “[...] A atividade educativa pode contribuir [...], mas não pode tomar a frente do processo” (p. 42) revolucionário.

Corroborando com Tonet (2016), a educação é a mediação para a reprodução social, o fará predominantemente a partir da reprodução do pensamento dominante.

Contudo, entendo que isto não torna impossível, a educação, promover a emancipação humana, mas vai requerer um movimento de luta articulada que não pode estar confinada à escola, mas por meio dela, com atividades educativas que caminhe em direção à emancipação.

Para Tonet (2016), as ações ou atividades escolares por si só não garantem a transformação social que se deseja, isto é, a superação de uma sociedade que prega a democracia para “todos”, mas continua beneficiando somente “alguns”.

Nessa direção, o processo educacional, de acordo com Saviani (2014), é formatado para abranger uma escola que, ainda que revele a necessidade de transformar os indivíduos de sujeitos passivos e conformados em sujeitos críticos, ativos e transformadores; porém, no plano ideológico e em um contexto em que a escola torna-se reprodutora da sociedade do capital, a formação ou escolarização torna-se um instrumento para formar indivíduos que saibam cumprir ordens sem questioná-las, tornando as pessoas submissas à ordem estabelecida, e que aceitem naturalmente as decisões das instâncias como a Secretaria de Educação sem que as questione. Compreende-se que esse paradoxo é fruto de suas próprias contradições.

A partir de todo argumento anterior, afirma-se que escola é um espaço de lutas e de disputas por propostas de trabalhos e intencionalidades que geram contradições, construídas a partir das relações sociais própria da base da sociedade.

Diante disso, concordando com a análise de Saviani (2014), quando afirma que as contradições da sociedade estão impregnadas nas pessoas, na escola e na sociedade, mas que são resultantes da construção histórica produzidas pelas relações do próprio sistema capitalista que, a cada instante gera paradoxos que engendram maneiras mais sofisticadas que naturalizam sua lógica mercadológica, da competição, do individualismo com consequências devastadoras principalmente para a educação, fazendo com que, na aparência, todos se sintam iguais, embora, na prática, sejam tratados de forma diferentes, na medida em que uns têm mais oportunidades, emprego, acesso aos bens de consumo e culturais, outros mal conseguem ter acesso a direitos básicos para subsistir. Portanto, interpretar a realidade social, principalmente a educacional, normalmente produz respostas paradoxais, pois surgem de pensamentos igualmente coerentes, mas seus resultados contrários, ou seus paradoxos “se manifestam nas expectativas contraditórias depositadas na escola” (SAVIANI, 2014, p. 86).

Analisando o edifício teórico de Saviani (2014), compreende-se que uma escola pública de qualidade, viabilizaria a apropriação do saber a todos indistintamente. No entanto, numa base social em que as relações de produção são os principais demandantes, não há interesse para investir em uma educação pública de qualidade social aos filhos de trabalhadores distanciam-se cada vez mais da possibilidade de construir e apropriar-se do saber científico e dos fundamentos teóricos, já que precisam entrar o quanto antes no mercado de trabalho para sua subsistência.

Assim sendo, concorda-se que a luta por uma escola pública com qualidade social e para todos, combina-se à luta pela transformação social. Neste contexto, retomando a compreensão de qualidade social Silva, M. (2009) diz:

A qualidade social da educação escolar não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos, como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores para os seus produtos. A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas (p. 216).

Afirma-se que este pode ser o caminho para resolver o paradoxo da educação escolar e da própria sociedade em busca da superação das contradições por elas produzidas.

[...] por um lado os gestores eleitos assumem a liderança do trabalho coletivo das escolas e passam a representar os interesses da comunidade escolar que os escolheu e, por outro, se veem impelidos a assumir a função de gerentes prepostos do Estado reduzindo seu campo de ação à busca do alcance dos objetivos de quem lhes outorga, mediante contratualização, o “poder” de conduzir os rumos de uma instituição escolar (SANTOS; BOTLER, 2012, p. 2).

Nos anos de 1990, o encaminhamento para as reformas educacionais se deu sob nova orientação. Assim:

As orientações para as reformas dos anos 90 resguardam a possibilidade de continuar a formar a força de trabalho apta as demandas do setor produtivo, e no lugar da igualdade de direitos oferecem a equidade social, entendida como a capacidade de estender para todos o que se gastava só com alguns (OLIVEIRA; ROSAR, 2002, p. 75).

Oliveira e Rosar (2002) e Lima (2000) destacam que a descentralização das políticas públicas estaria atrelada à democratização e a maior eficiência e à eficácia, transferindo mecanismos estatais para o poder local ou regional ou ainda para a sociedade civil. Embora a descentralização seja difundida como um poderoso mecanismo para corrigir as desigualdades educacionais no país, por meio da otimização dos gastos públicos e dos postulados democráticos que lhes são recorrentemente reafirmados, percebe-se que esta lógica respalda-se pelas ideias neoliberais.

Conforme analisam Lima e Mendes (2006), a partir dessa ideia sobre liberdade na gestão, evidencia-se um recuo do Estado desobrigando-se cada vez mais de prestar serviços, provocando mudanças nas formas de financiamento das políticas públicas sociais, com transferência de parte desses encargos para os atores sociais aí inseridas as organizações públicas não-estatais, criadas para diminuir o grau de interferência do Estado no mercado, reduzindo e dividindo as responsabilidades, antes exclusivas do Estado, agora compartilhadas com essas entidades o que obriga as instituições a se tornarem autônomas, no sentido de transferir responsabilidades.

A descentralização para o mercado, de acordo com Lima e Mendes (2006) é feita por duas vias que tendem a consolidar o espaço de um quase mercado⁴⁹ na educação: uma delas se faz por meio de transferências de toda carga de responsabilidade para o mercado o controle e regulação educacional e a outra pretende realizar a descentralização da responsabilidade da oferta e universalização do serviço educativo para outros setores, entendendo que tais tarefas não são exclusividades do Estado.

A institucionalização das eleições diretas para diretores escolares indica uma concepção de administração com caráter de descentralização. A eleição direta para diretor escolar tem um significado que se aproxima da instrumentalidade material da gestão democrática, porém sua semântica é alterada na medida em que se desvela na realidade social mascarada por uma realidade ideologicamente manipulada por grupos políticos e economicamente dominantes.

Na próxima seção, mapeia-se o ordenamento jurídico Federal, Estadual (do Pará) e Municipal (da RMB) e analisando sobre o instituto das eleições diretas como forma de provimento do cargo/função de diretor escolar no Brasil e no Estado do Pará, destacando as vicissitudes, contradições e limites desse processo, articulando os dilemas

⁴⁹ Refere-se a “alternativa encontrada [...] de introduzir concepções de gestão privada nas instituições públicas sem alterar a propriedade das mesmas [...]” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 35).

de sua natureza e institucionalidade que subjazem as contradições engendradas no e pelo Estado Democrático de Direito em vigência no Brasil. Destaca-se que o ordenamento Estadual foi selecionado pelo fato do município de Santa Bárbara do Pará não ter criado seu sistema de ensino, estando submetidos às regras e normas gerais do Estado.

3 O INSTITUTO DAS ELEIÇÕES DIRETAS COMO FORMA DE PROVIMENTO PARA O CARGO/FUNÇÃO DE DIRETOR ESCOLAR: DILEMAS, CONTRADIÇÕES E LIMITES

O instituto das eleições diretas para o cargo/função de diretor escolar se efetivou em meio às intensas lutas pela redemocratização do país, principalmente a partir da década de 80, embora alguns Estados, na década de 60, experimentaram as eleições para diretores nas escolas públicas com precária visibilidade ou pouca aceitação e apoio no país. Tal instituto tomou rumos desafiadores que levaram à ampliação dessa prática para muitos Estados e Municípios ao longo dos anos de 1980, 1990 e nos anos 2000, efetivando-se, inclusive, na forma de lei.

As lutas, aqui referidas, deram-se por meio de forças antagônicas. De um lado, os movimentos sociais e de educadores, sindicatos e outros com um sentimento de resistência contra as ideias neoliberais. Pretendia-se que se consolidasse, no país, uma democracia em que direitos sociais fossem amplos e claramente evidenciados, tanto no plano legal, quanto na prática das políticas públicas, sobretudo as sociais. De outro lado, o esforço para que se consolidasse um projeto de sociedade, no qual o poder hegemônico das elites políticas e econômicas (nacionais e internacionais) mantivesse o *status quo*, sustentado e propagado por uma ideologia de democratização do país. Contudo, esse poder implementava ações que pouco colaboravam para a efetivação e consolidação dos direitos comuns a todos. Dentre eles, os educacionais, o que confirma a contradição do chamado Estado Democrático de Direito, na verdade, para uma parcela significativa da população (a econômica e socialmente menos favorecida), assume caráter antidemocrático e de perda de direitos.

Nesse bojo, as eleições, em um sentido mais ampliado, tiveram como pano de fundo o cenário dos movimentos de lutas para a consolidação do sufrágio universal como um dos pilares da democracia representativa do Estado moderno brasileiro. Esse Estado seguiu uma trajetória de muitos embates e lutas pelos trabalhadores, motivados pela garantia e ampliação de direitos, dentre eles o do voto universalizado que nesse país tem uma história recente.

Desta feita, a partir da análise sobre a construção teórica de Paro (1996), a eleição como sufrágio universal representa uma conquista da democracia e ganha espaço na Carta Magna de 1988 a partir das lutas dos trabalhadores “[...], que tinham

duas principais bandeiras: fixação legal de jornada de trabalho e sufrágio universal” (p. 65).

O sufrágio universal faz oposição ao sufrágio restritivo, pois, assim como em outros países, o Brasil, desde a origem das eleições, num sentido geral, restringia o voto a uma parcela limitada da população, excluindo-se grande parte que nem era considerado como cidadão de direitos.

Na história do Brasil, a experiência do voto⁵⁰ é antiga. Segundo Sena (2009), os primeiros registros aconteceram em meados do ano de 1532, quando as eleições destinavam-se aos membros do Conselho Municipal da Vila de São Vicente em São Paulo, “sede da capitania de mesmo nome, e foi convocada por seu donatário, Martim Afonso de Souza, para escolher o Conselho administrativo da vila” ([s. p.]).

O voto era absolutamente restrito aos homens proprietários de terra, com pelo menos 25 anos de idade, militares de alta patente e outros privilegiados. A maciça população (homens pobres, mulheres, militares de patente baixa, escravos, indígenas muitos outros) ficava de fora. As eleições eram regidas pela “legislação de Portugal – o Livro das Ordenações, elaborado em 1603” (SENA, 2009, [s. p.]). Em 1881, instituiu-se o título de eleitor no Brasil. Contudo, o voto continuava restrito aos homens bem-nascidos, chamados de “homens bons⁵¹”. Depois da proclamação da República em 1889, o voto, em tese, deixou de ser censitário, ou seja, vinculado à renda e à propriedade privada, mas os homens com força econômica continuavam no poder pela influência e força do dinheiro.

Somente em 1932, com a elaboração do primeiro Código Eleitoral, as mulheres tiveram acesso ao voto. Entretanto, esse direito não era estendido a todas as mulheres. O texto original da CF/1934, no Art. 109, dizia que “O alistamento e o **voto são obrigatórios** para os homens e para as mulheres, **quando estas exerçam função pública remunerada** [...]” (SENA, 2009, [s. p.], grifo nosso). Como poucas mulheres exerciam atividades profissionais públicas à época, poucas estavam habilitadas a exercer o voto. Em se tratando de direito feminino, é evidente que em muitas outras

⁵⁰ “Foi o resultado da tradição portuguesa de eleger os administradores dos povoados sob domínio luso” (SENA, 2009, [s. p.]). Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/historia-do-voto-no-brasil/29371/>>. Acesso em: 1 jan. 2016.

⁵¹ Sena (2009) afirma que essa expressão era “[...] ampla e ambígua, que designava, de fato, gente qualificada pela linhagem familiar, pela renda e propriedade, bem como pela participação na burocracia civil e militar da época. A expressão “homens bons”, posteriormente, passou a designar os vereadores eleitos das Casas de Câmara dos municípios, até cair em desuso” ([s. p.]). Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/historia-do-voto-no-brasil/29371/>>. Acesso em: 1 jan. 2016.

áreas o direito da mulher foi cerceado ou adiado. Assim como o direito de voto, outros direitos trabalhistas representam conquistas recentes. Portanto, muitos desafios contemporâneos em relação à mulher e ao voto precisam ser superados.

A primeira eleição direta para presidente no Brasil ocorreu em 1989. Já a partir da CF/1988, ampliando o voto à massa populacional (SENA, 2009). Nesse contexto, o voto universal, em tese, representou e continua representando o exercício da soberania popular e o pilar da democracia representativa. A partir desses episódios históricos, que foram marcantes até se chegar ao voto universalizado, é possível compreender como o voto foi ampliado no Brasil e está marcado pelas lutas de classe.

De igual modo, as eleições diretas para diretor de escolas públicas seguiu uma trajetória de lutas que resultaram em conquistas dos trabalhadores em educação, capazes de produzir mudanças na forma de pensar o provimento ao cargo/função de diretor escolar.

Mesmo com todo esse movimento de lutas, tanto o sufrágio universal, como as eleições diretas para diretores estão contraditoriamente postos, pois a democracia representativa não garante a democracia efetiva. Não basta, desse modo, a comunidade votar. É preciso abrir espaços de forma que se a comunidade escolar exercite o controle das ações do diretor. Além disso, é necessário administrar e tomar as decisões para o alcance de metas e objetivos educativos que planejaram e replanejaram coletivamente. Esse exercício de participação e partilha do poder deve ser contínuo e não reduzido a momentos esporádicos como é a eleição.

Contudo, o cenário histórico, político e econômico apresentado nesse estudo – demonstrou que a conformação do Estado e a configuração na administração pública tornaram o diretor um cumpridor das demandas e tarefas da Secretaria e dos gabinetes (influenciados até pelo setor privado como já mencionado). Ele busca, muito mais, trabalhar para cumprir metas e objetivos traçados pela própria Secretaria, visando ao atingimento dos índices oficiais previstos. Não há uma grande preocupação com a participação da comunidade em um processo de discussões e debates para se chegar à decisão da maioria, em prol do desenvolvimento e aprendizagem dos alunos.

Em relação à forma de provimento para diretor escolar, criou-se uma expectativa na prática da eleição direta no Brasil. Acreditou-se na possibilidade concreta de se superar ou neutralizar “as práticas tradicionalistas calcadas no clientelismo e no favorecimento pessoal” (PARO, 1996, p. 99).

De fato, conforme os estudos de Paro (1996), houve uma diminuição das práticas clientelistas em determinados Estados e Municípios, que adotaram a eleição direta para diretores escolares, embora ainda seja muito comum a prática da indicação de diretores nas escolas no âmbito público por diversos fatores, sendo essa forma amparada na forma de lei.

Dentre esses fatores, os quais colaboram decisivamente para limitar as eleições como processo democrático, o clientelismo favoreceu e continua favorecendo grupos políticos que se utilizam da máquina pública e da influência política e econômica para indicar e dominar regiões politicamente, já que o diretor exerce poder de influência aos comunitários. Assim sendo, o clientelismo é entendido como

[...] um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. [...]. Clientelismo seria um atributo variável de sistemas políticos macro que podem conter maior ou menor dose de clientelismo nas relações entre atores políticos (CARVALHO, 1997, [s. p.]).

De acordo com esse raciocínio, mesmo ocorrendo a diminuição da prática da indicação, esta não está extinta. Ao contrário, em Municípios, onde a eleição é uma realidade, a indicação política por trocas de favores, ainda é muito praticada e, o pior, está legalizada nas normas municipais. Isso foi observado na RMB – *locus* da pesquisa – e foi demonstrada no item posterior.

Nesses termos, a exemplo do município de Belém, mesmo quando ocorrem as eleições diretas, essas não aconteceram em toda a rede de escolas. Enquanto umas escolas vivenciavam a eleição, em outras escolas os diretores eram indicados pelo executivo (esse exemplo a autora relata na introdução desse estudo ao situar os motivos pelos quais escolheu pesquisar esse objeto de pesquisa). Isso permite sustentar que a dificuldade em democratizar a gestão escolar ou a educação está associada à natureza patrimonialista do Estado brasileiro.

Riscal e Luiz (2016), em pesquisa recente, considerando o resultado da prova Brasil de 2013 apontou que 44,5%, (quase a metade dos diretores das escolas do ensino fundamental do país) são profissionais indicados pelos poderes executivos. Portanto, o

[...] patrimonialismo deriva um estilo político baseado na cooptação, no clientelismo, no populismo, no corporativismo de Estado. Ao reverso, da postulação do feudalismo, da independência do senhorio rural em relação

ao Estado, deriva um estilo político baseado na representação de interesses, nos partidos, na ideologia (CARVALHO, 1997, [s. p.]).

Nesse patamar, de um lado a eleição direta pode ganhar contornos em favor da democratização da escola pública. Por outro lado, pode lançar as bases para uma gestão autoritária que manipula a comunidade em favor de partidos, grupos políticos ou pela manutenção de uma educação preocupada somente com o cumprimento de metas e objetivos estéreis e distantes do propósito e finalidade educativa de desenvolvimento humano e de democratização da gestão e do ensino.

Nesse contexto, o item subsequente trata mais detidamente sobre as eleições diretas, para diretores escolares no Brasil e no Estado do Pará (na RMB), mostrando como as eleições tornaram-se uma das formas de provimento ao cargo/função no âmbito público a partir das lutas dos movimentos sociais e de educadores.

3.1 O INSTITUTO DAS ELEIÇÕES DIRETAS PARA DIRETORES ESCOLARES NO BRASIL E NO ESTADO DO PARÁ: CONQUISTA DE DIREITOS OU ESTRATÉGIA DE MANIPULAÇÃO DO PODER

O processo de democratização do país mostrou claramente que a eleição direta para diretor de escola pública fez e faz parte das agendas de lutas dos movimentos sociais e de educadores. Isto porque, a luta por um regime democrático é fruto das ideias que diferem do pensamento hegemônico, já tratado em seções anteriores desse trabalho.

Historicamente, a relação entre a democracia e a educação brasileira passou por construções e desconstruções, pela garantia e não garantia dos direitos fundamentais. Tais direitos ora materializaram-se na forma de leis, ora pareceram eternizados nos discursos políticos em meio às campanhas eleitorais as quais apenas reforçaram sua importância. Porém, elas não resultam em práticas efetivamente benéficas aos economicamente mais necessitados, pois os próprios índices oficiais apresentam resultados caóticos no âmbito educacional do país e na RMB como demonstrado.

O desempenho dos alunos brasileiros em 2015 no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA⁵²) está inferior à média dos alunos em países

⁵² “O objetivo do Pisa é produzir indicadores que contribuam para a discussão da qualidade da educação nos países participantes, de modo a subsidiar políticas de melhoria do ensino básico” (BRASIL, 2015b, [s. p.]). Contudo, essa qualidade segue os parâmetros internacionais para os países em

pesquisados pela OCDE “em ciências (401 pontos, comparados à média de 493 pontos), em leitura (407 pontos, comparados à média de 493 pontos) e em matemática (377 pontos, comparados à média de 490 pontos)” ([s. p.]). A posição do Brasil em ciências é 63^a; em leitura, 59^a em matemática, 66^a colocação (BRASIL, 2015b).

A posição do país não é das melhores e os números parecem não revelar a condição alarmante da educação brasileira aos filhos dos trabalhadores assalariados e demais populações menos favorecida economicamente.

A democratização do acesso, do ensino e da gestão está expressa na legislação brasileira como bandeira democrática. Todavia, ao analisar as lutas históricas por direitos, precisar-se-á de um longo caminho de resistências dos educadores e outros movimentos organizados. Tudo isso, num movimento articulado e coletivo, que extrapole as paredes da escola, em um movimento maior, envolvendo a classe dos trabalhadores em geral. Afinal, enfrentar as práticas hegemônicas para que não se efetivem no espaço escolar não é uma tarefa fácil muito menos solitária.

Do mesmo modo, a luta pelo direito de escolher o diretor de escola se justifica porque os valores e interesses hegemônicos do capital e da escola são antagônicos. O primeiro visa à apropriação do excedente do trabalho pela exploração do trabalhador e a consequente acumulação de riqueza. O segundo, por sua vez, busca a construção de sujeitos históricos por meio da educação. Portanto, o trabalho do diretor escolar, articulado à participação da comunidade enseja a produção pedagógica pelo esforço coletivo daqueles que estão na escola (PARO, 2015).

Essa forma de olhar a escola dependerá dos sujeitos que a compõem, já que “[...] é, pois, um aparelho ideológico [...] sua função precípua é de inculcação da ideologia burguesa” (SAVIANI, 2010, p. 30). É evidente que a escola tem outras funções que contribuem para a formação da força de trabalho do que cooperar para a transformação social no sentido de reformar o capital. A partir da análise sobre a construção teórica de Mészáros (2008) evidencia-se que “[...] o capital é irreformável, porque pela sua própria natureza, como totalidade reguladora sistêmica, é totalmente incorrigível” (p. 27). Outrossim, defende-se que a luta por uma sociedade mais igualitária não é perdida. Pelo contrário, é uma tentativa de superação desse modelo. Segundo Mészáros (2008), é preciso “remediar os *efeitos* alienantes e desumanizantes do “poder do dinheiro” e da “busca do lucro”” (p. 34-35, grifo do autor).

Ressalta-se que a escola “é determinada socialmente; a sociedade em que vivemos, fundada no modo de produção capitalista, é dividida em classes com interesses opostos” (SAVIANI, 2012, p. 30). Portanto, a escola resulta desses conflitos que caracterizam a própria sociedade.

Dessa maneira, relato que a história de luta pela democratização da Educação no Brasil resultou em muitas derrotas, mas também em conquistas, desde a década de 30, quando a luta dos educadores ensejava uma educação pública, gratuita, laica e obrigatória. O Manifesto dos Pioneiros em 1932 representa, de acordo com Saviani (2004), um instrumento político que

Expressa a posição do grupo de educadores que se aglutinou na década de 20 e que vislumbrou na Revolução de 1930 a oportunidade de vir a exercer o controle da educação no país. O ensejo para isso se manifestou por ocasião da IV Conferência Nacional de Educação realizada em dezembro de 1931, quando Getúlio Vargas, chefe do governo provisório, presente na abertura dos trabalhos ao lado de Francisco Campos, que se encontrava à testa do recém criado Ministério da Educação e Saúde Pública, solicitou aos presentes que colaborassem na definição da política educacional do novo governo (p. 34).

As diretrizes do Manifesto ficaram marcadas no texto da CF, de 16 de julho de 1934, quando em seu Art. 149 anunciava, pela primeira vez, a educação como um direito social e dizia que “A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos [...]” (BRASIL, 1934, [s. p.]). Foi uma Constituição que falava, pela primeira vez, no voto feminino – mesmo que não fosse de caráter obrigatório a todas as mulheres – estabelecendo também direitos trabalhistas. Dentre eles, a conquista pelas oito horas de trabalho, salário mínimo, férias remuneradas e outros.

A CF/1934 foi conduzida “para organizar um regime democrático”, que assegurasse, ao país, “a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico”, conforme explicitado no seu preâmbulo. Foi elaborada em meio a grandes crises mundiais e nacionais (SAVIANI, 2004).

A década de 30, no Brasil, foi cenário de grandes movimentos de educadores. Segundo Piana (2009), eles movimentaram e conseguiram fazer suas reivindicações ouvidas. Foi nessa época que surgiram às universidades brasileiras, o movimento de reforma do ensino, o manifesto dos pioneiros, etc. O primeiro Código Eleitoral foi criado em 1932. Foi instaurada a Justiça Eleitoral, que regulamentou as eleições

Federais, Estaduais e Municipais, criando a infraestrutura para organizar a votação, apurar os votos e proclamar os eleitos⁵³.

Nesse mesmo período, foram criados o Ministério de Educação e Saúde como órgão central para orientar a educação no país. As reformas educacionais foram incluídas na CF/1934. Contudo, essa Carta Magna teve o menor tempo de duração, (precisamente três anos), mas uma vigência efetivamente de um ano, já que fora suspensa por um governo ditador e pela Lei de Segurança Nacional⁵⁴.

As Constituições posteriores⁵⁵, em um regime ditatorial, mostraram mais retrocesso em várias áreas, principalmente em relação à educacional. De acordo com Paro (2001), mesmo em meio a governos ditatoriais, foram identificadas experiências pontuais de eleições diretas na década de 60, sem muita força ou visibilidade. Alguns Estados promovem, segundo Paro (2001), a eleição para diretores escolares na primeira metade dessa década “com a ascensão dos primeiros governadores estaduais eleitos após a ditadura iniciada em 1964” (p. 63). Esse fenômeno da reivindicação da escolha de diretores escolares via processo eleitoral, no país, inicia-se, efetivamente e com mais força, no começo da década de 80, no contexto da redemocratização política brasileira.

Piana (2009) ainda revela que

Foi por meio das Conferências Nacionais de Educação que surgiu em 1932 o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, contendo uma nova proposta pedagógica e trazendo em seu bojo uma proposta de reconstrução do sistema educacional brasileiro, visando a uma política educacional do Estado (p. 64).

Nesse período, os educadores reuniram-se em diferentes encontros, simpósios e congressos, com o intuito de refletir sobre a educação brasileira.

Já em fins dos anos 1970, quando foram criadas novas associações ou reativadas entidades científicas já existentes (a exemplo da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) e da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED)), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS) e as Conferências Brasileiras de

⁵³ Por Portal do Brasil. Publicado em 30 ago. 2010, às 16h08min, modificado em 28 jul. 2014 às 12h09min. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/09/historia>>. Acesso em: 8 nov. 2016.

⁵⁴ Inicialmente a Lei n. 38, de 4 de abril de 1935 que define crimes contra a ordem política e social, e, depois a Lei n. 136, de 4 de dezembro de 1935 que modifica vários dispositivos da Lei n. 38, de 4 de abril de 1935, e define novos crimes contra a ordem política e social (todas sancionadas pelo Presidente Vargas). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0038.htm> e <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0136.htm>. Acesso em: 7 nov. 2016.

⁵⁵ Constituições Federais de 1937, 1946, 1967.

Educação (CBEs) discutiam os problemas socioeconômicos e políticos e evidenciaram os feitos dos grupos e movimentos sociais envolvidos nas lutas pela educação de qualidade social para todos (GOHN, 2011).

Os eventos realizados no final da década de 70 e durante a década de 80 evidenciavam, nos grupos de trabalho e pesquisa, temas sobre os “movimentos sociais”. O intuito de estabelecer a relação entre movimento social e educação, segundo Gohn (2011), foi construído a partir da atuação de novos interlocutores por meio de ações coletivas. Essas ações extrapolavam o contexto da fábrica e dos ambientes de trabalho e envolviam moradores e residentes das áreas periféricas das cidades, que exigiam do poder público o atendimento de suas necessidades. Os movimentos tiveram e continuam tendo papel educativo para aqueles que o compõem e passaram a fazer parte das pesquisas científicas (GOHN, 2011).

A partir desse contexto, a relação entre os movimentos sociais e de educadores pela ampliação do processo de democratização das escolas justifica a grande incidência, nesse período, do caráter participativo aparecer na legislação, que aponta à integração da educação com a dinâmica de organização mais ampliada da sociedade. Dentro dessa dinâmica, em 1982, ocorreram, em todo o País, as eleições para governadores, depois seguiu a campanha “diretas já” para as eleições presidenciais, dentre outras.

Nossa história mostra que as décadas finais do século XX, marcadas pelo crescimento da democracia, mediante as lutas e resistências dos movimentos sociais de educadores, religiosos, artistas e outros atuaram contra as ações antidemocráticas dos governos militares, que exerciam o poder político baseado mais na negação dos direitos e da participação na vida pública (SANTOS, J., 2015).

Essa assertiva confirma que o processo de democratização da educação e da gestão nas escolas é resultante de lutas e conquistas dos movimentos sociais dos educadores desde a década de 30 que se estenderam pelas décadas posteriores até alcançar seu auge nos anos de 1980 e 1990 com a promulgação da CF/1988, sendo referenciada pela LDB n. 9.394/1996.

Diante de todo esse movimento reivindicatório, no ano de 1989, alguns Estados, dentre eles, o Estado do Pará, registram em suas Constituições a eleição como critério de escolha dos diretores nas escolas públicas. Porém, muitas eleições foram inviabilizadas, não só pela estrutura rígida e hierárquica das escolas e Secretarias de Educação – herança dos governos ditatoriais – mas por serem, corroborando com Paro

(2001), produto da ação de vários governos que não estavam comprometidos com a democracia.

Já no início dos anos 2000, alguns Estados que realizaram as eleições para diretores tiveram que enfrentar Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI⁵⁶) contra as eleições que estavam ocorrendo. O objetivo disso foi intencionalmente proteger os “interesses político-partidários identificados com práticas clientelistas” (PARO, 2001, p. 63).

O processo eleitoral, a partir desse movimento conservador, perdeu forças, pois o chamado vício de inconstitucionalidade apontado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) tornou-se argumento impeditivo para a ampliação das eleições diretas para o provimento de cargo/função de diretores de escolas públicas em várias regiões do país, dentre elas a ocorrida em no Rio de Janeiro, motivada pela ADI n. 2.997 de 12 de agosto de 2009 (RIO DE JANEIRO (RJ), 2009). Contudo, mesmo com essa decisão, outros Estados e Municípios, realizaram eleições para diretores sem que esse processo fosse objeto de ações jurídicas ou mandatos de segurança. Com isso, pode-se afirmar que dependerá da concepção de educação e de gestão que o Prefeito e/ou o Secretário de Educação tenham – dependerá do governo que assumir o Poder Executivo - implementar ou não as eleições diretas para diretor escolar.

De certo que o direito à educação não veio em sua plenitude, mas em doses homeopáticas, pois, além da querela sobre a questão da eleição direta para diretor, destaca-se a situação das pessoas que estão fora da faixa etária do ensino obrigatório. Esse direito, mais especificamente ao acesso, foi estabelecido após anos de lutas, mas, materializou-se na forma de Emenda Constitucional (EC) n. 59, de 11 de novembro de 2009, que alterou o Art. 208 da CF/1988, que diz, no inciso I, que a “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 [...] aos 17 [...] anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; NR” (BRASIL, 2009c, [s. p.]), mas efetivamente não se concretizou na prática dos Estados e Municípios.

É interessante arrazoar que a “Educação” (entendida, no Brasil, como “Básica”) os jovens que não tiveram acesso à escolarização, com idade diferente de 6 a 14 anos,

⁵⁶ “Ação que tem por finalidade declarar que uma lei ou parte dela é inconstitucional, ou seja, contrária à Constituição Federal. A ADI é um dos instrumentos daquilo que os juristas chamam de ‘controle concentrado de constitucionalidade das leis’” (RIO DE JANEIRO (RJ), 2009, [s. p.]). (Fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=124>). Acesso em: 6 nov. 2016.

somente tiveram acesso garantido, na forma de lei, em 2009, com a EC n. 59, 11 de novembro. Ou seja, 21 anos após a promulgação da CF/1988, que garantiu, em tese, o acesso ampliado a toda a população a escolarização obrigatória. Todavia, mesmo com a previsão disposta no texto constitucional em que as autoridades competentes devam ser responsabilizadas, quando da não oferta ou oferta irregular da Educação Básica, não se tem notícia de Governadores e Prefeitos responsabilizados pelo não cumprimento desse direito constitucional. O que se tem notícias é da não obediência, pelos gestores públicos, a esse direito. Portanto, muitas crianças, jovens e adultos têm seus direitos reduzidos e até não cumpridos por não terem acesso sequer à Educação Básica.

Em tese, a CF/1988 pode ser considerada como marco entre o Estado Centralizador Autoritário⁵⁷ e o Estado Democrático de Direito no Brasil⁵⁸. Contudo, as relações contraditórias, fruto da conformação do Estado brasileiro aos ideais hegemônicas neoliberais, estão submersas em um contexto marcado pela visão de um Estado diminuto e um mercado forte. Ambos adotam, com grande poder de persuasão, ao tomar posse de conceitos tão importantes à democracia, tornando-os com um novo significado com fins utilitaristas, imediatistas, economicistas e antidemocráticos (FRIGOTTO, 2003).

Diante desse cenário nacional e a partir dele se insere a trajetória de lutas pela democratização da escola no Estado do Pará que também está marcada pela organização da classe trabalhadora. Com o propósito de lutar contra a ditadura militar, os professores organizaram, na década de 80, a Associação de Professores do Estado do Pará (APEPA). Essa representação, legítima dos professores, defendia a educação Paraense de forma combativa e lutava contra as ações governamentais que cerceavam os direitos dos professores.

Nos anos de 1980, a história do movimento dos professores no Estado do Pará está marcada pelas reivindicações e greves que resultaram em demissão⁵⁹ e prisão de vários professores da antiga Fundação Educacional do Pará (FEP), mas que, firmaram as bases e o fortalecimento do movimento.

Nos anos subsequentes, foi organizada a Comissão de Bairro que colaborou com a mobilização e organização da greve de 1983, considerada organizada e vitoriosa, considerando os ganhos dos professores, a exemplo, do salário mínimo para professor

⁵⁷ Termo que caracteriza o Estado no período ditatorial brasileiro antes da constituinte.

⁵⁸ Termo que caracteriza o Estado Brasileiro cunhado na Constituição Federal de 1988.

⁵⁹ Informações constantes na cartilha do SINTEPP (visita realizada em 16 nov. 2016).

primário; a instalação de uma Comissão Paritária para reformular o Estatuto do Magistério; e a readmissão dos profissionais demitidos na greve de 1980 (SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARÁ, 2014).

A organização e as ações das Comissões de Bairros foram decisivas para o início da organização sindical no Estado. De acordo com Gemaque, Carvalho e Mendes (2012):

Essa greve (1983) unificou os professores da rede estadual e da rede municipal de Belém que juntos lutavam pela construção da carreira e por melhores condições de trabalho no magistério. Essa unificação tem sido marcante na organização da categoria (p. 231).

Em 1983, no Ginásio do Colégio Nazaré, foi realizado o I Congresso Estadual dos Professores Públicos do Pará, cuja agenda visava decidir plano de lutas para 1984 e a aprovação das propostas para reformulação do Estatuto do Magistério. Nesse mesmo período, um fato importante a ser destacado é a eleição da diretoria da Federação Paraense de Professores do Estado do Pará (FEPEP), “[...] cujo primeiro presidente foi o Professor Edmilson Rodrigues [...]” (GEMAQUE; CARVALHO; MENDES, 2012, p. 231). A organização dessa entidade representativa e à filiação à Central Única dos Trabalhadores (CUT) afirmou o caráter classista da FEPEP.

O II Congresso Estadual dos Professores Públicos do Pará, realizado em 1984, aprovou a luta pelo piso de três Salários Mínimos, Eleições Diretas para Diretor e aprovação para comissão paritária para negociar a reformulação do Estatuto do Magistério, acordado com o governo PMDB desde 1983.

Um ano depois, em 1985, Gemaque, Carvalho e Mendes (2012) registram que a adesão à greve foi de 95% dos trabalhadores em educação e durou 90 dias. Essa greve:

[...] Unificou professores, especialistas e servidores do Estado e do Município de Belém, sendo avaliada por representantes do Sindicato como a greve mais importante da categoria. A mesma ocorreu no governo de Jäder Barbalho e foi a mais reprimida. Um fato histórico ocorrido nessa greve foi o de 13 de junho de 1985 quando, em ato público, os grevistas ao mesmo tempo em que eram espancados pela polícia de choque cantavam o Hino Nacional (p. 231).

No III Congresso Estadual, a FEPEP transforma-se em Federação dos Profissionais da Educação Pública do Pará (FEPPEP), incorporando os servidores e técnicos numa única entidade. A luta dos trabalhadores em educação se consolidou no Estado e, em 1986, na antevéspera das eleições para governador, aconteceu uma

paralisação com duração de 15 dias, exigindo-se melhores salários aos trabalhadores da educação, além da aprovação do novo Estatuto do Magistério Público Estadual. Segundo Gemaque, Carvalho e Mendes (2012), “O Estatuto do Magistério Público do Estado do Pará, aprovado em 21 de novembro de 1986, resultou, sobretudo, da mobilização dos educadores do Pará” (p. 230).

Em meio às pressões, motivadas pela greve a categoria conquistou muitos ganhos que foram materializados na forma de lei e no contra-cheque do grupo magistério, dentre esses: Piso Salarial, carreira com dez referências (representando a Progressão Horizontal), Progressão Vertical Automática, Gratificação de Magistério e Gratificação de Nível Superior.

Na metade de 1988, a FEPPEP foi transformada em Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP), como é conhecida até hoje. Em 1993, a aprovação do Regime Jurídico Único (RJU) fixou benefícios à categoria. Dentre eles a gratificação por tempo de serviço, o triênio calculado sobre a remuneração, fruto de lutas e debates na capital e demais municípios promovidos e mobilizados pelo SINTEPP desde junho de 1991. Nesse mesmo ano, foi sancionada a Lei Estadual Complementar n. 06/1991, de autoria do Deputado Edmilson Rodrigues que estabelece a legalidade dos Conselhos Escolares.

No ano de 1997 a 1999, muitas lutas ocorreram. Dentre elas, a luta contra a proposta do governo (PSDB), encaminhada à ALEPA, o chamado “Emendão” ao RJU, que modificava conquistas importantíssimas da categoria, que

[...] visava extinguir direitos como: o triênio que voltava a ser quinquênio; a diminuição de 80 para 50% da gratificação de nível superior; o aumento das horas de trabalho de 6 para 8 horas dos funcionários de escola; a contratação via emprego público, dentre outros (GEMAQUE; CARVALHO e MENDES, 2012, p. 232).

A greve de 1999 foi organizada a ponto de fazer recuar o “Emendão” e os trabalhadores não perderam seus ganhos. Em 2004, as lutas continuaram por conquistas de direitos da categoria e organizou-se a comissão paritária para o processo de elaboração do PCCR dos professores do Estado. Em 2008, o SINTEPP vivenciou muitas batalhas (mesmo em um governo de esquerda), mas as greves enfrentadas tiveram a adesão de 78 municípios. Em 2010, com a implementação do PCCR aprovado e sancionado no mesmo ano, o desafio era do governo pagar o Piso Salarial Profissional Nacional. Mesmo sem a vitória da categoria, os sindicalistas conseguiram adesão do

interior do Estado para organizar sindicatos fortalecendo o movimento (SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARÁ, 2014).

Uma das conquistas, em 2014, foi a materialização da Lei da gestão democrática do Estado, de n. 7.855, de 12 de maio de 2014. Ela institui e disciplina o processo de eleição direta para Diretor e Vice-Diretor de unidade escolar da rede estadual de ensino, publicada no Diário Oficial do Estado (DOE) n. 32.641, de 14 de maio de 2014 (PARÁ, 2014).

Em resumo, as lutas dos movimentos organizados foram decisivas para as conquistas e ampliação de direitos no Brasil e no Estado do Pará.

O item, a seguir, trata das formas de provimento para o cargo/função de diretores escolares, estabelecendo comparativos aproximativos entre o ordenamento jurídico da União e do Estado do Pará.

3.2 MODALIDADES DE PROVIMENTO AO CARGO/FUNÇÃO DE DIRETORES DE ESCOLAS PÚBLICAS NO BRASIL E NO ESTADO DO PARÁ

Na esteira teórica de Paro (1996), entende-se que as formas de escolha do diretor merecem uma análise cuidadosa, pois dependendo de qual forma se deu o provimento do diretor, acompanhado de outros fatores, resultará na organização e prática educativa.

As formas de provimento ao cargo/função para diretor das escolas públicas brasileiras, em geral, são caracterizadas pelas seguintes modalidades: “1) diretor livremente indicado pelos poderes públicos (estados e municípios); 2) diretor de carreira; 3) diretor aprovado em concurso público; 4) diretor por listas tríplexes ou sêxtuplas; 5) eleição direta para diretor” (DOURADO, 2013, p. 102).

Corroborando com Dourado (2013), a primeira modalidade de escolha – a indicação – está associada ao clientelismo da Velha República. Nele, os poderes constituídos transformam a escola em “curral eleitoral”. Essa prática está associada a políticos que têm aceitação em determinado bairro ou que pretendem candidatar-se a cargos políticos e, portanto, considerando que o diretor pode influenciar politicamente a comunidade, utilizam-se dessa forma de provimento para a troca de favores. Paro (1996) destaca ainda que, nesse caso, o diretor é o representante do Poder Executivo e fará o máximo para exercer influência como forma de se manter no cargo ou de eleger pessoas das quais terá ou receberá benesses.

Essa modalidade, ainda muito utilizada, serve aos anseios de grupos governamentais que usam o serviço público para beneficiar e favorecer protegidos políticos. Paro (1996) revela que a nomeação por indicação, embora não tenha acontecido com as mesmas características no país, o que ficou claro no estudo, possibilita intensa ingerência do Estado (e até do setor privado) na gestão escolar.

Nos argumentos de Paro (2016)

[...] considerada a pior alternativa, em virtude do clientelismo político que ela alimenta e a falta de base técnica que a sustente, já que o candidato é escolhido não por sua maior experiência e conhecimento de gestão e de educação, mas por sua maior afinidade com o partido ou o grupo no governo do estado ou do município (p. 49).

Nessa modalidade, fica evidente a apropriação indevida da esfera pública, pela privada na medida em que os interesses e vantagens particulares tornam-se objetivo de políticos.

Na segunda modalidade – diretor de carreira – o acesso normalmente ocorre por critérios meritocráticos: tempo de serviço, escolarização etc. Essa modalidade, sem a participação ativa da comunidade escolar, não pode configurar um processo democrático. No entanto, vale ressaltar que a competência técnica não é o fator mais importante para se desenvolver uma gestão que se pretenda democrática. Dourado (2013) analisa que:

Entendemos que a **Administração Escolar**, por não se resumir à dimensão técnica, mas por **configurar-se como ato político**, tem a sua trajetória reduzida, no bojo desta modalidade, à rotinização das atividades administrativas e burocráticas, secundarizando, desse modo, a compreensão mais abrangente do processo político-pedagógico (p. 103, grifo nosso).

O diretor escolar, na medida em que compreende a administração escolar como um ato político, percebe que a coexistência das dimensões técnicas, pedagógica e política são indissociáveis. Já que uma dimensão não existe sem a outra. Mas qual o limite entre uma e outra? De que técnica, pedagogia ou política se fala?

A dimensão técnica se relaciona, segundo Dourado (2013), às ações atitudinais. Caso a ação do diretor se resuma à dimensão técnica, reduz-se sua função “à rotinização das atividades administrativas e burocráticas” como assevera Dourado (2013, p. 103). Mas, o diretor deve superar essa ação atitudinal pelo ato político articulado que supere as atividades de rotina e estenda sua participação na gestão como um todo. Portanto, a

ação do diretor compreende uma ação mais “abrangente do processo político-pedagógico” (DOURADO, 2013, p. 103).

Nessa mesma direção, Werle (2003) assegura que “[...] Problematizar as articulações entre compromisso técnico e o compromisso político pode contribuir para ampliar a compreensão da administração da educação [...]” (p. 33).

Assim sendo, como as eleições diretas podem ser um instrumento da participação articulada à administração como ato político? Paro (1996) destaca que, para fazer política, é necessário passar pelo “debate de ideias e pela legitimidade democrática que passa necessariamente pela manifestação da vontade dos envolvidos” (p. 30). Nessa mesma direção, Prais [s. d.] *apud* Paro (1996, p. 30) afirma que é preciso associar à responsabilidade política que implica a experiência educativa.

A terceira modalidade é o concurso público, hoje já adotado por Secretarias de Educação no Brasil, como é o caso de São Paulo. Segundo Dourado (2013), no entanto, essa modalidade ressalta mais o mérito intelectual tal qual a segunda modalidade “diretor de carreira” (DOURADO, 2013). Entende-se que essa forma favorece não à comunidade escolar, mas ao diretor, pois é ele quem escolhe a escola que vai atuar.

A quarta modalidade refere-se à lista tríplice ou sêxtupla. Essa forma de provimento incide na indicação da comunidade escolar de possíveis candidatos ao cargo de diretor. Contudo, é o Poder Executivo que escolhe entre os candidatos o que melhor lhe aprouver. Essa modalidade é uma forma de escamotear a realidade, fazendo com que pareça que o candidato escolhido foi indicado com a participação da comunidade. Essa modalidade ainda está prevista nas normas dos sistemas como será demonstrado na seção a seguir.

Em resumo, defende-se que a forma de ingresso ao serviço público deve ser exclusivamente por concurso público, mas o provimento ao cargo/função de diretor da escola básica deve ser ocupado por profissionais efetivos do quadro do magistério, a comunidade escolar como partícipes ativos nesse processo, sendo, a modalidade “eleições diretas” a mais indicada para esse fim. Essa modalidade mais se aproxima do processo democrático. Contudo, Paro (1996) analisa que é necessário compreender a debilidade da democracia, considerando o contexto histórico e a base na qual foi constituída no Brasil.

Dourado (1990) ainda revela que:

[...] é fundamental ampliarmos os horizontes da democratização da gestão, enfatizando conjuntamente a forma de escolha e o exercício da função, de modo a não incorrerem nos riscos de uma pretensa neutralidade frente às formas de escolha – normalmente autocráticas; assim, a forma de provimento no cargo pode não definir o tipo de gestão, mas, certamente, interfere no curso desta (p. 109).

Portanto, evidencia-se que o tipo de gestão não dependerá da forma de provimento do diretor, mas esta interfere no processo de gestão, conforme os argumentos de Dourado (1990). Independente de como o diretor assumiu o cargo, deve-se considerar de que modo será o exercício desse cargo/função. Porém a luta dos profissionais de educação deve ser pela forma que garanta a ampla e ativa participação da comunidade. É fato, porém, que: mesmo que o diretor seja democraticamente escolhido, poderá implementar uma gestão de caráter autoritário e antidemocrático.

Diante desses dilemas e contradições, identificou-se, no *site* do MEC, orientações e recomendações aos Estados e Municípios, indicando formas para o provimento ao cargo/função do diretor da escola que podem ser adotadas. Essas orientações e recomendações constam no material produzido pelo Programa Nacional de Fortalecimento do Conselho Escolar⁶⁰. Esse material serve de modelo aos entes federados.

O Programa abrange a política de formação aos conselheiros escolares e é desenvolvido nos municípios a partir da adesão dos prefeitos, tendo como objetivo fomentar a implantação dos Conselhos Escolares nas escolas onde não tem e fortalecer esses colegiados onde existem.

O material⁶¹ didático específico para a formação continuada, tanto presencial como a distância, é distribuído aos municípios que aderem ao programa. As ações de formação⁶² acontecem por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) e são confirmadas por meio do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério

⁶⁰ Promovido pela Secretaria de Educação Básica do MEC, Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/destaques/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/12619-publicacoes-dos-conselhos-escolares>>. Acesso em: 27 maio 2016.

⁶¹ A elaboração do material conta com a participação de organismos nacionais, quais sejam: o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e internacionais o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a UNESCO e o PNUD em um Grupo de Trabalho constituído para discutir, analisar e propor medidas para sua implementação (BRASIL, 2004c, p. 9).

⁶² Fonte: <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares>. Acesso em: 24 maio 2016.

da Educação (SIMEC) do PAR, local por onde se faz o levantamento da demanda para o semestre/ano. Esse processo partiu do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), disponível aos entes federados desde abril de 2007, instituído pelo governo Lula.

Mesmo que, no plano do discurso, esse governo criticasse as ações consideradas neoliberais do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), ele trilhou um percurso de apoio às mesmas políticas. Colocou à disposição instrumentos que, segundo seus idealizadores, eram eficazes para avaliação e implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da Educação Básica pública. O Programa de Formação dos Conselhos Escolares, segundo informações registradas no *site* oficial do MEC, tem uma ligação direta com as metas do PAR para o alcance da qualidade da educação.

O PDE erigido no governo Lula (2007-2010) estabeleceu um Plano⁶³ considerado estratégico pelo MEC, chamado de Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Esse plano estabeleceu as bases do que o MEC chamou de novo regime de colaboração⁶⁴, objetivando conciliar a atuação dos entes federados sem que suas ações ferissem a autonomia da escola, envolvendo, segundo descrição no *site*⁶⁵ oficial, primordialmente a decisão política.

A ação técnica e atendimento da demanda educacional visam, por meio do programa, à melhoria dos indicadores educacionais. Contudo, concordando com as análises de Dourado, Oliveira e Santos (2007), não se pode determinar, como parâmetro de qualidade, o desempenho alcançado pelos estudantes, delegando a alunos, professores, técnicos pedagógicos e diretores a responsabilidade da qualidade ou não qualidade da educação. É necessário, logo, que esses resultados sejam acompanhados de “análises mais exaustivas que ajudem a explicar estes resultados à luz das distintas

⁶³ O termo “consiste na sistematização do processo de organização da ação. No plano devem estar sistematizadas as ações que se pretende desenvolver, informações e princípios que balizam e sustentam essas ações” (SILVA, M., [s. d.], p. 1).

⁶⁴ O texto original do Art. 211 da CF/1988 tratava das formas de colaboração entre os entes federados, foi modificada pela EC n. 14/1996 o termo continuava formas de colaboração cabendo os Estados e Municípios definir formas de colaboração para universalizar o ensino fundamental. O PNE/2001 se referia ao aprimoramento do regime de colaboração. A EC n. 59/2009, modifica o Art. 214 foi modificado e articulou o regime de colaboração determinando que “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas” (BRASIL, 1988a, [s. p.]).

⁶⁵ Consultar *site* oficial do MEC disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/par>>. Acesso em: 24 maio 2016.

variáveis que gravitam em torno do fenômeno educativo” (p. 10), como também investimentos efetivos do governo.

Desta feita, o MEC estabeleceu o Programa⁶⁶ de Fortalecimento dos Conselhos Escolares em sintonia com o PAR de cada município para atender o objetivo da qualidade⁶⁷ da educação. Contudo, para Dourado, Oliveira e Santos (2009) a qualidade da educação é, portanto, “entendida como fenômeno complexo, deve ser abordada a partir de várias perspectivas que assegurem dimensões comuns” (p. 6), essa concepção difere da compreensão adotada pelo MEC.

No caso no Brasil, agências internacionais como a UNESCO e OCDE estabelecem que a qualidade da educação é medida a partir da relação “insumos-processos-resultados” e pode ser definida pelo resultado e desempenho dos alunos. Assim sendo, é definida pela relação entre os recursos materiais e humanos, seja dentro da sala de aula ou fora dela, levando-se em consideração o ensino, a aprendizagem, os currículos etc. (DOURADO; OLIVEIRA e SANTOS, 2007).

Nesse estudo, não é pretensão dar conta do termo “qualidade”, mas trazê-lo para reflexão a compreensão é importante para as análises sobre o objeto de estudo. Assim sendo, compreende-se, baseado nos estudos de Dourado, Oliveira e Santos (2007), que a qualidade é determinada por uma diversidade de qualidades que, para além dos insumos que garantam um ambiente que favoreçam as condições de trabalho e profissionais valorizados. Acredita-se ser fundamental que os profissionais que trabalham na escola em conjunto com os pais, alunos e comunidades em geral participam ativamente do processo educativo e produzem uma escola com qualidade social⁶⁸.

Nesse contexto, o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares se propõe, de acordo com seus idealizadores, a atuar em consonância com o que é chamado de regime de colaboração, embora não esteja claro como realmente isso acontece na prática entre os sistemas de ensino. O intuito, de acordo com o que reza o Programa, é promover a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares nas escolas públicas de Educação Básica.

⁶⁶ Esse termo “[...] integra uma variedade de atividades educacionais que são disponibilizadas de forma contínua e um projeto distingue-se de um programa na medida em que o seu horizonte temporal é, por norma, mais limitado” (*Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, apud FERNANDES, [s. d.], p. 189*).

⁶⁷ Esse termo está relacionado à compreensão oficial de qualidade da educação para o alcance de índices educacionais.

⁶⁸ Sobre este termo, consultar as páginas 39 e 102 desse estudo.

Para isto, é disponibilizado um material instrucional composto de um Caderno dirigido aos dirigentes e técnicos das Secretarias Municipais e Estaduais de Educação e outros materiais que são dirigidos aos Conselheiros Escolares. O Caderno 5, por exemplo, intitulado “Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor”, indica aos gestores públicos da educação as formas de escolha de diretores, afirmando que

Variadas são as formas e as propostas de acesso à gestão das escolas públicas historicamente utilizadas no sistema educacional brasileiro. Entre elas destacam-se: 1) diretor livremente indicado pelos poderes públicos (estados e municípios); 2) diretor de carreira; 3) diretor aprovado em concurso público; 4) diretor indicado por listas tríplexes ou sêxtuplas ou processos mistos; e 5) eleição direta para diretor (BRASIL, 2004c, p. 35).

Observa-se que mesmo justificando a limitação e inadequação de determinadas modalidades, como é o caso da indicação, da lista tríplex e outros, o caderno citado deixa claro que cada uma dessas modalidades é uma alternativa permitida aos entes federados.

As variadas formas disponíveis de escolha do diretor escolar são colocadas aos sistemas de ensino, deixando sob a responsabilidade do Poder Executivo a decisão, a partir de concepção de gestão democrática do governo, escolher o que melhor lhe aprouver. Ou seja, na medida em que tiver interesse, poderá possibilitar a escolha por parte da comunidade escolar. E isso, ocorre respaldado pelas legislações em Nível Federal, Estadual e Municipal, como será analisado mais adiante. A incongruência das normativas abrem precedentes para o não cumprimento do princípio da gestão tal como está expresso no Art. 206, inciso VI na CF/1988.

No entanto, identifica-se dois fatores intrigantes. O primeiro dá-se quando o município tem um CME, o qual tem autonomia para determinar, ao Órgão do Poder Executivo, por meio de normativas, as eleições diretas às escolas. Porém, a aplicação desse dispositivo, quando não é de interesse do gestor público educacional (Poder Executivo), seja do Prefeito ou do Secretário de Educação, simplesmente não é cumprida. O segundo ocorre o caso de inexistência do Órgão normativo. A Secretaria de Educação é que deve baixar as normas para a própria rede, ficando a cargo do chefe do executivo, quando for do seu interesse político, estabelecer a eleição direta à comunidade.

O Caderno do MEC deixa bem claro porque disponibiliza tantas possibilidades de escolha do diretor de escola e revela que,

[...] no presente caderno optou-se por indicar as diversas formas de escolha de diretores, de modo que subsidiassem a opção que os sistemas de ensino e suas escolas venham a fazer. É fundamental, no entanto, que essa opção garanta processos de participação coletiva (BRASIL, 2004c, p. 36 grifo nosso).

O discurso oficial, embora com tom indicativo aos Sistemas de Ensino, prevê a eleição direta para diretores colocada como uma opção de provimento. Portanto, dependerá da concepção de gestão do chefe do executivo a implementações ou não da eleição direta.

Defendo que as eleições diretas deveriam ser a forma de provimento ao cargo de diretor. Entretanto, a possibilidade para outras formas de escolha deveria acontecer somente em situações excepcionais, como no caso de substituição por vacância do cargo/função antes do término do mandato, ou não havendo candidatos para o cargo/função.

Ainda que se questione o formato e conteúdo da formação realizada pelo Programa do MEC. Trata-se de uma política nacional e, como tal, deveria ser oferecida a todas as escolas para estimular a implantação de Conselhos Escolares e a eleição direta para diretores, já que o princípio da gestão democrática é constitucionalmente colocado em nível nacional não como uma opção, mas como princípio do ensino.

Depois de apresentar as modalidades de escolha do diretor de escola, no item subsequente apresenta-se como se configuraram os ordenamentos jurídicos mais gerais em nível Federal e do Estado do Pará, faz-se uma reflexão sobre os fundamentos da gestão democrática, seus limites, contradições e implicações nas formas de provimento ao cargo/função de diretor escolar.

3.3 ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E PARAENSE E OS PRINCÍPIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: LIMITES E CONTRADIÇÕES

Nesse item, analisa-se o ordenamento jurídico brasileiro em âmbito Federal e Estadual, que foi marcado por lutas representativas dos movimentos sociais e de educadores, ou pelas imposições de organismos nacionais e internacionais e pelas elites

econômicas e políticas locais. Essas análises subsidiam a compreensão dos ordenamentos dos municípios da RMB – *locus* da pesquisa – tratada na seção posterior.

As mudanças no ordenamento jurídico trouxeram definições e concepções da gestão democrática, conquistada pelos movimentos de democratização do país, mas que subjazem às contradições engendradas no e pelo Estado Democrático de Direito em vigência no Brasil. Daí porque as contradições e os próprios limites desse processo dificultam sua efetividade nos Estados e Municípios brasileiros.

Nessa medida, não será possível pensar as questões da educação sobre gestão democrática, democracia na contemporaneidade, eleições diretas para diretores de escolas, sem que se estabeleça a relação com esse movimento político-econômico que tanto influenciou e continua influenciando a elaboração da legislação dos entes nacionais, como também na forma de gestão adotada, desde as instâncias administrativas governativas até a escola.

Para isso, analisou-se os documentos oficiais, destacados no quadro 7, no que se refere à dimensão da gestão democrática na Educação Básica e as formas de provimento ao cargo/função para diretor de escola. Para a análise, considerou-se o contexto do documento, seus autores, a autenticidade e a confiabilidade do documento, sua natureza, os conceitos-chave, a lógica interna do documento e depois a análise propriamente dita, conforme as bases teóricas de Cellard (2014). Assim sendo, evidencia-se também os conceitos fundantes trazidos pela legislação brasileira para a discussão sobre o objeto de pesquisa: cargo, função, função gratificada, cargo em comissão, eleição direta e outros.

O quadro 7 apresenta os ordenamentos jurídicos em nível Federal, cuja **ênfase dada** nas análises foi na **dimensão da gestão democrática** na educação e nas formas de provimento ao cargo/função de diretor escolar.

Quadro 7 – Ordenamento Jurídico Federal. CF/1988, LDB/1996, PNE/2001, PNE/2014.

Tipo de documento	Amparo Legal/data	Estabelece
CF	Brasília, 5 de outubro de 1988.	Art. 206, inciso VI (gestão democrática como princípio do ensino).
LDB	Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.	Art. 3º, inciso VIII (gestão democrática como princípio do ensino, na forma desta lei e do SME ou SEE). Art. 14 (gestão democrática educação básica-princípio da participação). Art. 15 (os sistemas de ensino assegurarão progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativas e de gestão financeira [...]).
PNE	Lei n. 10.172, de 9 de janeiro	Objetivos e metas.

Tipo de documento	Amparo Legal/data	Estabelece
	de 2001.	9-Promover a participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes.
PNE	Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 (em cumprimento ao Art. 214-CF/1988).	Diretrizes do PNE: Art. 2º, inciso VI e Art. 9º. Estratégia 7.4; 7.16. Meta 19; 19.1; 19.2 (formação de CE) e 19.8 (formação de diretores).

Fonte: Elaborado pela autora. Documentos disponíveis por meio eletrônico.

O primeiro documento a ser analisado é a Constituição Federal (CF) de 1988. O contexto de sua elaboração é marcado pela democratização social, consagrada após a queda do poder militar, diante das lutas e embates políticos, movimentos sociais e de educadores, dentre outros. Sua promulgação pode ser apontada como um divisor de águas, um marco que estabelece, claramente, na prática, a separação entre Estado Autoritário e Centralizador e o Estado Democrático de Direito, conforme o Art. 1º que diz “[...] A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]” (BRASIL, 1988a, [s. p.]).

Nas palavras de Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em seu discurso⁶⁹ pronunciado na sessão de 5 de outubro de 1988, “A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia” (BRASIL, 1988b, [s. p.]). Seu discurso foi proferido por ocasião da promulgação da Carta Magna. Contudo, a democracia brasileira vem se consolidando, mas, é fortemente marcada pelas características ideológicas impostas, principalmente pelas agências multilaterais, por meio das reformas ou questões de caráter utilitarista, economicista, antidemocráticas e com perda de direitos (FRIGOTTO, 2003).

Esse documento decorreu das comissões formadas por representações partidárias que elaboraram um pré-projeto, foi convocada pelo presidente José Sarney por meio do Decreto n. 91.450⁷⁰, de 18 de julho de 1985. Esse decreto, em seu Art. 1º, diz: “Fica instituída, [...], uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, composta de 50

⁶⁹ Discurso publicado no Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC), de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituante-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

⁷⁰ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91450-18-julho-1985-441585-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 1 nov. 2016.

(cinquenta) membros de livre escolha do Chefe do Executivo” (BRASIL, 1985, [s. p.]). É a sétima constituição do país, foi elaborada a partir das discussões de uma Assembleia Constituinte com 559 parlamentares de diversas frentes políticas.

Entre seus membros, muitos compunham a ala conservadora. Todavia parlamentares da ala progressista também participaram de sua elaboração, daí porque ganhou muitas contribuições que a caracterizam como avançada, com fortes contornos que visam à democratização, sobretudo, no âmbito educacional. Como também, a elaboração da CF/1988 envolveu a participação popular pela abertura prevista no Regimento Interno no processo de elaboração da Constituinte. Rocha (2008) diz que “Por meio das emendas populares, a sociedade pôde participar ativamente do processo de elaboração da atual Carta Magna, apresentando propostas ao texto constitucional” (p. 135). Ainda nessa mesma linha, Ulysses Guimarães (1988b⁷¹) afirma que:

[...] cerca de dez mil postulantes franquearam, livremente, as onze entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na procura dos gabinetes, Comissões, galerias e salões. Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar (BRASIL, 1988b, [s. p.]).

Diniz (2011) conceitua Constituição a partir da Ciência Política e afirma que é um “Pacto social que diz respeito à organização política dos Estados, aos direitos e garantias fundamentais e à ordem econômica-social” (p. 148). Constituição Federal “é a designação abreviada da Constituição da República Federativa Brasileira, que a distingue das Constituições dos Estados-Membros da Federação” (DINIZ, 2011, p. 148).

Com efeito, a Constituição Federal é a Carta Magna brasileira, o Pacto que rege nossos direitos e deveres (DINIZ, 2011). Sendo assim, todas as legislações devem ser elaboradas em sintonia com a Constituição Federal, obedecendo sua hierarquia.

A hierarquia do ordenamento jurídico brasileiro segue, segundo Kelsen (2006), “A norma que regula a produção de outra norma [...] é a norma superior, a norma produzida segundo as determinações daquela é a norma inferior” (p. 247). Assim sendo,

[...] a ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas do lado das outras, **mas é uma construção**

⁷¹ Trecho retirado de seu discurso realizado em 05 de outubro de 1988.

escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas (KELSEN, 2006, p. 247, grifo nosso).

Kelsen (2006) ainda afirma que “[...] uma lei somente pode ser válida com fundamento na Constituição. Quando se tem fundamento para aceitar a validade de uma lei, o fundamento de sua validade tem de residir na Constituição” (p. 300). O autor em relevo afirma que “uma lei inválida não se pode, porém, afirmar que ela é contrária à Constituição, pois uma lei inválida não é sequer lei, porque não é juridicamente existente e, portanto, não é possível acerca dela qualquer afirmação jurídica” (KELSEN, 2006, p. 300).

Esse documento ampliou muitos direitos, dentre eles os trabalhistas como a redução da jornada de trabalho, décimo terceiro salário, direito à greve, o direito à participação mais ampliada e muitos outros. Destaca-se, aqui, **a concepção de gestão democrática como princípio do ensino**, expresso no Art. 206, que diz “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI– gestão democrática do ensino público, na forma da lei; [...]” ([s. p.]). Desde a década de 80 até a elaboração da CF/1988 a concepção pedagógica modificou e materializou-se no ordenamento jurídico brasileiro.

No Brasil, a Constituição concentra o registro dos fundamentos democráticos do país. É a diretriz principal que dá as bases para a elaboração das leis, decretos, resoluções, portarias e para as demais legislações, não obstante as críticas tecidas nesse trabalho incluem as determinações desta. Em resumo, ainda que, na letra da lei, encontrem-se registrados os direitos, para que se materializem, é necessário a decisão e vontade política dos gestores eleitos e mobilização social articulada e organizada. Isso posto, reafirma-se que a democracia representativa não garante a democracia efetiva.

O segundo documento é a legislação específica na área educacional – a LDB – n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. A CF/1988, em seu Art. 22, inciso XXIV, define como competência da União baixar as Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, possibilitando a reformulação da educação no Brasil e da legislação educacional brasileira. Dessa maneira, inicia-se um processo de muitas discussões e debates em todo o país. Sua construção envolveu a participação de muitas entidades governamentais, não governamentais, movimentos sociais ações de educadores, entre outros.

O contexto de sua elaboração é resultante, no cenário nacional, da Reforma Administrativa do Estado ocorrida em 1995 no governo FHC. No cenário mundial, foi

influenciada pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos, fruto da Conferência de Jomtien, realizada na Tailândia, em 1990. Resultou também da Conferência de Nova Delhi realizada na Índia em 1993, a qual, o Brasil, assumiu um compromisso e uma nova concepção no campo sócio-educativo dos países que não conseguiram alcançar os resultados esperados da Conferência de Jomtien. Países como Indonésia, China, Bangladesh, **Brasil**, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia compuseram o *Education for all 9*, um movimento em nível mundial que tem como líder a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). Ele visava atender as necessidades educativas, tanto de crianças como de adultos até 2015.

A elaboração da LDB teve como partícipes, de acordo com Zaneti (1997), parlamentares e vários grupos organizados da sociedade civil, com representação especialmente pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que propôs uma versão de LDB democrática e popular, pautada em uma concepção diferente da defendida pelo neoliberalismo.

Conforme Zaneti (1997), “o processo de tramitação da nova LDB inicia-se na Câmara Federal em dezembro de 1988” ([s. p.]). O deputado Octávio Elísio foi o autor do primeiro projeto de LDB, o projeto n. 1.258/1988. Segundo Otranto (1996) esse projeto era o reflexo de muitas discussões e debates ocorridos no país em múltiplos eventos educativos.

Em 1989, a comissão de educação da Câmara, presidido pelo deputado Ubiratan Aguiar, que era o presidente da comissão de educação, cultura e desporto, constituiu um grupo de trabalho coordenado pelo deputado Florestan Fernandes e relator o deputado Jorge Hage (ZANETI, 1997). Ao realizarem 40 audiências públicas para discutir o projeto de LDB, foi apresentado o primeiro substitutivo do deputado Jorge Hage e o acréscimo de 13 projetos parlamentares além das discussões realizadas (OTRANTO, 1996).

Em 1990, o deputado Jorge Hage propôs o segundo substitutivo, incorporando 978 emendas e mais de 2000 sugestões da sociedade civil organizada. Esse substitutivo, em 1991, foi submetido às Comissões de Educação, Justiça e Finanças para congregar e refletir sobre as perspectivas educacionais no Brasil, quando recebeu 1.263 emendas (OTRANTO, 1996). Conforme Otranto (1996), no mesmo ano aumentaram as disputas em torno do projeto para educação do país,

Em 1992, começou a ser comandado, por parlamentares ligados ao governo do então presidente, Fernando Collor, um processo de obstrução ao Projeto de LDB que tramitava, democraticamente, na Câmara dos Deputados. O Senador Darcy Ribeiro, junto com o então Senador Marco Maciel e, com a aprovação do MEC, apresentou um novo Projeto de LDB, no Senado Federal, desconsiderando o trâmite do Projeto original, na Câmara dos Deputados ([s. p.]).

Depois do *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo, o Ministro da Educação, à época Murílio Avelar Hingel, apoiou o Projeto de LDB em tramitação na Câmara. Foi aprovado em 1993 e fazia parte da relatoria a deputada Ângela Amim (OTRANTO, 1996). Nessa ocasião, muitas das propostas (que foram democraticamente construídas pelos grupos representativos do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública) foram acrescidas no texto final (OTRANTO, 1996). Em 1994, ao entrar no Senado Federal, o Projeto de Lei recebeu o n. 101/1993. A relatoria passava para o senador Cid Saboia, o qual iniciou um novo movimento de discussão e tramitação, apresentando o parecer n. 250 com novos encaminhamentos. Em 1995, já no governo FHC, segundo Otranto (1996), a partir de manobra regimental, quando o senador Darcy Ribeiro alega inconstitucionalidade em uma série de artigos da PL, retira a proposta de senador Saboia e apresenta uma nova proposta de sua autoria. Assim, segundo Otranto (1996), o senador Darcy Ribeiro muda os rumos dos acontecimentos

[...] sem qualquer consulta anterior a nenhuma instância representativa dos educadores. Para isto ele se utilizou do PL 45/91, de iniciativa do Deputado Florestan Fernandes, que trata da concessão de bolsas de estudo para os programas de Mestrado e Doutorado, já em trâmite no Senado Federal e, a ele, apensou o seu Projeto de LDB, numa questionável manobra regimental ([s. p.]).

Mediante os protestos da categoria dos educadores brasileiros, em 5 de abril de 1995, a “Presidência da Comissão de Educação do Senado recebe uma nova forma do Projeto Darcy Ribeiro que, como incorporava muitas das propostas do Governo, passou a ser conhecido pelos educadores como Substitutivo ‘Darcy/MEC II’” ([s. p.]). Em meio a protestos e outras discussões, a versão recebeu novas contribuições, nascendo as versões III, IV e V. Segundo Otranto (1996)

O Senado, pressionado, abre emendas à LDB em trâmite naquela Casa. A confusão estava armada! Ninguém sabia a qual dos Projetos se deveriam propor emendas. Seria ao PLC 101/93, originário da Câmara dos Deputados? Ao Substitutivo Cid Sabóia, que já havia sido aprovado na Comissão de Educação do Senado? Ou, ainda, ao Substitutivo Darcy Ribeiro? ([s. p.]).

As críticas (partindo, principalmente, das instituições de ensino público de todos os níveis) e as pressões dos educadores foram gerando algumas modificações no Substitutivo Darcy, dando origem à versão VI do projeto. Segundo Otranto (1996):

Assistimos, então, perplexos, a um confronto inusitado, entre um Projeto que é fruto de seis anos de amplos debates, que, se não é o ideal de todos, pelo menos, traduz as reivindicações de muitos, com um outro de autor único, que só recentemente se submeteu a pouquíssimos debates, apenas sob grande pressão de outros parlamentares e dos segmentos organizados da sociedade civil ([s. p.]).

Portanto, a LDB/1996 resultou desse intenso movimento que ora atende aos anseios populares, ora aos interesses do capital econômico e ao poder político, trazendo em suas letras o reforço ao princípio educativo à gestão democrática. O *caput* do Art. 3º e inciso VIII determinam que “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII– gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”([s. p.]), delegando aos sistemas de ensino a aplicação desse princípio no âmbito do ensino. Do mesmo modo, no *caput* do Art. 14, inciso II, dia: “Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: [...]” ([s. p.]) e do determina ainda no Inciso II que: “II– participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”(BRASIL, 1996, [s. p.]).

Em síntese, a LDB/1996, além de definir como um dos princípios do ensino a gestão democrática, delega as responsabilidades dos sistemas de ensino, definindo-os na forma da lei, desde que resguardem a participação comunitária em colegiado na escola. Contudo, é omissa em relação à forma de escolha do diretor escolar.

O terceiro documento é o Plano Nacional de Educação (PNE), sua elaboração teve como pano de fundo um contexto em que encerra, segundo Holanda (2005), “um ciclo de profundas mudanças que caracterizam a ‘nova’ política educacional para o país” (p. 57). O contexto de sua elaboração tomou como inspiração os movimentos dos educadores entre as décadas de 20 e 30, que culminaram com o manifesto dos pioneiros, assinado por um conjunto de educadores de relevo na década de 30, sinalizando para um conjunto de objetivos educativos para o país (HOLANDA, 2005).

Houve tanta visibilidade do Manifesto dos Pioneiros que serviu de base como indicativo de Plano como referência para o país⁷². Mais tarde, foi materializado na CF/1934, em seu Art. 150, embora não tivesse as mesmas características dos Planos de hoje, que são organizados em formato de lei, porém já apresentava um estudo diagnosticando a situação educacional do país à época (HOLANDA, 2005).

O PNE/2001 amparado pela Lei Federal n. 10.172⁷³, de 9 de janeiro de 2001, foi promulgada pelo presidente da república FHC. Seus elaboradores, organizados por comissões de parlamentares de múltiplos partidos do Poder Legislativo, por intermédio das Comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal acompanharam a execução do PNE. Esse documento também teve participação ativa de entidades não governamentais, dos movimentos sociais e de educadores. Como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) (BRASIL, 2014b).

O PNE/2001 é o segundo Plano Nacional de Educação do Brasil, aprovado por um prazo de dez anos, foi o primeiro a tomar forma de lei. Apresentou um estudo que diagnosticou a situação educacional no país, evidenciando as diretrizes e metas educativas para o período de sua vigência⁷⁴.

Foi definidor de uma concepção de participação mais ampliada que, em tese, previa a participação da sociedade civil e movimentos sociais, objetivando o controle social.

[...] democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001b, p. 4).

⁷² Fonte: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/plano-nacional-de-educacao/historico>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

⁷³ Fonte: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 20 jul. 2016.

⁷⁴ [...] abordagem democrática-participativa, a implementação do plano é concebida como meio de expansão e consolidação do espaço público, estes podem ser por meio de relações sociais democráticas, incentivadas e coordenadas pelo poder local (CÂMARA DOS DEPUTADOS/PÁGINA INICIAL/ATIVIDADES LEGISLATIVAS/COMISSÕES/COMISSÕES PERMANENTES/COMISSÃO DE EDUCAÇÃO/PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO/HISTÓRICO, [s. d.], [s. p]). Fonte: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/plano-nacional-de-educacao/historico>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

No âmbito da gestão democrática, estabeleceu como objetivo e Meta 9: “Promover a participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes” (BRASIL, 2001b, p. 19).

Determinou que no exercício da autonomia de cada Sistema de Ensino deveria ser implantada a gestão democrática e apontou para a criação dos Conselhos de Educação e Conselhos Escolares como forma de promover a participação da comunidade educacional. Evidenciou formas de escolha da direção escolar, associados à garantia da competência e compromisso com a proposta pedagógica, elaborada com a participação das lideranças comunitárias e comunidade escolar.

Sua elaboração envolveu um longo processo de discussão que teve como cenário a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em 2010, que gerou o Projeto de Lei (PL) n. 8.035⁷⁵, de 2010, seu objetivo era aprovar o terceiro Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. Devido às múltiplas inconsistências, o PL não foi aprovado. Algumas das causas que geraram polêmicas que inviabilizaram sua aprovação referiu-se ao provimento do cargo/função de diretor escolar, com destaque para a Meta 19 que estabelecia:

Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar** (BRASIL, 2010a, p. 19, grifo nosso).

A ênfase do texto está nos critérios técnicos de mérito e desempenho, vinculado a nomeação do diretor. Portanto, o texto, não deixou claro que a participação da comunidade escolar estava relacionada diretamente à escolha do diretor escolar. O texto legal em destaque mostrou que estabelecia a “nomeação comissionada” para o cargo de diretor, ou seja, o problema do texto legal estava na natureza da nomeação comissionada, pois como está disciplinado pela CF/1988, é destinado ao servidor de carreira, mas, excepcionalmente, como se percebe no inciso II, Art. 37, o Poder Executivo poderá por meio de lei nomear ou exonerar livremente profissional não efetivo.

O Art. 37, incisos I, II e V⁷⁶ da CF/1988 diz:

⁷⁵ Este Projeto de Lei foi substituído e aprovado na atual Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Lei que aprova o Plano Nacional de Educação em vigor. O PL está disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>>. Acesso em: 6 jun.2016.

⁷⁶ Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:

I– **os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros** que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como **aos estrangeiros**, na forma da lei;

II– **a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público** de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração** (BRASIL, 1988a, [s. p.] grifo nosso);

Os cargos comissionados não são cargos que exigem concurso direto por não pertencerem ao escopo do serviço público para carreira. Ou seja, cargo em comissão é um cargo que não tem caráter de ocupação permanente, diferentemente dos cargos de carreira, como, por exemplo, os cargos de docente, médico etc, ou salvo quando ocorrer concursos específicos para diretores escolares (nesses casos o cargo não pode comissionado). Todavia, no inciso II, do Art, 37, da CF/1988 vai abrir a possibilidade para as nomeações declaradas em lei “de livre nomeação e exoneração” ([s. p.]) e nesses casos podem ser realizadas pelo Poder Executivo a qualquer profissional não efetivo.

Constata-se, portanto, que a dimensão democrática está comprometida nesse procedimento de nomeação comissionada. Tanto pelo não envolvimento direto da comunidade na escolha do diretor escolar, como pela liberdade do Poder Executivo em nomear e/ou exonerar quem melhor lhe aprouver ao cargo de diretor.

Com efeito, conforme o texto legal, fica clara a inexigibilidade de ingresso por meio de concurso público aos cargos comissionados. Embora, a ênfase do texto constitucional seja que esses cargos sejam ocupados pelos servidores de carreira, mas fica a abertura para que outro tipo de profissional ocupe igualmente esse cargo.

Contatou-se, na pesquisa, que nos municípios estudados da RMB, o cargo comissionado também é destinado a pessoas indicadas politicamente, ou seja, os não efetivos ocupam o cargo de diretor escolar por livre escolha do Poder Executivo (respaldo encontrado na CF/1988).

Diante da necessidade de atualização do novo PNE, as discussões e debates continuaram e novos eventos educativos aconteceram em todo o país, como a CONAE/2014 e as Conferências municipais e regionais. Esse processo culminou com a aprovação da versão atual do PNE/2014.

Um dos pontos que pautaram as discussões foi a alteração do Art. 214 da CF/1988, materializada na EC n. 59, de 11 de novembro de 2009 que alterou a vigência do PNE para dez anos e aperfeiçoou seus objetivos educativos, devendo definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, garantindo a conservação e desenvolvimento do ensino nos níveis, etapas e modalidades realizando ações integradas entre os entes subnacionais, visando à implementação do Sistema Nacional de Educação e o regime de colaboração (BRASIL, 2009c).

Foram muitos os atores que colaboraram para a formulação do PNE: os representantes do governo (a “Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais (SRI), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF)”, do Congresso Nacional, “Câmara dos Deputados e Senado Federal”); os Conselhos e fóruns educacionais (“CNE, FNCE, UNCME, FNE”); movimentos sociais e as entidades que representam os segmentos da comunidade educacional (“CNTE, UNE, UBES, ANDES, FASUBRA, ANDIFES, CRUB, PROIFES, CONTEE”); entidades científicas (“ANPED, ANPAE, ANFOPE, FCC, SBPC, CEDES, FINEDUCA”); como também participaram entidades como o “MIEIB; Campanha Nacional pelo Direito à Educação; APAES, FENAPAES; Fórum Nacional de Educação Inclusiva; FENEIS; Todos pela Educação; Sociedade civil (gestores)”); as entidades de gestores (“CONSED e UNDIME”), dentre outros representantes da sociedade civil, do setor privado, da área educacional (“ANUP, ANACEU, ABMES, CONFENEN, FENEP, Sistema S, Grupo Positivo”) e outras entidades não governamentais de interesses privados da “área da educação, relacionadas a grupos de educação de capital aberto (ABRAES, Organizações da sociedade civil e *think tanks*⁷⁷) voltadas à formulação de políticas públicas (‘CENPEC, Instituto Alfa e Beto’)” (BRASIL, 2014b, p. 18-19).

Na elaboração do PNE:

Os atores não governamentais formularam suas propostas, que foram encaminhadas aos parlamentares inicialmente na forma de sugestões de emendas e, ao longo da tramitação, por meio de análise dos substitutivos apresentados pelos relatores em ambas as Casas (BRASIL, 2014b, p. 19).

⁷⁷ São entidades que genericamente são definidas como “[...] organizações dedicadas principalmente à pesquisa de questões afetas às políticas públicas visando influenciá-las, por meio da disseminação de seus resultados de pesquisa, a identificação dos parâmetros para enquadramento de *think tanks* é incipiente e controversa tanto no mundo quanto no Brasil” (HAUCK; ÁVILA, 2014, p. 180).

A nova configuração do PNE, aprovado por meio da Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014, reforçou a institucionalidade da “gestão democrática” como uma de suas diretrizes⁷⁸ educativas para o país, e estabeleceu na Meta 19

[...] assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a **efetivação da gestão democrática da educação**, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto [...] (BRASIL, 2014b, p. 14, grifo nosso).

Para o alcance desta Meta foi estabelecida a estratégia 19.1 que pretende:

[...] priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área de educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regula a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para **a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar**; [...] (BRASIL, 2014b, p. 14, grifo nosso).

Aqui, o texto legal atrela a escolha do diretor escolar, tanto aos critérios técnicos de mérito e desempenho, como possibilita a participação da comunidade escolar nesse processo de escolha, sem, contudo, deixar claro qual é esse instrumento de escolha. Portanto, continuou com texto similar ao elaborado no PL/2010 relatado, mas não qualifica esse cargo como comissionado.

Na dimensão gestão democrática, a estratégia 19.8 refere-se à aplicação de prova nacional para diretores e gestores escolares como critério que subsidie o provimento ao cargo/função de diretor. Nesse sentido, pretende

[...] desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como **aplicar prova nacional específica**, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (BRASIL, 2014b, p. 84, grifo nosso).

A prova nacional específica para gestores e diretores de escola foi sugerida na PL/2010 foi um dos pontos polêmicos que impediu sua aprovação. Os critérios apontados na estratégia 19.1, do PNE/2014, são: os critérios técnicos de mérito, desempenho e à participação da comunidade escolar no processo de escolha do diretor. Contudo, vê-se que a “prova”, enquanto critério de avaliação desse profissional,

⁷⁸ Diferentemente de Parâmetros que servem para embasar as práticas pedagógicas, as “Diretrizes” tem caráter mandatório e normativo. O texto da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, diz em Art. 2º: “São diretrizes do PNE: [...] VI– promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; [...]” (BRASIL, 2014b, p. 43).

privilegiava o primeiro critério (técnico de mérito), tornando os demais critérios dependentes da prova (BRASIL, 2014b).

Em defesa da eleição direta para diretores escolares, Dourado (2013, p. 109) afirma que é um canal de democratização das relações escolares e ainda revela que é uma “modalidade que se propõe a resgatar a legitimidade do dirigente como coordenador do processo pedagógico no âmbito escolar”, o autor em relevo argumenta ainda que

Em que pesem os limites que se interpõem no curso dessa modalidade, fruto da cultura autoritária que permeia as relações sociais e escolares, entendemos ser a eleição para dirigentes uma modalidade a ser problematizada e avaliada, articulada ao estabelecimento de premissas e princípios básicos visando à democratização da escola (p. 109).

Concorda-se com o autor e defende-se as eleições diretas para diretores escolares por considerar que a natureza do processo eleitoral é compatível com o princípio da gestão democrática, embora sua ocorrência por si só não garanta a democratização da gestão, já que outros elementos são fundamentais para a efetivação desse processo, dentre eles a participação consciente e articulada da comunidade escolar, que está representada no Conselho Escolar, partilhando o poder e as tomadas de decisão na escola. Isto é, assumindo democraticamente as tomadas de decisões na escola.

Nesse sentido, a partir do embasamento teórico de Paro (1996), aborda-se sobre a concepção atribuída à gestão escolar numa perspectiva da administração, significa sobrepujar, tanto a prática administrativa que assume uma característica de espontaneidade, quanto a superação de uma administração tecnicista das escolas.

Mesmo que esse processo esteja em construção no país, é imperativo a superação da gestão gerencial, herança da Reforma Administrativa ocorrida a partir de 1995, pela gestão democrática. Todavia, a lógica mercadológica embasada nas ideias neoliberais em que o Estado brasileiro está conformado, reserva a essa superação um cenário contraditório percebido na medida em que se materializam as políticas e ações em que a estrutura de gestão dos entes federados é caracterizada como gerencial.

Conforme as análises de Paro (2012, p. 24), “A administração como é entendida e realizada hoje é produto de longa evolução histórica e traz a marca das contribuições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade”. A partir dessa assertiva, para entender a natureza da administração, é preciso analisá-la a partir das estruturas sociais. No caso de uma sociedade capitalista, dividida em classes, o que se tem é uma

administração determinada historicamente pelas relações econômicas, políticas, sociais (PARO, 2012, p. 24).

A partir dos dispositivos legais que tratam especificamente sobre a educação brasileira impressa no ordenamento jurídico analisado (CF/1988, LDB/1996, PNE/2001 e PNE/2014), o Estado do Pará e Municípios passaram a amparar, nesses arcabouços legais, as eleições diretas para diretores escolares. Para efeito de esclarecimento, é interessante mostrar que esses documentos analisados trazem a definição e concepção de função, cargo, função gratificada, cargo em comissão, eleição e outros conceitos fundantes para compreender o objeto de pesquisa.

Assim sendo, identifica-se a distinção entre “cargo” e “função”. De acordo com Graef⁷⁹ ([s. d.]), “Os cargos serão preenchidos; as funções serão exercidas. Os verbos ajudam a revelar a distinção entre os conceitos” (p. 3). Os cargos “são unidades completas de atribuições previstas na estrutura organizacional e, independentes dos cargos de provimento efetivo” (p. 3). As funções “são acréscimos de responsabilidades de natureza gerencial ou de supervisão atribuídas a servidor ocupante de cargo efetivo, tendo como referência a correlação de atribuições” (p. 3).

Ao analisar a CF/1988, observa-se que os cargos em comissão são cargos de livre nomeação e exoneração, conforme inciso II, Art. 37 como já mencionado. Contudo, considerando o estabelecido no inciso V, do Art. 37, a partir de uma análise cuidadosa, é possível perceber que o texto demonstra a intenção do legislador de tornar o cargo comissionado um meio para se assumir uma direção, chefia ou assessoramento, mesmo quando se coloca uma condicionante na forma de Lei, a qual defina percentuais mínimos para a existência desses cargos (BRASIL, 1988a, [s. p.]).

Em tese, este dispositivo impede a criação indiscriminada de cargos em comissão ao haver um determinante que quantifica esses cargos, ou seja, os entes federados não podem criar mais cargos comissionados que cargos de carreira, por exemplo. O texto transcrito do inciso V revela que:

[...] as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos

⁷⁹ Aldino Graef é especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Diretor do Departamento de Articulação e Inovação Institucional da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090709_segés_arq_funcoes_confianca.pdf>. Acesso em 30 maio 2016.

previstos em lei, **destinam-se** apenas às atribuições de **direção**, chefia e assessoramento; [...] (BRASIL, 1988a, [s. p.], grifo nosso).

O texto constitucional revela que tanto as funções de confiança, como os cargos comissionados, destinam-se a servidores efetivos, embora, na aparência do texto escrito, destaque o “cargo efetivo” e o de “servidor de carreira” como se ambos diferissem em seu significado, o que não é verdade.

Nota-se que as atribuições constitucionais revelam que para a ocupação de cargos de direção, chefia e assessoramento, é preciso ser um servidor de carreira. Outrossim, aparece outro termo, o “cargo em comissão”, que também, conforme texto legal é destinado aos cargos efetivos. Porém, os cargos em comissão, pela intenção legal são destinados aos servidores de carreira, a exemplo do diretor de escola, que, em tese, tem que ser ocupado por um servidor de carreira. Isto é, é necessário estar na condição de servidor efetivo e concursado para cargos do magistério, seja professor ou técnico pedagógico. Outro servidor efetivo, de outro cargo, não estaria habilitado à carreira do magistério. Como já tratado, o cargo em comissão revela a possibilidade de abertura para ser ocupado por profissionais não efetivos.

Esses cargos são destinados a servidores devidamente concursados, ainda que indicados por chefia imediata. Contudo, defende-se que as eleições diretas, na Educação Básica, sejam destinadas ao funcionário efetivo do grupo Magistério (professores e técnicos pedagógicos).

Diante disso, a lei garante ao servidor efetivo, ao longo de sua trajetória profissional, e de acordo com as disposições previstas em PCCR, crescer na carreira. Todavia, somente será possível por meio de concurso público específico para o cargo criado na forma da lei, como revela o Art. 10 da Lei Federal n. 8.112⁸⁰, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Essa Lei conceitua cargo em seu Art. 3º e diz que o:

Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

...

Parágrafo único. **Os cargos públicos**, acessíveis a todos os brasileiros, **são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão** (BRASIL, 1990, [s. p.], grifo nosso).

⁸⁰ Diário Oficial da União (DOU), de 12.12.1990 e republicado em 18.3.1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 27 maio 2016.

Identifica-se que no Parágrafo único são caracterizados os cargos públicos como aqueles acessíveis aos brasileiros para o preenchimento de cargos efetivos ou em comissão. Isso significa que a ocupação de cargos públicos é destinada a servidores efetivos e em comissão. Assim, a abertura desse dispositivo está na prática interpretativa dos gestores públicos do Poder Executivo em investir o cargo comissionado a não servidores. Essa assertiva está respaldada no Decreto Presidencial n. 5.497⁸¹, de 21 de julho de 2005.

No entanto, identifica-se que é possível contratar “não servidores” de carreira dependendo da disponibilidade na estrutura governamental dos Estados e Município. O Decreto em seu Art. 1º estabelece uma excepcionalidade no § 4º que diz:

Art. 1º **Serão ocupados exclusivamente por servidores de carreira** os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS da administração pública federal direta, autárquica e fundacional:

...

§ 4º **A nomeação de não servidores de carreira somente poderá ser efetivada mediante a comprovação de que o percentual de cargos providos por servidores de carreira**, aferido para o conjunto dos órgãos e entidades sujeitos ao disposto no caput, é igual ou superior aos percentuais ali estabelecidos na data da consulta (BRASIL, 2005a, [s. p.], grifo nosso).

Conforme o texto legal, fica evidente que é possível a função de direção, chefia e assessoramento ser ocupada por “não servidores” de carreira, abrindo assim um precedente no âmbito público. Na realidade, em muitos municípios, do Estado do Pará ou em outras capitais do país, os gestores públicos do Poder Executivo nomeiam não servidores para ocupar os cargos em comissão de direção, de chefia e de assessoria.

O fundamento para esse dispositivo é a EC n. 32⁸², de 11 de setembro de 2001, que alterou a redação do Art. 84 da CF/88, que passou a prescrever o seguinte:

Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

⁸¹ Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e assessoramento Superiores – DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Publicado no DOU, de 22 de julho de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm>. Acesso em: 27 maio 2016.

⁸² Altera dispositivos dos artigos 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal/1988, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm>. Acesso em: 13 jun. 2016.

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;
(NR) (BRASIL, 2001c, [s. p.]).

No inciso II, do Art. 37 da CF/1988, anteriormente citado, revela que o cargo comissionado é de “livre nomeação e exoneração pelo chefe imediato”. Somando-se ao amparo da EC, tornou-se comum essa prática no âmbito dos Estados e Municípios, respaldado até em nível nacional.

Costa⁸³ (2003) evidencia em seus argumentos que

À luz da redação original da Constituição Federal promulgada em 1988, o decreto presidencial com conteúdo normativo apenas era admitido como manifestação do poder regulamentar, **sendo-lhe vedado inovar no ordenamento jurídico**, deveria sempre se limitar a esclarecer o conteúdo das leis, sem lhes aumentar ou restringir o espectro de incidência ([s. p.]).

Com efeito, o Decreto Presidencial n. 5.497/2005, ratificou a possibilidade da nomeação aos “não servidores”.

O decreto ainda prevê planos de capacitação voltados para habilitar o exercício do cargo em comissão (direção e assessoramento superior) e diz no Art. 3º que

Os órgãos, autarquias e fundações da administração pública federal deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de **seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores**, as quais terão, na forma do **Art. 9º da Lei n. 7.834, de 6 de outubro de 1989**, prioridade nos programas de desenvolvimento de recursos humanos na administração pública federal (BRASIL, 2005a, [s. p.]).

Contudo, na prática, Municípios e Estados indicam “não servidores” para ocupar os cargos de diretores, chefia e assessoria. Ou seja, o que deveria ser excepcionalidade vira regra, conforme as afirmações de Riscal e Luiz (2016), ao constatarem em pesquisa recente que no Brasil quase 44,5% dos diretores do ensino fundamental são contratados.

O texto constitucional, por meio de sua emenda, traz a possibilidade do preenchimento do cargo em comissão ou função de confiança ocupado por “não servidores”. Portanto, o texto constitucional abre precedente à prática da contratação de “não servidores”. Essa prática é dissonante à da gestão democrática. Graef ([s. d.]) diz que:

O cargo em comissão, independentemente da forma de provimento amplo ou restrito é um conjunto de atribuições de direção, chefia e assessoramento,

⁸³ Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3844/o-decreto-presidencial-a-luz-da-emenda-constitucional-n-32>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

sem qualquer correlação com a estrutura de cargos efetivos, de carreira. O elemento central do cargo em comissão é a questão confiança política (p. 9).

A função de confiança também se destina aos cargos de direção, chefia e assessoramento. Neste caso, o texto legal induz à compreensão de que não há abertura legal para que o provimento ao cargo/função de direção escolar ocorra por meio de eleição direta, excetuando para os cargos de direção em nível federal (nas universidades, por exemplo) que dispõe de legislação própria para a prática da eleição de seus diretores de faculdades, institutos etc. Nesse caso, leva-se em consideração o nível de autonomia que as universidades têm, amparadas na LDB/1996, diferenciando-se, por exemplo, das escolas em relação aos Sistemas de Ensino estadual e municipal. Contudo, o provimento desses cargos por meio de nomeação e indicação até mesmo a “não servidores” de carreira é possível e muito praticado.

Portanto, essas são as bases utilizadas por legisladores, quando amparam suas sentenças na inconstitucionalidade das eleições diretas para diretores, como forma de provimento ao cargo/função de diretor escolar, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)/direito público, processo n.70004453510⁸⁴, do Tribunal Pleno. Nela, alega-se que a instituição de eleição para diretores e vice-diretores de escolas municipais de Vacaria-Porto Alegre é inconstitucional, na medida em que fere a atribuição exclusiva do Executivo para a nomeação e exoneração de titulares de cargos de direção. O Procurador-Geral de Justiça julgou, em 21 de agosto de 2002, a procedência da presente ADI e, dentre outros argumentos, alegou ofensa aos arts. 61, § 1º, II, letra “c”, e 37, II, da Constituição Federal (PORTO ALEGRE (RS), 2002).

Da mesma forma, na ADI n. 2.997⁸⁵, de 12 de agosto de 2009, do Rio de Janeiro, o Supremo Tribunal Federal (STF) sustentou no relatório aprovado o seguinte:

O autor sustenta tal inconstitucionalidade com apoio na alegação de “o inciso VI, do art. 206, da Carta Republicana de 1988, não pode ser interpretado isoladamente, mas sim conectado aos demais princípios que compõem o ordenamento constitucional brasileiro” notadamente os artigos 37, inciso II e do art. 84, inciso II e XXV (RIO DE JANEIRO (RJ), 2009, p. 123).

O juiz julgou procedente a ADI do Rio de Janeiro pelas alegações acima expostas. Acredita-se que esses argumentos sustentaram a não inclusão da eleição direta

⁸⁴ Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/adin_arquivo?tipo=anexos¶m=491527,149602002_002.DOC,0,32317>. Acesso em: 9 jun. 2016.

⁸⁵ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=609250>>. Acesso em 8 nov. 2016.

como opção de provimento ao cargo/função de diretor escolar no texto do atual PNE/2014.

Para Tauil (2013),

A criação de Cargos em Comissão está prevista em lei e deve ser parcimoniosa e com uso de critérios rígidos, a fim de não conflitar com as atividades normais dos ocupantes de cargos de carreira. Caso contrário, a criação de Cargos em Comissão seria um ardil para burlar a obrigatoriedade de concurso público e efetividade das carreiras (p. 2).

Todavia, os gestores públicos não usam de parcimônia para criar cargos em comissão, com possibilidade de indicação e nomeação de não servidores públicos por se tratar de prática corriqueira em estados e municípios brasileiros, sobretudo, para a escolha do diretor da escola.

Tauil (2013) ainda revela que o cargo em comissão ou a função de confiança devem ser previstos na estrutura organizacional dos poderes executivos, já que são cargos independentes dos Cargos de provimento efetivo.

Todavia, essa prática é incompatível com o princípio da gestão democrática, principalmente quando se trata da escolha do diretor da escola. Porém, tanto o cargo em comissão, como o cargo de confiança estão garantidos na mesma Constituição que, contraditoriamente, erige como um dos princípios do ensino a Gestão Democrática. Esses traços clientelistas na legislação brasileira se repetem nos estados e municípios.

O fato é que existe uma incongruência que compromete a construção democrática do ensino, da gestão nas escolas públicas no país, na medida em que nos textos legais deixam margem interpretativa que podem amparar as ADIs impetradas em diversos Estados e Municípios.

Com efeito, compreende-se, a partir das constatações e análises construídas nesse estudo, que o dilema erigido nacionalmente, seja por meio do Decreto Presidencial n. 5.497/2005 ou outros documentos legais que abriram um precedente aos entes federados para adotar a livre indicação como opção para o provimento ao cargo/função de diretor de escola, preenchendo tais vagas públicas por não servidores, sem que levem em consideração os requisitos mínimos para atuar na função de diretor.

Para a atuação na função de diretor a Lei Federal n. 11.301⁸⁶, de 10 de maio de 2006, defini em seu Art. 67, §2º, que:

§ 2º Para os efeitos do disposto no § 5º do Art. 40 e no § 8º do Art. 201 da Constituição Federal, **são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação** no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em **estabelecimento de educação básica** em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, **além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico** (NR) (BRASIL, 2006, [s. p.]).

Assim sendo, a legislação federal decide que são consideradas funções de magistério as que são exercidas pelos professores ou especialistas em educação para atuação nos estabelecimentos que ofertam a Educação Básica, além do exercício da docência, as de direção das escolas e coordenação e assessoramento. Portanto, outro profissional não pode assumir essa função.

A partir de todo o exposto, afirma-se que foi em meio a esse movimento contraditório, os estados e municípios instituíram as eleições diretas como forma de provimento ao cargo/função do diretor escolar. Assim sendo, analisa-se, a seguir, o ordenamento Estadual, já que o município de Santa Bárbara do Pará não criou seu Sistema de Ensino, cabendo os procedimentos relativos ao provimento do diretor de escola às normas do SEE. Dessa feita, analisa-se os dispositivos que tratam da gestão democrática das Leis Estaduais destacadas no quadro 8.

As leis Estaduais foram **analisadas no que se refere à dimensão da gestão democrática** e das formas de provimento para diretor de escola. Para a análise, considerou-se o contexto do documento, seus autores, a autenticidade e a confiabilidade do documento, sua natureza, os conceitos-chave, a lógica interna do documento e depois as análises dos dispositivos específicos que cabem esses estudos, conforme os fundamentos teóricos de Cellard (2014).

O quadro 8 evidencia as leis estaduais que amparam a gestão democrática na educação paraense e as formas de provimento para o serviço público, focalizando o preenchimento para o cargo/função de diretor escolar.

⁸⁶ Altera o Art. 67 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, incluindo, para os efeitos do disposto no § 5º do Art. 40 e no § 8º do Art. 201 da Constituição Federal, definição de funções de magistério. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11301.htm#art1>. Acesso em: 13 jun. 2016.

Quadro 8 – Ordenamento Jurídico Estadual. CE/1989, LCE/1991, PEE/2010 e 2014 e Lei específica que institui as eleições diretas para diretores escolares/2014.

Tipo de documento	Amparo Legal	Estabelece
CE	Estado do Pará, 5 de outubro de 1989. Constituição Estadual do Pará.	Art. 278, no inciso III, na alínea b (lista tríplice).
LCE	Lei Complementar Estadual n. 6, de 27 de fevereiro de 1991.	Art. 6º, inciso I. (indicação de lista tríplice pela CE)
PEE	Lei n. 7.441, de 2 de julho de 2010. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências.	Revogada pela Lei n. 8.186, de 23 de junho de 2015. (Eleição direta)
PEE	Lei n. 8.186, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. Revoga a Lei n. 7.441, de 2 de julho de 2010.	Meta 19 e estratégia 19.13. (eleição direta)
Lei	Lei n. 7.855, de 12 de maio de 2014. Institui e disciplina o processo de eleição direta para Diretor e Vice-Diretor de unidade escolar da rede estadual de ensino. DOE n. 32.641, de 14 de maio de 2014.	Art. 18 e Art. 19. (eleição direta).

Fonte: Elaborado pela autora. Documentos disponíveis por meio eletrônico.

A Constituição Estadual (CE) vigente é a quarta constituição do Estado do Pará. É a lei maior que rege seu funcionamento e organização política e socioeconômica. Foi promulgada no Palácio da Cabanagem em Belém/PA, em 5 de outubro 1989 e publicada em encarte do Diário Oficial do Estado (DOE) do Pará, em 6 de outubro de 1989. Publicada no DOE, em 20 de dezembro de 2011, versão atualizada até a edição da Emenda Constitucional Estadual n. 51, de 14 de dezembro de 2011. Foi assinada pelo governador Hélio da Mota Gueiros do PSDB.

Foi elaborada pelos deputados estaduais que formaram a Assembleia Estadual Constituinte⁸⁷ composta pelo elenco de deputados abaixo relacionados:

Mário Chermont, Presidente; Carlos Cavalcante, 1º. Vice-Presidente e Relator Adjunto; Zeno Veloso, 2º. Vice-Presidente e Relator Geral; Haroldo Bezerra, 1º. Secretário; Agostinho Linhares, 2º. Secretário e Relator Adjunto; Célio Sampaio, 3º. Secretário; Francisco Ramos, 4º Secretário; Guaracy Silveira, Suplente; Vilson Schuber, Suplente; Costa Filho, Suplente; Wandenkolk Gonçalves, Relator Adjunto; Agenor Moreira, Alcides Corrêa,

⁸⁷ Fonte: <http://pa.gov.br/downloads/ConstituicaoDoParatecaEC48.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2016.

Aldebaro Klautau, Bira Barbosa, Carlos Kayath, Carlos Xavier, Edimilson Rodrigues, Edson Matoso, Emílio Ramos, Fernando Ribeiro, Giovanni Queirós, Hamilton Guedes, Itamar Francez, José Diogo, José Francisco, Kzan Lourenço, Luiz Maria, Manoel Franco, Maria de Nazaré, Mariuadir Santos, Nícias Ribeiro, Nilçon Pinheiro, Nonato Vasconcelos, Nuno Miranda, Óti Santos, Paulo Dutra, Raimundo Marques, Raimundo Santos, Ronaldo Passarinho, Themístocles Nascimento, Valdir Ganzer. *IN MEMORIAM: João Batista, Paulo Fontelles (PARÁ, 1989, p. 119).*

Sua elaboração ocorreu em meio às mudanças estruturais sofridas pelo Estado brasileiro desde o início da década de 80, com a construção da Carta Magna do País. Esse documento, embora apresente evidências dessas mudanças nacionais, apresentou influências do contexto local, que se insere em um processo de lutas dos movimentos sociais e de educadores, mas também por entidades privadas e organizações não governamentais, em um movimento de disputas por um projeto de sociedade.

O contexto local no Estado, especificamente, foi marcado por um período de retrocessos e pressões do governo em relação à categoria docente. Muitas greves deflagradas pelo sindicato dos professores nos anos 1987, 1988 e 1990 tiveram como pauta a valorização docente, a democratização da gestão escolar, as eleições diretas para a escola dos diretores, etc.

Em 1988 fomos protagonistas da luta de todos os servidores públicos durante o Processo Constituinte contra a proibição de associação em sindicato de servidores públicos. Conquistado esse direito na nova Constituição Federal de 1988, iniciamos o processo de discussão para transformar nossa entidade em sindicato (SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARÁ, SINTEPP (PA), 2014, [s. p.]).

As mudanças trazidas pelas reformas do Estado brasileiro com as lutas dos movimentos sociais em âmbito nacional e local acarretaram transformações na legislação e na estrutura das escolas paraenses.

No âmbito do SEE do Pará, o ordenamento jurídico respalda as eleições diretas para diretores escolares, estabelecendo-a como forma de provimento ao cargo/função de diretor escolar. A CE/1989 estabeleceu em seu Art. 278, inciso III, alíneas “a” e “b”, a nomeação de diretor escolar a partir da lista tríplice encaminhada pelo Conselho Escolar à Secretaria de Educação e diz:

III– os conselhos escolares que são 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 regular funcionamento desses colegiados, observado o seguinte:

a) **os conselhos terão seu funcionamento regulado em 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 não docentes e comunidades onde se insere a escola;

b) **fica o Poder Executivo obrigado a nomear o diretor da escola dentre os integrantes de lista tríplice encaminhada pelo Conselho Escolar** (PARÁ, 1989, p. 96, grifo nosso).

Pela primeira vez, o nível legal, no SEE do Pará, apresenta a alternativa de indicação do diretor via Conselho Escolar, anteriormente era prerrogativa exclusiva das autoridades do Poder Executivo. Todavia, o fato do Conselho Escolar indicar os três nomes e o poder executivo escolher dentre esses, faz a escola ter uma forma precária de participação, pois limita a ação e o poder do Conselho Escolar e da comunidade em geral. Corroborando com Dourado (2013), os poderes executivos que praticam tais dispositivos querem que o Conselho Escolar legitime suas “ações autocráticas” disfarçadas em ações que promovem a participação democrática da comunidade escolar.

O Art. 278 transcrito foi regulamentado pela LCE n. 06⁸⁸, de 27 de fevereiro de 1991, com efeito retroativo a 27 de fevereiro de 1989. Esse documento, elaborado pelo deputado Ronaldo Passarinho – Presidente da ALEPA – foi publicado pelo Diário da Justiça n. 243, de 2 de dezembro de 1991, e no DOE n. 26.921, de 5 de março de 1991.

A LCE n. 06/1991 dispõe sobre o funcionamento do Conselho Escolar nos estabelecimentos de ensino de 1º e 2º Graus da Rede Pública do Estado do Pará e foi instituída nos termos do §7º, do Art. 108 da CE/1989. No título que trata da competência do Conselho Escolar, em seu Art. 6º e inciso I, revela a “[...] competência do Conselho: I– encaminhar à Secretaria de Educação **lista tríplice** de candidatos a diretor de escola a ser nomeado pelo Poder Executivo” (PARÁ, 1991, [s. p.], grifo nosso).

Esse dispositivo não previa as eleições diretas, mas incluía a participação do Conselho Escolar na indicação de três nomes de candidatos ao cargo/função de diretor escolar por meio de lista tríplice direcionada ao Secretário de Educação para escolher e nomear o diretor da escola tal como determinado pela CE/1989.

A participação do Conselho Escolar na administração da escola, segundo Gutierrez e Catani (2013) está garantida a partir de longo processo de lutas que ganhou

⁸⁸ Foi publicada no Diário da Justiça n. 243, de 2 de dezembro de 1991, DOE n. 26.921, de 5 de março de 1991. Disponível em: <http://escolafreiothmar.g12.br/conselho_doc/leicomplementar06-91conselhoscolarespara.asp>. Acesso em: 03 jun. 2016.

mais força a partir da década de 80. Contudo, mesmo com as conquistas dos movimentos sociais e de educadores, o Conselho Escolar está em processo de construção da autonomia, principalmente no que se refere à escolha do diretor. A lista dupla, tríplice, sêxtupla ou qualquer outra nunca garantiu a autonomia da comunidade escolar nesse exercício democrático.

Ao analisar esse documento, observa-se a influência e a conformação político-econômica sofrida pelo Estado brasileiro ao modelo neoliberal. Essa lógica foi determinante para a configuração da legislação e das formas de gestão da educação brasileira e paraense, que, em tese, prega a democracia. Contudo, a prática dos poderes executivos impõe, conforme seus interesses, quem deve assumir a escola, restando ao Conselho Escolar o consolo pela precária participação nesse processo. A lista dupla, tríplice ou qualquer outra está totalmente descolada do processo democrático.

O segundo documento a ser analisado é a Lei Estadual n. 7.441⁸⁹, de 2 de julho de 2010 que sancionou o primeiro PEE do Pará. Esse documento estabeleceu as eleições diretas para diretores das escolas como uma realidade para o Sistema Estadual. No item 2.7 que trata da “Gestão e Qualidade Social da Educação”, na diretriz 2 determinou o “fortalecimento da gestão democrática com eleição do gestor, conselho escolar e organização estudantil” ([s. p.]). Nessa mesma direção, os objetivos e metas 12 dizem que a “[...] eleição direta para direção das unidades escolares, podendo concorrer pedagogos e profissionais técnicos em nível superior com pós-graduação em educação, com fim de lista tríplice” (PARÁ, 2010a, [s. p.]). Essa lei estadual revogou a LCE n. 06/1991, pondo fim à lista tríplice indicada pelo Conselho Escolar, embora os dispositivos que tratam da indicação para preenchimento de cargo em comissão e função de confiança continuem em vigência.

Mesmo com os avanços, o PEE/2010 foi elaborada com fortes influências pelos princípios oriundos da Reforma Administrativa de 1995, implementada no governo FHC (1995-2002) do PSDB, mas também praticada nas Políticas do governo Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) do PT. Esse documento foi elaborado no governo de Ana Júlia Carepa (2007-2011), do PT, primeira governadora do Estado, depois de doze anos de governo tucano.

O PEE/2010 foi marcado por conquistas e derrotas do Sindicato e movimentos sociais e de educadores. Foi um documento elaborado em meio a um contexto marcado

⁸⁹ DOE n. 31.700, de 02 de julho de 2010. Lei sancionada no governo de Ana Júlia Carepa do PT.

por greves e uma forte adesão e participação dos municípios. Dentre os ganhos por parte da categoria dos professores, cita-se a materialização, na forma de lei, do PCCR com a determinação do pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional (SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARÁ, 2014).

A quarta lei é a Lei Estadual n. 8.186, de 23 de junho de 2015, que modificou o PEE/2010, sob o argumento destacado no Art. 11:

Com vistas ao atendimento das disposições constantes do Art. 8º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, face à dissonância de forma e especialmente com o objetivo de alinhar o Estado do Pará às políticas nacionais educacionais a serem desenvolvidas no próximo decênio, fica revogada a Lei nº 7.441, de 2 de julho de 2010 (PARÁ, 2015, p. 1).

Essa lei elaborada pela ALEPA contou com a participação, em audiências públicas, da sociedade civil organizada, por meio do Fórum Estadual de Educação (FEE), do Conselho Estadual de Educação (CEE) e da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), conforme descrito no documento de apresentação (PARÁ, 2015). Esses foram os precursores do processo. O Fórum Estadual de Educação, criado em outubro de 2012, com a natureza político-social de propor, consultar e deliberar sobre questões relativas à educação no Estado, influenciou e possibilitou ações cujo processo culminou com a elaboração do novo PEE/2015. Contudo, esse novo documento incorporou elementos que garantiram o fortalecimento das parcerias com entidades privadas, favorecendo a gestão gerencial nas escolas (princípios propagados na reforma administrativa ocorrida em 1995 no país), embora não mencione como Meta ou estratégia essa forma de gestão, cuja concepção diverge da ideia de gestão democrática. Essa marca do governo tucano na educação do Estado compôs o documento final do PEE/2015. Ao final do processo, foi sancionado pelo Governador Simão Jatene do PSDB. O texto do PEE/2015 diz que:

O diálogo construído entre o Estado e a Sociedade Civil visando à melhoria da qualidade da educação foi assegurado na Lei 7.441/2010, por intermédio do **Pacto Pela Educação do Pará**. Tal articulação **propicia fortalecer o regime de colaboração entre Estado e Municípios**, com a finalidade de enfrentar os problemas educacionais e vislumbrar possibilidades de transposição do nível de desempenho escolar em que se encontra o sistema de ensino paraense. **A participação efetiva da sociedade nas ações previstas no Pacto Pela Educação do Pará fortalece o exercício da democratização na educação, além de inserir parcerias público-privada no desenvolvimento de programas e ações educativas**, cuja finalidade é ampliar as perspectivas de melhoria da qualidade do ensino (PARÁ, 2015, p. 6, grifo nosso).

Mesmo com a atualização e a marca das Parcerias Público-Privadas voltadas para a inserção da lógica mercadológica no público, como analisei na primeira seção, o novo PEE conservou a modalidade de escolha do diretor por meio das eleições diretas e destacou que

[...] no âmbito da Rede Estadual de Ensino, com o envolvimento e a **participação da comunidade escolar na gestão da escola**, são garantidos os processos de **eleição direta para diretores** de escolas nas Redes Públicas de Ensino (PARÁ, 2015, p. 31, grifo nosso).

Da mesma forma como previsto na PEE anterior, a eleição direta garante a participação da comunidade escolar na escolha de seu representante. Lima (2013) revela que sem a participação não é possível se construir uma escola democrática. Essa participação deve envolver ativamente, professores, alunos, pais de alunos, funcionários em geral, mas também deve envolver outros setores e órgãos centrais, capazes de oferecer as condições objetivas financeiras, estruturais e pedagógicas para que a gestão se materialize (LIMA, 2013). Essa concepção de gestão democrática é defendida nesse estudo. Corroborando com as análises de Dourado (2013), gestão democrática

[...] é entendida como processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (p. 97).

Nesse contexto a escola é um ambiente privilegiado para educação. Segundo Dourado (2013), é compreendida como prática social. Portanto, não pode se reduzir a lógica mercadológica em que a educação é vista somente na sua dimensão de escolarização ou preparo para o mercado de trabalho, mas que também pode cumprir seu papel político.

De acordo com Gutierrez e Catani (2013)

Quando falamos em gestão participativa no âmbito da escola pública estamos nos referindo a uma relação entre desiguais onde vamos encontrar uma escola sabidamente desaparelhada do ponto de vista financeiro para enfrentar os crescentes desafios que se apresentam e, também, uma comunidade não muito preparada para a prática da gestão participativa da escola, assim como do próprio exercício da cidadania em sua expressão mais prosaica (p. 86-87).

No plano legal e teórico, a gestão com a participação da comunidade está garantida, na letra da lei, por meio do Conselho Escolar ou formas equivalentes de organização. Mas, como materializar essa participação sem que se deem instrumentos e meios para consolidar as decisões coletivas. Na distância entre o que as leis determinam e a sua aplicabilidade está a vontade política de cumpri-las. Caso o Poder Executivo não ofereçam as condições objetivas para que as decisões sejam colocadas em prática, o processo está fadado ao fracasso, pois uma coisa é a garantia legal, outra é a sua aplicabilidade, oferecer as condições objetivas para a escola agir pautada na autonomia relativa que tem, conforme descrito no instrumento normativo.

Reforçando o que prevê o PNE/2014, o PEE/2015 na Meta 19, cuja finalidade é o fortalecimento da gestão democrática na escola pública, pretende:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, o âmbito das escolas públicas (PARÁ, 2015, p. 30).

Além de determinar o prazo para sua efetivação, o PEE/2015 estabeleceu na estratégia 19.13 a eleição direta como a forma de escolha do diretor da escola e diz: “**promover eleição direta para direção das unidades escolares**, nos termos da legislação vigente” (PARÁ, 2015, p. 31, grifo nosso).

Ao constatar que o prazo estabelecido já expirou, identificou-se que não houve mobilização da comunidade escolar para discutir as diretrizes da gestão democrática no Estado. Essa lei, sem ressonância e engessada pela não vontade política, apresenta claros princípios patrimonialistas e clientelistas.

O último documento que merece atenção é a Lei Estadual n. 7.855⁹⁰, de 12 de maio de 2014 (publicada no DOE n. 32.641, de 14 de maio de 2014). Foi elaborado e aprovado pela ALEPA e sancionado pelo Governador Simão Jatene do PSDB. Institui e disciplina o processo de eleições diretas para Diretor e Vice-Diretor de unidade escolar da Rede Estadual de Ensino.

Art. 18. **O Diretor e Vice-Diretor eleitos serão designados pela Secretaria de Estado de Educação**, no prazo máximo de sessenta dias, após a homologação referida no caput do Art. 16.

...

⁹⁰ DOE n. 32.641, de 14 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.pge.pa.gov.br/files/LO7855.pdf>>, Acesso em: 1 jun. 2016, sancionada pelo então governador Simão Jatene do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Art. 20. **O período de mandato do Diretor e do Vice-Diretor será de três anos**, a contar da data de publicação da Portaria no Diário Oficial do Estado do Pará (PARÁ, 2014a, [s. p.], grifo nosso).

Após eleição direta os diretores são designados pelo Secretário de Educação, para cumprir mandato de três anos, podendo ser reconduzido por igual período desde que reeleitos. Essa norma, elaborada no mesmo período do PNE/2014, em que os Estados e Municípios viviam um contexto de discussões das metas e estratégias gerais para a educação do país. Todavia, diferentemente do PNE, ousou definir as eleições diretas como forma de provimento ao cargo/função de diretor de escola, tendo como organizadores de todo o processo eleitoral o Conselho Escolar e a Comissão Eleitoral, atendendo ao que determinou o Art. 4º Lei Estadual n. 7.855/2014. Uma inovação é a eleição direta formada por chapa representada por Diretor e Vice-diretor.

Contudo, percebe-se que muitos municípios, por não preverem eleições diretas em suas Leis Orgânicas, não dispõem, como opção de provimento para escolha de diretor escolar, as eleições diretas em prática. Portanto, acabam por não consolidar em suas normas esse processo.

Na **seção 4**, examina-se os documentos legais selecionados para esse estudo, estabelecendo quais as aproximações e distanciamentos entre os ordenamentos jurídicos em nível Federal (CF/1988, LDB/1996 e PNE/2014) e os produzidos em nível municipal (LOM, PD, PCCR, Estatuto do Magistério, PME, Normativas específicas para eleição direta para diretor escolar), tendo como foco o eixo “gestão democrática”, via eleições diretas para diretores de escolas da Rede Pública. Ressalta-se que os documentos do município que não criou seu Sistema de Ensino (Santa Bárbara do Pará) foram analisados confrontando-os com as leis Federais e as leis do Estado do Pará (Constituição Estadual, PEE, Leis complementares).

4 AS ELEIÇÕES DIRETAS PARA DIRETORES ESCOLARES NA RMB: DESAFIOS À DEMOCRATIZAÇÃO

Nessa seção, analisa-se como foram instituídas as eleições diretas para diretores das escolas municipais pertencentes à RMB. Estabelecendo os nexos entre o ordenamento jurídico de cada município com o nacional, no caso do município de Santa Bárbara do Pará foi feita o comparativo com o ordenamento jurídico do Estado do Pará, considerando sua aplicabilidade nos casos em que o município não criou seu sistema de ensino.

Para o processo analítico foi realizado uma caracterização de cada município da RMB, seguida do mapeamento dos documentos legais que foram analisados (LOM, PD, PCCR, Estatuto do Magistério, PME, Normativas específicas para eleição direta para diretor escolar). Os documentos passaram por uma análise prévia, como forma favorecer ao leitor sua compreensão, a partir do que Cellard (2014) chama da “dimensão do tempo” (p. 295) de elaboração do documento analisado, considerando seu contexto, seus autores, sua autenticidade, confiabilidade, natureza, seus conceitos-chave, ou seja, a que se refere o documento. O último passo foram realizadas as análises propriamente ditas dos dispositivos que tratam da gestão democrática e das eleições diretas para diretor escolar e/ou outras formas evidenciadas nos documentos normativos para desvelar as contradições e limites existentes.

Os itens seguiram cronologicamente a constituição da própria RMB ou Grande Belém. Para a elaboração do primeiro item, considerou-se a primeira composição da RMB, embasada na LCF n. 14, de 8 de junho de 1973, composta, inicialmente, por dois municípios: Belém e Ananindeua (BRASIL, 1973). Para a formulação do segundo item, considerou-se a composição amparada pela Constituição do Estado do Pará⁹¹, disciplinada pela LCE n. 027, de 19 de dezembro de 1995, em que a RMB foi ampliada para além dos dois primeiros municípios. Incluíram-se os municípios de Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará (PARÁ, 1995). Para a sistematização do último item, considerou-se os anos de 2010 e 2011, quando Santa Isabel do Pará primeiro e depois Castanhal foram agregados à Região Metropolitana, amparados, respectivamente, pela LCE n. 072, de 20 de abril de 2010 (PARÁ, 2010b), além da LCE

⁹¹ O Art. 50 em seu §2º diz que “O Estado poderá, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas [...]” (PARÁ, 2011, [s. p.]).

n. 076, de 28 de dezembro de 2011 (PARÁ, 2011). Atualmente, a Grande Belém é composta por sete municípios, como identificado no mapa 1, na página 31.

No item seguinte, apresenta-se o instituto das eleições diretas para diretor escolar dos municípios de Belém e Ananindeua.

4.1 O INSTITUTO DAS ELEIÇÕES DIRETAS NA LEGISLAÇÃO DE BELÉM E ANANINDEUA

A cidade de Belém foi fundada com o nome Forte do Presépio em 12 de janeiro de 1616⁹², por Francisco Caldeira Castelo Branco. O vilarejo localizado ao entorno do Forte foi chamado de Feliz Lusitânia. Foi elevada ao *status* de município posteriormente, quando recebeu o nome de cidade de Santa Maria de Belém do Pará. Em seguida, foi chamada de Santa Maria do Grão-Pará, depois Santa Maria de Belém e, por último, Belém – Capital do Estado do Pará. O mapa 3 mostra a configuração do Município de Belém/PA.

Mapa 3 – Município de Belém/PA.



Fonte: IBGE/2016. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/3AW>>. Acesso em: 10 maio 2016.

É formada por uma parte continental e outra insular, sendo que a área continental inicia-se às margens do Rio Guamá e Baía do Guajará, fazendo fronteira com o município de Ananindeua. A área insular é formada por 39 ilhas. Destaca-se a ilha de

⁹² Dados pesquisados no *site* oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=150140&search=|belem>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

Mosqueiro, a maior em extensão territorial, com uma população estimada para 2015 de 25.695 pessoas; já a ilha de Outeiro tem aproximadamente 30.990 habitantes (população estimada para 2015); e a ilha de Cotijuba tem população estimada para 2015 em 3.450 habitantes (BELÉM (PA), 2015a).

Belém tem uma área total de 1.059,458 km², população total estimada para 2015 de 1.439.561 habitantes, conforme dados oficiais do IBGE/2015⁹³. Representa a primeira maior população do Estado. O gentílico de Belém é belenense.

O ordenamento jurídico do município de Belém está identificado no quadro 9. As análises que seguem apresentam como está configurada a gestão democrática no município de Belém e Ananindeua.

Quadro 9 – Ordenamento Jurídico do Município de Belém/PA. Leis: LOM/1990. PD/2008. Estatuto do Magistério/1991. PME/2015. Lei que cria o SME/1994.

Tipo de documento	Amparo Legal	Estabelece
LOM	Belém/PA, de 30 de março de 1990.	Art. 207, inciso VI (gestão democrática é um dos princípios do ensino municipal); Art. 213 Sistema instituído na forma de lei. Art. 215 Conselho Escolar. Art. 216 Conselho Escolar criado na forma de lei. Art. 252, inciso III organização da gestão democrática.
PD	Lei n. 8.655, de 30 de junho de 2008.	Art. 14, inciso V (gestão democrática sistemas de ensino).
Estatuto do Magistério	Lei Ordinária n. 7.528, de 5 de agosto de 1991. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério do Município de Belém.	Artigos. 3º, 4º, 7º, 8º e 16.
PME	Lei n. 9.129, de 24 de junho de 2015/DOM n. 12.834, de 24 de Junho de 2015 e Anexo.	Art. 2º, inciso X; Diretriz 10; Meta 7– Estratégia 7.16; Meta 19, Estratégia 19.1.
Lei que cria o SME (estabelece as eleições diretas)	Lei n. 7.722, de 7 de julho de 1994, DOM n. 7.815, de 25 de julho de 1994.	Art. 12 (da autonomia das escolas), Art. 13 e Art. 14 (organização e atribuição do Conselho Escolar); Art. 16 (institucionalização da eleição direta); Eleição somente ocorre em escolas com no mínimo 2 candidatos (Art. 17). Indicação do Poder Executivo (Secretário de Educação) (§ único, Art. 17). A SEMEC fixará as regras (Art. 21). Exigência de Curso superior Pedagogia ou especialização em Gestão Escolar (Art. 27). Revoga a lista quádrupla do Estatuto do Magistério (Art. 41).

Fonte: Elaborado pela autora. Legislação solicitada e adquirida por meio eletrônico.

⁹³ Fonte: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_2015_TCU_20160712.pdf.

O primeiro documento destacado no quadro 9 é a Lei Orgânica do Município (LOM) de Belém, datada em 30 de março de 1990. Foi elaborada em meio às lutas, no cenário nacional, pela redemocratização do país. O movimento dos educadores, entidades governamentais e não governamentais (em uma dinâmica de debates e eventos educativos) discutiam-se uma configuração mais democrática e de ampliação de direitos materializados na legislação brasileira e paraense.

Essa mobilização nacional, de acordo com Cury (1997), favoreceu, por exemplo, a expansão da gratuidade da educação em relação ao que se tinha na época, bem como seu financiamento, que “[...] acentuava tanto a valorização do trabalho docente em novas estruturas internas das redes escolares, quanto a qualificação dos sujeitos do ato pedagógico [...]” (p. 199).

É um documento decorrente da CF/1988, quando todos os municípios ganharam *status* de ente federado, conforme está expresso no Art. 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos [...]” (BRASIL, 1988a, [s. p.]).

A LOM/1990 de Belém derivou da Câmara dos Vereadores e foi assinada pelo Prefeito de Belém Manoel Augusto Costa Rezende, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que assumiu, à época, o lugar do Prefeito eleito Sahid Xerfan, o qual renunciou ao cargo para concorrer às eleições para o governo do Estado do Pará.

Trata-se da lei maior do município e tem o objetivo de organizá-lo e regê-lo. Mesmo com esse grau de importância, a LOM/1990 ficou restrita às discussões políticas dos vereadores e, quando muito, participaram de sua elaboração grupos específicos do governo. Em seu texto estão explicitados seus princípios fundamentais e a organização político-administrativa da cidade.

Contudo, não define as modalidades de provimento para a escolha do diretor escolar, deixando essa possibilidade para as leis específicas como as Leis Complementares Municipais (LCM). A LOM/1990 faz referência à criação do Sistema Municipal de Educação (SME) e o estabelecimento da gestão democrática como um dos princípios do ensino municipal, como identificado no Art. 207. Tal artigo diz que “O ensino municipal será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI– gestão democrática no ensino público, estabelecida na forma da lei; [...]” (BELÉM (PA), 1990a, [s. p.]), corroborando com a determinação da CF/1988.

A LOM/1990 de Belém no *caput* do Art. 252, inciso III diz que:

Art. 252. **O Poder Executivo submeterá à aprovação da Câmara Municipal, no prazo máximo de trezentos e sessenta dias**, contados da vigência desta Lei, projetos de **lei estruturando o sistema municipal de ensino**, em que constará, obrigatoriamente, a organização administrativa e técnico-pedagógica do órgão municipal de educação, bem como, projetos de leis complementares que instituíam:

...

III – **a organização da gestão democrática do ensino público municipal**; (BELÉM (PA), 1990a, [s. p.], grifo nosso).

A LOM/1990 estabeleceu a criação do Sistema de Educação por meio de lei específica, determinando a SEMEC como órgão do executivo e CME como órgão normativo e fiscalizador, conforme Art. 213 que diz:

Art. 213. O sistema de ensino municipal será instituído por lei e constituído pelo **órgão executivo**, representado pela **Secretaria Municipal de Educação**, com seus órgãos de apoio técnico-pedagógico, e **órgão normativo**, representado pelo **Conselho Municipal de Educação** que também exercerá a ação **fiscalizadora** do sistema (BELÉM (PA), 1990a, [s. p.], grifo nosso).

A LOM/1990 refere-se também ao Conselho Escolar, caracterizando-o como uma instância de decisão e poder na escola. Também determina, em seu Art. 215, que

As escolas da rede pública componentes do Sistema Municipal de Ensino deverão ter em sua estrutura, um Conselho Escolar com funções deliberativa e consultiva com os serviços técnicos de supervisão educacional, orientação educacional, médico, psicológico, entre outros, que, articulados, trabalhem em prol de uma educação global e qualitativa (BELÉM (PA), 1990a, [s. p.], grifo nosso).

Esse dispositivo dá abertura para a inserção do Conselho Escolar na estrutura escolar, com funções deliberativas e consultivas possibilitando, no plano legal, garantir a gestão compartilhada entre o diretor da escola e o Conselho Escolar, ainda que na prática efetivamente seja um processo em construção. Essa garantia decorreu das lutas dos movimentos de educadores que, no Pará, por meio do sindicato dos trabalhadores em Educação, exigiram tais medidas do Poder Executivo, mediante as pressões e greves da categoria.

A LOM/1990 ainda determina em seu Art. 216 e Parágrafo único que:

Art. 216. O **Conselho Municipal de Educação será criado por lei** devendo ter o caráter **normativo e consultivo** da Educação no Município, e será

composto, paritariamente, por membros do Executivo e por representantes da sociedade civil organizada.

Parágrafo Único. **A lei definirá os deveres, as atribuições e as prerrogativas do Conselho Municipal de Educação**, bem como a forma de eleição e a duração do mandato de seus membros (BELÉM (PA), 1990a, [s. p], grifo nosso).

O Art. 216 revela que o Conselho de Educação tem caráter normativo e consultivo. A LOM/1990, por sua vez, fornece parâmetros legais para a implementação da autonomia do Sistema de Educação, como também da gestão escolar compartilhada. Isso representa uma conquista dos movimentos de educadores e movimentos sociais, já que, via de regra, não é interesse dos poderes constituídos promover uma gestão em que a comunidade participe ativamente do processo educativo, salvo quando os governos são, na análise de Paro (2016), “mais identificados com interesses populares” (p. 20).

O segundo documento é o Plano Diretor (PD) do município de Belém. Esse documento foi elaborado em 2008 e aprovado próximo das eleições municipais. Em tese, deveria ser um planejamento que retratasse a cidade desejada por seus moradores, os quais anseiam por qualidade de vida. Por isso, o PD/2008 deve estar de acordo com as atuais necessidades da população. Contudo, não são percebidas ações governamentais que superem os graves problemas da cidade, como a falta da coleta e destinação do lixo urbano, distribuição de água potável para todos os bairros, transporte rodoviário, hidrovial em bom estado e com fiscalização para a garantia da segurança, dentre outros.

Via de regra, o PD é a lei municipal que organiza o crescimento e o funcionamento da cidade, para garantir aos moradores do município um lugar adequado para residir, trabalhar e viver com dignidade⁹⁴. Todavia, embora o PD/2008 de Belém fique disponível no *site* da Prefeitura, a maioria da população desconhece esse documento, tornando ainda mais difícil à massa da população, a partir desse fundamento, exigir seu cumprimento às autoridades competentes.

Sua elaboração é oriunda das discussões sistematizadas pela Câmara dos vereadores, submetidas a seções de audiências públicas. As propostas advindas das audiências são avaliadas pela Câmara Municipal, que decide se entra ou não no documento final. O último passo é a assinatura do Prefeito da cidade.

O PD/2008 de Belém está amparado pela Lei n. 8.655, de 30 de julho. Ele foi assinado no mesmo dia e ano pelo Prefeito Ducimar Gomes da Costa do Partido

⁹⁴ Fonte: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/paginas/documentobase.php>.

Trabalhista Brasileiro (PTB). Tem vigência de dez anos. Em tese, é um instrumento de gestão municipal para o enfrentamento dos problemas da cidade como um todo (BELÉM (PA), 2008).

O PD/2008, assim como a LOM/1990 de Belém, garantiu legalmente o princípio democrático do ensino, associando-o à participação popular, como observado em seu Art. 14, que estabeleceu a garantia da gestão democrática e aludiu à participação da comunidade escolar, dizendo:

V- **garantir a gestão democrática no sistema de ensino no Município de Belém**, por meio da **participação de representantes** dos educadores e da sociedade civil, **em especial da comunidade escolar**, nos conselhos de caráter deliberativo e fiscalizador; [...] (BELÉM (PA), 2008a, p. 9-10, grifo nosso).

Contudo, no dispositivo legal, o PD/2008 de Belém não prevê de que forma será efetivada e quais investimentos a SEMEC fará em favor desse processo de democratização da gestão das escolas no Sistema de Ensino. Em síntese, o PD/2008 não determinou qual(is) a(s) forma(s) de provimento para diretor escolar, nem apontou o instituto das eleições diretas como um instrumento desse processo.

O terceiro documento é o Estatuto do Magistério do Município de Belém. Esse foi elaborado na década de 90, em meio ao período de redemocratização do país, contando com a participação ativa do SINTEPP do Pará. Por meio de muitos embates, o SINTEPP conseguiu ver contemplados, efetivamente, direitos aos trabalhadores da educação e estabelecidas as eleições diretas para diretores escolares da rede municipal.

A participação da categoria do grupo Magistério (professores e técnicos pedagógicos) no processo de elaboração foi determinante para conquista de direitos. Por meio da greve de 1983, promovida pelo SINTEPP com o apoio da categoria, foi organizada uma comissão paritária com o objetivo de reformar o Estatuto do Magistério de Belém. No mesmo ano, foi realizado, no Ginásio do Colégio Nazaré, o 1º Congresso Estadual dos Professores Públicos do Pará. Nesse evento, foram aprovadas propostas para a reformulação do Estatuto do Magistério (SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARÁ, 2014).

O Estatuto do Magistério foi sancionado pela Lei Ordinária n. 7.528, de 5 de agosto de 1991. Além de trazer elementos para a estruturação e organização do trabalho educativo, numa perspectiva democrática, avançou muito mais quando propôs a escolha do diretor escolar por meio das eleições diretas. Contudo, a versão final do documento

descaracterizou as eleições diretas, impondo, ao processo, a chamada lista quintupla, conforme inciso V, do Art. 3º, que diz:

V– pela **organização da gestão democrática** do ensino público municipal, **através de eleição direta para diretores das escolas, através de lista quintupla a ser regulamentada por lei específica** (BELÉM (PA), 1991, [s. p.], grifo nosso).

Mesmo com as lutas do movimento de educadores, o texto legal, contraditoriamente, estabeleceu a eleição direta vinculada a lista quintupla. Todavia, ao final do processo eletivo o Conselho Escolar lista cinco nomes mais votados para que o Secretário de Educação escolha quem vai assumir a direção da escola. Esse procedimento descaracteriza completamente o processo democrático, ficando o texto legal incongruente, incoerente e tendencioso. O Estatuto do Magistério/1991 ainda determinou em seu Art. 7º que

Os **cargos em comissão de Diretor e Vice-Diretor** de Unidades Escolares **serão exercidos por funcionários ocupantes de cargo do Magistério**, com **habilitação específica em Pedagogia-Administração Escolar, que possua no mínimo dois anos de experiência profissional no Magistério** (BELÉM (PA), 1991, [s. p.], grifo nosso).

Outra incongruência no texto do Estatuto do Magistério/1991 refere-se à determinação o cargo de diretor é de livre nomeação e exoneração pelo Poder Executivo, reforçado no Art. 16, quando determinou que:

Art. 16. Os **cargos em comissão de Diretor e Vice-Diretor são de livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Poder Executivo**, observado quanto à nomeação o disposto nos arts. 3º e 7º desta Lei (BELÉM (PA), 1991, [s. p.]).

O Art. 7º assim como o Art. 16 do Estatuto do Magistério/1991 são incoerentes em relação aos artigos 3º e 14, citados, pois define o cargo de diretor escolar como cargo em comissão. Esse dispositivo determinou que o cargo de diretor e o de vice-diretor são comissionados, outra incompatibilidade, pois o cargo em comissão, conforme a CF/1988a, no Art. 37, é de livre nomeação e exoneração pelo Poder Executivo. É exatamente nesse ponto que são pautados alguns dos argumentos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), quando um dispositivo legal atrela a função de diretor ao Cargo Comissionado e de confiança, mas, contraditoriamente, promove a eleição direta. Portanto, o Art. 7º, do Estatuto do Magistério/1991, o qual determina que

o cargo de diretor seja um cargo em comissão, compromete os artigos que tratam sobre eleição direta, pois os torna inconstitucionais, passíveis de ADI, incongruentes, incoerentes e tendenciosos para com o processo de democratização da gestão.

Ressalta-se que o texto transcrito traz a indicação como prerrogativa do Poder Público Executivo, quando por meio da lista quintupla o Secretário de Educação escolhe o diretor. Afirma-se que a modalidade eleição direta é incompatível com a modalidade indicação. Dessa forma, o cargo/função de diretor ou é eletiva ou é em comissão – de confiança e de livre indicação e exoneração do Poder Executivo, as duas coisas ao mesmo tempo é no mínimo incoerência.

O Art. 7º, do Estatuto do Magistério/1991, ainda revela quem são os profissionais efetivos que podem assumir o cargo de diretor e vice-diretor, restringindo-o somente àqueles com formação em Pedagogia com habilitação em Administração Escolar e com experiência profissional mínima de dois anos no Magistério. A experiência no Magistério, de acordo com o Art. 4º do Estatuto, envolve “As atividades [...] Administrador Escolar, Orientador Educacional, Supervisor Escolar e Docente” (BELÉM (PA), 1991, [s. p.]).

Já o Art. 8º do Estatuto prevê o trabalho articulado do diretor e vice-diretor com o Conselho da Escola, já que “[...] **deliberarão em conjunto com o Conselho Escolar** nas matérias definidas em regulamento, que estabelecerá a sua composição, competência e o seu funcionamento.” (BELÉM (PA), 2008a, [s. p.], grifo nosso).

Essa manipulação perversa dos legisladores, quando aprovam dispositivos legais dessa natureza, contrariando os princípios da gestão democrática, quando adotam a eleição de diretor vinculado a lista quintupla e atribuindo a natureza comissionada e de confiança ao cargo/função, mostra o interesse do Poder Executivo em agir, quando for do seu interesse, exonerar ou indicar diretores que mais atendam aos requisitos da gestão municipal, sem que a comunidade possa manifestar-se. Em resumo, esses dispositivos jamais podem ser caracterizados como parte do processo de democratização da gestão escolar.

O quarto documento é o Plano Municipal de Educação (PME) de Belém, elaborado em 2015, o qual decorreu das exigências e prazo estabelecido pelo PNE/2014. Foi elaborado por equipe formada por técnicos e professores da Secretaria de Educação, participaram também muitas entidades não governamentais e movimentos sociais e de educadores nesse processo. O Conselho Municipal de Educação (CME), junto com a

SEMEC, promoveu, no dia 15 de abril de 2015, audiência pública⁹⁵, objetivando discutir e receber propostas visando sua construção coletiva.

Participaram da audiência a comunidade educacional, representantes governamentais e de entidades não governamentais; dentre eles: o Conselho Estadual de Educação (CEE), UFPA, Universidade Estadual do Pará (UEPA), SINTEPP, Associação dos Arte-Educadores do Pará, Associação Foto Ativa (ANFOPE), Campanha Nacional pelo Direito à Educação – Comitê Pará Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará (CEDENPA), Centro de Referência em Inclusão Gabriel Lima Mendes (CRIE), Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará (MALUNGU), Fórum de Educação de Jovens e Adultos (EJA), Fórum de Educação Infantil do Pará (FEIPA), Fundação Escola Bosque (FUNBOSQUE), Fundação Municipal de Assistência ao Estudante (FMAE), Grupo de Estudos Afro-Amazônico (GEAM/UFPA), Instituto Universidade Popular (UNIPOP), Ministério Público do Estado do Pará (MPE), Núcleo de Educação Popular Raimundo Reis (NEP), Bengui PROJOVEM URBANO PROPAZ, Secretaria Municipal de Educação de Belém (SEMEC), Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Belém (SEMMA), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social da Indústria (SESI), Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Pará (SINEPEPA), Sindicato dos Professores da Rede Particular de Ensino (SINPRO), e aproximadamente 700 professores da Rede Pública (BELÉM (PA), 2015a).

O PME/2015 de Belém está amparado pela Lei Municipal n. 9.129, de 24 de junho de 2015, foi publicada no Diário Oficial do Município (DOM) n. 12.834, de 24 de Junho de 2015 e seu anexo. Tem como objetivo planejar metas e ações educativas para o município em curto, médio e longo prazo. Sua vigência é de dez anos (BELÉM (PA), 2015a). A Lei foi assinada pelo Prefeito Zenaldo Rodrigues Coutinho Junior do PSDB.

O texto do PME/2015 estabeleceu, no Art. 2º, as diretrizes do PME e em seu inciso X determinou a “[...] difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e à **gestão democrática da educação** [...]” (p. 2, grifo nosso). O texto reforça, na Diretriz 10, a difusão da “[...] gestão democrática da educação [...]” (p. 16). O texto do PME/2015 de Belém revela na Meta 7, em sua Estratégia 7.16:

⁹⁵ Contam no *site* do Ministério Público informações sobre a audiência pública realizada. Disponível em: <<http://www.mppa.mp.br/index.php?action=Menu.interna&id=5122&class=N>>.

garantir a participação da comunidade escolar no planejamento, na aplicação e no controle de recursos financeiros advindos de transferência direta às escolas, **visando à** ampliação da transparência e ao **efetivo desenvolvimento da gestão democrática**, a partir da vigência do PME (BELÉM (PA), 2015a, p. 51-52).

Observando a Estratégia 7. 16, vê-se que o dispositivo reafirmou a participação da comunidade escolar na gestão dos recursos da escola. A Meta 19 determinou assegurar em um prazo de 2 (dois) anos a efetivação da gestão democrática da educação no município, estabelecendo associação com os “[...] critérios técnicos e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto” (p. 84-85). A Estratégia 19.1 revela a necessidade de formalização de lei específica para disciplinar à gestão democrática da educação pública “adequando à legislação local já adotada com essa finalidade; [...]” (BELÉM (PA), 2015a, p. 87).

O texto do PME/2015 de Belém, tal como o PNE/2014, não enfatizou as eleições diretas para diretores escolares, previu somente a constituição e formação aos Conselhos Escolares e outros conselhos como o da alimentação, por exemplo. Porém não explicitou como será a escolha do diretor da escola. Mesmo com muitas propostas que ansiavam por contemplar as eleições diretas e outras demandas populares, não foram consideradas no texto final do PME/2015.

Evidencia-se que o texto do PME/2015 no item “Análise Situacional” da Meta 19, enfatizou a eleição direta como um instrumento importante no processo de democratização da escola. Contudo, não o incluiu como Meta ou Estratégia a ser alcançada. O trecho retirado do item “Análise Situacional” da Meta 19 diz que:

Na **Educação Básica a questão da gestão democrática** pode ser considerada a partir da instituição de instâncias representativas ou legais, como os Conselhos Escolares e os Conselhos de Educação do Município e do Estado. **Outro ganho no que se refere à participação da sociedade são os processos de eleição direta para diretores de escolas nas Redes Públicas de Ensino.** Tais práticas não garantem um processo democrático de gestão, mas são passos importantes nessa direção (BELÉM (PA), 2015a, p. 86, grifo nosso).

Em síntese, o texto transcrito referenda a importância da eleição direta como instrumento democratizador. Contudo, não o define, nem como Meta, nem como Estratégia a ser garantida ao longo de sua vigência. Tão pouco indica outra forma de

escolha do diretor da escola que concilie com o processo de democratização da gestão da escola.

O quinto documento, aprovado em 1994, dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Educação (SME) de Belém. A Lei Municipal n. 7.722⁹⁶, de 7 de junho de 1994. Ele tem como fundamento o Art. 211 da CF/1988, o Art. 279 da CE/1989 e o Art. 211 da LOM/1990. Foi elaborado em um período de grandes acontecimentos e mudanças políticas, econômicas, sociais e educacionais no país e no Estado do Pará. Nesse período, ocorreram, por exemplo, discussões em eventos educacionais que visaram à elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e a elaboração do Regimento Jurídico Único (RJU) do Estado do Pará, mobilizados pelo movimentos do sindicato dos professores do Pará que trouxe muitas conquistas à categoria do Magistério.

A Lei n. 7.722/1994 foi instituída pela Câmara dos vereadores e sancionada em 1994, pelo Prefeito Hélio Mota Gueiros do Partido da Frente Liberal (PFL⁹⁷). Ela estabeleceu a autonomia das escolas e instituiu a escolha do diretor escolar por meio das eleições diretas em duas fases integradas – a seletiva e a eletiva – quando a SEMEC conduz o processo seletivo por meio de banca avaliadora, privilegiando o mérito. Depois de aprovado o Conselho Escolar, encaminha a eleição direta na escola sob a supervisão da SEMEC. Mesmo com seus limites, foi uma Lei avançada para sua época, considerando que foi aprovada antes da LDB/1996. Portanto, a educação do País, naquele momento, tinha como diretriz a LDB/1971, a qual não tratava da autonomia da escola, muito menos previa mecanismos de democratização da gestão. A CF/1988 foi seu parâmetro para adotar tais princípios.

A Lei n. 7.722/1994, ainda em vigor, definiu em seu Art. 12 a autonomia da escola. Já os artigos 13 e 14, definiram a organização e atribuição do Conselho Escolar, como instância de tomada de decisão, podendo intervir na construção do PPP da escola. O Art. 16 institucionalizou as eleições diretas, como já mencionado, em duas fases integradas, uma seletiva (a ser encaminhada pela SEMEC) e outra eleitoral (a ser direcionada pelo Conselho Escolar). O Art. 17 definiu a eleição direta somente às escolas que apresentarem no mínimo dois candidatos. Nos casos em que apenas um

⁹⁶ Foi publicada no Diário Oficial do Município (DOM) n. 7.815, de 25 de julho de 1994. Essa lei está em vigor até os dias de hoje.

⁹⁷ O Prefeito Hélio Gueiros foi do PMDB de 1980 a 1990, depois ingressou no PFL de 1992 a 2001, porém retornou ao PMDB de 2001 a 2004.

candidato se apresente, conforme Parágrafo Único do Art. 17, o Secretário de Educação indicará livremente o diretor da escola, aqui aparece duas modalidades – a eleição direta e a indicação – a primeira condicionada a no mínimo dois candidatos, caso contrário entre em ação a indicação pelo Poder Executivo (BELÉM, (PA), 1994).

As regras das eleições diretas foram fixadas pela SEMEC, conforme o Art. 21. Na prática, essa lei revelou que a Secretaria de Educação, tanto fixou as regras para o processo seletivo, como para o eletivo. O texto do Art. 21 diz que:

A Secretaria Municipal de Educação fixará regras em torno do processo seletivo e eletivo do Diretor da Escola, incluindo organização e controle de todos os procedimentos e distribuição dos candidatos por escola, modo de receber e computar votos, bem como da fiscalização eleitoral (BELÉM (PA), 1994, p. 7, grifo nosso).

A incongruência desse dispositivo legal está no fato dele prever tanto a eleição direta como a indicação do Poder Executivo (nos casos em que não haja concorrência para o cargo/função de diretor, ou se somente um candidato se habilitar para participar do processo seletivo e eleitoral), este não poderá concorrer ao pleito, mesmo nos casos em esse único candidato seja apoiado pela comunidade escolar.

Assim sendo, condiciona a existência de mais de um candidato para a ocorrência da eleição direta, conforme o Parágrafo Único do Art. 17: “Não ocorrendo o número mínimo de 2 (dois) candidatos em qualquer escola, o Diretor será nomeado pelo Secretário Municipal de Educação [...]” (p. 6). Essa lei, no Art. 41, revogou a lista quántupla prevista no Art. 42 do Estatuto do Magistério/1991 que a determinava. Desta feita, definiu tanto a eleição direta como forma de provimento para diretor, como também a indicação do Poder Executivo (BELÉM (PA), 1994).

Em síntese, a Lei n. 7.722/1994, mesmo com seus avanços, já que foi uma Lei aprovada antes da LDB/1996, e definiu a autonomia das escolas e um Conselho Escolar como instância deliberativa e que assumia, dentre as várias atribuições, o de apreciar o PPP da escola, como também conduzir a eleição direta para diretor (nos casos em que a escola apresentava dois ou mais candidatos). Contudo, é uma lei confusa e limitada, quando condicionou a apresentação de mais de dois candidatos por escola para que ocorra a eleição, mesmo nos casos em que o único candidato seja apoiado pela comunidade escolar, caberia ao Secretário de Educação indicar livremente quem vai ocupar esse cargo/função na escola.

Paro (1996) analisa que “A nomeação pura e simples pode dar-se, ou com a exigência prévia de qualificação específica e um mínimo de experiência, ou por razões político-clientelistas” (p. 14). Acrescenta-se que pode ocorrer ainda combinação de ambos os critérios. A prática da indicação ainda é muito comum no Município de Belém, principalmente porque encontra amparo na legislação municipal para isso.

O ordenamento municipal de Belém encontra-se com muitas leis similares e contraditórias, tornando incompatíveis as ações do Poder Executivo com as reais necessidades e interesses comunitários, pois ora aponta as eleições diretas, ora a indicação; ora se omite em estabelecer qual a forma de provimento para o cargo/função de diretor escolar (como no caso do PME/2015), ora torna a eleição direta impossível de ser realizada como está prevista no Estatuto do Magistério/1991, inviabilizando o processo de democratização da gestão escola município.

Isso gera uma confusão e incompatibilidade entre legislações, como demonstrado, abrindo precedente para que o governante, a partir de sua concepção de gestão e de educação, adote a forma ou modalidade de escolha do diretor que melhor se enquadre com sua política de governo. As eleições diretas para diretor escolar, tornou-se, pois, uma opção e não regra, que vai depender de interesses privados ou partidários em detrimento da vontade da comunidade escolar.

Destarte, o município de Belém instituiu as eleições diretas para diretor escolar, tanto no plano legal ou formal, como na prática, considerando as experiências de eleição vividas. Porém, em seu ordenamento jurídico, definiu também a indicação como forma de provimento ao cargo/função de diretor, deixando a critério do Prefeito ou do Secretário de Educação sua materialidade. Outro aspecto é a natureza do cargo/função de diretor escolar. No município de Belém, o cargo em comissão torna os dispositivos que preveem eleições diretas inconstitucionais.

A partir desse ponto, analisa-se o ordenamento jurídico do Município de Ananindeua⁹⁸/PA, apresentando como se configurou, no plano legal, a gestão democrática do município. Antes, porém, apresenta-se um pouco de sua história.

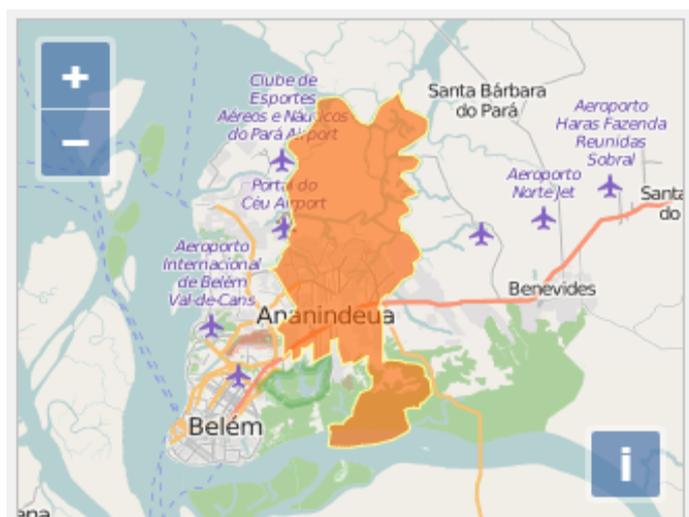
Em 1938, Ananindeua foi considerada distrito vinculado ao município de Belém, até 1937 era distrito do município de Santa Isabel. Somente em 1943, por meio do

⁹⁸ A denominação Ananindeua é originária da língua Tupi-Guarani, foi atribuído ao nome da cidade, considerando a abundância da árvore chamada “ananim”, o termo pode ser grafado, também, por “anini”, que corresponde a uma gutíferacea que tem saponemas em forma de joelhos e flores escarlates muito abundantes. Esta árvore tinha diferentes utilidades para os povos primitivos, que residiam às margens do Rio Maguari, servindo do uso medicinal ao industrial (ANANINDEUA (PA), 2015, p. 20).

Decreto-Lei Estadual n. 4.505, de 30 de dezembro, ascendeu a categoria de município. O Município foi criado, mas seu reconhecimento somente aconteceu com a aprovação da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 62, de 18 de janeiro de 1948⁹⁹. A partir de 1973, por meio de lei específica, o município compôs a Região Metropolitana de Belém.

O gentílico de Ananindeua é Ananindeuense. O mapa 4 mostra a desenho do Município.

Mapa 4 – Município de Ananindeua/PA.



Fonte: IBGE/2016. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/9M2>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

Ananindeua possui área territorial correspondente a 190,451 km². Conforme os dados do IBGE/2010, Ananindeua representa a segunda maior população do Estado com 471.980 habitantes, a terceira da Região Amazônica, conforme dados do IBGE¹⁰⁰.

Ananindeua faz fronteira ao Norte e ao Oeste com o município de Belém; ao sul com o Rio Guamá; e ao leste com os municípios de Benevides e Marituba. Esse município está situado “às margens do Rio Maguari, sendo constituído de 14 ilhas, entre as quais se destacam: as Ilhas de João Pilatos, Igarapé Grande, São José, Santa Rosa e Sassunema, o que comprova a existência de uma expressiva população ribeirinha” (ANANINDEUA (PA), 2015, p. 21).

O ordenamento jurídico do município está identificado no quadro 10. Ressalta-se como configurou a gestão democrática articulando-se com o instituto das eleições diretas e outras formas de provimento ao cargo/função de diretor escolar.

⁹⁹ Consultar *site* do IBGE. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=150080&search=para|ananindeua|infograficos:-historico>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

¹⁰⁰ Consultar *site* do IBGE. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/39Z>>.

Quadro 10 – Ordenamento Jurídico do Município de Ananindeua/PA. Leis: LOM/1990. PD/2006. PCCR/2005, 2006, 2009 e 2011. PME/2015. Lei que cria o SME/2005.

Tipo de documento	Amparo Legal	Estabelece
LOM	Lei n.0942, de 04 de abril de 1990.	Art. 184 e Art. 185, incisos I, II e III.
PD	Lei n.2.237, de 06 de outubro de 2006.	Artigos 1º, 66, 67 e 98 (prevê a organização do CME).
PCCR	Lei n.2.176, de 07 de dezembro de 2005, Lei n.2.211, de 30 de maio de 2006 e Lei n.2.355, de 16 de janeiro de 2009. Lei complementar n.2.539, de 14 de dezembro de 2011 (função de Diretores de Escolas).	Artigos 1º, 3º, inc. IX, 66 e 71 do PCCR/2009; artigos 2º, inc. IX, 49, 50, 51, 52 e 55 do PCCR/2005; artigos 20, item 22 das alterações/2006; Art. 1º da alteração de 2011.
PME	Lei n.2.729, de 18 de junho de 2015.	Meta 19 tem estratégia 19.4 que é específica para eleições diretas.
Lei que cria o SME	Lei n.2.153, de 08 de julho de 2005.	Artigos 30, 31, 36, 37, 38, 39, 69 e 70.

Fonte: Elaborado pela autora. Material solicitado e adquirido por meio eletrônico.

A Lei Orgânica do Município (LOM) de Ananindeua é a lei maior do município, caracteriza-se como um documento que estabelece a organização geral, competências, os direitos e garantias individuais e coletivas. Portanto, possui dispositivos que demonstram a autonomia do município e sua organização administrativa e sócio-econômica.

A elaboração da LOM envolveu discussões e participação dos vereadores Luiz Justino de Aguiar (Presidente da Assembleia Municipal Constituinte), Eugênio T. Pinheiro Serrão (Vice-Presidente e Relator da Comissão de Ordem dos Poderes), Antonio Cabral Vicente Júnior (1º Secretário e Relator-Geral), Raimunda Martins Costa Palheta (2ª Secretária e Membro da Comissão de Ordem Econômica), José Ribamar F. Loiola (3º Secretário e Relator da Comissão de Ordem Econômica), Luíza de Marilac C. Telles (4ª Secretária e Presidente da Comissão de Ordem Econômica e Redação Final), Almerinda Gomes Monteiro (Vice-Presidente da Comissão de Redação Final e Membro da Comissão de Organização dos Poderes), Carlos Corrêa Lima (Presidente da Comissão de Organização dos Poderes), Carlos Duarte de Andrade (Presidente da Comissão da Ordem Social e Membro da Comissão de Sistematização), Manoel Carlos Antunes (Presidente da Comissão de Sistematização e Relator da Comissão de Ordem Social), João Francisco C. Nunes (Membro da Comissão de Sistematização), Luís Carlos B. Cavalcante (Membro da Comissão de Ordem Social, Sistematização e Redação Final), José Araújo dos Santos (Membro da Comissão de Ordem Social

Sistematização e Redação Final), Jorge Porpino Batista (Membro de Ordem Econômica) e Reinaldo Rodrigues (Membro da Comissão de Ordem dos Poderes). A Lei foi sancionada após sua aprovação e assinada pelo Prefeito Fernando de Souza Corrêa do Partido Progressista (PP) (ANANINDEUA (PA), 1990).

A LOM de Ananindeua recebeu o n. 0942, de 04 de abril de 1990 e, assim como a Lei de Belém, foi elaborada em meio ao processo de redemocratização do país. Entretanto, diferente de Belém, não incorporou no texto final da lei, a gestão democrática como princípio do ensino, mesmo com as atualizações e emendas sofridas até 2005. Somente definiu no Art. 184, o Conselho Escolar, como órgão de “aconselhamento, controle, fiscalização e avaliação do sistema de ensino ao nível de cada estabelecimento escolar público” (ANANINDEUA (PA), 1990, p. 57).

A LOM/1990 determinou também, em seu Art. 185, a indicação como forma de provimento do diretor da escola e diz:

O diretor **das escolas municipais deverá ser indicado pelo Prefeito Municipal**, sendo da competência da Secretaria Municipal de Educação, averiguar se o profissional indicado atende aos seguintes **requisitos**:
I - qualificação ao nível de 2º grau, habilitação magistério;
II - postura adequada para exercer a função dignamente;
III - integração à política educacional do sistema municipal de educação
(ANANINDEUA (PA), 1990, p. 57, grifo nosso).

O texto do Art. 185 transcrito revela que é exclusividade do Prefeito a indicação do diretor, cabendo ao Secretário de Educação avaliar se o aspirante ao cargo se enquadra nos critérios estabelecidos nos incisos I, II e III. Constatou-se que a qualificação mínima para a função é de nível médio magistério. É um dos Municípios que, em sua LOM/1990, sinalizou a “indicação” como critério de escolha ao cargo/função de diretor da escola.

Corroborando com as análises de Riscal e Luiz (2016), a função do diretor é mediadora para assegurar e garantir a disponibilidade dos recursos que deem as condições objetivas ao funcionamento da escola. A mediação ocorre na medida em que há o compartilhamento do poder por parte do Conselho Escolar. Neste sentido, essa ação é compatível e voltada à democratização da escola. Todavia, na medida em que a estrutura da escola é arcaica, burocrática e respaldada por leis que favorecem a indicação como forma de provimento ao cargo/função de diretor, é incompatível o fortalecimento do Conselho Escolar como órgão de poder na escola.

O segundo documento é o Plano Diretor (PD) de Ananindeua, trata-se de uma Lei Complementar Municipal (LCM) n. 2.237, de 06 de outubro de 2006, elaborada por comissões de parlamentares, formadas pelos vereadores da Câmara Municipal, após sua aprovação, foi sancionada pelo Prefeito Helder Zahluth Barbalho do PMDB (ANANINDEUA (PA), 2006).

O PD/2006, em seu Art. 1º, revelou ser um “[...] instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” e “[...] tem como objetivos fundamentais o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e a garantia do bem-estar de seus habitantes” (ANANINDEUA (PA), 2006, p. 1).

Todavia, embora seja um documento recente, teve, segundo Soares, Lima e Alves (2012), como cenário as discussões ocorridas no ano de 2005, materializadas nos eventos educativos, participaram segmentos sociais e educacionais, os quais ansiavam pela implementação do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua.

No ano de 2006, de acordo com Soares, Lima e Alves (2012), quando houve a ocorrência de eventos promovedores de discussões, que culminaram com a realização da II Conferência Municipal de Educação, ansiava-se discutir questões educativas e o redimensionamento do PME de Ananindeua. Contudo, mesmo com a ocorrência desses eventos educativos na cidade, nesse período, não identificou-se, na versão final do PD/2006 de Ananindeua, o estabelecimento da gestão democrática como princípio do ensino.

O PD/2006 de Ananindeua determinou em seu Art. 66 o objetivo educacional para a cidade. Nele, determinou-se “Assegurar a educação como um direito de todos, promovendo e incentivando o pleno desenvolvimento do cidadão, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (ANANINDEUA (PA), 2006, p. 26). O Art. 67 estabeleceu diretrizes para a garantia da educação para todos. Em linhas gerais, reforçou o que a CF/1988 determina. Contudo, não definiu nenhuma forma de provimento para diretor escolar ou a organização da gestão com caráter democrático da Educação Municipal. Tal artigo somente previu a institucionalização do Conselho Municipal de Educação como instrumento de aplicação do Plano Educacional. Definiu-se, também, no Art. 98, como parte de suas atribuições, “[...] acompanhar, avaliar e fiscalizar as ações pertinentes à educação, na forma da lei” (ANANINDEUA (PA), 2006, p. 36).

O terceiro documento é o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) dos Servidores do Magistério Público Municipal de Ananindeua. Está amparado pela Lei n. 2.355, de 16 de janeiro de 2009 e outras leis não revogadas. Emanou da Câmara dos Vereadores e, após a construção do Projeto de Lei, foi submetido a momentos de discussões em audiências públicas. Após sua aprovação, a Lei foi sancionada pelo Prefeito Helder Zahluth Barbalho do PMDB. É um instrumento que determinou a remuneração dos diretores e demais profissionais de educação e definiu toda a organização da Educação Municipal.

O PCCR/2009 estabeleceu em seu Art. 1º, no Parágrafo único que:

Ao servidor do Magistério Público Municipal de Ananindeua **aplicam-se, subsidiária e complementarmente, as disposições contidas no Estatuto dos Servidores Públicos** do Município de Ananindeua, instituído pela **Lei nº 2.177, de 07 de dezembro de 2005** e do Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações da Prefeitura Municipal de Ananindeua, criado pela **Lei nº 2.176, de 07 de dezembro de 2005**, com suas alterações posteriores (ANANINDEUA (PA), 2009, p. 1, grifo nosso).

Portanto, conforme o artigo transcrito sua aplicação se estende para além de seus dispositivos, incluindo as leis e alterações do Estatuto, como é o caso do PCCR/2005, das alterações de 2006 por meio da Lei n. 2.211, de 30 de maio de 2006 e a LCM n. 2.539, de 14 de dezembro de 2011. Todas essas leis foram agregadas para fundamentar o tratamento legal aos servidores de Ananindeua.

O PCCR/2009 definiu em seu Art. 3º, inciso IX, o significado do termo “servidor” e define-o como aquele que “É o ocupante do **cargo efetivo** ou **função de confiança**, designado de forma legal para exercer as funções específicas do cargo” (p. 1, grifo nosso). Dessa forma, a todo servidor que ocupar o cargo/função, incluindo-se a de diretor, aplicam-se esses dispositivos.

O PCCR/2009 determinou em seu Art. 66 a formação continuada aos diretores das escolas. A Lei n. 2.211, de 30 de maio de 2006, que alterou o PCCR/2005, determinou em seu Art. 20, item 22, que a natureza da função de diretor escolar é “função gratificada” (ANANINDEUA (PA), 2005, p. 7-8). Portanto, cabe ao servidor efetivo assumi-la. O PCCR/2009 preceitua em seu Art. 71 que “Fazem parte integrante desta Lei os seguintes Anexos: Anexo II– Quadro de Carreira-Funções Gratificadas” (ANANINDEUA (PA), 2009, p. 17-18), esse anexo II trata dos servidores de carreira para o exercício da função de direção e vice-direção e estabelece que a função de diretor

escolar está relacionada a carreira do Magistério. O PCCR/2005 ainda determina em seu Art. 55 que,

Compreende o exercício de encargos e responsabilidades complementares ao cargo efetivo do servidor ou empregado, em atividade de direção, assessoramento e supervisão.

Parágrafo primeiro: As **funções de confiança são correlatos aos cargos comissionados**.

Parágrafo segundo: As **funções de confiança** são de provimento **exclusivo por servidores efetivos** do quadro de pessoal da Prefeitura de Ananindeua (ANANINDEUA (PA), 2005a, p. 19).

De acordo com o texto transcrito, embora correlatos, tanto a função de confiança, como o cargo comissionado são diferentes entre si a quem se destinam. Logo, ao cargo comissionado o texto legal abre uma lacuna para a indicação a não efetivos. O texto também revela que a função de confiança é exclusiva de servidores efetivos e que o Poder Executivo pode livremente indicar e exonerar os servidores efetivos que ocupam essa função de confiança. Isso ocorre em consonância ao Art. 2º, inciso IX no PCCR/2005. O texto legal, em nenhum momento, faz menção a qualquer participação do Conselho Escolar nesse processo, muito menos da comunidade escolar para a escolha do diretor da escola.

O PCCR/2005, na Seção V, tratou sobre o cargo em comissão e determinou em seu Art. 49: o “Cargo em Comissão é aquele que, em virtude de lei, depende da confiança pessoal para seu provimento e se destina ao atendimento das atividades de direção e assessoramento superiores” (p. 15). O Art. 50 revela: “Os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, a que são inerentes às atividades direção e assessoramento nos diversos níveis da Administração Direta [...]” (ANANINDEUA (PA), 2005a, p. 15, grifo nosso). Na mesma direção, o Art. 52 ainda diz:

Os Cargos em Comissão, Funções de Confiança e Funções Gratificadas da Administração Direta do Município são distribuídos nos tipos de 10 (dez) a 24 (vinte e quatro), de acordo com as seguintes características:

...

X– Tipo 21 – Atividades de planejamento, controle, administração e **direção de escolas. Correspondente à Função de Confiança ou Cargo Comissionado de Diretor de Escola**; (ANANINDEUA (PA), 2005a, p. 16-17, grifo nosso).

O texto transcrito deixa claro que o diretor escolar pode ser indicado, conforme Art. 52, inciso X. Já o Art. 51 afirma que “O provimento dos Cargos em Comissão

deverão ser feitos mediante decreto do Chefe do poder Executivo” (ANANINDEUA (PA), 2005a, p. 15).

Do mesmo modo, a atualização do PCCR/2009 de Ananindeua, amparada pela Lei Complementar Municipal (LCM) n. 2.539, de 14 de dezembro de 2011, se deu por meio de inúmeros eventos educacionais, tanto as que ocorreram em nível nacional, como em nível local, como no caso da III Conferência Municipal de Educação, cujo tema central intitulou-se “Construindo uma Educação Democrática e de Qualidade Social” (ANANINDEUA (PA), 2011, p. 8). Essa Conferência, realizada nos dias 19 e 20 de setembro de 2009, foi antecedida por Conferências regionais preparatórias, ocorridas de junho e agosto e, eventos nacionais como a Conferência Nacional de Educação (CONAE) ocorrida em 2010.

No entanto, a LCM n. 2.539, de 14 de dezembro de 2011 que dispõe sobre o salário base dos servidores públicos efetivos, ocupantes da função de diretores de escolas alterou o PCCR/2005, bem como a Lei n. 2.512, de 16 de junho de 2011, conforme expresso no Art. 4º. Entretanto, em nada modificou ou acrescentou dispositivos que conciliassem com os princípios de gestão democrática. Ao contrário, reforçou que o cargo do diretor é comissionado e de confiança, como revela o Art. 1º, o qual diz: “O valor do salário base dos servidores públicos ocupantes do **cargo em comissão ou função de confiança de Diretor de Escola** passa a ser de R\$ 3.900,00 (Três Mil e Novecentos Reais), Código DAS-08/B” (ANANINDEUA (PA), 2011, p. 1, grifo nosso).

Desta forma, constatou-se que, tanto o PCCR/2009, como o PCCR/2005 e as alterações declaradas na LCM n. 2.211/2006 e na LCM n.2.539/2011, não se referiram ao princípio de gestão democrática, nem tão pouco apontaram as eleições diretas ou outra como forma de provimento ao cargo/função de diretor escolar fazendo qualquer referência a participação da comunidade escolar.

Em síntese, constatou-se que o PCCR de Ananindeua e suas alterações ao determinarem somente a indicação como única opção de provimento ao cargo/função de diretor, encontram-se em total desarmonia com as determinações do CF/1988, a LDB/1996 e o PNE/2014.

O PCCR de Ananindeua se assemelha ao Estatuto do Magistério de Belém, quando determina que o cargo do diretor escolar seja comissionado. Nesse sentido, o cargo em comissão corresponde ao que determina o Art. 37 da CF/1988a, ou seja, esse

cargo é de livre nomeação e exoneração por parte do Poder Executivo, tornando-o incompatível com a dimensão gestão democrática estabelecida. Assim, como já mencionado anteriormente, a natureza do cargo comissionado é incompatível com o processo de eleições diretas e nos municípios em que ocorra eleição pode ser objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). A ADI pode impedir, por exemplo, que haja eleição direta ou que os diretores eleitos assumam seu cargo. Portanto, o cargo em comissão vinculado ao cargo/função de diretor escolar poderá comprometer a ocorrência de eleições diretas.

O próximo documento é o PME de Ananindeua amparado pela Lei n. 2.729, de 18 de junho de 2015. Após aprovação de seu texto final, a lei foi assinada pelo Prefeito Manoel Carlos Antunes (Pioneiro) do PSDB. Foi elaborada a partir das discussões da II, III e IV Conferência Municipal de Educação. A II Conferência, realizada em 2006, foi intitulada “Da cidade educadora à cidade cidadã”, segundo o texto do PME/2015. Esse tema “evidenciou, mais diretamente, a plataforma do novo Governo Municipal que se iniciava naquela ocasião” (ANANINDEUA (PA), 2015, p. 18).

A III Conferência, realizada em 2009, cujo relatório foi publicado no DOM n. 1.197, de 4 de abril de 2011, propôs, (no quarto eixo temático que trata do “sistema de ensino, gestão democrática e qualidade social da educação”, no item 2): “Garantir gestão democrática nas escolas, com a eleição direta para diretor, a contar de janeiro de 2010, para a efetivação dos dispositivos da Lei do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua” (ANANINDEUA (PA), 2011b, p. 12). Todavia, esse item não constou no texto final como havia sido proposto, mas adquiriu nuances diferenciadas no texto final do PME/2015.

Da IV Conferência, realizada em 2011, participaram aproximadamente 900 pessoas, sendo professores, gestores, alunos, pais, funcionários das unidades educacionais, bem como segmentos da comunidade civil organizada, órgãos e entidades de interesses afins existentes no município. Como sugestão para o texto do PME/2015, foi indicada a Meta 08 que visava:

Consolidar a gestão democrática no Sistema de Ensino, com a eleição direta para gestores das Unidades Escolares, instalação e revitalização dos conselhos escolares, no prazo máximo de 02 anos, e fortalecimento dos órgãos de controle social específicos da educação (ANANINDEUA (PA), 2012, [s. p.], grifo nosso).

Contudo, a Meta sugerida também não constou em sua íntegra no documento final do PME/2015. O texto final do PME/2015 de Ananindeua, a Meta 19, ficou semelhante ao texto do PNE/2014 e visa:

assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas (BRASIL, 2014, p. 83).

No entanto, complementarmente, estabeleceu como estratégia 19.4:

promover o debate acerca da eleição direta para gestores educacionais nas unidades públicas situadas no município, de modo que sejam definidos critérios que contemplem a dimensão técnica de mérito e de desempenho, para o exercício dessa função; a eleição (BRASIL, 2014, p. 84, grifo nosso).

Nesse sentido, há um avanço legal ao incluir no PME/2015 tanto o princípio do ensino – a gestão democrática – como também possibilitar em forma estratégica a discussão da modalidade de provimento eleição direta para diretor escolar. De certo que a elaboração do Plano Municipal de Educação foi considerada um momento de planejamento coletivo entre governo e sociedade civil, oportunizando comprometer os gestores e comunidade escolar com as políticas educacionais.

A Lei n. 2.153, de 08 de julho de 2005 organizou o Sistema Municipal de Ensino (SME) de Ananindeua. Foi uma lei que emanou da Câmara dos Vereadores, mas contou com a participação mais ativa dos profissionais de educação por meio das audiências públicas. Trata-se de uma lei que foi assinada pelo Prefeito Helder Zahluth Barbalho do PMDB. Essa Lei organiza o SME de Ananindeua, avançando em relação ao estabelecido na LOM/1990, quando determina, em seu Art. 30, que a gestão democrática “[...] norteará a definição, execução e avaliação de políticas e planos educacionais no Município [...]” (ANANINDEUA (PA), 2005b, p. 12-13), bem como determina em seu Art. 31 que a gestão democrática é um princípio do ensino. Determina também em seu Art. 36 que:

O(a) gestor(a) das instituições educacionais da rede pública municipal de ensino será **escolhido democraticamente, através de processo eleitoral**, pela comunidade escolar **no contexto das diretrizes e princípios do Projeto Político Pedagógico** em vigor na unidade (ANANINDEUA (PA), 2005b, p. 14, grifo nosso).

O *caput* do Art. 36 esclarece que a autonomia escolar deverá ser prevista no PPP da escola, devendo estabelecer as diretrizes e princípios para o processo eleitoral para diretores. Portanto, institui a eleição direta como forma de escolher o diretor das escolas. O Art. 37 estabeleceu ainda que o resultado das eleições deve ser encaminhado ao Secretário de Educação para as providências cabíveis à nomeação do diretor eleito. O Art. 38 estabeleceu ainda que o prazo do mandato é de três anos, podendo ser reeleito uma única vez. O Art. 39 diz que:

As diretrizes gerais para o processo eleitoral de gestores(as) de instituições educacionais da rede pública municipal de ensino, serão dispostas em norma específica a ser baixada pelo Conselho Municipal de Educação, assegurada nos termos cabíveis, a autonomia da escola (ANANINDEUA (PA), 2005b, p. 15, grifo nosso).

O Art. 39 delega ao Conselho de Educação baixar normas específicas para o processo eleitoral. A Lei que organiza o SME/2005 ainda estabeleceu no Art. 69 quem integra o magistério municipal e no Art. 70 define qual a formação mínima para atuação em atividades de gestão. Os textos dos artigos mencionados esclarecem o entendimento do município em relação ao grupo magistério e dizem:

Art. 69. São integrantes do Magistério do Sistema Municipal de Ensino os profissionais que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico-administrativo a essas atividades, incluídas as de gestão, planejamento, inspeção e coordenação pedagógica.

Art. 70. Os profissionais da educação para exercerem as atividades descritas no artigo anterior deverão ser graduados em curso superior de Licenciatura Plena oferecidos por instituições de ensino superior (ANANINDEUA (PA), 2005b, p. 23, grifo nosso).

Essa lei contraria a LOM/1990, considerando a hierarquia das leis e por não haver nenhuma emenda que a altere. O problema dessa incongruência é que permite a ação do Poder Executivo atuando conforme sua plataforma de trabalho ou de governo. Por exemplo, é possível, respaldado pela LOM/1990, indicar o diretor da escola com nível médio magistério. No entanto, essa prática vai contrariar as lutas da categoria dos educadores por uma escola mais democrática em meio às discussões atuais pontuadas desde as Conferências realizadas em Ananindeua nos anos de 2006, 2009 e 2011 relatadas. Contudo, um governo mais alinhado com as demandas populares poderá colocar em prática a Lei do sistema que reconhece a gestão democrática e a eleição

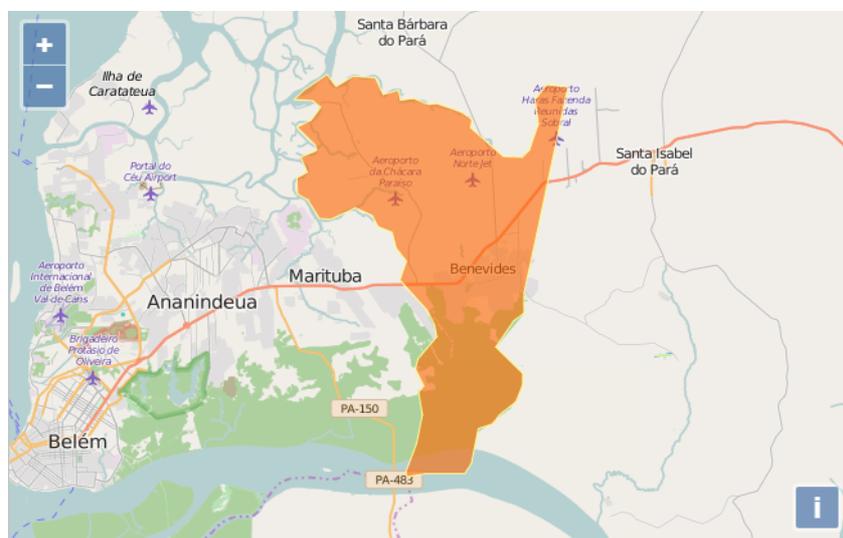
direta como forma de provimento, mesmo se ariscando a sofrer Ação Direta de Inconstitucionalidade.

4.2 O INSTITUTO DAS ELEIÇÕES DIRETAS NA LEGISLAÇÃO DE BENEVIDES, MARITUBA E SANTA BÁRBARA DO PARÁ

Nesse item, discorre-se sobre as contradições em que foram instituídas as eleições diretas para diretores escolares nos municípios de Benevides, Marituba e Santa Bárbara do Pará, que passaram a compor a Grande Belém por meio da Lei Complementar Estadual (LCE), n. 027, de 19 de dezembro de 1995.

O município de Benevides/PA, por meio do Decreto-lei Estadual n. 4.505, de 31 de dezembro de 1943, tornou-se distrito de Ananindeua. Foi elevada à categoria de município amparada pela LCE n. 2.460, de 29 de dezembro de 1961, a partir do desmembramento de Ananindeua e Santa Isabel do Pará (IBGE/2016). O mapa 5 apresenta a imagem que representa o município de Benevides/PA.

Mapa 5– Município de Benevides/PA.



Fonte: IBGE/2016. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/9M2>>. Acesso em: 14 maio 2016.

A área da unidade territorial é de 187,826 km² com população estimada de 58.637 pessoas para 2015, de acordo com as informações constantes no *site* do IBGE¹⁰¹. O gentílico da cidade é Benevidense.

O ordenamento jurídico do município está demonstrado no quadro 11. Ressalta-se como está configurada a gestão democrática e a articulação com o instituto das eleições diretas e outras formas de provimento ao cargo/função de diretor escolar.

Quadro 11 – Ordenamento Jurídico do município de Benevides/PA. LOM/1990, PD/2006 e PME/2015.

Tipo de documento	Amparo Legal	Estabelece
LOM	Benevides, 5 de abril de 1990.	Artigos 171, 172, inc. IV, 174, inc. II, alínea “b”.
PD	Lei Municipal n. 1.031, de 11 de outubro de 2006.	Art. 87, §3º e Art. 89, inciso XIII. (princípios da educação, conforme LDB; e, responsabilidade do diretor da escola em fomentar o CE na escola respectivamente).
PME	Lei Municipal n. 1.148, de 20 de março de 2015.	Art. 2º, inciso IV; §2º do Art. 7º; Art. 9º. Meta9, Estratégia 9.1.

Fonte: Elaborado pela autora. Visita realizada no dia 2 de junho de 2016 e 5 de janeiro de 2016.

Os três documentos disponibilizados para análise ajudam a traçar as características da gestão democrática e como ocorreu o instituto da eleição direta para diretor escolar em Benevides/PA. O primeiro documento destacado no quadro 11 é a Lei Orgânica do Município (LOM) de Benevides, datada de 5 de abril de 1990. É a Lei de maior hierarquia no município. Foi elaborada em meio ao movimento de redemocratização do país e em sua estrutura estabeleceu quais as competências do Município e como está organizado.

Decorre da CF/1988 e das audiências públicas promovidas pela Câmara Municipal Constituinte. Assinam os vereadores João Batista Lopes Freire Filho, Izaíria Santa dos Anjos Cardoso Santos, Elvis Ribeiro da Silva, Expedito Oliveira de Castro, José Miranda de Oliveira, Josoel Soares Monteiro, Cláudio de França Solon, Antonio Barata da Silva e Manoel Machado da Silva (BENEVIDES (PA), 1990).

A LOM/1990 traz em seu conteúdo o princípio democrático para a educação municipal e no Art. 171 diz que:

¹⁰¹ Fonte: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=150635&search=para|santa-barbara-do-para>. Acesso em: 14 jun. 2016.

A Educação, enquanto direito de todos, é dever do Município e da sociedade e deve ser baseada **nos princípios da democracia**, da liberdade de expressão, da solidariedade e do respeito aos direitos humanos, visando constituir-se em instrumento do desenvolvimento da capacidade de elaboração e de reflexão crítica da realidade (BENEVIDES (PA), 1990, [s. p.]).

Estabelece no Art. 172, inciso VII o “Direito de organização autônoma dos diversos segmentos da comunidade escolar; [...]” (BENEVIDES (PA), [s. p.], 1990), bem como define que o Conselho Escolar é órgão colegiado e com funções de aconselhamento, controle e de avaliação do Sistema de Ensino, assim como faz referência às eleições diretas para a escolha do diretor escolar, conforme o Art. 174, inciso II, alínea “b” que diz:

II– os **Conselhos Escolares são órgãos de aconselhamento, controle, fiscalização e avaliação do Sistema de Ensino**, ao nível de cada estabelecimento escolar público ou naqueles que o Poder Público Municipal receba auxílio financeiro ou bolsas, ou constituindo-se crime de responsabilidade os atos que importem em embaraço ou impedimento de organização ou regular funcionamento desses colegiados observando o seguinte:

...

b) **Os Conselhos dirigirão o processo de eleição direta para Diretor e Vice-Diretor da Escola, ficando o Secretário Municipal de Educação obrigado a nomear os nomes indicados**, por delegação do Prefeito (BENEVIDES (PA), 1990, [s. p.], grifo nosso).

O texto da LOM/1990 define que a eleição direta como forma de provimento ao cargo/função de diretor escolar. Esse dispositivo é bem avançado em relação às demais leis dos municípios da RMB.

O segundo documento é o Plano Diretor (PD) de Benevides, disponível no *site* oficial¹⁰² da Prefeitura. O PD de Benevides está amparado pela Lei Municipal n. 1.031¹⁰³, de 11 de outubro de 2006. Foi elaborada pela Câmara dos Vereadores e sancionada pelo Prefeito Edimauro Ramos de Farias do Partido da República (PR) (BENEVIDES (PA), 2006).

Estabeleceu em seu Art. 87 que “A política de Educação tem por objetivo garantir a oferta adequada do ensino fundamental e da educação infantil observando os

¹⁰²O endereço eletrônico disponível em: <http://www.seidurb.pa.gov.br/pdm/benevides/PDM_%20BENEVIDES.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

¹⁰³Dispõe sobre o ordenamento territorial do município de Benevides, e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.sedurb.pa.gov.br/pdm/benevides/PDM_%20BENEVIDES.pdf>. Acesso em: 14 jun. de 2016.

princípios educativos da lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” ([s. p.]). O texto legal atribuiu ao gestor escolar a responsabilidade de fomentar o Conselho Escolar. Estabeleceu ainda no § 3º deste mesmo artigo que “A gestão escolar envidará esforços para fomentar os Conselhos Escolares como espaço de participação e de controle social” ([s. p.]). Já no Art. 89, estabeleceu que “A política de educação deve desenvolver as seguintes estratégias: [...] XIII– implantar o Conselho Municipal de Educação; [...]” ([s. p.]).

O PD de Benevides não definiu a forma de provimento do cargo de diretor, mas estabeleceu que o Conselho Escolar deva ser fomentado no âmbito da escola pelo gestor da escola. Compreende-se que ao deixar a critério do diretor da escola a responsabilidade de fomentar o Conselho Escolar, dever-se-ia mencionar o dever da Secretaria de Educação em fornecer as condições objetivas para a organização e funcionamento do Conselho na escola, como espaço para organização do material necessário.

O terceiro documento é o Plano Municipal de Educação (PME) de Benevides. A versão final da lei que ampara o PME foi aprovada após a realização de audiências públicas no auditório da Câmara Municipal dos Vereadores. Participaram das audiências públicas, os técnicos e professores da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e autoridades políticas (BENEVIDES (PA), 2015).

O PME/2015 de Benevides está amparado pela Lei Municipal n. 1.148, de 20 de março de 2015. Foi sancionada pelo Prefeito Ronie Rufino da Silva do PMDB. O PME/2015 de Benevides, com vigência para o decênio 2015-2024, estabeleceu em seu Art. 2º, inciso IV, a Gestão Democrática como uma das diretrizes da educação do município (BENEVIDES (PA), 2015). Estabeleceu também em seu Art. 7º, §2º que

A gestão do Sistema Municipal de Ensino do Município deverá estimular as ações de organismos colegiados normativos, de controle social, conselhos escolares e do Fórum de Educação para o acompanhamento local da consecução das metas e das ações estratégicas do PME [...] (BENEVIDES (PA), 2015, [s. p.]).

O texto mostra que estão previstas formas de acompanhamento permanente do PME/2015, por meio de colegiados escolares e do Fórum de Educação. Já o Art. 9º estabeleceu que “O Município deverá aprovar leis específicas ao seu Sistema de Ensino, disciplinando a gestão democrática da educação no âmbito de sua atuação no prazo de um ano, [...]” ([s. p.]). Todavia, o PME/2015 de Benevides, menciona no Art. 7º, §2º,

que a gestão do Sistema Municipal de Ensino (SME) deve responsabilizar-se pela condução do processo de elaboração de Lei que organiza a gestão democrática da educação, mas não deixa claro a que “órgão da gestão” está se referindo, se à Secretaria de Educação (SEMED) ou ao Conselho Municipal de Educação (CME). Entende-se que o CME poderia receber essa responsabilidade, visto que, em tese, é o Órgão normativo e fiscalizador do SME e poderia mobilizar o município para discutir e construir a referida lei.

O PME/2015 de Benevides estabeleceu ainda, na Meta 9, a Democratização das Ações Educacionais e estabelece “Estimular, [...], práticas de sensibilização e com o apoio de legislação municipal específica, a consolidação da gestão democrática nas redes de ensino público, respaldadas pelo exercício de decisões colegiadas [...]” ([s. p.]), como também “Estabelecer, até 2017, procedimento de acesso às funções de direção de escola que considere a comprovação de capacidade profissional, por meio de avaliação de conhecimento da área pedagógica” ([s. p.]). Com isso, foi estabelecida como Estratégia 9.1

Orientar a comunidade escolar, especialmente do ponto de vista legal, sob a **implantação do processo de eleição para gestor(a) de escolas públicas**, fincado na coordenação do processo eletivo sob responsabilidade do Conselho Escolar e a aplicação de provas de proficiência pedagógica pela SEMED (BENEVIDES (PA), 2015, [s. p.], grifo nosso).

A leitura da Estratégia 9.1 mostra que será um processo em dois momentos um eletivo e outro seletivo com aplicação de prova de proficiência. Contudo, considerando que todos os candidatos são do quadro funcional do Magistério e servidores efetivos, fica a dúvida, em que serão avaliados os profissionais do Magistério na proficiência pedagógica? Esse processo é contraditório, pois, as autoridades da SEMED esperam do diretor “habilidades e competências” específicas (BENEVIDES (PA), 2015).

Investido nessa função/cargo, concentra um poder que “lhe cabe como funcionário do Estado, que espera dele condutas administrativas nem sempre (ou quase nunca) coerentes com objetivos autenticamente educativos” (PARO, 2015, p. 43).

Em síntese, o PME/2015 de Benevides não evidencia como será o processo de elaboração da Lei que regerá a gestão democrática do município, nem mesmo como será fomentada a democratização das escolas. Evidentemente que o processo de democratização das escolas, do ensino, da educação no município deve ser implementado independentemente de lei municipal. É verdade, porém, que a CF/1988,

LDB/1996 e PME/2014 já respaldam essa prática nos municípios e estados. Portanto, o município pode exercer esse direito de definir esses fundamentos, deixando claras as responsabilidades do poder público nesse processo, daí a importância da lei. A participação dos setores que defendem uma educação para todos (movimentos sociais e de educadores, conselhos escolares etc.) devem tomar parte das discussões e decisões. Ressalta-se, porém, que a democratização da gestão jamais se dará, de fato, nem por decreto, nem por força de lei.

Corroborando com Paro (2016) vê-se que a democratização se constrói na prática social e, ainda que seja conduzida por princípios teóricos, somente se concretiza por atos e relações que se fazem no plano real, pautadas por relações não autoritárias. Assim sendo, a prática democrática deve ser exercitada. Portanto, como se vê, democracia não se faz por decreto ou por força de lei.

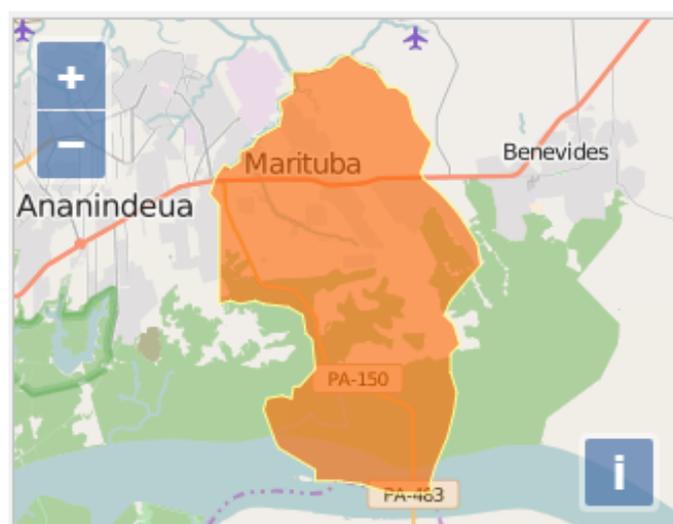
Dentre os municípios analisados, o ordenamento jurídico de Benevides concilia entre si a concepção de gestão, considerando as competências e habilidades técnicas do diretor da escola. Porém, precisam reconhecer que a atuação do diretor é um ato político e considerar somente as competências e habilidades técnicas não vão favorecer um ambiente democratizador.

Analisa-se, a seguir, o ordenamento jurídico do Município de Marituba/PA. Antes, porém, far-se-á um breve histórico do município. Marituba é originário da junção de dois vocábulos, o primeiro vem da árvore da família das Icacináceas denominada de Maris ou Umaris. O segundo vem de “Tuba” que se justificava pela designação de abundância, com a união dos dois “Maris em abundância”, originou o nome Marituba (MARITUBA (PA), 2015).

A cidade passou a ser considerada município a partir de 1994 por meio da LCE n. 5.857, de 22 de setembro de 1994. A lei publicada pelo DOE n. 27.808, de 23 de setembro de 1994, revela que foi desmembrado do município de Benevides, conforme seu Art. 1º, que diz: “Fica criado o Município de Marituba, com área desmembrada do Município de Benevides [...]” (MARITUBA (PA), 2015, p. 1).

É o município mais novo da RMB, passou quase cem anos como Vila pertencente ao Município de Santa Isabel do Pará. O mapa 6 mostra a desenho do Município de Marituba/PA.

Mapa 6 – Município de Marituba/PA.



Fonte: IBGE. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/U93>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

A área da unidade territorial de Marituba é de 103,343 km², possui população estimada para 2015 de 122.916 habitantes. O gentílico de Marituba é Maritubense. No quadro 12, estão discriminados o ordenamento jurídico do município.

Quadro 12 – Ordenamento Jurídico do município de Marituba/PA. Leis: LOM/2006-emenda. PD/2007. PCCR/2007. PME/2015. Lei que cria o SME/2012.

Tipo de documento	Amparo Legal	Estabelece
LOM	Marituba/PA, de 30 de dezembro de 1997. Alterada pela emenda n. 002, de 28 de dezembro de 2006.	Art.20, inc. II - assegurar a participação dos servidores públicos em colegiado. Art. 194, inc. VI (gestão democrática no ensino público, estabelecida na forma da lei); Art.196 assegura aos pais, professores, alunos e funcionários organizarem colegiado; e Art. 203 criar CME na forma da Lei.
PD	Lei Municipal n. 170, de 25 de maio de 2007.	Art. 20, inciso XXVIII. (implantar eleição para diretores das escolas, com a participação da comunidade, corpo docente e discente).
PCCR	Lei Municipal n. 189, de 30 de novembro de 2007.	O “professor, o titular de cargo de Carreira de Magistério Público Municipal, com funções de magistério” (Art. 1º, inc. III). As atividades de docência e de suporte direto à docência, aí incluídas as de administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional (Art. 1º, inc. IV). Art. 3º criação de um único cargo de Professor. Art. 6º concurso público, forma de ingresso. Funções gratificadas (diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico e de coordenação geral de ensino). Art. 37, §4º (exercício das funções gratificadas é

Tipo de documento	Amparo Legal	Estabelece
		reservado aos professores – 2 anos de docência). Contradiz o PME que diz 3 anos. Todos os cargos técnicos pedagógicos foram transformados em professor (Lei n. 038, 6 de abril de 1998).
PME	Lei Municipal n. 311, de 24 de junho de 2015.	Meta 19. Assegurar em dois anos a efetivação da gestão democrática. O item 1, fortalecimento do CE. O item 2 formação continuada ao CE; item 4- estímulo à criação de grêmios e similares; item 6 estimular instituição e fortalecimento dos CE; e item 9 garantir eleições diretas para diretores escolares.
Lei que cria o SME	Lei Municipal n. 270, de 12 de março de 2012.	Art. 3º, inciso VIII (princípio de gestão democrática), Seção III em seu Art. 16 (assegura gestão democrática), incisos II e VII (gestão da escola é do diretor e do CE), §1º e §2º (eleição direta).

Fonte: Elaborado pela autora. Visita realizada no dia 28 de maio e o retorno no dia 2 de junho de 2016.

O primeiro documento do quadro 12 é a Lei Orgânica do Município (LOM) de Marituba. É a principal lei municipal, considerando que sua importância está para o município como a Constituição está para a União. A Lei Municipal n. 189, de 30 de novembro de 1997, foi alterada pela emenda n. 002, de 28 de dezembro de 2006. O processo de elaboração envolveu parlamentares constituídos em comissão específica da Câmara Municipal de Marituba (CMM). Foi assinado, à época, pelos vereadores: Elivan Campos Faustino (Presidente), Edilson Paes Alves (1º secretário), José Corrêa de Brito Filho (2º secretário CMM) (MARITUBA (PA), 2006).

A atualização LOM/2006 de Marituba declarou os princípios fundamentais, os direitos individuais e coletivos, reforça a soberania popular, revelou como o município é organizado e administrado. O Art. 2º, inciso II, assegurou a participação dos servidores públicos em colegiados. O Art. 196 diz que “é assegurado aos pais, professores, alunos e funcionários, organizarem-se através de associações, grêmios e outras formas de organização [...]” (p. 55). O Parágrafo único, desse mesmo artigo, definiu que “será responsabilizada a autoridade educacional de embaraçar ou impedir a organização ou o funcionamento das entidades [...]” (p. 55). Portanto, conforme as determinações declaradas na LOM/2006, dessa forma, caberá à autoridade educacional (Poder Executivo) favorecer a organização desses órgãos representativos na escola.

Na mesma direção, o Art. 194, inciso VI, confirmou como um dos princípios da educação é a gestão democrática, sendo que ela deverá ser estabelecida na forma de lei. Esse dispositivo está em consonância às determinações da CF/1988, da LDB/1996 e do

PNE/2014. O Art. 202 determinou que as escolas tenham em sua estrutura um Conselho Escolar com definições deliberativas e consultivas, que trabalhe articulado com os serviços de supervisão escolar, orientação educacional e psicológica para “garantir uma educação global e qualitativa” (p. 55). O Art. 203 determinou ainda que o CME a ser criado por lei deverá ter caráter normativo e consultivo da educação do município. Em termos legais, a comunidade escolar tem esse respaldo para exigir o funcionamento de instâncias representativas no âmbito escolar.

Para Riscal (2016), o Conselho Escolar passa a configurar, no Estado brasileiro, depois dos governos militares, no âmbito da escola, o espaço que favorece a participação da comunidade na gestão. O fato da LOM/2006 de Marituba prever esse dispositivo, garante, em tese, a implementação desse colegiado. Todavia, o fato de estar escrito na letra da lei, não garante sua efetividade nem mesmo o processo de democratização da escola.

O segundo documento é o Plano Diretor (PD) do município de Marituba. É um instrumento fundamental da política de desenvolvimento e expansão urbana, chamado de Plano Diretor Participativo. Foi elaborado pela Câmara Municipal e está expresso na forma de Lei Municipal n. 170, de 25 de maio de 2007, sancionada juntamente com as emendas de autoria do Poder Executivo. Foi assinada pelo Prefeito Antônio Armando Amaral de Castro do PMDB.

O PD/2007 faz referência aos princípios, definições, desenvolvimento econômico e social. A lei dispõe sobre a gestão democrática da cidade, como também definiu em seu Art. 20, inciso XXVIII “implantar a eleição para diretores de escolas, com a participação da comunidade, corpo técnico e discente” (MARITUBA (PA), 2007, [s. p.]).

Em resumo, o município de Marituba, por meio da emenda a LOM/2006, determinou a gestão democrática como princípio da educação e o PD/2007 estabeleceu a eleição como forma de provimento ao cargo/função de diretor escolar.

O terceiro documento é o PCCR de Marituba. É uma Lei Municipal n. 189, de 30 de novembro de 2007. Foi aprovada pela CMM e sancionada pelo Prefeito reeleito Antônio Armando Amaral de Castro do PMDB.

O PCCR/2007 de Marituba declara no Art. 1º, inciso III que: o “professor, o titular de cargo de Carreira de Magistério Público Municipal, com funções de magistério” e, no inciso IV, diz que assumem “as atividades de docência e de suporte

direto à docência, aí incluídas as de administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional” (MARITUBA (PA), 2007, [s. p.]). Já o Art. 3º determinou que os cargos integrantes do quadro do Magistério Público Municipal têm nomenclatura única de “Professor” para todas as funções de magistério (MARITUBA (PA), 2007). Isso significa que no município não há diferença entre cargo técnico pedagógico ou docente, todos são essas atividades docentes.

O texto legal ainda reforçou no Art. 6º que o provimento do cargo da Carreira de Magistério Público Municipal “dar-se-á mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, desde que atendidas a exigência de formação e habilitação mínimas” (MARITUBA (PA), 2007, [s. p.]).

O PCCR/2007 definiu que a direção e a vice-direção são funções gratificadas e, conforme o Art. 37, correspondem a 40 horas semanais, acrescidos de percentual definido de acordo com o aporte da escola. Definiu ainda, no §4º, que o exercício das funções gratificadas de direção e vice-direção está reservado aos integrantes da Carreira do Magistério Público Municipal com no mínimo dois anos de experiência docente (MARITUBA (PA), 2007).

O quarto documento é o Plano Municipal de Educação (PME) de Marituba, elaborado em 2015, na data limite estabelecida pelo MEC, período em que foram elaborados os PMEs dos municípios de Belém, Ananindeua e Benevides. Marituba já tinha elaborado um PME aprovado para o decênio 2009 a 2019. Foi adaptado, tanto na forma como no conteúdo para atender às exigências do atual PNE/2014.

A Lei Municipal n. 311, de 24 de junho de 2015, ampara o PME/2015 de Marituba. É uma lei Municipal de grande importância, porque apresenta estudo que diagnostica a educação para que sejam previstos Metas e Estratégias educativas que deverão ser cumpridas dentro do prazo de sua vigência. O PME/2015 foi aprovado para o decênio de 2015 a 2025, sendo revogado o PME anterior.

O PME/2015 de Marituba foi elaborado por comissão municipal que apresentou o documento base a ser apreciado em audiência pública. O evento foi coordenado pela SEMED. Participaram do evento educativo, setores da Prefeitura: Procuradoria Geral, Câmara dos Vereadores, Ministério Público, Sindicato dos professores e trabalhadores da educação. A comissão foi convocada em caráter emergencial para os trabalhos relacionados à revisão e adequação do PME para que ficasse de acordo com o

PNE/2014 e para atender o prazo limite estabelecido pelo MEC (MARITUBA (PA), 2015).

Sua sistematização partiu do documento base e foi submetida às discussões em eventos educativos ocorridos nos anos de 2010 e 2014. Nesse período, aconteceram os CONAEs, sendo procedidas as Conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distritais (MARITUBA (PA), 2015). Mesmo com o número significativo de eventos educativos, o texto elaborado no PME/2015 de Marituba é muito similar ao PNE/2014, principalmente o texto da Meta 19, que é quase uma transcrição do documento nacional (MARITUBA (PA), 2015).

O PME/2015 definiu na Meta 19 assegurar a efetivação da gestão democrática da educação, associando o critério técnico de mérito e desempenho à condução pública à comunidade, no âmbito da escola, estabelecendo-se o prazo de dois anos, exatamente como o PNE/2014 (MARITUBA (PA), 2015).

Para o cumprimento dessa Meta, a Estratégia 1 proclamou “Fortalecer e ampliar a função dos conselhos escolares” (MARITUBA (PA), 2015, p. 96) para aplicação dos recursos. Anunciou também, na Estratégia 4, “estimular [...] a constituição e o fortalecimento dos grêmios estudantis e associações de pais, [...] inclusive, espaços adequados para a sua articulação orgânica com os conselhos escolares [...]” (MARITUBA (PA), 2015, p. 96). Apregou ainda na Estratégia 9 a necessidade de:

Garantir a eleição direta para diretores das escolas municipais até o 5º ano de vigência do PME, sem lista tríplice, e que os candidatos sejam pedagogos ou licenciados plenos com especialização em gestão escolar e que atuem na educação municipal a mais de 03 (três) anos de efetivo trabalho na rede. O mandato terá duração de 02 (dois) anos e recondução por somente mais 01 (um) ano de mandato, apresentado Plano de trabalho a comunidade escolar (MARITUBA (PA), 2015, p. 96).

Essa Estratégia 9 deverá ser cumprida até o ano 2020. O diretor deve ser efetivo, ter experiência na rede de pelo menos três anos. Nesse prazo, o profissional cumpre estágio probatório e só então poderá candidatar-se a diretor escolar. A determinação de três anos de experiência está incompatível com o que determina no PCCR/2007 em seu Art. 37, § 4º que estabelece dois anos de experiência docente (MARITUBA (PA), 2007). Essas incompatibilidades nas leis enfraquecem as regras, confundem e prejudicam as ações no âmbito das escolas.

O quinto documento é a Lei Municipal n. 270, de março de 2012, que instituiu o Sistema Municipal de Ensino (SME) em conformidade com o Art. 211 da CF/1988, §2º,

do Art. 6º, artigos 11, 14, 15 e 18 da LDB/1996 e artigos 199, 200 e 201 da LOM/2007. Foi aprovada pelo CMM pelo vereador Paulo Sérgio Santa Cruz Rodrigues do Couto – Presidente do CMM. Foi sancionada pelo Prefeito Jesus Bertoldo Rodrigues do Couto do Partido Popular Socialista (PPS) (MARITUBA (PA), 2012).

A Lei do Sistema/2012, em seu Art. 16, determina que “Fica assegurada a gestão democrática do ensino público na educação básica [...]” (MARITUBA (PA), 2012, [s. p.]) com base nos seguintes princípios “[...] II– participação da comunidade escolar e local nos conselhos escolares ou equivalentes; [...] gestão das unidades escolares será exercida pela direção e conselho escolar, com o propósito de garantir a qualidade social da educação no município” (MARITUBA (PA), 2012, [s. p.]). Ainda prevê no §1º:

As unidades municipais de ensino contam com sua estrutura e organização com o conselho escolar (órgão colegiado) de que participam o gestor escolar, os representantes da comunidade escolar e local, cujas diretrizes gerais serão estabelecidas em normatização específica pelo COMEM, mediante processo prévio de ampla discussão em consonância com o regimento da escola. (MARITUBA (PA), 2012, [s. p.]).

Além do amparo ao Colegiado escolar, prevê, no §2º, que a escolha do diretor ocorrerá por meio de eleição direta, em que participam servidores efetivos, “mediante critérios de competência técnica para o exercício da função [...]” (MARITUBA (PA), 2012, [s. p.]). Para isso, o CME deve normatizar sobre a matéria em consonância com o PME/2015. O CME de Marituba, até a data da visita acadêmica, não havia baixado norma que efetivamente regulamentasse as eleições diretas para diretor escolar (MARITUBA (PA), 2012).

Analisa-se, a seguir, os documentos do município de Santa Bárbara do Pará, ressalta-se que foram analisadas a LOM, o Projeto de Lei que aprova o PD e o PME. O município não criou seu Sistema Municipal de Ensino (SME). Portanto, poderá adotar as eleições diretas para diretor escolar amparado na legislação Estadual. A Lei Estadual n. 7.855, de 12 de maio de 2014, instituiu e disciplinou o processo de eleição direta para Diretor e Vice-Diretor de unidade escolar da Rede Estadual de ensino. A referida Lei foi analisada na Seção 3, item 3.3, nas páginas 144 a 151.

Primeiramente abordou-se um pouco da história do município de Santa Bárbara do Pará. Antes de ser município, em 1938, foi criado o Distrito denominado Araci e vinculado ao município de Santa Isabel do Pará, pelo Decreto-Lei Estadual n. 2.972, de 31 de março de 1938. No mesmo ano, já por meio do Decreto-Lei Estadual n. 3.131, de

31 de outubro, passou a ser nominado de Engenho de Araci e passou a integrar o município de Belém, Estado do Pará.

No ano de 1943, por meio do Decreto-Lei Estadual, n. 4.505, de 30 de dezembro, junto aos distritos de Ananindeua e Benfica, foram desmembrados do município de Belém e formam o novo município de Ananindeua.

Em 1961, por meio da Lei Estadual n. 2.460, de 29 de dezembro, foi transformado em distrito, passou a ser denominado Santa Bárbara e a pertencer ao município de Benevides. Em 1991, passou a ter *status* de município por meio da Lei Estadual n. 5.693, de 13 de dezembro com o nome Santa Bárbara do Pará. Geograficamente delimitado numa área de 278,154 km², sendo composta por unidades menores/comunidades (IBGE). O mapa 7 retrata a representação do município de Santa Bárbara do Pará.

Mapa 7 – Santa Bárbara do Pará.



Fonte: IBGE/2016. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/692>. Acesso em 14 jun. 2016.

A população é de 19.645 habitantes, de acordo com dados estimados pelo IBGE para 2015. O gentílico de Santa Bárbara do Pará é Santa-barbarenses. Seu ordenamento jurídico do município está demonstrado no quadro 13.

Quadro 13 – Ordenamento Jurídico do município de Santa Bárbara do Pará. Leis: LOM/2012. PL que aprova o PD/2006 (cedida a versão em tramitação). PME/2015.

Tipo de documento	Amparo Legal	Estabelece
LOM	Santa Bárbara/PA, 14 de junho de 2012.	Artigos 163 e 166, inc. III, alínea “b”.
PD	Projeto de lei do plano diretor municipal Lei complementar n. 003, de 21 de setembro de 2006.	Documento disponibilizado. Art. 17.
PME	Lei n. 187, de 19 de junho de 2015. (aprova as alterações para atender o Art. 8º da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014).	Art. 2º, § único, Meta 19, Estratégia 19.1, 19.2, 19.7 e 19.10.

Fonte: Elaborado pela autora. Visita realizada no dia 19 de maio de 2016.

Santa Bárbara do Pará não criou, na forma de lei, seu Sistema de Ensino. Assim o município está submetido ao Sistema Estadual de Ensino (SEE). Isso implica no processo de Credenciamento das Entidades Mantenedoras que ofertam educação no município, como também os processos de Autorização de Funcionamento das escolas municipais públicas e privadas, sendo o Conselho Estadual de Educação (CEE) o responsável legal em baixar os atos autorizativos para todas as escolas do município.

A Secretaria de Educação e a Prefeitura de Santa Bárbara do Pará disponibilizaram a LOM/2012, o Projeto de Lei que ampara o Plano Diretor (PD) que está em tramitação na Câmara Municipal e o PME/2015 para análise nesse estudo.

A LOM de Santa Bárbara do Pará, datada de 14 de junho de 2012, é a lei maior do município e foi elaborada por vereadores constituintes da Câmara Municipal, são eles: Paulo Sérgio Mescouto Sahabo (Presidente), Elizeu Gomes de Avíz (1º Secretário) e José Irineu da Silva Cordeiro (2º Secretário) (SANTA BÁRBARA DO PARÁ (PA), 2012).

É um documento recente e estabeleceu em seu Art. 166 que o município deverá organizar seu Sistema Municipal de Ensino (SME) determinando o Conselho Municipal de Educação (CME) como órgão normativo da SME. No entanto, embora prevista sua criação na forma da Lei, tanto o SME como o CME não foram criados até a data em que visitei o município, dia 19 de maio de 2016, segundo informações da Secretaria de Educação (SANTA BÁRBARA DO PARÁ (PA), 2012).

A LOM/2012 de Santa Bárbara do Pará instituiu em seu Art. 166, no inciso III, na alínea “b”, os critérios para a escolha do diretor escolar e diz:

Fica o **Poder Executivo, obrigado a nomear o Diretor da Escola** dentre os integrantes de **lista tríplice encaminhada pelo Conselho Escolar**, conforme o disposto no artigo 278, § 3º, inciso III, alínea b da Constituição Estadual (SANTA BÁRBARA DO PARÁ (PA), 2012, p. 1).

A LOM/2012 estabeleceu que o Poder Executivo indica o diretor das escolas a partir da lista tríplice encaminhada pelo Conselho Escolar. A LOM de Santa Bárbara do Pará, embora indique no seu Art. 163 que a educação é um direito de todos e um dever do Município e da sociedade, “deve ser baseada nos princípios da democracia, da liberdade de expressão, da solidariedade e do respeito aos direitos humanos [...]” (p. 24), estabelecendo a escolha do diretor como exclusividade do Poder Executivo. Essa forma de escolha não tem sintonia com o princípio democrático e muito menos conta com a participação ativa da comunidade escolar.

O segundo documento é o Projeto de Lei (PL) que aprova o Plano Diretor Municipal n. 003, de 21 de setembro de 2006. Esse documento está tramitando na Câmara Municipal dos Vereadores e até a data da visita acadêmica realizada em 19 de maio de 2016 não foi aprovada. O texto do PL/2006 dispõe no Art. 17:

A política educacional visa reduzir o *déficit* educacional básico do município, observados:

- I- o acesso da população aos serviços de ensino de qualidade;
- II- a criação de programas contra o analfabetismo;
- III- qualificação profissional para o mercado de trabalho;
- IV- o acesso à educação aos portadores de necessidades especiais assegurando a inclusão;
- V- a inclusão digital nas escolas públicas municipais;
- VI- a inserção do acompanhamento psicossocial para as escolas públicas municipais (SANTA BÁRBARA DO PARÁ (PA), 2006, [s. p.]).

A observância do artigo mostra que o Projeto de Lei (PD) de 2006, embora tenha previsto a implantação de uma “política educacional” para a educação no município não estabeleceu quais os princípios educativos que devem ampará-la. Por exemplo, não se refere à Gestão Democrática como princípio educativo e não se refere à forma de provimento do diretor da escola. É fato que o texto em tramitação poderá ou não receber acréscimos nessa perspectiva.

O terceiro documento é o Plano Municipal de Educação (PME) de Santa Bárbara do Pará. É a Lei n. 187, de 19 de junho de 2015 que dispõe sobre as alterações do PME aprovado pela Lei n. 154, de 07 de dezembro de 2012. Foi sancionada pelo Prefeito

Ciro Souza Góes do Partido Social Democrático (PSD) (SANTA BÁRBARA DO PARÁ (PA), 2015).

Assim como em Marituba, Santa Bárbara do Pará alterou o PME anterior para adequá-lo ao novo PNE/2014. Contudo, não alterou o prazo de vigência que permaneceu para o decênio 2012 a 2022, conforme o Parágrafo único do Art. 2º (SANTA BÁRBARA DO PARÁ (PA), 2015).

Em relação às Metas, destaco a 19. Ela diz que o município deve

Assegurar condições, **no prazo de 2 (dois) anos**, para a **efetivação da gestão democrática da educação**, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (SANTA BÁRBARA DO PARÁ (PA), 2015, p. 58).

A Estratégia vinculada à Meta 19, que trata da necessidade do município em manter o critério de formação em nível superior para atuação de docentes na função de diretor, é a 19.1 que diz:

[...] manter critérios de formação em curso de Licenciatura Plena (Área de Educação) ou curso de pós-graduação em Educação lato *sensu* para os professores atuarem na direção dos estabelecimentos de ensino da rede municipal (SANTA BÁRBARA DO PARÁ (PA), 2015, p. 58).

As Estratégias 19.2 e 19.7 revelam o interesse do município em fortalecer os Conselhos Escolares, pois intencionam:

19.2) **fortalecer a atuação do Conselho Escolar** a fim de estimular as unidades de ensino a integrar em suas ações o princípio da participação, envolvendo a comunidade escolar e garantindo a gestão democrática;

...

19.7) **estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares** e como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive **por meio de programas de formação de conselheiros**, assegurando-se condições de funcionamento autônomo; (SANTA BÁRBARA DO PARÁ (PA), 2015, p. 59, grifo nosso).

Com destaque para a Estratégia 19.10, que revela o interesse em desenvolver formação de diretores e gestores escolares,

...

19.10) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (SANTA BÁRBARA DO PARÁ (PA), 2015, p. 59).

Não foi possível identificar se a Meta 19 e suas Estratégias foram executadas até o ano de 2014, já que não fazia parte dos objetivos desse estudo. O município não revogou o dispositivo da LOM/2012 que trata da indicação do diretor de escola. Como o PME/2015 definiu a gestão democrática e a participação da comunidade escolar na escolha de seu diretor ambas são incompatíveis.

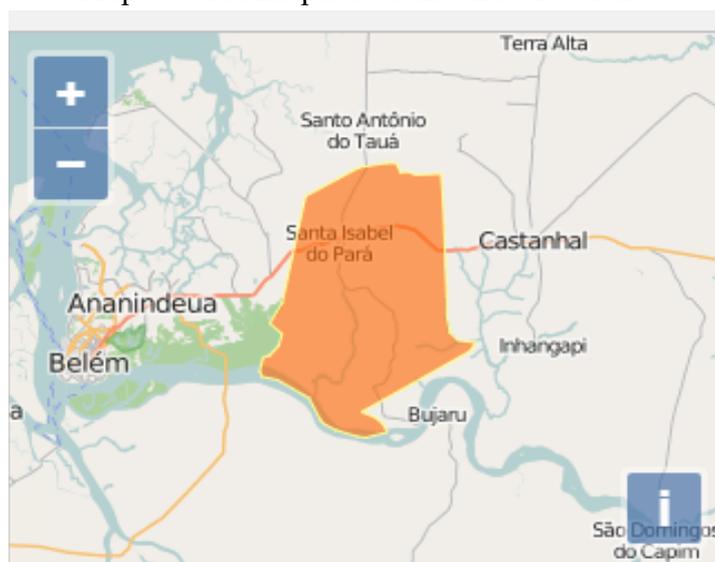
Após análises dos documentos, afirma-se que o município, até a data de visita, não criou nem instalou o SME, nem o CME, ou seja, não possui Órgão normativo que baixe leis complementares ao seu Sistema de Ensino. Também não instituiu as eleições diretas como provimento ao cargo/função de diretor escolar. Portanto, as leis analisadas mostraram que a única forma de provimento para diretor escolar é a indicação, embora, o PME/2015 tenha avançado na perspectiva de definir como metas e estratégias o fortalecimento e a formação do Conselho Escolar, da formação inicial em nível superior e a formação continuada do diretor escolar.

4.3 O INSTITUTO DAS ELEIÇÕES DIRETAS NA LEGISLAÇÃO DE SANTA ISABEL DO PARÁ E CASTANHAL

Nesse item, tratou-se do ordenamento jurídico dos Municípios de Santa Isabel do Pará e Castanhil identificando como estabeleceram em sua legislação a gestão democrática e os provimentos ao cargo/função de diretor escolar. Foi apresentado um breve histórico de cada município, iniciando por Santa Isabel do Pará.

O Decreto-lei Estadual n. 4.505, de 30 de dezembro de 1943, estabeleceu a mudança do nome do município chamado de Santa Isabel que passou a denominar-se João Coelho. Em divisão territorial datada de 1950, o município foi constituído por três distritos: João Coelho, Americano e Caraparu, assim permanecendo até 1960. Por meio da Lei Estadual n. 2.160, de 10 de janeiro de 1961, o município de João Coelho voltou a se chamar Santa Isabel, desta vez acrescentando-se as palavras “do Pará” ao final do nome (IBGE/2016). O gentílico de Santa Isabel do Pará é Isabelense. O mapa 8 apresenta a imagem do Município de Santa Isabel do Pará.

Mapa 8 – Município de Santa Isabel do Pará.



Fonte: IBGE/2016. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/MHA>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

A área da unidade territorial de Santa Isabel do Pará é de 717,662 km², possui população estimada de 66.490 habitantes para 2015. Seu ordenamento jurídico está demonstrado no quadro 14. Ressalta-se como está configurada a gestão democrática articulando com as formas de provimento ao cargo/função de diretor escolar.

Quadro 14 – Ordenamento Jurídico do município de Santa Isabel do Pará. Leis: LOM/1990. PD/2006. PME/2015. Lei do SME/2007.

Tipo de documento	Amparo Legal	Estabelece
LOM	Santa Isabel do Pará, 3 de abril de 1990. Santa Isabel do Pará, 6 de dezembro de 1990.	Art. 176, §5º eleição e lista dupla (LOM/1990a). Art. 184 prevê a composição, o funcionamento e as atribuições do CME (LOM/1990a e LOM/1990b). Art. 186, inc. VI define a gestão democrática como princípio do ensino (LOM/1990a e LOM/1990b).
PD	Lei Municipal n. 071, de 5 de outubro de 2006.	Art. 39 (diretrizes da política da educação: incisos IV, V), Art. 40 (estratégias da política: incisos VI, VII, XIX).
PME	Lei n. 304, de 17 de junho de 2015	Meta 19, Estratégias 19.4, 19.8, 19.13, 19.16.
SME	Lei Municipal n. 106, de 22 de maio de 2007.	Art. 3º, inc. VIII, Art. 25, inc. I e II; Art. 26, §1º, §2º, alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “e”..

Fonte: Elaborado pela autora. Visita realizada no dia 18 de maio e o retorno no dia 2 de junho de 2016 e 5 de janeiro de 2017.

O primeiro documento do quadro 14 é a Lei Orgânica do Município (LOM) de Santa Isabel do Pará. A LOM/1990 de Santa Isabel do Pará é o documento com maior grau de importância no município. Sua elaboração foi influenciada pelo movimento de

redemocratização do país, já que traz alguns parâmetros e dispositivos que conciliam com as lutas do movimento constituinte. Identificou-se que o município tem duas LOM uma assinada em 3 de abril de 1990 e outra em 6 de dezembro de 1990. A primeira foi aprovada pelos vereadores Itamar Fernandes Ribeiro (Presidente da Câmara Municipal Constituinte), Francisco Dantas de Souza (1º Secretário Constituinte), José Angácio Costa (2º Secretário Constituinte e Relator Geral), e o vereador Gilberto Pessoa (Presidente da Comissão de Sistematização) (SANTA ISABEL DO PARÁ(PA), 1990a). A segunda aprovada pelos vereadores: Benedito Aparecido Maciel (Presidente), Vicente Capassi (Vice-presidente), Blegídio Vieira de Miranda (1º Secretário), Paulo César do Espírito Santo (2º Secretário) (SANTA ISABEL DO PARÁ(PA), 1990b).

Contudo, a primeira versão definiu dispositivos com características autoritárias herdadas do militarismo como identificado no Art. 176, §5º que define como deve ser a escolha do diretor da escola:

a escolha de diretor(a) das escolas municipais deverá ser feita através de eleição entre as professoras da escola, obedecendo-se a prioridade por qualificação, em votação efetuada pelos funcionários da escola e participação dos pais dos alunos com mais de 12 (doze) anos de idade nas escolas com mais de 4 (quatro) turmas, sendo os dois nomes mais votados, submetidos à decisão do Secretário Municipal de Educação (SANTA ISABEL DO PARÁ (PA), 1990a, p. 52).

Embora defina que o voto é da comunidade escolar, não é ela quem escolhe seu diretor, já que ao final do pleito o Conselho Escolar encaminha a relação dos dois candidatos mais votados, cabendo à escolha ao Secretário de Educação (Poder Executivo). O dispositivo ainda deixa claro que somente as escolas com mais de quatro turmas poderão realizar eleição. Há um movimento contraditório, pois, ao ocorrer a eleição e a indicação, as duas formas juntas não combinam entre si, pois uma anula a outra.

Já a segunda versão da LOM/1990b aprovada em 6 de dezembro retirou o § 5º, deixou o Art. 186, os princípios do ensino, apontando no inciso VI, do mesmo artigo, o princípio da “gestão democrática do ensino, garantida a participação de representantes da comunidade; [...]” (SANTA ISABEL DO PARÁ (PA), 1990b, p. 55). A LOM/1990b de Santa Isabel do Pará declara, no Art. 184, a composição, o funcionamento e as atribuições do Conselho Municipal de Educação (CME) (SANTA ISABEL DO PARÁ(PA), 1990b, p. 55). O CME é um órgão que tradicionalmente recebe atribuição de normatizar e fiscalizar o

Sistema Municipal de Ensino (SME), em tese; a LOM/1990b ampara a lógica de democratização dos espaços da escola, mas contraditoriamente estabelece a indicação do diretor escolar por parte do Secretário de Educação como mencionado. Essa contradição reforça a incongruência da lei municipal.

Em resumo, tais dispositivos, contraditoriamente, confirmam o real interesse de impedir a participação ampliada e mais democrática da comunidade escolar. Corroborando com Paro (2016), se há virtude na indicação como modalidade de provimento é o fato de que sendo uma forma antidemocrática de escolha, a própria comunidade pode reconhecer e confirmar tal condição. Ratifico, porém, que a eleição seguida da indicação me parece uma forma de embaçar a comunidade escolar, quando ela acredita que participou de alguma forma do processo de escolha do diretor da escola.

O segundo documento é o Plano Diretor (PD) de Santa Isabel do Pará. Amparada pela Lei Municipal n. 071, de 5 de outubro de 2006, foi elaborada pela Câmara Municipal e sancionada, no Palácio Municipal Noé de Carvalho, pelo Prefeito Carlos Mário de Brito Kato do PMDB (SANTA ISABEL DO PARÁ (PA), 2006).

O documento prevê a política de desenvolvimento municipal, a estrutura e ordenamento territorial, os instrumentos do Plano Diretor participativo e a gestão democrática do Plano. Os incisos IV e V, do Art. 39, revelam respectivamente “o incentivo à participação da comunidade no processo educacional” e a “intensificação da participação da sociedade organizada (Conselhos Escolares, ONGs) em nível de decisão no processo educacional” (SANTA ISABEL DO PARÁ (PA), 2006, p. 27). No Art. 40, nos incisos VI e VII, diz, respectivamente, “reestruturar os conselhos escolares, como também o Conselho do Fundef, Conselho Municipal de Educação e Conselho de Alimentação (CAE) [...]” (SANTA ISABEL DO PARÁ (PA), 2006, p. 27) e “implementar os programas de capacitação de diretores, coordenadores pedagógicos, secretários escolares e pessoal de apoio das unidades escolares; [...]” (SANTA ISABEL DO PARÁ (PA), 2006, p. 27). O inciso XIX, do mesmo artigo, anuncia a criação do “[...] sistema e um plano educacional do Município, com a participação da comunidade no seu funcionamento” (SANTA ISABEL DO PARÁ (PA), 2006, p. 28).

Tais dispositivos do PD/2006 de Santa Isabel do Pará não prevê a forma de provimento ao cargo/função de diretor da escola, mas estabelece diretrizes educacionais e formas de participação da comunidade escolar nas decisões da escola.

O terceiro documento de Santa Isabel do Pará é o PME, que foi elaborado em 2007, a partir da organização da comissão representada pelas entidades: 11ª Unidade Regional de Educação, Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho Municipal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CMFUNDEB), Sindicato dos Funcionários Públicos de Santa Isabel do Pará (SIFUMSIPA) e Sociedade Civil. Após a criação da comissão interinstitucional foi realizada nos dias 19 e 20 a I Conferência Municipal de Educação, intitulada “Educação se faz com gestão compartilhada”, cuja finalidade era a construção do texto preliminar do PME. A II Conferência Municipal de Educação foi realizada no ano de 2009. Ambas as conferências resultaram no primeiro PME de Santa Isabel do Pará, aprovado para o decênio 2010-2019 (SANTA ISABEL (PA), 2015).

O texto resultante das conferências foi analisado pela Câmara dos Vereadores que definiu e elaborou a versão final do PME do município. Está amparada pela Lei n. 204, de 20 de abril de 2010 para o decênio de 2010-2019. As alterações ocorridas em 2015 corresponderam às determinações no PNE/2014 e estão amparadas pela Lei Municipal n. 304, de 17 de junho de 2015. Mesmo com as alterações, o prazo de vigência não foi alterado (SANTA ISABEL (PA), 2015).

As alterações ocorridas no texto atual incluem a Meta 19, que anunciou assegurar (tal qual o PNE/2014) em um prazo de dois anos, a efetivação da gestão democrática da educação, recorrendo ao critério de mérito e desempenho ao diretor escolhido. Apregoa na Estratégia 19.4 “Garantir a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares ou colegiados escolares [...] assegurando condições de funcionamento autônomo, durante a vigência do PME” (SANTA ISABEL (PA), 2015, p. 77). Divulga na Estratégia 19.8 “Fortalecer o Conselho Municipal de Educação como instrumento de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional” (SANTA ISABEL (PA), 2015, p. 77). Proclama na Estratégia 19.13 “Garantir a criação, formação e fortalecimento dos grêmios estudantis e Conselhos de Classe” (SANTA ISABEL (PA), 2015, p. 78). Nessa mesma direção, o PME/2015 de Santa Isabel do Pará anuncia na Estratégia 19.16 “Garantir, por meio de eleição direta, a escolha da direção da escola” (SANTA ISABEL (PA), 2015, p. 78). Contudo, sem que haja alterações das leis de maior hierarquia no município, os gestores podem dar continuidade no procedimento definido na LOM/1990 e no PD/2006.

O município de Santa Isabel do Pará por meio da Câmara Municipal de Santa Isabel do Pará criou o SME, amparado pela Lei Municipal n. 106, de 22 de maio de 2007 que é o quarto documento a ser analisado nesse trabalho. No texto dessa lei, o Art. 3º define os princípios do ensino, estabelecendo no inciso VIII a gestão democrática como um deles.

Já o Art. 25, inc. I, confirma a mesma lógica de eleição para diretor escolar estabelecida pela LOM/1990, ou seja, tem como critério o professor com maior qualificação e a votação da comunidade escolar maior de 12 anos. Contudo, é o Secretário de Educação que escolhe, por meio de lista dupla, encaminhada pelo Conselho Escolar, quem vai dirigir a escola. O inc. II, do mesmo artigo, define que será o Secretário de Educação que definirá quais escolas participarão das eleições para diretor e vice-diretor escolar. Essa definição dependerá do espaço físico e do número de matriculados. Todavia não esclarece essas características. Anuncia ainda no *caput* do Art. 25 que a função primordial do diretor é a “construção e execução da proposta pedagógica [...]” (SANTA ISABEL (PA), 1990, p. 16). A construção e execução do PPP pode ser uma prática democrática, desde que envolva a comunidade escolar nas discussões e na tomada de decisão. Porém, contraditoriamente, a comunidade escolar decide as demandas educativas, mas não pode escolher quem pode assumir a direção da escola.

O Art. 26 da Lei do SME de Santa Isabel do Pará vai anunciar que é competência do Conselho Escolar encaminhar o nome do diretor que o Poder Executivo escolheu para dirigir a escola para fins de nomeação. O § 1º, do mesmo artigo, define a vigência do mandato por um período de dois anos, podendo ser reeleito por igual período. O § 2º estabelece nas alíneas “a” que deve ser um Pedagogo e, dependendo da carência de profissionais formados nessa área, poderá ser aberta para outra licenciatura; “b” ser efetivo do quadro; “c” tiver no mínimo dois anos de experiência de magistério; “d” pertencer prioritariamente à comunidade próximo à escola; e “e” apresente uma proposta de gestão. O dispositivo anuncia esses requisitos que devem ser obedecidos pelo Poder Público (SANTA ISABEL (PA), 1990).

Em resumo, a LOM/1990 e o PD/2006 estão incompatíveis com o que é anunciado no PME/2015 de Santa Isabel do Pará, e, por força hierárquica, enquanto não se altera a lei maior, abre-se a possibilidade dos governos realizarem ou não as eleições

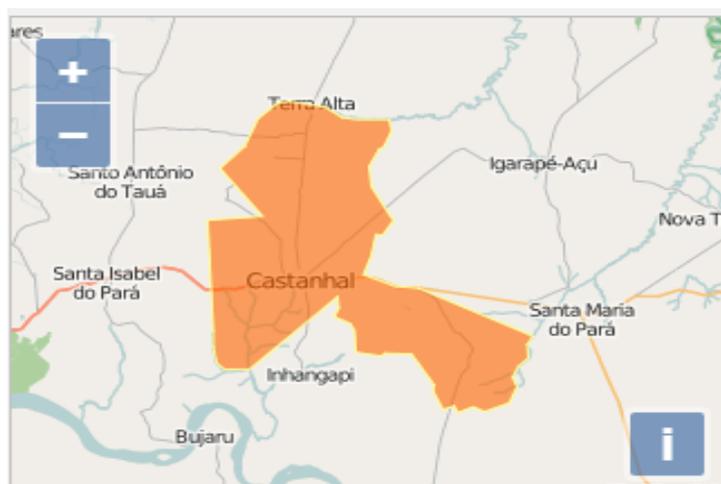
diretas para diretor escolar que foram instituídas tal como está estabelecida no PME/2015.

A incongruência entre as leis permanece. A LOM/1990, embora preveja a eleição, revela que os dois candidatos mais votados são submetidos à escolha do Secretário de Educação (lista dupla para a indicação do diretor da escola pelo Poder Executivo).

O município de Castanhal disponibilizou todos os documentos propostos para discorrer sobre o objeto de pesquisa. Sua história revela que o município originou-se a partir da construção da Estrada de Ferro de Bragança, quando deu origem ao povoado na beira da estrada. Muitos moradores eram advindos de outros Estados, principalmente do Estado do Ceará. Em 15 de agosto de 1899, foi criada a Vila de Castanhal. Um ano depois, a obra da Estrada de Ferro foi concluída e esse fato foi histórico para a região. A economia da cidade está baseada no comércio, indústria, agropecuária e agricultura (CASTANHAL (PA), 2015).

Em 28 de janeiro de 1932, por meio do Decreto-lei n. 600, foi criado o município de Castanhal. O decreto foi assinado pelo interventor federal do Pará, Joaquim Cardoso Magalhães Barata, que fora interventor de 1930 a 1935 no Estado do Pará, atuando no Estado¹⁰⁴ por interferência do Presidente Getúlio Vargas. O gentílico de Castanhal é Castanhalense. O mapa 9 mostra a representação do Município de Castanhal/PA.

Mapa 9 – Município de Castanhal/PA.



Fonte: IBGE/2016. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 16 out. 2016.

¹⁰⁴ Consultar: < <http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/1502400>>.

A área territorial de Castanhal é de 1.028,889 Km². Sua população é de aproximadamente 189.784 habitantes, conforme o IBGE de 2015. O ordenamento jurídico do município de Castanhal/PA está demonstrado no quadro 15 e mostra o ordenamento jurídico que suas determinações configura a gestão democrática apresentando formas de provimento, dentre elas as eleições diretas para diretor escolar.

Quadro 15 – Ordenamento Jurídico do município de Castanhal/PA. Leis: LOM/2010. PD/2006. PCCR/2012. PME/2015. Lei que cria o SME/2012. Resolução que ampara as eleições diretas de diretores/2015.

Tipo de documento	Amparo Legal	Estabelece
LOM	Castanhal/PA, de 15 de dezembro de 2010, publicada pelo DOM, edição n. 179, atualizada até a emenda n. 038, de 29 de setembro de 2011.	Art. 193, inc. XVII, alíneas “a” e “b”, Art. 197 e Art. 201.
PD	Lei Municipal n. 015, de 04 de outubro de 2006.	Art. 12, inc. I, Art. 13, inc. I e II e Art. 14, inc. I.
PCCR	Lei Municipal n. 026, de 10 de maio de 2012.	Art. 1º, Art. 2º, Art. 3º, inc. V e Art. 22, inc. VI.
PME	Lei Complementar n. 005, de 24 de junho de 2015 (altera a Lei Municipal n. 046/2012, anteriormente modificada pela Lei Municipal n. 044/2013 que dispunha sobre as diretrizes para o Plano Decenal 2011-2020/ prorrogado até 2024).	Art. 1º, Diretriz 7.
Lei que cria o SME	Lei Municipal n. 014, de 16 de abril de 2012.	Art. 24, inc. II, Art. 25, §§1º e 2º, alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e” e “f”.
Resolução para eleição de diretores	Lei Municipal n. 014, de 16 de abril de 2012. LCM n. 004, de 26 de agosto de 2013 altera os Art. 24 e 25. LCM n. 007, de 11 de dezembro de 2015 altera os Art. 24 e 25.	Art. 24, incisos I e II; Art. 25, §§ 1º e 2º, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII e IX.

Fonte: Elaborado pela autora. Visita realizada no dia 6 de abril e retorno dia 18 de maio de 2016.

O primeiro documento destacado no quadro 15 é a Lei Orgânica do Município (LOM) de Castanhal. Foi revisada em 15 de outubro de 2010, com atualizações substanciais em relação à versão anterior à Lei Complementar Municipal (LCM) n. 002/1998, de 31 de março.

Tal lei foi arquitetada em meio às discussões nacionais em prol da elaboração do novo PNE, antecedidas por eventos educacionais como o CONAE/2010, com suas

dinâmicas de debates e eventos educativos nacionais, regionais, distritais e municipais para discutir as mudanças educativas que dão ênfase e importância ao princípio democrático tão reforçado nos documentos legais até aqui estudados.

O contexto histórico e social favoreceu a elaboração das legislações de Estados e Municípios, os quais, em tese, apresentam contornos que se assemelham às discussões em âmbito nacional, amparadas nesse ordenamento jurídico.

Constatou-se a falta de criatividade dos legisladores municipais, que reproduziram os textos das leis Federais, como foi o caso dos PMEs da RMB. Cito a Meta 19, que ganhou quase a mesma redação do texto do PNE/2014, foi o caso do PME de Belém, Ananindeua, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará, incluindo-se o mesmo número da Meta nacional. No caso de Benevides, a Meta que se refere à Gestão Democrática é de número 9 e a de Castanhal é a Diretriz 7 e sua respectiva Meta sem numeração, mas que trata do mesmo conteúdo.

Isso ocorreu em meio ao movimento nacional em prol da construção do PME em todo o país, já que foi estabelecido prazo até 2015 pelo MEC. Nesse caso, todos os municípios da Grande Belém ou elaboraram ou reformularam seus respectivos PMEs nesse ano.

A LOM, como já mencionado, é um documento imprescindível aos municípios e deve respaldar-se na CF/1988, pois ao serem elevados à posição de ente federado precisavam estabelecer, na forma de lei, a organização político-administrativa municipal em consonância ao que está expresso no Art. 18 da CF/1988.

A LOM é a lei de maior hierarquia e tem como objetivo a organização político administrativa de todo município. A versão mais atualizada da LOM de Castanhal foi publicada pelo Diário Oficial do Município (DOM) de Castanhal, na edição n. 179, atualizada até a emenda n. 038, em 29 de setembro de 2011.

Estabeleceu na forma de lei, dentre outros, o direito à educação e está regida pelos artigos 192 a 224. Resultou da Câmara dos Vereadores, representada, à época, por Nivaldo (Nivan) Setúbal Noronha (Presidente da Câmara Municipal dos Vereadores (CMV)), Regina de Fátima Silva Rodrigues (Vice-presidente do CMV), Antônio Idalmir Rodrigues de Oliveira (Primeiro Secretário do CMV), Milton Campbell Campos (Segundo Secretário e Relator do CMV). A Lei foi promulgada pelo Prefeito reeleito Hélio Leite da Silva do Partido da República (PR) (CASTANHAL (PA), 2011).

Destaca-se o Art. 193, inciso XVII, alíneas “a” e “b” da LOM/2011 de Castanhal que anunciou, como princípio do ensino público, a gestão democrática mediante a instituição de “a) Assembleia Escolar, como instância máxima de deliberação [...] composta por servidores nela lotados, por alunos e seus pais por membros da comunidade; [...]” e por uma “b) Direção colegiada [...]” (CASTANHAL (PA), 2011, p. 121). Proclamou, em seu Art. 201, a criação do Conselho Escolar nas escolas. Esses dispositivos corroboram com as determinações da CF/1988a e, em tese, com o processo democrático. Contudo, no *caput* do Art. 197 estabelece contraditoriamente que:

Compete ao Poder Executivo a nomeação para o exercício do **cargo comissionado de diretor e de Vice-Diretor de Escola Municipal**, para mandato de 03 (três) anos, permitida uma recondução consecutiva, respeitando as normas estabelecidas na Lei Municipal nº 024/00 (CASTANHAL (PA), 2011, p. 122-123, grifo nosso).

Esse dispositivo está dissonante comparado aos artigos que tratam do princípio da gestão democrática, anteriormente discutidos. Esse dispositivo incorpora a real condição do poder do Prefeito e/ou do Secretário de Educação, acenando para a livre nomeação e exoneração do diretor escolar, sem que a comunidade expresse sua vontade nesse processo. O Art. 37, inciso V, da CF/1988a, revela essa prerrogativa do Poder Executivo nesse caso. Portanto, torna-se muito mais difícil a implementação da direção colegiada (determinada pelo Art. 193, inciso XVII, alínea “b”) e a tomada de decisão da escola sem que haja interferências da Secretaria de Educação.

Em resumo, a LOM/2011 apresenta fortes características patrimonialistas e clientelistas, quando submete a vontade do Poder Executivo à livre nomeação e exoneração, mesmo ao diretor, já que este é cargo comissionado e, dessa maneira, deverá atender o que determina a CF/1988a, o Art. 37, inciso V.

O segundo documento é o Plano Diretor (PD) do município de Castanhal, a versão válida para o decênio 2007 a 2016, chamado de participativo. As palavras do Prefeito reeleito Hélio Leite da Silva do Partido da República (PR), que sancionou o documento em 2006, sinalizou que esse documento serviria para “[...] diagnosticar a real situação do [...] Município de forma que este sirva de ‘o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana’” (CASTANHAL (PA), 2006, p. 6, grifo do autor). Acrescentou ainda que:

[...] o Plano Diretor Participativo Municipal é parte indispensável do processo de planejamento estratégico municipal e deve ser permanentemente atualizado e revisto ao menos a cada 05 anos, uma vez que se constituem em um dos instrumentos orientadores que compõem o sistema de planejamento, tais como: o Plano Plurianual – PPA; a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei de Orçamento Anual – LOA (CASTANHAL (PA), 2006, p. 7-8).

Esse documento resultou de audiências públicas promovidas pela Câmara de Vereadores constituintes representados por Antônia Xavier, Carlos Alberto de Souza Sampaio, João Sampaio, José Raimundo Gadelha, José Arledo Humberto Santos, Regina Abreu e Rubenixon Faria. Na versão publicada não anuncia que sua elaboração sofreu a participação dos setores representativos das escolas ou entidades sociais (CASTANHAL (PA), 2006).

O PD constitui um importante instrumento de política urbana e de planejamento municipal, por meio do qual se determinam as formas de uso do solo e de exercício do direito de propriedade (PADILHA; SALVADOR, [s. d.] *apud* SOUZA *et al.*, 2012). Esse documento precisa estar em consonância com a Lei Federal n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade – que determinou que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes o elaborem.

O PD/2006 de Castanhal é uma Lei Municipal n. 015, de 04 de outubro de 2006 e definiu, no *caput* do Art. 12 e inciso I. os princípios da Educação numa perspectiva de Gestão Democrática. O *caput* do Art. 13 e incisos I e II anunciaram como objetivo da política municipal da educação de Castanhal “[...] Instituir os mecanismos de gestão democrática no âmbito do Sistema Municipal de Educação; [...]” (CASTANHAL (PA), 2006, p. 17) e “[...] garantir a realização anual da Conferência Municipal de Educação na construção de uma política educacional para toda a cidade, regida pelos princípios democráticos” (CASTANHAL (PA), 2006, p. 17). Da mesma forma, o Art. 14, em seu inciso I, aponta como diretriz da política educacional do município:

[...] a democratização da gestão da educação, com a implementação de mecanismos que garantam a participação de todos os segmentos envolvidos na educação, tanto na tomada de decisões, quanto no acompanhamento e na fiscalização (CASTANHAL (PA), 2006, p. 18).

O PD/2006 de Castanhal não definiu as formas de provimento para a escolha do diretor escolar. Todavia, proclamou, no texto legal, a implementação de mecanismos de participação de todos os segmentos da educação para que participem da decisão,

acompanhamento e fiscalização do processo educativo como um todo. De certo que ao se referir a “segmentos da educação” o texto legal está também aludindo os segmentos da escola e, portanto, da comunidade como um todo (pais, alunos, professores, funcionários, etc.).

Em resumo, contraditoriamente o PD/2006 de Castanhal anunciou o princípio da gestão democrática, bem como a implementação de mecanismos que pudessem garantir a participação ampliada da comunidade escolar nas tomadas de decisão, no acompanhamento e na fiscalização do processo educativo, mas, essa tomada de decisão não incluiu a escolha do diretor da escola. Portanto, a comunidade escolar pode dar sua opinião e até decidir sobre as questões educativas na escola, mas não pode escolher o diretor.

O terceiro documento é o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) de Castanhal. Esse é um instrumento de gestão de recursos humanos, deve instituir a política de remuneração e valorização dos servidores públicos. Foi aprovado pela Câmara dos Vereadores e sancionado pelo Prefeito reeleito Hélio Leite da Silva do PMDB. Amparada pela Lei Municipal n. 026, de 10 de maio de 2012 instituiu e estruturou, conforme o Art. 1º, os princípios e normas destinados aos Profissionais do Magistério da Rede Pública de Ensino do Município de Castanhal.

O PCCR/2012 de Castanhal definiu, no *caput* do Art. 2º, quem são os Profissionais do Magistério. Eles são trabalhadores em educação que desempenham as funções de “Docência e Suporte Pedagógico direto às atividades de ensino, incluídas as de direção e vice-direção, administração escolar, planejamento educacional, supervisão escolar e orientação educacional [...]” (CASTANHAL (PA), 2012, [s. p.]). Portanto, evidenciou-se que o cargo/função de Diretor e Vice-diretor da escola deve ser exercido por servidor efetivo. Esse documento anunciou como está prevista a organização da gestão democrática no Art. 3º, inciso V e diz:

Organização da gestão democrática do ensino público municipal através de eleições diretas para diretores e vice-diretores das unidades de ensino, respeitadas as diretrizes estabelecidas no Art. 14 da Lei Federal 9.394/96 e no Art. 4º, item I da resolução 02/09 do CNE/Câmara de Educação Básica (CEB); (CASTANHAL (PA), 2012, [s. p.]).

Esse dispositivo anunciou que a organização da gestão democrática envolve a eleição direta para diretores. Portanto, em tese, pretende articular essa forma de

provimento ao cargo/função ao processo de gestão democrática diferentemente do que dispõe a LOM/2010 e o PD/2006, já discutidos.

O PCCR/2012 de Castanhal refere-se também à formação continuada do diretor no inciso VI, do Art. 22, “Programas de Desenvolvimento Gerencial-destinados aos ocupantes de cargos de direção, gerência, assessoria e chefia, para habilitar os servidores ao desempenho eficiente das atribuições inerentes ao cargo ou função” ([s. p.]).

A concepção esboçada no PCCR/2012 de Castanhal está atrelada a uma concepção em que o diretor deve assumir a escola preparado para desenvolver uma gestão gerencial. O princípio da gestão gerencial é incompatível e contraditório com a concepção de gestão democrática. A concepção de gestão gerencial está coerente com as mudanças ocorridas no Brasil em 1995 no âmbito da Reforma Administrativa do Estado no governo FHC, mas também experimentada e enraizada nos anos 2000, tanto pelo governo Lula como pelo governo Dilma, quando ocorreu não só a disseminação ideológica da eficiência das empresas privadas, fortemente pregada por seus formuladores quando erigiram o setor privado como o paladino da eficiência para imprimir na gestão pública e principalmente na escolar essa marca.

A gestão gerencialista torna o diretor cumpridor de metas que valorizem o produto da educação e o alcance de índices educacionais, sem, contudo, preocupar-se com as condições objetivas para o desenvolvimento e organização do trabalho educativo, valorização do professor e das condições objetivas para a aprendizagem do aluno. Corroborando com Casassus (2002, p. 43) *apud* Riscal e Luiz (2016), “Esta lógica gerencialista de conceber a educação direcionou a qualidade de ensino e o sucesso da aprendizagem em índices de desempenhos escolares e/ou resultados apresentados nas avaliações externas” (p. 16). Essa lógica diminui a participação da escola à realização de atividades planejadas e enquadradas em projetos e planos que normalmente vêm das Secretarias para dentro das escolas.

O quarto documento é o PME de Castanhal. Foi promulgado pelo Prefeito Paulo Sérgio Rodrigues (Titan) do PMDB em 2015 e está amparado pela Lei Complementar Municipal (LCM) n. 005, de 24 de junho de 2015, que altera o PME anterior, amparada pela LCM n. 046/2012, também modificada pela LCM n. 044/2013 que dispunha sobre as diretrizes para o Plano Decenal 2011-2020, prazo prorrogado até 2024, conforme Art. 1º do PME/2015, versão atual (CASTANHAL (PA), 2015).

O Plano decenal de Castanhal estabelece na diretriz 7 que a educação está pautada no princípio de “Gestão Democrática da Educação”, apresentando como Meta,

[...] garantir a construção coletiva dos projetos pedagógicos das instituições escolares, contemplando os seus fins sociais e pedagógicos, a autonomia escolar, as atividades pedagógicas e curriculares e os tempos e espaços de formação (CASTANHAL (PA), 2015, p, 13-14).

Para atender essa meta, são definidas duas estratégias. A primeira, definiu que deve “criar mecanismos de participação dos diferentes segmentos na instituição educativa;”. A segunda, por sua vez, anunciou “garantir o processo de eleições diretas para gestores das escolas da rede pública municipal”. Há uma distância entre o que é determinado pelo PME/2015, a LOM/2010, o PD/2006 e o PCCR/2012. Diante dessas análises, os documentos até aqui apresentados são incongruentes e confusos.

O quinto documento criou o Sistema Municipal de Educação (SME) de Castanhal. De acordo com o MEC, o Sistema de Educação é “a organização legal dos elementos que se articulam para a efetiva concretização da autonomia do município, na área da educação” (Revisão da 3ª edição¹⁰⁵ das orientações sobre CME e SME, 2007, p. 6).

A LCM n. 014, de 16 de abril de 2012, amparou a criação do SME de Castanhal. Contudo, essa Lei foi alterada pela LCM n. 004, de 26 de agosto 2013, nos artigos 24 e 25. Os mesmos artigos foram novamente alterados pela LCM n. 007, de 11 de dezembro de 2015. A última alteração da lei ainda está em vigor e os demais artigos da LCM/2012 também estão. Na lei do sistema de Castanhal de 2012, o *caput* do Art. 24 no texto original estabeleceu como atribuição primordial do diretor escolar a

[...] **construção, administração e execução da proposta pedagógica** fomentando o necessário manejo com as questões administrativas e pedagógicas pertinentes ao quadro de pessoal, recursos materiais e financeiros das Unidades de Ensino, bem como manter atualizada a autorização de funcionamento da unidade de ensino (CASTANHAL (PA), 2012, [s. p.], grifo nosso).

Esse dispositivo continua inalterado. A última alteração amparada pela LCM n. 007/2015 revela, no Parágrafo único, do Art. 24, que, na escola em que não houver eleição, o Prefeito escolherá o diretor dentro dos critérios definidos no Art. 25, §2º, incisos de I a IX (CASTANHAL (PA), 2015). Na LCM, n. 004/2013, já revogada,

¹⁰⁵ Fonte: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pro_cons/cme-to.pdf. Acesso em 1 dez. 2016.

afirmava-se que a indicação do Prefeito poderia ocorrer independentemente dos requisitos destacados no Art. 25.

A alteração envolveu outra situação polêmica, a LCM n. 004/2013 (já revogada) determinava no Art. 24, inciso II que somente poderiam participar da eleição direta as escolas com no mínimo 500 alunos matriculados. Esse dispositivo falava em escolha democrática e participação da comunidade, mas de forma incoerente exclui uma parcela de escolas que não se enquadravam nos critérios definidos legalmente. Esse inciso foi revogado pela LCM n. 007/2015, passando todas as escolas a participarem das eleições desde que tivessem candidatos.

A lei do sistema de 2012, o Art. 25 estabeleceu a competência do Conselho Escolar conduzir às eleições, como revela o *caput* do artigo e seu §1º que dizem:

Será competência dos Conselhos Escolares, **encaminhar à Secretaria Municipal de Educação a relação nominal dos eleitos diretor e vice para nomeação** pelo Poder Executivo Municipal.

§ 1º Os candidatos eleitos exercerão o mandato por um período de 02 (dois) anos, com direito à reeleição por igual período (CASTANHAL (PA), 2012, [s. p.], grifo nosso).

O § 2º, do mesmo artigo, estabeleceu quais os requisitos mínimos para candidatura a diretor escolar e diz: na alínea “a”, que possuam curso de Licenciatura em Pedagogia; na alínea “b”, afirma que devem ser efetivos e tenham cumprido estágio probatório; na alínea “c”, devem ter dois anos de experiências no magistério; na alínea “d”, devem pertencer à comunidade escolar; na alínea “e”, devem residir no município; na alínea “f”, devem apresentar proposta de gestão (CASTANHAL (PA), 2012).

A alteração do Art. 24, no §2º

§2º São elegíveis ao cargo de diretor e vice de Escolas Municipais os candidatos que:

I– Possuir curso de Licenciatura Plena em Pedagogia ou outra Licenciatura Plena, sendo que, no segundo caso, é necessário que o candidato tenha Pós-graduação em Gestão Escolar; **Não havendo candidaturas de chapas com Pedagogos ou licenciados plenos com Pós-graduação em Gestão Escolar, caracterizando assim carência, será permitida a candidatura de docentes com apenas a licenciatura plena;**

II– Ser estável ou concursado efetivo, que já tenham cumprido o estágio probatório;

III– Ter, no mínimo, **03 (três) anos de experiência no Magistério;**

IV– Pertencer prioritariamente à comunidade escolar;

V– **Concordar por escrito com a sua candidatura, declarando disponibilidade de 200 (duzentas) horas;**

VI– Apresentar por escrito, Proposta de Trabalho junto à unidade de ensino (Plano Bienal) **destacando os 03 (três) eixos básicos da Gestão Escolar: Administrativo, Financeiro e Pedagógico;**

VII– **Não haver exercido a função de Diretor ou Vice, consecutivamente nos 02 (dois) últimos pleitos**; eleito ou nomeado sem eleição, ainda que fracionado ou alternadamente;

VIII– **Não haver exercido a função de Diretor ou Vice da qual tenha sido dispensado, por cometimento de atos de desídia, improbidade administrativa (má aplicação e desvios de verbas públicas, condutas escandalosas e etc.);**

IX– **Não estar respondendo a Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância** (CASTANHAL (PA), 2015, [s. p.], grifo nosso).

O texto legal estabeleceu que todos os candidatos deveriam, exclusivamente, ser licenciados no curso de Pedagogia. Impediu o servidor de carreira efetivo, que esteja no estágio probatório, de assumir esse cargo/função, não diferindo do texto original de 2012. Porém abre a possibilidade ao candidato ter outra licenciatura se a escola tiver carência de candidatos Pedagogos. A alteração exigiu que os candidatos pertençam à comunidade onde a escolar está inserida e residam em Castanhal. Exclui os candidatos, mesmo os servidores efetivos e de carreira, que residam em outros municípios. Além disso, determinou que os candidatos apresentem proposta de gestão e tenham no mínimo três anos de experiência no Magistério.

A alteração da Lei do sistema de 2015, baixada pelo CME de Castanhal, reforça que o diretor eleito deve ter disponibilidade de 200 horas para atuar na escola. Não pode consecutivamente assumir dois mandatos na direção da escola, seja fracionado ou alternadamente. Não pode, ainda, ter cometido improbidade ou responder a processo administrativo.

Todos esses impedimentos, na verdade, reforçam, em parte, dificultam o processo democrático, muito embora os acréscimos em relação à improbidade ou a responder processo administrativo não só deveriam valer para se candidatar ao cargo/função de diretor escolar como para quaisquer cargos públicos e políticos. Assim sendo, pautando-se nos argumentos anteriormente, não há interesse do Poder Público em acenar, nas leis sancionadas, que a indicação, no mínimo, obedecesse às regras para a escolha do diretor quando este passa por eleição.

Observando os requisitos para a candidatura ao cargo/função de diretor e vice-diretor, a exigência é quase intransponível. Contudo, conforme a alteração da LCM n. 007/2015 definiu que, o Prefeito indicará, em tese, usando como critério o Art. 25, incisos I ao IX. Via de regra, a indicação, não leva em consideração a formação, a habilitação ou sequer se o candidato tem experiência no magistério. Portanto, a

indicação não é uma forma democrática de provimento. Pelo contrário, é totalmente incompatível com a concepção de democratizar a gestão da escola.

Como afirma Paro (2015), “[...] o diretor não foi feito para ser legal, mas para mandar e ser um componente autoritário dentro da escola [...]” (p. 38). Pactuando com essa lógica, muitos Prefeitos e Secretários de Educação adotam a prática da indicação e dificultam ao máximo a possibilidade de haver eleição diante de tamanha exigência quase que incoerente aos pleiteantes ao cargo/função de diretor escolar, divergindo do processo legítimo que é a eleição direta com a participação da comunidade ou outra forma que tenha como princípio a participação ativa da comunidade escolar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho é resultante da pesquisa de mestrado acadêmico, realizado em sete municípios que compõe a RMB ou Grande Belém. Teve como objeto de pesquisa as eleições diretas para diretores de escolas públicas municipais. O estudo privilegiou a análise do ordenamento jurídico dos municípios que compõe a RMB, de forma que revelou as aproximações e distanciamentos com o ordenamento jurídico em nível federal e estadual também estudados.

Evidenciou-se que dos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Castanhal e Santa Isabel do Pará, excetuando Santa Bárbara do Pará instituíram as eleições diretas para diretores escolares na forma de lei. A constatação se deu por meio do levantamento e análise do ordenamento jurídico selecionado para esse estudo. Os documentos incluíram a Lei Orgânica do Município (LOM), o Plano Diretor (PD), o Plano de Cargos Carreira e Remuneração (PCCR) ou o Estatuto do Magistério, o Plano Municipal de Educação (PME), a Lei que criou o Sistema Municipal de Ensino (SME) e/ou as Resoluções do CME que definiram a eleição direta como modalidade de provimento ao cargo/função de diretor escolar.

Destaca-se que nem todas as leis foram disponibilizadas pelos municípios, mas os documentos recebidos foram suficientes para construir as análises conclusivas que pretenderam responder a pergunta de pesquisa. O levantamento dos documentos de Belém, Castanhal e Ananindeua se deu por meio eletrônico (no *site* da prefeitura) e de forma impressa disponibilizadas pela Câmara dos Vereadores e Prefeituras. Já os municípios de Santa Isabel do Pará, Benevides e Marituba, os documentos foram disponibilizados pelas Câmaras dos Vereadores. O município de Santa Bárbara do Pará, os poucos documentos analisados nesse estudo, foram disponibilizados pela Secretaria de Educação. Ressalta-se que as Secretarias de Educação mais dificultaram o acesso a tais documentos. O melhor local de acesso foi a Câmara dos Vereadores.

As análises tiveram como ponto de partida o estudo minucioso das normas vigentes disponibilizadas que tratam sobre o objeto de pesquisa. Assim como, a análise dos documentos em nível federal e estadual (esses documentos foram acessados por via eletrônica).

Problematizou-se o contexto histórico, social e econômico para compreender o cenário vigente em que foram formulados os documentos analisados. Teve-se como

referência dois momentos: o primeiro, tomou-se por base, as mudanças estruturais ocorridas no Estado brasileiro, a partir da década de 80, motivadas pelos movimentos pela redemocratização do país, acentuando-se na década de 90 com a reforma do Estado brasileiro e nos anos 2000 com a consolidação da *modus operandi* da gestão empresarial no âmbito público, sobretudo na escola diferindo-se da acepção à gestão democrática. O segundo, baseou-se nas lutas dos movimentos sociais e de educadores, de forma mais expressivas nas décadas de 80 e 90 e de forma atenuada nos anos 2000 com a cooptação de sindicalistas, militantes e intelectuais ao projeto neoliberal de sociedade que privilegiou a gestão gerencial implementada ainda na década de 90.

Evidenciou-se que ambos os momentos trouxeram modificações que reverberaram no âmbito educacional, nas quais foram ancoradas as normas que dispõem sobre a gestão democrática, via eleições diretas para diretores de escolas públicas municipais.

Mediante a essa finalidade, este estudo identificou e mapeou o ordenamento jurídico em nível Federal, Estadual e Municipal da Grande Belém. Em síntese, a análise evidenciou que a LOM/1990 de Belém declarou estabelecer a Gestão Democrática, previu a criação do SME e do CME, mas não previu a forma de provimento ao cargo/função de diretor escolar. Já a LOM/1990 de Ananindeua, por sua vez, não incorporou a gestão democrática como princípio do ensino, mas previu o Conselho Escolar com funções de aconselhamento e fiscalização. Sinalizou a indicação como forma de provimento ao cargo/função de diretor escolar pelo Poder Executivo. Estabeleceu que o diretor deve ter, no mínimo, a formação no magistério nível médio. Essa lei revelou que a maior preocupação, de seus formuladores, está na atuação de um diretor subserviente e refém do compromisso com seu padrinho político do que propriamente com a comunidade escolar.

Já a LOM/1990 de Benevides declarou, na letra da lei, estabelecer a gestão democrática como princípio do ensino, o Conselho Escolar com funções de aconselhamento, controle, fiscalização e de avaliação do Sistema de Ensino. Estabeleceu a eleição direta como forma de provimento ao cargo/função de diretor escolar, sendo o Conselho Escolar o responsável pela condução do processo eleitoral. Considerou-se a LOM de Benevides mais avançada em relação aos demais municípios da RMB. Contudo, não se averiguou a aplicação prática da lei, já que não era objetivo desse trabalho.

A LOM/1997 de Marituba, pronunciou assegurar a participação dos servidores públicos em colegiados, estabeleceu a gestão democrática como princípio do ensino. Declarou assegurar a organização por meio de associações, grêmios e formas equivalentes de organização de representação de pais, alunos professores e funcionários. A lei destacou como importante responsabilizar a autoridade pública que impedir tais organizações. Previu o Conselho Escolar como parte da estrutura da escola. Determinou a criação do CME com caráter normativo e fiscalizador. Contudo, evidenciou-se que somente em 2017 o CME foi instalado no município.

A LOM/2012 de Santa Bárbara do Pará previu a criação de seu Sistema de Ensino e do CME como órgão normativo do sistema. Todavia, até o final de 2016 não havia criado seu Sistema próprio de Ensino. Estabeleceu a indicação como modalidade de escolha do diretor escolar pelo Poder Executivo, por meio de lista tríplice como forma de provimento ao cargo/função do diretor escolar. Modelo considerado, nesse estudo, incompatível com o princípio da gestão democrática do ensino.

A LOM/1990 de Santa Isabel do Pará estabeleceu a eleição direta, condicionando a ocorrência somente para as escolas que possuem mais de quatro turmas, porém os candidatos mais votados são listados e encaminhados ao Secretário de Educação que decide quem será o diretor da escola. Definiu a gestão democrática como princípio do ensino, declarou a participação e representatividade da comunidade escolar. Assim sendo, a lei mostrou-se incongruente ao estabelecer a eleição seguida de indicação (por meio de lista dupla).

A LOM/2010 de Castanhal estabeleceu a gestão democrática como princípio do ensino, declarou instituir gestão colegiada, sendo a Assembleia escolar a instância máxima de deliberação na escola. Previu a criação do Conselho Escolar. Definiu que o provimento ao cargo do diretor é comissionado. Todavia, a natureza do cargo comissionado é incompatível com o a gestão democrática, pois, como ficou evidente nesse estudo, o cargo comissionado pode ser de livre indicação e exoneração do Poder Executivo, portanto, não tem nexos com a gestão que se pretende democrática.

A escolha do diretor escolar como forma de provimento, tal como foi instituída pelas legislações dos municípios que compõem a RMB, mostra uma tendência, também percebida na legislação Estadual, a privilegiar apenas uma única modalidade – a indicação pelo Poder Executivo – pois abre a possibilidade para que o gestor educacional, seja ele no nível Municipal – o Secretário de Educação ou o Prefeito – ou

em nível Estadual seja ele governador ou o Secretário de Educação – o responsável em decidir qual forma de provimento os diretores das escolas serão submetidos.

Ficou evidente que a legislação municipal privilegiou duas modalidades de provimento ao cargo/função para diretor escolar, a indicação e a eleição direta. Contudo, observou-se que a efetivação dependerá da compreensão ou concepção que o chefe do Poder Executivo tem sobre gestão, gestão democrática, participação ativa da comunidade escolar.

O PD/2008 de Belém declarou estabelecer a gestão democrática no Sistema de Ensino, estimulando a participação da comunidade escolar, mas não identificou-se formas de provimento para diretor escolar nesse documento. O PD/2006 de Ananindeua definiu-se um instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, declarou também assegurar a educação como direito de todos. Previu a institucionalização do CME com atribuições de acompanhamento, avaliação e fiscalização das ações da educação no município. Porém não previu o provimento ao cargo/função de diretor escolar.

Por sua vez, o PD/2006 de Benevides atribuiu a gestão escolar a responsabilidade de fomentar o Conselho Escolar (como um espaço de participação e controle social na escola). Previu a implantação do CME. Já o PD/2007 de Marituba institucionalizou a eleição direta como forma de provimento do diretor escolar. De igual modo, o PD/2006 de Santa Isabel do Pará declarou o incentivo e a intensificação da participação da comunidade no processo educacional por meio de representatividade em conselhos ou similares. Previu implementar programas de formação continuada para diretor.

O PD/2006 de Castanhal previu a gestão democrática como princípio do ensino. Anunciou como objetivo instituir mecanismos de gestão democrática como a realização anual de conferências municipais de educação, objetivando a construção de uma política educacional para a cidade. Anunciou privilegiar a participação dos segmentos da escola por meio de instâncias de acompanhamento e fiscalização. Já o PD/2006 de Santa Bárbara do Pará encontra-se em tramitação na Câmara dos vereadores, a versão disponibilizada do Projeto de Lei não estabelece a gestão democrática como princípio do ensino, nem tão pouco estabelece a eleição direta como forma de provimento ao cargo/função de diretor escolar.

Evidenciou-se que o município de Santa Bárbara do Pará pouco avançou para assegurar, na forma da lei, a gestão democrática no município. O período de desenvolvimento do estudo, o município não aprovou seu Sistema próprio de Ensino, ficando sobre a égide do Estado.

Outro documento estudado foi o PCCR ou Estatuto do Magistério. No município de Belém o Estatuto do Magistério/1991 institucionalizou a eleição direta como forma de provimento ao cargo/função de diretor escolar, atrelando a lista quintupla ao final do pleito. Essa medida contrariou o princípio da gestão democrática, já que a comunidade escola vota, mas não elege, aponta seu candidato preferido, mas não o escolhe. Já o PCCR/2011 de Ananindeua definiu o cargo de confiança e cargo comissionado ao diretor de escola. O problema disso é a incompatibilidade com os princípios de gestão democrática, visto que o diretor quando se trata de cargo de confiança e/ou comissionado, em geral, mais atenderá aos interesses do Poder Executivo que da comunidade escolar.

O PCCR/2007 de Marituba definiu a direção e a vice-direção como função gratificada. Afirma-se que essa é a opção que mais se adéqua ao princípio da gestão democrática, porque, em geral, a função gratificada é ocupada por funcionário efetivo do quadro da Secretaria de Educação e que, nos casos de eleição direta pode se submeter ao cargo.

O PCCR/2012 de Castanhal definiu a organização da gestão democrática e instituiu, na forma legal, a eleição direta para diretor escolar. Previu também programas de gestão gerencial destinados aos cargos de direção, gerência, assessoria e chefia. Evidenciou-se, nesse estudo, que os fundamentos da gestão gerencial é incompatível com os fundamentos da gestão democrática. Não foram disponibilizados o PCCR ou Estatuto do Magistério dos municípios de Benevides, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará.

Outro documento analisado foi o PME. Em síntese, o PME/2015 dos municípios da RMB determinaram a gestão democrática como princípio do ensino e estabeleceram data limite para o município implementá-lo. Como se trata de um plano decenal não se identificou mudanças ou atualizações nas leis que são incompatíveis com esse princípio.

Outra lei estudada foi a lei que criou o sistema ou a resolução do CME. No caso do município de Belém, a lei do sistema/1994 declarou definir a autonomia das escolas,

a organização do Conselho Escolar, institucionalizar a eleição direta para diretor escolar com duas fases integradas uma seletiva e outra eletiva, desde que cada escola apresente no mínimo dois candidatos, caso contrário o Poder Executivo pode indicar o diretor. Esse formato é incompatível com os princípios da gestão democrática, embora tenha revogado a lista quintupla do Estatuto do Magistério/1991.

A lei que criou o sistema ou resolução do CME/2005 de Ananindeua declarou que a gestão democrática da educação norteará a definição, execução e avaliação de políticas e planos educacionais no município. Instituiu a eleição direta como forma de escolher o diretor da escola. Estabeleceu a formação mínima do diretor escolar em nível superior, diferentemente da LOM/1990 que definiu essa formação em nível médio magistério.

A lei que criou o sistema ou resolução do CME/2012 de Marituba declarou assegurar a gestão democrática na educação básica e a participação da comunidade escolar e local nos conselhos ou equivalentes. Estabeleceu o Conselho Escolar na estrutura e organização da escola. A lei que criou o sistema ou resolução do CME/2007 de Santa Isabel do Pará declarou estabelecer a gestão democrática como princípio do ensino, confirmou a mesma lógica da eleição para diretor escolar definida na LOM/1990, ou seja, eleição seguida da lista dupla, da mesma forma como o Estatuto do Magistério do município de Belém de 1991, a comunidade escolar vota, mas não elege, aponta seu candidato preferido, mas não o escolhe. Esse dispositivo é incongruente e incompatível com os princípios da gestão democrática.

No caso da lei que criou o sistema ou resolução do CME/2015 de Castanhal definiu duas formas de provimento ao cargo/função de diretor escolar a indicação e a eleição direta, devendo, esta última ser conduzida pelo Conselho Escolar. Esse dispositivo abre a possibilidade do Poder Executivo decidir a forma que melhor serve aos seus propósitos. Considerou-se essa lei ardilosa, na medida em que deixa para o Poder Executivo decidir qual forma de provimento melhor se encaixa com seus interesses.

O estudo mostrou que o ordenamento jurídico dos municípios da Grande Belém é frágil do ponto de vista da garantia efetiva da gestão democrática como princípio do ensino, visto que muitas leis são incongruentes e contraditórias, tornando incompatíveis as ações do Poder Executivo com as reais necessidades e interesses comunitários, pois

defini tanto as eleições diretas, como a indicação do diretor escolhido pelo Poder Executivo.

Isso gera incompatibilidade e embaraço entre legislações, como evidenciado na síntese conclusiva apresentada. As legislações municipais encontraram respaldo nas leis em âmbito nacional e estadual, pois, o governante encontra brecha na lei para atuar a partir de sua concepção de gestão e adotar a forma ou modalidade de escolha do diretor que melhor se enquadra com sua política de governo, tornando as eleições diretas para diretor escolar uma opção e não regra, que vai depender de interesses privados ou partidários em detrimento da vontade da comunidade escolar.

Conclui-se que, essa diversificação e incongruências no ordenamento analisado, enfraqueceram o processo democrático que a escola pública possa construir, seja porque ou o Poder Executivo não tem interesse em implementar a eleição direta ou outros mecanismos democratizadores como o Conselho Escolar, seja porque não tem interesse em fomentar a participação ativa da comunidade para escolher.

Constatou-se que ao institucionalizar a eleição direta atrelando o cargo comissionado ao diretor escolar, tornou o processo eleitoral passível de Ação Direta de Inconstitucionalidade fragilizando esse processo no município.

Pode-se afirmar que esse movimento contraditório consolidou as bases neoliberais no Estado brasileiro. Por uma questão estratégica dos países centrais e das elites econômicas e políticas locais. A educação tornou-se, na conformação do Estado brasileiro hoje, panaceia da sociedade e instrumento favorecedor para a propagação dessa lógica. No entanto, mesmo com um cenário político que favorece muito mais a propagação da gestão gerencial em detrimento da gestão democrática, as lutas dos movimentos sociais e de educadores mostraram resistências e inquestionáveis conquistas por direitos, consolidadas nas legislações em âmbito Federal, Estadual e Municipal ao instituírem, por exemplo, as eleições diretas para diretor da escola pública dentre outras.

Constatou-se que a escola não é a solução para romper com a lógica neoliberal instalada no Estado brasileiro por atender aos pensamentos ideológicos e imposições dos países centrais e das agências internacionais (como os bancos internacionais e entidades não governamentais), mas, a escola é capaz de promover discussões, debates capazes de construir posturas e posicionamentos nos grupos que compõe a escola na contramão dessa lógica. Tornando-se uma arena de disputas, promovendo um ambiente

democratizador, cumprindo seu papel na formação e escolarização, mas, especialmente, para favorecer um ambiente em que alunos, professores se posicionem, enfrentem, inquietam, questionem e percebam para além da aparência e do imediato que a realidade mostra.

Evidenciou-se que o discurso do Estado moderno, defendido pelo pensamento neoliberal, configurou a legislação brasileira e paraense que institucionalizou contraditoriamente a gestão gerencial em detrimento da gestão democrática. O princípio da gestão gerencial é incompatível e contraditório com a concepção de gestão democrática. A concepção de gestão gerencial está coerente com as mudanças ocorridas no Brasil em 1995 no âmbito da Reforma Administrativa do Estado no governo FHC, mas também foram enraizadas nos anos 2000, tanto pelo governo Lula como pelo governo Dilma, quando ocorreu não só a disseminação ideológica da eficiência das empresas privadas, fortemente apregoadas por seus formuladores quando erigiram o setor privado como o “paladino da eficiência” e a gestão pública carregada dos rótulos da burocratização e da incompetência. Isso deixou marcas profundas na escola pública.

A gestão democrática nas dimensões da autonomia e participação como se apresentam declaradas na legislação, tem um forte apelo ideológico, pois a autonomia que se tem no espaço educativo ainda é muitíssimo limitada ao cumprimento das exigências da Secretaria de Educação, cujos interesses desta, nem sempre ou, quase nunca conciliam com as necessidades ou anseios da comunidade escolar.

Como foi dito, anteriormente, ficou comprovado no estudo que, a eleição direta para diretor escolar é um dos instrumentos que pode favorecer a consolidação da gestão democrática nas escolas, mas que a legitimação desse processo se dá na medida em que existe a articulação conjugada entre os sujeitos que formam a escola, seja o diretor, o Conselho Escolar ou quaisquer outras formas representativas da comunidade escolar, os professores, os alunos e a comunidade em geral, em um movimento de luta para a consolidação de um processo já respaldado na legislação dos municípios da RMB.

Diante do exposto, conclui-se que o processo de eleições diretas nas escolas públicas para diretores estão contraditoriamente postos, porque evidenciou-se que a democracia representativa não dá conta da democracia efetiva, pois não basta a comunidade votar no diretor, mas deve controlar as ações deste, e, com ele administrar e tomar as decisões para o alcance de metas e objetivos educativos. Evidenciou-se que no cenário político-econômico apresentado, nesse estudo, as configurações na

administração pública visam, sobretudo, tornar o diretor um cumpridor das demandas da Secretaria e dos gabinetes, buscando, muito mais, o atingimento de metas e objetivos pelo atingimento dos índices oficiais previstos que pelo desenvolvimento e aprendizagem dos alunos, pela lutar articulada com a comunidade.

Diante das análises documentais, muitos são os desafios à democratização das escolas da RMB, visto que para que se efetive não bastam erigir leis municipais, estas precisam ser claras, construídas coletivamente com envolvimento de movimentos sociais e de educadores, porque ganham mais legitimidade.

O problema de fato não é a falta de legislação, mas é a falta de interesse e compromisso político de colocá-las em prática, elaborá-las eliminando incongruências e incompatibilidades que comprometem as ações dos gestores, conselhos escolares e comunidade em geral, que passam a não ter respaldo para o exercício político que é a administração escolar defendida nesse estudo.

Constatou-se que um passo já foi dado em direção à consolidação das eleições pelos municípios da RMB, mas, sobremaneira, deve-se promover nas escolas um ambiente democratizador.

Conclui-se que as eleições diretas para diretores escolares mesmo com seus limites é um caminho, mas só isso não basta é preciso que os gestores públicos valorizem os profissionais de educação, ampliem o contingente de cargos de carreira com servidores efetivos, promova eleições diretas amplamente concorridas, e, que, sejam diversificados os mecanismos democráticos, para que a comunidade escolar participe, não apenas como colégio eleitoral, mas como instância que acompanhe, controle, discuta, exija seus direitos em prol da aprendizagem dos alunos e da melhoria das condições objetivas do trabalho docente e dos demais trabalhadores da educação.

Defende-se que não basta prever nas normas instituídas essa modalidade de provimento, mas importa é consolidar na Rede de Ensino e na comunidade escolar a participação efetiva de todos nesse processo de democratização da gestão da escola, porque esse processo também é formativo e construtivo. A participação de que se fala não é de consentimento para eleger, mas de participar da gestão, do controle das ações administrativas e pedagógicas. Entende-se que a indicação pode até existir, mas como modalidade de caráter excepcional, preenchida por servidores de carreira, e, somente nos casos de desistência ou impedimento do diretor concluir seu mandato ou que a escola não apresente candidatos ao cargo/função, preferencialmente deve-se promover

outro processo eletivo que garanta os direitos da comunidade escolar em participar dessa escolha.

O estudo mostrou que sem o processo dialógico não é possível construir processos democráticos, pois existem no Brasil democracias e, seu formato dependerá do formato da administração que está no poder. Essa relação interfere também na construção das eleições diretas como instrumento da gestão democrática, pois, dependerá do formato da administração e postura do diretor, pois se agir com uma postura autoritária comprometerá o processo que pretendeu democrático.

É verdade, porém, que, a eleição direta não resolve o problema da democratização da escola, mas é um dos instrumentos de participação da comunidade. O exercício da participação pode ser iniciado na escola, no nível micro, mas a mesma lógica se aplica ao Estado no nível macro.

As eleições diretas para diretores é resultado de luta dos educadores. E a luta agora é para implementá-la efetivamente nos municípios da RMB, exigindo seu cumprimento constitucional como princípio declarado da gestão democrática do ensino público. À comunidade cabe duas alternativas calar ou lutar. O estudo, até certo ponto, denuncia o abuso dos legisladores, mas mostra claramente a opção de lutar por uma educação que pode emancipar e transformar a sociedade.

REFERÊNCIAS

ALVES, João Paulo Gois. A desigualdade de renda na Região Metropolitana de Belém (RMB) no período de 2001 a 2005. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., São Luís, 2009. **Neoliberalismo e lutas sociais: perspectivas para as políticas públicas**. São Luís: UFMA, 2009. v. 01. p. 01-11.

ANANINDEUA (PA). **Lei n. 0942**, de 4 de abril de 1990. Lei Orgânica do município de Ananindeua atualizada ate a emendas números de 1 a 15. Ananindeua (PA), 1990. Disponível em: <<http://www.ananindeua.pa.gov.br/public/arquivos/legislacao/19289695674b62d421900fb.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2016.

_____. **Lei n. 2.153**, de 8 de julho de 2005. Disciplina a Organização do Sistema de Ensino do Município de Ananindeua, e dá outras providências. Ananindeua (PA), 2005b. Disponível em: <http://www.ananindeua.pa.gov.br/public/arquivos/legislacao/LEI_No._2.153_DE_08_DE_JULHO_DE_2005.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2016.

_____. **Lei n. 2.237**, de 06 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor do Município de Ananindeua e dá outras providências. Ananindeua (PA), 2006. Disponível em: <http://www.ananindeua.pa.gov.br/public/arquivos/legislacao/LEI_No._2237.pdf>. Acesso em: 1 maio 2016.

_____. **Lei n. 2.355**, de 16 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o plano de cargos, carreiras e remunerações dos servidores do magistério público municipal de Ananindeua, e dá outras providências. Ananindeua (PA), 2009. Disponível em: <http://www.ananindeua.pa.gov.br/public/arquivos/legislacao/LEI_No._2.355-09_PCCR_SEMED_alterado_em_29.03.11.pdf>. Acesso em: 1 maio 2016.

_____. **Lei n. 2.729**, de 18 de junho de 2015. Aprova do Plano Municipal de Educação, e dá outras providências. Ananindeua (PA), 2015. Disponível em: <http://www.ananindeua.pa.gov.br/public/arquivos/legislacao/LEI_No._2.729_DE_18_DE_JUNHO_DE_2015.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

ANDRADE, Maria Edgleuma de. **O discurso e a prática da gestão escolar: propósitos modernizantes x propósitos democratizantes**. GT: Estado e Política Educacional / n. 05. 2006. UERN – edgleumadeandrade@yahoo.com.br.

AUDINO, Janaina Franciscatto. **Movimento de apropriação do IDEB na gestão escolar em duas escolas da rede pública estadual em Porto Alegre**. *In*: CORSETTI, Berenice; WERLE, Flávia O.C.; FRITSCH, Rosangela (Orgs.) Avaliação em larga escola: políticas e práticas. São Leopoldo: Oikos, 2015. p. 131-153.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilidade da gestão escolar em Portugal. *In*: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**, 8ª ed. São Paulo: Cortez. 2013 p. 95-117.

BENEVIDES, M. V. A construção da democracia no Brasil pós-ditadura militar. *In*: FAVERO, O.; SEMERARO, G. (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento brasileiro**. 1ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 69-85.

BENEVIDES (PA). 5 de abril de 1990. Dispõe sobre a **Lei Orgânica do Município**. [sem paginação]. [sem paginação]. Benevides (PA), 1990.

_____. **Lei n. 1.031**, de 11 de outubro de 2006. Dispõe sobre o ordenamento territorial do município de Benevides, e dá outras providências. [sem paginação]. Benevides (PA), 2006. Disponível em: <http://www.sedurb.pa.gov.br/pdm/benevides/PDM_%20BENEVIDES.pdf>. Acesso em: 1 maio 2016.

_____. **Lei n. 1.148**, de 20 de março de 2015. Dispõe sobre o Plano municipal de educação. [sem paginação]. Benevides (PA), 2015. Acesso em: 1 maio 2016.

BELÉM (PA). **Lei Orgânica do município de Belém de**, 30 de março de 1990. Belém (PA), 1990a. [sem paginação]. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/paginas/lom.html>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

_____. **Lei n. 7.502**, de 20 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o estatuto dos funcionários públicos do município de Belém. Belém (PA), 1990b. Disponível em: <<http://cm-belem.jusbrasil.com.br/legislacao/587659/lei-7502-90>>. Acesso em: 9 maio 2016.

_____. **Lei n. 7.507**, de 14 de janeiro de 1991. Dispõe sobre o plano de carreira do quadro de pessoal da Prefeitura municipal de Belém e dá outras providências. Belém (PA), 1991a. Disponível em: <<http://cm-belem.jusbrasil.com.br/legislacao/847728/lei-7507-91>>. Acesso em: 1 maio 2016.

_____. **Lei ordinária n. 7.509**, de 30 de janeiro de 1991. Cria o Conselho Municipal de Educação de Belém e dá outras providências. Publicada no DOM n. 6.964, de 14 de fevereiro de 1991. Belém (PA), 1991b. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=7509&ano=1991&tipo=1>. Acesso em: 17 mar. 2016.

_____. **Lei Ordinária n. 7.528**, de 5 de agosto de 1991. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério do Município de Belém. Belém (PA), 1991c. [sem paginação]. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=7528&ano=1991&tipo=1>. Acesso em: 1 maio 2016.

_____. **Lei n. 7.722**, de 7 de junho de 1994. Dispõe sobre o sistema municipal de educação. Belém (PA), 1994. [sem paginação]. Disponível em: <<http://cm-belem.jusbrasil.com.br/legislacao/582746/lei-7722-94>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

_____. Conselho Municipal de Educação de Belém (CME). Belém (PA), 1995. **Regimento Interno anterior**. Datado de 01, de agosto de 1995. Disponível em: <<http://cmebelem.com.br/wp-content/uploads/2015/08/regimento1.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

_____. **Resolução CME n. 010**, de 2001. Estabelece normas para eleição de diretores das escolas da Rede Municipal de Educação de Belém. Belém (PA), 2001. Conselho Municipal de Educação de Belém (CME) de Belém.

_____. **Lei n. 8.655**, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. [sem paginação]. Belém (PA), 2008a. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf>. Acesso em: 1 maio 2016.

_____. **Resolução CME n. 038**, de 3 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a organização da Educação Básica – Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio no Sistema Municipal de Ensino de Belém e dá outras providências. Belém (PA), 2008b. Conselho Municipal de Educação de Belém (CME).

_____. **Resolução CME n. 022**, de 28 de novembro de 2012. Estabelece normas para credenciamento, autorização de funcionamento e diretrizes para oferta e organização da Educação Infantil no município de Belém e dá outras providências. Belém (PA), 2012. Conselho Municipal de Educação de Belém (CME).

_____. **Lei n. 9.129**, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação (PME). Belém (PA), 2015a. Conselho Municipal de Educação de Belém (CME). Disponível em: <<http://cmebelem.com.br/wp-content/uploads/2015/08/regimento1.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

_____. **Regimento Interno** (atual), de 11, de novembro de 2015. Belém (PA), 2015b. Conselho Municipal de Educação de Belém (CME). Disponível em: <<http://cmebelem.com.br/wp-content/uploads/2015/08/regimento1.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. tradução Marco Aurélio Nogueira. 15ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

_____. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras, 13ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. DOU de 16.7.1934-Suplemento e republicado em 19.12.1935. [sem paginação]. Brasil, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 16 ago. 2016.

_____. **Lei Complementar n. 14**, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasil, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm>. Acesso em: 3 jul. 2016.

_____. **Decreto n. 91.450**, de 18 de Julho de 1985. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. [sem paginação]. Brasil, 1985. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91450-18-julho-1985-441585-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

_____. **Constitucional Federal ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União. Brasília (DF). Brasil, 1988a. [sem paginação]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 fev. 2016.

_____. **Discurso de Ulysses Guimarães publicado no Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC)** de 5 de outubro de 1988. p. 14380-14382. Brasil, 1988b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

_____. **Lei n. 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União da República do Brasil. Brasília (DF), 19 abr. 1991. Brasil, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *In*: Diário Oficial da União da República do Brasil v. 134, n. 248, 23 dez. 1996, p. 27.833-27.841. Brasil, 1996. [sem paginação]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 17 mar. 2016.

_____. **Emenda Constitucional n. 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União da República do Brasil. Brasília (DF), 05 de junho de 1998. Brasil, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 13 jun. 2016.

_____. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da cidade. [sem paginação]. Brasil, 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. **Lei n. 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação. Brasil, 2001b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. **Emenda Constitucional n. 32**, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. [sem paginação]. Brasil, 2001c. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>. Acesso em: 15 nov. 2016.

_____. **Decreto Presidencial n. 4.740**, de 13 de junho de 2003. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e dá outras providências. Brasil, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4740.htm>. Acesso em: 3 jul. 2016.

_____. **Lei n. 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Ministério da Educação. Brasília (DF): INEP. Brasil, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 18 mar. 2016.

_____. **Portaria Ministerial n. 215**, de 12 de agosto de 2004. Aprova o Regimento Interno da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Brasil, 2004b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/regimento.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2016.

_____. Ministério da educação, Secretaria de educação básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, novembro de 2004. **Caderno 5. Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor**. Brasília (DF). Brasil, 2004c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad5.pdf>. Acesso em: 17 maio 2016.

_____. **Decreto Presidencial n. 5.497**, de 21 de julho de 2005. Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial da União da República do Brasil. Brasília (DF), 22 jul. 2005. [sem paginação]. Brasil, 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm>. Acesso em: 13 jun. 2016.

_____. Ministério da educação, Secretaria de educação básica. **Documento Norteador para elaboração do Plano Municipal de Educação (PME)**. Clodoaldo José de Almeida Souza. Brasil, 2005b. Brasília (DF). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2006/elabpne.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

_____. **Lei n. 11.301**, de 10 de maio de 2006. Altera o Art. 67 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, incluindo, para os efeitos do disposto no § 5º do Art. 40 e no § 8º do Art. 201 da Constituição Federal, definição de funções de magistério. Diário Oficial da União da República do Brasil. Brasília (DF), 11 maio 2006. [sem paginação]. Brasil, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11301.htm>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. **Resolução CEB/CNE n. 2**, de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Diário Oficial da União da República do Brasil. Brasília (DF), 29 maio 2009, Seção 1, p. 41-42. Brasil, 2009a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf>. Acesso em: 9 maio 2016.

_____. **Parecer CEB/CNE n. 9**, de 2 de abril de 2009b. Assunto: Revisão da Resolução CNE/CEB n. 3/97, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União da República do Brasil. Brasília (DF), de 29 de maio de 2009, Seção 1, p. 41. Brasil, 2009b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb009_09.pdf>. Acesso em: 9 de maio 2016.

_____. **Emenda Constitucional n. 59**, de 11 de dezembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Diário Oficial da União. Brasília (DF), 12 de novembro de 2009. [sem paginação]. Brasil, 2009c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 27 de fev. de 2016.

_____. **Projeto de Lei n. 8.035 de 2010**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Transformada na Lei Ordinária n. 13.005/2014. Brasília (DF). Brasil, 2010a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2016.

_____. **Parecer CEB/CNE n. 9**, de 5 de maio de 2010. Assunto: Aprecia a Indicação CNE/CEB n. 3/2009, que propõe a elaboração de Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica Pública. Diário Oficial da União. Brasília (DF), 30 jun. 2010, Seção 1, p. 7. Brasil, 2010b. Disponível em: <<http://mobile.cnte.org.br:8080/legislacao-externo/rest/lei/15/pdf>>. Acesso em: 9 maio 2016.

_____. Observatório das Metrópoles. **Dinâmica da Metropolização no Brasil**. Última modificação em 12 dez. 2012 (23:57:57). Brasil, 2012. Disponível em: <http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=456%3Adin%C3%A2mica-da-metropoliza%C3%A7%C3%A3o-no-brasil&Itemid=169&lang=pt>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**, dezembro de 2013. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Brasília (DF): PNUD, Ipea, FJP, dezembro, 2013. Brasil, 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. **Atlas do desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas brasileiras**. Brasil, 2014a. Brasília (DF): PNUD, Ipea, FJP, 2014.

_____. **Lei n. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação (PNE). Ministério da Educação. Brasília (DF): INEP. Brasil, 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 18 mar. 2016.

_____. **Lei n. 13.089**, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasil, 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. Ministério da educação, INEP. **Relatório da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) do Programme for International Student Assessment (PISA) 2015**. [sem paginação]. Brasil, 2015b. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa_2015_brazil_prt.pdf>. Acesso em: 20 set. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE**, Brasília (DF), n. 1, 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2016.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

CARVALHO, J. M. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo**: uma discussão conceitual. 1997. [sem paginação]. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003>. Acesso em: 27 nov. 2016.

CASTANHAL (PA). **Lei Municipal n.015**, de 4 de outubro de 2006. Plano Diretor (PD) Participativo de Castanhal. Castanhal (PA), 2006. Disponível em: <http://www.sedurb.pa.gov.br/pdm/castanhal/PD_CASTANHAL.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. **Lei Orgânica do Município de Castanhal (LOM)**. Revisada em 15 de dezembro de 2010, atualizada até a emenda n. 038, 29 de setembro de 2011. Castanhal (PA), 2011. Publicada Diário Oficial do Município de Castanhal, edição n. 179.

_____. **Lei Municipal n. 014**, de 6 de abril de 2012. Castanhal (PA), 2012a. Sistema Municipal de Educação (SME).

_____. **Lei Municipal n. 026**, de 10 de maio de 2012. Castanhal (PA), 2012b. Plano de Cargos Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Rede Municipal de Ensino (PCCR) de Castanhal.

_____. **Lei Complementar n. 005**, de 24 de junho de 2015. Castanhal (PA), 2015. Plano Municipal de Educação (PME). Altera a Lei Municipal n. 046/2012, anteriormente modificada pela Lei Municipal n. 044/2013 que dispunha sobre as diretrizes para o Plano Decenal 2011-2020/ prorrogado até 2024.

CELLARD, André. A análise documental. *In: A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 4. ed. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis (RJ): Vozes, 2014. (Coleção Sociológica).

CESAR, Almir. **Desenvolvimento desigual e combinado, dependência econômica e teorema de preobrazhenski**: a questão da revolução e da transição ao socialismo em países capitalistas subdesenvolvidos Contribuições teóricas aos dilemas atuais de Venezuela e Brasil. 28 out. 2014. [sem paginação]. Disponível em: <<http://limiaretransformacao.blogspot.com.br/2014/10/dependencia-teorema-de-preobrazhenski-e.html>>. Acesso em: 1 jul. 2016.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**. v. 1. São Paulo: McGraw-Hill, 1979.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

COSTA, Selma Frossard. Gestão de pessoas em instituições do terceiro setor: uma reflexão necessária. CENTRO DE ESTUDOS DO TERCEIRO SETOR. [sem paginação]. v. 6, n. 32. nov. 2003. São Paulo: CETS. **Revista eletrônica integração**. Disponível em: <<http://integracao.fgvsp.br/index.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

CURY, Carlos R. Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. *In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 199-206.

_____. **Sistema nacional de educação**: desafio para uma educação igualitária e federativa. Educ. Soc., Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico universitário**. São Paulo: Saraiva. 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Democratização da escola: eleições de diretores, um caminho?** (Dissertação de mestrado). PPEB da UFG, 1990. Disponível em: <https://ppge.fe.ufg.br/up/6/o/Dissert-_Luiz_Fernandes_Dourado.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2016.

_____. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. *In*: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 95-117.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília (DF), v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

FERNANDES, Domingos. **Avaliação de programa e projetos educacionais**. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. [sem data]. p. 185-206.

FIGUEIREDO, Adma Hamam de. Território e meio ambiente: divisão regional. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Atlas Nacional do Brasil Milton Santos**. diretoria de geociências, Rio de Janeiro: IBGE, 2010. p. 51-57.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira; CARVALHO, Fabrício Aarão Freire de; MENDES, Danielle Cristina de Brito. A configuração da carreira do magistério público do Estado do Pará a partir do Estatuto do Magistério. **Educação em Foco**. Belo Horizonte v. 15, n. 19, jun. 2012, p. 229-256. Disponível em: <<http://www.uemg.br/openjournal/index.php/educacaoemfoco/article/viewFile/255/213>>. Acesso em: 6 dez. 2016.

GENTILI, Pablo. O discurso da “qualidade” como retórica conservadora no campo educacional. *In*: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 13ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2010. p. 111-177.

GIOVANNI, Geraldo di; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de políticas públicas**, 2. ed., São Paulo: Editora; Unesp, Fundap, 2015.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, maio/ago. 2011. (Trabalho encomendado pelo Grupo de Trabalho Movimentos Sociais e Educação, apresentado na 33ª Reunião Anual da ANPED, realizada em Caxambu (MG), de 17 a 20 de outubro de 2010).

GRAEF, Aldino. **Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas**. [sem data]. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090709_seges_arq_funcoes_confianca.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2016.

GUEDES, Maria Gorete Rodrigues Cardoso. **Democracia e eleição de dirigentes escolares no sistema municipal de ensino de Belém: análises e perspectivas**. 2007. f. 214 (dissertação de mestrado em educação) – Programa de Pós-graduação Em Educação (PPGED) – Instituto de Ciências da Educação (ICED) - Universidade Federal do Pará, Belém (PA), 2007.

GUTIRREZ, Gustavo Luis; CATANI, Afrânio Mendes. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. *In*: FERREIRA, Naura Sirya Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 75-94.

HOLANDA, Lourival Júnior Alves de. **O PNE e as políticas educacionais no debate atual**. Vol. 30, n. 1, 2005 (revista universitária). Disponível em: <<http://www.revista.ufg.br>>. Acesso em: 10 set. 2016.

HAUCK, Juliana Cristina Rosa; ÁVILA, Rafael Oliveira de. Os *think tanks* brasileiros e suas contribuições para o pensamento social e político: um resgate histórico-exploratório sobre o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) **Cadernos de histórias**, Minas Gerais, v. 15, n. 23, p. 2237-8871, 2014. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernohistoria/article/view/P.2237-8871.2014v15n23p180>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) Diretoria de Geociências-do Departamento de Geografia (DEGEO). **Divisão regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas**. v.1. Rio de Janeiro, 1990.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de filosofia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução Célia Neves, Alderico Toríbio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

LENIN, Vladimir Ilyich Ulyano. **Uma grande iniciativa**. *In*: OBRAS escolhidas. Tomo 3. Lisboa: Avante, 1982.

LIBÂNEO, José Carlos. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed., rev. e ampl., São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, L., Licínio C. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**, 5. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

LIMA, R. Rosângela Novaes. **As relações intergovernamentais e as políticas educacionais**: UNICAMP, 2000. orientadora, Profª Drª Gilda Figueiredo Portugal Gouvea. 2000. (Tese de doutorado em educação) – Programa de Pós-graduação Em Educação. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – Faculdade de Educação, Campinas (SP), 2000.

LIMA, R. Rosângela Novaes; MENDES, Odete da Cruz. A gestão da Educação: contrapontos entre descentralização e avaliação na lógica da reforma do Estado. *In*: NASCIMENTO NETO; LIMA. **Política pública de educação no Brasil: compartilhando saberes e reflexões**. Porto Alegre: Sulina, 2006.

LÖWY, Michael. **As aventuras de Karl Marx contra o barão de münchhausen: Marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

MARITUBA (PA). 28 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a **Lei orgânica do Município**. [sem paginação]. Marituba (PA), 2006.

_____. **Lei Municipal n. 170**, de 25 de maio de 2007. Plano Diretor do Município (PD). [sem paginação]. Marituba (PA), 2015.

_____. **Lei Municipal n. 189**, de 30 de novembro de 2007. Dispõe sobre Plano de cargos carreira e remuneração dos servidores municipais. [sem paginação]. Marituba (PA), 2007.

_____. **Lei Municipal n. 270**, de 12 de março de 2012. Dispõe sobre criação do sistema municipal de educação. [sem paginação]. Marituba (PA), 2012.

_____. **Lei Municipal n. 311**, de 24 de junho de 2015. Plano Municipal de Educação. Marituba (PA), 2015.

MARTINS, Ângela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. *In*: **Educação e sociedade**. São Paulo: v. 22, n. 77, 2001.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução de Álvaro Pina. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, Karl. **O dezoito brumário de Luis Bonaparte**. Tradução e notas Nélío Schneider; prólogo Herbet Marcuse. São Paulo: Boi tempo, 2011.

_____. **O capital**. v. 1, t. 2. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

_____. Crítica do Programa de Gotha. *In*: Marx, Karl; Engels, Friedrich. **Crítica da educação e do ensino**: introdução e notas de Roger Dangeville, Lisboa, Portugal: Moraes Editores, 1978, p. 88-91.

MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**. 1. ed. 10. reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do Capital**. Tradução Isa Tavares. Nova edição ampliada. São Paulo: Boitempo. 2008.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

_____, Carlos (Org.). **O canto da sereia crítica à ideologia e aos projetos do “terceiro Setor”**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix (Orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OTRANTO, Celia Regina. A nova LDB da educação nacional: seu trâmite no Congresso e as principais propostas de mudança. Trabalho publicado na **Revista Universidade Rural**, Série Ciências Humanas, [sem paginação]. v. n. 18, p. 1-2, Dez. 1996.

PARÁ. **Constituição do Estado do Pará**. Promulgada em, 5 de outubro de 1989. Publicada em encarte do "Diário Oficial" de 6 de outubro de 1989 Publicada no "Diário Oficial" de 27 de outubro de 1989 e atualizada até a edição da Emenda Constitucional n. 51 de 14 de dezembro de 2011, publicada no Diário Oficial do Estado, Pará de 20 de dezembro de 2011. Pará, 1989. Disponível em: <<http://pa.gov.br/downloads/ConstituicaodoParaateaEC48.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2016.

_____. **Lei Complementar n. 6**, de 27 de fevereiro de 1991. Dispõe sobre o funcionamento do Conselho Escolar dos Estabelecimentos de Ensino de 1º e 2º Graus da Rede Pública do Estado do Pará. A Assembleia Legislativa do Estado do Pará, estatui e o seu Presidente, nos termos do §7º do artigo 108 da Constituição Estadual, vigente, promulga a seguinte Lei Complementar. [sem paginação]. Pará, 1991a. Diário da Justiça n. 243-02 de dezembro de 1991. Diário Oficial do Estado do Pará. n. 26.921, de 05 de março de 1991. Disponível em: <http://escolafreiothmar.g12.br/conselho_doc/leicomplementar06-91conselhosescolarespara.asp>. Acesso em: 1 maio 2016.

_____. **Projeto de Lei Estadual Complementar n. 15/1991**. Pará, 1991b. Assembleia Legislativa do Pará (ALEPA). Processo.

_____. **Lei Complementar n. 027**, de 19 de outubro de 1995. Institui a Região Metropolitana de Belém e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Pará, n. 28.116, de 22 dez. 1995. [sem paginação]. Pará, 1995.

_____. **Projeto de Lei (PL) n. 02/2008**, Assembleia Legislativa do Pará (ALEPA). Projeto de lei do deputado estadual Manuel Pioneiro, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que sugeria a alteração da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 027/1995, indicando o acréscimo de mais dois municípios à RMB (Barcarena e Abaetetuba). [sem paginação]. Não foi aprovado.

_____. **Lei n. 7.441**, de 2 de fevereiro de 2010. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. Pará, 2010a. [sem paginação]. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/7114990/pg-1-suplemento-3-diario-oficial-do-estado-do-para-doepa-de-02-07-2010>>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. **Lei Complementar n. 072**, de 20 de abril de 2010. Altera a Lei Complementar n. 027, de 19 de outubro de 1995. Publicada no DOE (PA) de 30.04.10. Pará, 2010b.

_____. **Lei Estadual complementar n. 076**, de 28 de dezembro de 2011. Altera a Lei Complementar n. 027/95 e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial do Estado do Pará, 29 dez. 2011. Pará, 2011.

_____. Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará (FAPESPA) Mapa de Exclusão Social do Pará 2014 / Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas e Análise Conjuntural. Pará, 2015 – Belém, 2015. 49 f.: *il.*

_____. **Lei n. 7.855**, de 12 de maio de 2014. Institui e disciplina o processo de eleição direta para Diretor e Vice-Diretor de unidade escolar da rede estadual de ensino. Página 6. Caderno 1. [sem paginação]. Pará, 2014a. Diário Oficial do Estado do Pará, **14 de maio de 2014**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/70345139/doepa-caderno-1-14-05-2014-pg-6>>. Acesso em 1 maio 2016.

_____. **Lei n. 8.186**, de 23 de junho de 2015. Pará, 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://biblioteca.mppa.mp.br/phl82/capas/lei.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

PARO, Vitor. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. Campinas/SP: Papyrus, 1996.

_____. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 63-78.

_____. **Eleições de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. **Administração escolar: introdução crítica**. 17. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **Diretor escolar: educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.

_____. **Gestão democrática da educação pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, Lucenil da Rocha. **Eleição direta para diretor escolar: desafios à democratização da gestão: orientadora**, Prof^a Dr^a Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos. 2012. (dissertação de mestrado em educação) – Programa de Pós-graduação Em Educação (PPGED) – Instituto de Ciências da Educação (ICED) - Universidade Federal do Pará, Belém (PA), 2012.

PIANA, M. C. As políticas educacionais: dos princípios de organização à proposta da democratização. *In*: PIANA, M. C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2009. p. 57-83. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/vwc8g/pdf/piana-9788579830389.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2016.

PIRES, VALDEMIR. **Economia da Educação: Para Além do Capital Humano**. São Paulo: Cortez, 2005.

PORTO ALEGRE (RS). **Processo n.70004453510**. Ação direta de inconstitucionalidade (ADI) – Tribunal Pleno. / direito público. Proponente: Prefeito municipal de vacaria. Requerida: Câmara municipal de vereadores. Cláudio Barros Silva – Procurador-Geral de Justiça. Porto Alegre, 21 ago. 2002.

RAMOS, Luzia F. **Conversas sobre números, ações e operações: uma proposta criativa para o ensino da matemática nos primeiros anos**. 1ª ed. São Paulo: Ática, 2009.

RIO DE JANEIRO (RJ). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) processo n. 2997 (RJ)**. ADI Tribunal Pleno. Min. Relator Cezar Peluso. 12 de Agosto de 2009. Publicado no DJe-045 Divulg. 11-03-2010. Public. 12-03-2010. Ement. Inconstitucionalidade, Ação direta. Art. 308, inc. XII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Normas regulamentares. Educação. Estabelecimentos de ensino público. Cargos de direção. Escolha de dirigentes. Mediante eleições diretas, com participação da comunidade escolar. Inadmissibilidade. Cargos em comissão. Nomeação de competência exclusiva do chefe do poder executivo. Ofensa aos arts. 2º, 37, II, 61, §1º, II, c, 84, II e XXV, da CF. Alcance da gestão democrática prevista no art. 206, VI, CF. Ação julgada procedente. Precedentes. Voto vencido. É inconstitucional toda norma que preveja eleições diretas para direção de Instituição de ensino mantida pelo Poder Público, com a participação da comunidade escolar. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) processo n. 2997 (RJ). vol.02. 393-01. p. 00119.

RISCAL, José Reinaldo; LUIZ, Maria Cecília. **Gestão democrática e a análise de avaliações em larga escola: o desempenho de escolas no Brasil**. São Carlos: Pixel, 2016.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios *In: VAZ, Flávio Tonelli et. al.* (coords) **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008.

SANTA BÁRBARA (PA). **Projeto de Lei Complementar Municipal n. 003**, de 21 de setembro de 2006. Projeto de Lei do Plano Diretor do município. [sem paginação]. Santa Bárbara do Pará (PA), 2006.

_____. **Lei Orgânica do Município de Santa Bárbara do Pará**. Câmara Municipal de Santa Bárbara do Pará, de 14 de Junho de 2012. Santa Bárbara do Pará (PA), 2012.

_____. **Lei n. 187**, de 19 de junho de 2015. Dispõe sobre as alterações do Plano Municipal de Educação amparado pela Lei n. 154, de 7 de dezembro de 2012. Santa Bárbara do Pará (PA), 2015.

SANTA ISABEL (PA). 3 de abril de 1990. Santa Isabel (PA), 1990a. Dispõe sobre a **Lei Orgânica do Município (LOM)**.

_____. 6 de dezembro de 1990. Santa Isabel (PA), 1990b. Dispõe a **Lei Orgânica do Município** (LOM).

_____. **Lei Municipal n. 071**, de 5 de outubro de 2006. Santa Isabel (PA), 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor (PD) do município.

_____. **Lei Municipal n. 106**, de 22 de maio de 2007. Santa Isabel (PA), 2007. Dispõe cria o Sistema municipal de ensino.

_____. **Lei Municipal n. 304**, de 17 de junho de 2015. Santa Isabel (PA), 2007. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação (PME).

SANTOS A., Alex Marcelo dos. **Teoria estruturalista da administração**. Data: 22/04/2003. Disponível em: <<http://www.zemoleza.com.br/trabalho-academico/humanas/administracao/teoria-estruturalista-da-administracao/>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

SANTOS, José Everaldo dos; BOTLER, Alice Miriam Happ. **Eleição de gestores escolares em Pernambuco**: autonomia da comunidade escolar ou indução democrática. 2012.

SANTOS J., José Everaldo dos. Estado e gestão democrática da escola: a abordagem gerencialista performática na escola pernambucana. *In: Anais da 37ª Reunião Nacional da ANPED* – 04 a 08 de outubro de 2015, ISSN: 2447-2808. UFSC – Florianópolis.

SANTOS, B., Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, T., Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. **Conversas impenitentes sobre a gestão na educação**. Belém: EDUFPA, 2008.

SANTOS, T. F. A. M. **Educação e Desenvolvimento**: Que relação é essa? PAR Trabalho & Educação (UFMG), v. 23, p. 219-238, 2014.

SANTOS, T., Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. Gestão e qualidade do ensino: reflexões e práticas atuais. *In: SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos; LIMA, Francisco Willams Campos (Orgs). Versus e reversus da gestão das políticas educacionais*. Belém: Ponto Press, 2012. p.11-30.

SANTOS, Ricardo Bruno N. dos; TRINDADE, José Raimundo B. Uma análise evolutiva da renda para a região metropolitana de Belém na década de 90: um estudo comparativo das PNAD's de 1992/1999. **Revista Científica da UFPA**. Belém (PA), vol 3, mar. 2002. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/revistaic>>.

SAVIANI, Dermerval. **Escola e democracia**. 42. ed. Campinas (SP): Autores Associados, 2012. (Coleção polêmicas do nosso tempo; 5).

_____. O legado educacional do “longo século XX” brasileiro. *In*: SAVIANI, Dermeval *et. al.* **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas, (SP): Autores Associados, 2004.

_____. O paradoxo da educação escolar: análise crítica das expectativas contraditórias depositadas na escola. *In*: SAVIANI, Demerval. **O lunar de sapé: paixão, dilemas e perspectivas na educação**. Campinas (SP): Autores Associados, 2014. p. 85-100.

SCHULTZ, T. W. **O capital humano: Investimentos em Educação**. São Paulo: Zahar, 1971.

SEMERARO, Giovanni; FÁVERO, Osmar (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

SENA, Naldiael Santos. **História do voto no Brasil**. 4 dez. 2009. [sem paginação]. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/historia-do-voto-no-brasil/29371/>>. Acesso em: 1 dez. 2016.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARÁ. **SINTEPP de todas as caras: campanha de filiação**. 2014. [Sem paginação.] (Folheto).

SILVA, A., Ambrozina de Abreu Pereira. Análise Crítica da Utilização do IDH-M como Critério de Alocação de Recursos para Habitação. *In*: Anais do **XXXIII Encontro da ANPAD**, São Paulo, 19 a 23 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS949.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

SILVA, T., Tomaz Tadeu da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. *In*: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 13. ed., Petrópolis: Vozes, 2010. p. 11-29.

SILVA, M., Maria Abádia da. **Qualidade social da educação pública: algumas aproximações**. Caderno Cedes, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. [sem paginação]. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200005>. Acesso em: 20 dez. 2016.

SILVA, S., Silvio Luiz Ruz da; LOPES, Mario Cezar; OLIVEIRA, Marilisa do Rocio. **Operação açai: o Projeto Rondon em Cachoeira do Arari (PA)**. Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) e da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG) campus João Monlevade. [sem paginação]. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/conexao/article/view/4553/3095>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. v. 2. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOARES M., Magda Becker. **Letramento**: um tema em três gêneros. v. 1. Belo Horizonte: Autêntica, 1998. p. 190.

SOARES R., Rosinethe Monteiro. Hierarquia das leis. **Revista UFSC**. 2007. Disponível em: <<http://www.essere.com.br/artigos/hierarquia.htm>>. Acesso em: 20 set. 2016.

SOARES, Ana Izabel Monteiro; LIMA, Francisco Willams Campos; ALVES, João Paulo da Conceição. **Avaliação da política educacional**: o caso do Município de Ananindeua. 2012. Disponível em: <<http://www.sbec.org.fe.unicamp.br/evt2012/trab03.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

SOUSA, Alcione de Aguiar; ANDRADE, César. Gestão democrática e trabalho pedagógico na escola: atores de uma gestão democrática participativa. *In*: COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa; ROCHA, Solange Helena Ximenes; COLARES, Anselmo Alencar (Orgs.). **Gestão democrática a escola pública e a formação continuada como objeto de análise**. Belém: GTR, 2012. p. 225-234.

SOUZA, Zákia Lian; OLIVEIRA, Romualdo Portella. Políticas de avaliação da educação e quase-mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, set. 2003.

TRINDADE, José Raimundo B.; SANTOS, Ricardo Bruno N. dos. **Uma análise evolutiva da renda para a região metropolitana de Belém na década de 90**: um estudo comparativo das PNAD's de 1992/1999. *Revista Científica da UFPA* <http://www.ufpa.br/revistaic>. vol.3, março 2002. Disponível em: <http://www.cultura.ufpa.br/rcientifica/ed_anteriores/pdf/ed_03esp_rbns.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo, Atlas, 1987.

TONET, Ivo. **Educação contra o capital**. 2ª ed. rev. São Paulo: Instituto Lukács. 2012.

_____. **Educação contra o capital**. 3ª ed. Ampl. São Paulo: Instituto Lukács, 2016.

TAUIL, Roberto A. **Consultor municipal do Rio de Janeiro**. 2013. Disponível em: <<http://www.consultormunicipal.adv.br/novo/admmun/0097.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2016.

VALE, Maria Suely Margalho do; RICCI, Fabio; OLIVEIRA, Edson Aparecida de Araújo Querido. **Grande Belém: Região Metropolitana e Cidades Sustentáveis**. *In*: Anais. XV Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e XI Encontro Latino Americano de Pós-Graduação. Universidade do Vale do Paraíba, 2011.

VELOSO, Tiago. **Políticas públicas, planejamento e gestão urbanos no ambiente metropolitano**: estudos sobre a região metropolitana de Belém. ACTA Geográfica, Boa Vista, Universidade Federal do Pará: Instituto Federal de Educação, Ciência e

Tecnologia do Pará, v.5, n.10, jul./dez. de 2011. p.55-73. Disponível em: <file:///C:/Users/Dell/Downloads/411-1863-1-PB.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2016.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Capítulo IX. Sociologia da Dominação. [tradução Regis Barbosa e Karen Barbosa]. São Paulo: Imprensa Oficial, 1999. p. 187-356.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos escolares**: implicações na gestão da escola básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

ZANETTI, Maria Aparecida. **Política educacional e a LDB**: algumas reflexões. Londrina (PR): Vozes, [sem paginação]. 1997. (Revista Livre Filosofar).

APÊNDICE A – Resumo analítico da LOM nos municípios da RMB.

Município	Lei Orgânica do Município (LOM)
<p>Belém 30 de março de 1990.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estabeleceu a Gestão Democrática como princípio do Ensino (Art.207, inc. VI). • Prevê a criação do SME, sendo o CME como órgão normativo e fiscalizador e a SEMEC como órgão executivo (Art.213). • Conselho Escolar como parte da estrutura da escola com funções deliberativas, consultivas e normativas (Art.215). • O Conselho Municipal de Educação será criado por lei devendo ter o caráter normativo e consultivo da Educação no Município (Art. 216). • A organização administrativa e técnico-pedagógica do órgão municipal de educação e determina a organização da gestão democrática do ensino público municipal (Art.252, inc. III). • Não prevê formas de provimento para diretor escolar.
<p>Ananindeua Lei n.0942, de 04 de abril de 1990.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Não incorporou a gestão democrática como princípio do ensino, mesmo com as atualizações e emendas até 2005. • Prevê o Conselho Escolar com função de aconselhamento, controle e fiscalização (Art. 184). • A LOM sinaliza a indicação como provimento a função de diretor-indicação (Prefeito) e a nomeação (Secretário) (Art.185, inc. I, II e III). • A Formação mínima do diretor é o magistério nível médio (Art. 185, inc. I).
<p>Benevides 5 de abril de 1990.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estabeleceu a Gestão Democrática como princípio do Ensino (Art.171). • Prevê o Conselho Escolar com função de aconselhamento, controle, fiscalização e de avaliação do sistema de ensino (Art. 172, inc. IV). • Estabelece a eleição direta, o Conselho Escolar fica responsável (Art. 174, inc. II, alínea b). • É a LOM mais avançado em relação às demais Leis orgânicas dos municípios da RMB.
<p>Marituba Emenda n. 002, de 28 de dezembro de 2006. Altera a LOM/1997.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • É o município mais novo da RMB. • Assegura a participação dos servidores públicos em colegiados (Art. 2º, inc. II). • Estabeleceu a Gestão Democrática como princípio do Ensino (Art.194, inc. VI). • Assegurado aos pais, professores, alunos e funcionários, organizarem-se através de associações, grêmios e outras formas de organização (Art. 196). • Será responsabilizada a autoridade educacional de embarçar ou impedir a organização ou o funcionamento das entidades (Art. 196, § único). • Conselho Escolar como parte da estrutura da escola (Art. 202).

Município	Lei Orgânica do Município (LOM)
	<ul style="list-style-type: none"> • Determina ainda que o CME será criado por lei e deverá ter caráter normativo e consultivo da educação do município (Art. 203).
<p>Santa Bárbara do Pará 14 de junho de 2012.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prevê a criação do Sistema de Educação e o CME como órgão normativo (Art. 166). • Estabelece a indicação do Poder Executivo como forma de provimento do diretor -Lista tríplice (Art. 166, inc. II, b). <p>No entanto, embora previsto sua criação na forma da Lei, tanto o SME como o CME não foram criados até a data que visitei o município no dia 19 de maio de 2016, segundo informações da Secretaria de Educação (Art. 166).</p> <ul style="list-style-type: none"> •
<p>Santa Isabel do Pará 3 de abril de 1990.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece a eleição direta (somente para escolas com mais de 4 turmas)– professor com prioridade de qualificação - lista dupla e o Secretário de educação escolhe ao final (Art. 176, §5º). • a composição, o funcionamento e as atribuições do CME (Art. 184). • Defini os princípios do ensino apontando no inciso VI, do mesmo artigo, o princípio da “gestão democrática do ensino, garantida a participação de representantes da comunidade” (Art. 186, inc. VI).
<p>Castanhal 15 de dezembro de 2010</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estabeleceu a Gestão Democrática como princípio do Ensino, gestão colegiada, a Assembleia escolar como instância de deliberação máxima (Art.193, inc. XVII, alíneas “a” e “b”). • Criação do Conselho Escolar (Art. 201). • Provimento para diretor é cargo comissionado (Art. 197).

Município	Plano Diretor (PD)
Belém Lei n.8.655, de 30 de junho de 2008.	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece a garantia da gestão democrática no SME, por meio da participação de representantes dos educadores e da sociedade civil, em especial da comunidade escolar, nos conselhos de caráter deliberativo e fiscalizador (Art. 14, inc. V). • Não prevê formas de provimento do diretor.
Ananindeua Lei Complementar Municipal n. 2.237, de 06 de outubro de 2006.	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (Art. 1º). • Assegurar a educação como um direito de todos (Art. 66). • Previu a garantia de educação para todos (Art. 67). • Prevê a institucionalização do CME para acompanhar, avaliar e fiscalizar as ações pertinentes à educação na forma da lei (Art. 98). • Não estabeleceu a gestão democrática como princípio do ensino. • Não estabeleceu formas de provimento ao cargo função de diretor de escola.
Benevides Lei Municipal n. 1.031, de 11 de outubro de 2006.	<ul style="list-style-type: none"> • A garantia da oferta no ens. Fund. e Ed. Inf. deve Segue os princípios educativos da LDB (Art. 87). • Atribui a gestão escolar a responsabilidade de fomentar o Conselho Escolar-espaço de participação e controle social (Art. 87, §3º). • Implantar o CME (Art. 89, inc. XIII). <p>O PD não revela a forma de provimento do cargo de diretor, mas estabelece que o Conselho Escolar deve ser fomentado no âmbito escolar.</p> <p>Entendo que ao deixar a critério do diretor da escola a responsabilidade de fomentar o Conselho Escolar, não menciona o dever da Secretaria de Educação em fornecer as condições objetivas para essa organização e funcionamento.</p>
Marituba Lei Municipal n.170, de 25 de maio de 2007.	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionaliza as eleições diretas (Art. 20, inc. XXVIII). <p>Em resumo, o município de Marituba a emenda a LOM/2006 prevê a gestão democrática como princípio da educação e o PD/2007 estabelece a eleição como forma de provimento ao cargo/função de diretor escolar.</p> <ul style="list-style-type: none"> •
Santa Bárbara do Pará Plano Diretor Municipal n. 003, de 21 de setembro de 2006.	<ul style="list-style-type: none"> • Está tramitando na Câmara dos Vereadores, a versão não apresenta a Gestão Democrática como princípio do ensino, nem estabelece a forma de provimento ao cargo/função de diretor escola.

Município	Plano Diretor (PD)
<p>Santa Isabel do Pará Lei Municipal n. 071, de 5 de outubro de 2006.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivo à participação da comunidade no processo educacional e a intensificação da participação da sociedade organizada (Conselho Escolares, ONGs) em nível de decisão no processo educacional (Art. 39, inc. IV, V). • reestruturar os conselhos escolares, como também o Conselho do Fundef, Conselho Municipal de Educação e Conselho de Alimentação (CAE) [...]” e “implementar os programas de capacitação de diretores, coordenadores pedagógicos, secretários escolares e pessoal de apoio das unidades escolares; e anuncia a criação do “[...] sistema e um plano educacional do Município, com a participação da comunidade no seu funcionamento (Art. 40, incisos IV, V e XIX).
<p>Castanhal Lei Municipal n.015, de 04 de outubro de 2006.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A Gestão Democrática como princípio do Ensino (Art. 12 e inc. I). • Anunciam como objetivo da política municipal da educação de Castanhal “[...] Instituir os mecanismos de gestão democrática no âmbito do Sistema Municipal de Educação; [...]” e “[...] garantir a realização anual da Conferência Municipal de Educação na construção de uma política educacional para toda a cidade, regida pelos princípios democráticos” (Art. 13, inc. I e II). • A democratização da gestão da educação, com a implementação de mecanismos que garantam a participação de todos os segmentos envolvidos na educação, tanto na tomada de decisões, quanto no acompanhamento e na fiscalização (Art. 14, inc. I).

APÊNDICE C – Resumo analítico do PCCR/ Estatuto do Magistério nos municípios da RMB.

Município	Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) /Estatuto do Magistério
<p>Belém Lei Ordinária n. 7.528, de 5 de agosto de 1991.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionaliza a eleição direta, devendo ser conduzida pelo Conselho Escolar, apresentando a lista quántupla para a indicação do Poder Executivo (Art. 3º, inc. V). • Atividades de Magistério envolve o Administrador Escolar, Orientador Educacional, Supervisor Escolar e Docente (Art. 4º). • Os cargos em comissão de Diretor e Vice-Diretor de Unidades Escolares serão exercidos por funcionários ocupantes de cargo do Magistério, com habilitação específica em Pedagogia-Administração Escolar, que possua no mínimo dois anos de experiência profissional no Magistério (Art.7º). • Prevê o trabalho articulado do diretor e vice-diretor com o conselho da escola nas matérias definidas em regulamento Conselho Escolar e o trabalho em conjunto com a direção (Art. 8º). • O provimento ao cargo de diretor e vice-diretor é comissionado são de livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Poder Executivo (Art. 16). • Cargo Comissionado é incompatível com a eleição direta.
<p>Ananindeua Lei n.2.176, de 07 de dezembro de 2005, Lei n.2.211, de 30 de maio de 2006 e Lei n.2.355, de 16 de janeiro de 2009. Lei complementar n.2.539, de 14 de dezembro de 2011 (função de Diretores de Escolas).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Todas essas leis foram agregadas para fundamentar o tratamento legal aos servidores de Ananindeua (Art. 1º/2009). • É o ocupante do cargo efetivo ou função de confiança, designado de forma legal para exercer as funções específicas do cargo (Art.3º, inc. IX). • Formação continuada ao diretor (Art. 66/2009). • Quadro de carreira e função gratificada (Art. 20, item 22, Anexo II-PCCR/2006). Reforçado pelo Art. 71 que “Fazem parte integrante desta Lei os seguintes Anexos: Anexo II - Quadro de Carreira- Funções Gratificadas”(2009). • Poder Executivo pode livremente indicar e exonerar os servidores efetivos que ocupam essa função (Art.2º, inc.IX/2005). • Cargo em Comissão é aquele que depende da confiança pessoal para seu provimento e se destina ao atendimento das atividades de direção e assessoramento superiores (Art. 49/2005). • Os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, a que são inerentes às atividades direção e assessoramento nos diversos níveis da Administração

Município	Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) /Estatuto do Magistério
	<p>Direta (Art. 50/2005).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Função de confiança equivalente ao cargo comissionado destinada as Atividades de planejamento, controle, administração e direção de escolas. Correspondente à Função de Confiança ou Cargo Comissionado de Diretor de Escola (Art. 55, X - Tipo 21/2005). • O provimento dos Cargos em Comissão deverão ser feitos mediante decreto do Chefe do poder Executivo (Art. 51/2005). • A Lei/2011 reforçou que o cargo do diretor é comissionado e de confiança como revela o Art. 1º que diz “[...] cargo em comissão ou função de confiança de Diretor de Escola [...]” (Art. 1º/2011). • Nem o PCCR/2009 como nenhuma das demais leis não revogadas PCCR/2005 e as alterações LCM n. 2.211/2006 e LCM n.2.539/2011 analisadas nesse estudo. <p>A ADI pode impedir, por exemplo, que haja eleição direta ou que os eleitos assumam seu cargo. Portanto, o cargo em comissão, poderá comprometer as Leis que vierem depois e que tratem sobre eleição direta, no caso da natureza do cargo ou função do diretor não seja mudado.</p>
Benevides	<ul style="list-style-type: none"> • Não tive acesso.
Marituba Lei Municipal n.170, de 25 de maio de 2007.	<ul style="list-style-type: none"> • O professor, o titular de cargo de Carreira de Magistério Público Municipal, com funções de magistério (Art. 1º, inc. III). • as atividades de docência e de suporte direto à docência, aí incluídas as de administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional (Art. 1º, inc. IV). • Todos que exercem função de Magistério são professores (Art. 3º). • Direção e vice-direção são funções gratificadas e, conforme o Art. 37 correspondem a 40 horas semanais, acrescido de percentual definido de acordo com o aporte da escola. • Reservado aos integrantes da Carreira do Magistério Público Municipal com no mínimo dois anos de experiência docente (Art. 37, §4º).
Santa Bárbara do Pará	<ul style="list-style-type: none"> • Não tive acesso.

Município	Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) /Estatuto do Magistério
Santa Isabel do Pará	<ul style="list-style-type: none"> • Não tive acesso.
Castanhal Lei Municipal n.026, de 10 de maio de 2012.	<ul style="list-style-type: none"> • Institui e estrutura os princípios e normas destinados aos Profissionais do Magistério da Rede Pública de Ensino (Art. 1º). • Organização da gestão democrática do ensino público municipal através de eleições diretas para diretores e vice-diretores das unidades de ensino, respeitadas as diretrizes estabelecidas no Art. 14 da Lei Federal 9.394/96 (Art. 3º, inc. V). Esse dispositivo afirma que a organização da gestão democrática envolve a eleição direta para diretores, portanto, articula essa forma de provimento ao cargo/função ao processo de gestão democrática diferentemente do que dispõe a LOM/2010 e o PD/2006, já discutidos. <ul style="list-style-type: none"> • Programas de Desenvolvimento Gerencial - destinados aos ocupantes de cargos de direção, gerência, assessoria e chefia, para habilitar os servidores ao desempenho eficiente das atribuições inerentes ao cargo ou função (Art. 22, inc. VI). Incompatível com a Gestão Democrática (gestão compartilhada). • A concepção esboçada no PCCR/2012 de Castanhal está atrelada a uma concepção em que o diretor deve assumir a escola preparado para desenvolver uma gestão gerencial. O princípio da gestão gerencial é incompatível e contraditório com a concepção de gestão democrática. A concepção esboçada no PCCR/2012 de Castanhal está atrelada a uma concepção em que o diretor deve assumir a escola preparado para desenvolver uma gestão gerencial. O princípio da gestão gerencial é incompatível e contraditório com a concepção de gestão democrática. A concepção de gestão gerencial está coerente com as mudanças ocorridas no Brasil em 1995 no âmbito da Reforma Administrativa do Estado no governo FHC, mas também experimentada e enraizada nos anos 2000, tanto pelo governo Lula como pelo governo Dilma, quando ocorreu não só a disseminação ideológica da eficiência das empresas privadas, fortemente pregada por seus formuladores quando erigiram o setor privado como o paladino da eficiência para imprimir na gestão pública e principalmente na escolar essa marca.

APÊNDICE D – Resumo analítico do PME nos municípios da RMB.

DOCUMENTO	Plano Municipal Educação (PME)
<p>Belém Lei Municipal n.9.129, de 24 de junho de 2015.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e à gestão democrática da educação (Art. 2º). • Difusão da “[...] gestão democrática da educação (Diretriz 10). • Garantir a participação da comunidade escolar no planejamento, na aplicação e no controle de recursos financeiros visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática (Meta 7, Estratégia 7.16). • Estabeleceu a Gestão Democrática como princípio da Educação -prazo de 2 anos- termina em 2017- (Meta 19). • Disciplinar gestão democrática na forma de lei (Estratégia 19.1). • Não menciona provimento do cargo/função de diretor. • Previu somente a constituição e formação aos Conselhos Escolares
<p>Ananindeua Lei n. 2.729, de 18 de junho de 2015.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estabeleceu a Gestão Democrática como princípio da Educação (disciplinado na forma de lei) (Meta 19). • Promover o debate acerca da eleição direta para gestores educacionais nas unidades públicas situadas no município, de modo que sejam definidos critérios que contemplem a dimensão técnica de mérito e de desempenho (Estratégia 19.4).
<p>Benevides Lei Municipal n. 1.148, de 20 de março de 2015.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A Gestão Democrática como uma das diretrizes da educação do município (Art. 2º, inciso IV). • A gestão do SME deve Fomentar de órgãos colegiados (Art. 7º, §2º). • O município deve aprovar lei que disciplina a Gestão Democrática (Art. 9). • A Gestão Democrática caracteriza-se pela decisão. Estabelecer até 2017, procedimento de acesso às funções de direção de escola que considere a comprovação de capacidade profissional, por meio de avaliação de conhecimento da área pedagógica (Meta 9). • Implantação do processo de eleição para gestor(a) de escolas públicas colegiada (Estratégia 9.1). • Processo Seletivo e eletivo – o diretor deve ser submetido a prova de proficiência pedagógica. <p>Dentre os municípios analisados, constatei que o ordenamento jurídico de Benevides concilia entre si a concepção de gestão considerando as competências e habilidades técnicas do diretor da escola. Porém, precisam</p>

DOCUMENTO	Plano Municipal Educação (PME)
	<p>reconhecer que a atuação do diretor é um ato político e considerar somente as competências e habilidades técnicas não vão favorecer um ambiente democratizador.</p>
<p>Marituba Lei Municipal n.311, de 24 de junho de 2015.</p>	<p>Criou em 2012 o Sistema Municipal de Ensino (SME) e o CME, porém o Conselho de Educação somente foi instalado em 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Em dois anos deve assegurar a efetivação da gestão democrática da educação, associando o critério técnico de mérito e desempenho e à condução pública à comunidade (Meta 19). • Garantir a eleição direta para diretores das escolas municipais até o 5º ano de vigência do PME (Estratégia 9). • Pedagogo com três anos de experiência é incompatível com o PCCR/2007 em seu Art. 37, § 4º que diz dois anos de experiência. <p>A determinação de três anos de experiência está incompatível com o que determina no PCCR/2007 em seu Art. 37, § 4º que estabelece dois anos de experiência docente. Penso que essas incompatibilidades nas leis enfraquecem as regras, confundem e prejudicam as ações no âmbito das escolas.</p> <ul style="list-style-type: none"> •
<p>Santa Bárbara do Pará Lei n. 187, de 19 de junho de 2015.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Meta 19: Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar. • Estratégia: 19.2) fortalecer a atuação do Conselho Escolar. • Estratégia:19.7) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares. • Estratégia:19.10) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares. <p>Observo que o município não revogou a LOM/2012 o dispositivo que trata da indicação do diretor de escola, já que o PME/2015 prevê a gestão democrática e a participação da comunidade escolar na escolha de seu diretor.</p> <p>Portanto, as leis analisadas mostraram que a única forma de provimento para diretor escolar é a indicação, embora o PME/2015 tenha avançado na perspectiva do fortalecimento e formação do Conselho Escolar, da formação inicial (nível</p>

DOCUMENTO	Plano Municipal Educação (PME)
	<p>superior) e continuada do diretor escolar. Mesmo com as alterações o prazo de vigência não foi alterado. (2012-2022)</p>
<p>Santa Isabel do Pará Lei n.204, de 20 de abril de 2010. (2010-2019) Lei Municipal n. 304, de 17 de junho de 2015.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Meta 19 que assegura em um prazo de dois anos a efetivação da gestão democrática da educação, associando o mérito e desempenho ao diretor escolhido. • <p>Estratégia 19.4 “Garantir a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares ou colegiados escolares [...] assegurando condições de funcionamento autônomo, durante a vigência do PME”. Apregoa na Estratégia 19.8 “Fortalecer o Conselho Municipal de Educação como instrumento de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional”. Proclama na Estratégia 19.13 “Garantir a criação, formação e fortalecimento dos grêmios estudantis e Conselhos de Classe”. Nessa mesma direção, o PME/2015 de Santa Isabel do Pará anuncia na Estratégia 19.16 Estratégia: 19.16 “Garantir, por meio de eleição direta, a escolha da direção da escola”.</p> <p>Mesmo com as alterações o prazo de vigência não foi alterado. (2010-2019).</p> <p>Em resumo, a LOM/1990 e o PD/2006 estão incompatíveis com o que é anunciado no PME/2015 de Santa Isabel do Pará, e por força hierárquica, enquanto não se altera a lei maior, abre-se a possibilidade dos governos realizarem ou não as eleições diretas para diretor escolar instituídas tal como está estabelecida no PME/2015</p>
<p>Castanhal Lei Complementar Municipal (LCM) n. 005, de 24 de junho de 2015. (2011-2020). Foi prorrogado para (2015-2024).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A Diretriz 7 “Gestão Democrática da Educação” é um princípio do ensino. • Meta: garantir a construção coletiva dos projetos pedagógicos das instituições escolares. • Garantir o processo de eleições diretas para gestões das escolas da rede pública municipal.

APÊNDICE E – Resumo analítico da Lei do Sistema de Ensino ou Resolução que ampara as eleições diretas para diretores escolares nos municípios da RMB.

DOCUMENTO	Lei que cria o sistema/Resoluções do CME
<p>Belém Lei Municipal n. 7.722, de 7 de junho de 1994.</p> <p>SME criado em 1994. CME criado em 1991.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Defini a autonomia da escola (Art. 12). • Defini a organização do Conselho Escolar (Art. 13). • Defini as atribuições do Conselho Escolar (Art. 14). • Institucionaliza as eleições diretas em duas fases integradas - a seletiva (SEMEC) e a eletiva (Conselho Escolar) (Art. 16). • Eleição somente ocorre em escolas com no mínimo 2 candidatos (Art. 17). • Indicação do Poder Executivo (Secretário de Educação) (§ único, Art. 17). • A SEMEC fixará as regras (Art. 21). • Exigência de Curso superior Pedagogia ou especialização em Gestão Escolar (Art. 27). • Revoga a lista quádrupla do Estatuto do Magistério (Art. 41).
<p>Ananindeua Lei n.2.153, de 08 de julho de 2005. SME (2005) CME (1997)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão democrática norteará a definição, execução e avaliação de políticas e planos educacionais no Município • Gestão Democrática como princípio do Ensino (Art. 31). • Institui a eleição direta como forma de escolher o diretor das escolas. • O(a) gestor(a) das instituições educacionais da rede pública municipal de ensino, será escolhido democraticamente, através de processo eleitoral (Art. 36). • O resultado da eleição deve ser encaminhado ao Secretário de Educação para as providências em relação a nomeação (Art. 37). • Prazo do mandato é de três anos (Art. 38). • As eleições diretas para diretores serão normatizadas pelo Conselho Municipal de Educação (Art. 39). • São integrantes do Magistério docentes e técnicos pedagógicos (Art. 69). • Deverão ser graduados em curso superior de Licenciatura Plena (Art. 70). • Estabelece o nível superior para o diretor diferente da LOM/90 que estabelece nível médio magistério.
<p>Benevides</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Não tive acesso.
<p>Marituba Lei Municipal n.270, de março de 2012. SME (2012) CME (2016)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Determina que “Fica assegurada a gestão democrática do ensino público na educação básica” (Art. 16). • Participação da comunidade escolar e local nos conselhos escolares ou equivalentes (Art. 16, inc. II). • As unidades municipais de ensino contam com sua estrutura e organização com o conselho escolar (órgão colegiado) de que participam o gestor escolar (§1º, Art. 16). • Critérios de competência técnica para o exercício da

DOCUMENTO	Lei que cria o sistema/Resoluções do CME
	<p>função (§2º, Art. 16). O CME de Marituba, até a data da visita acadêmica, não havia baixado norma que efetivamente regulamentasse as eleições diretas para diretor escolar.</p>
Santa Bárbara do Pará	<ul style="list-style-type: none"> • Não instituiu Sistema Municipal de Educação (SME).
<p>Santa Isabel do Pará SME Lei Municipal n.106, de 22 de maio de 2007. CME (2007)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão Democrática no Ensino como princípio do ensino público (Art. 3º, inc. VIII). • Confirma a mesma lógica de eleição para diretor escolar estabelecida pela LOM/1990 (Art. 25, inc. I). • Será o Secretário de Educação que definirá quais escolas participarão das eleições para diretor, dependerá do espaço físico e do número de matriculados (Art. 25, inc. II). • O Conselho Escolar deve encaminhar o nome do diretor que o Poder Executivo escolheu para dirigir a escola para fins de nomeação (Art. 26). • Mandato por um período de dois anos podendo ser reeleito por igual período (Art. 26, §1º). • Deve ser Pedagogo e dependendo da carência de profissionais formados nessa área poderá ser aberto para outra licenciatura (Art. 26, §2º, alínea “a”). • Deve ser efetivo do quadro (Art. 26, §2º, alínea “b”). • Deve ter no mínimo dois anos de experiência de magistério (Art. 26, §2º, alínea “c”). • Deve pertencer prioritariamente à comunidade próximo a escola (Art. 26, §2º, alínea “d”). • Apresente uma proposta de gestão (Art. 26, §2º, alínea “E”). • O dispositivo anuncia esses requisitos que devem ser obedecidos pelo Poder Público.
<p>Castanhal LCM n.014, de 16 de abril de 2012 alterada pela LCM n.004, de 26 de agosto 2013. Alterada pela LCM n.007, de 11 de dezembro de 2015. SME (2012) CME (1992)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Construção, administração e execução da proposta pedagógica (Art. 24). • Indicação do Prefeito, baseado no critério de acordo com o (§2º. Art. 25) • Estabeleceu a competência do Conselho Escolar as eleições (Art. 25). <p>Os critérios para os candidatos a diretor está amparado pelo § 2º, do mesmo artigo estabeleceu quais os requisitos mínimos para candidatura a diretor escolar e diz na alínea “a” possuem curso de Licenciatura em Pedagogia, na alínea “b” devem ser efetivos e tenham cumprido estágio probatório, na alínea “c” devem ter dois anos de experiências no magistério, na alínea “d” devem pertencer a comunidade escolar, na alínea “e” devem residir no município, na alínea “f” devem apresentar proposta de gestão</p>

