

A gestão da Educação em municípios do Estado do Pará

Análise dos indicadores de gestão democrática no PAR do município de Cametá¹

Silliane de Cassia Damasceno Ramos

Resumo: O texto é resultado preliminar da pesquisa: “A gestão da educação em municípios do Pará: Análise dos indicadores de gestão democrática no PAR do município de Cametá/Pa”. O objetivo principal é analisar a gestão da educação no Plano de Ações Articuladas (PAR) Cametá/PA, na versão 2007-2011, tomando-se três indicadores de democratização previstos no plano: a) Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME); b) Existência e funcionamento dos Conselhos Escolares (CE); e, c) Critérios para escolha da Direção Escolar. A Metodologia pauta-se se pelas perspectivas da pesquisa qualitativa, tendo a pesquisa documental e entrevista semiestruturada como técnicas principais de levantamento de dados. O estudo da gestão democrática por meio da análise dos três indicadores levou aos seguintes resultados: O município de Cametá possui CME, mas este existe apenas formalmente. Em mais de 50% das escolas municipais já existem CE, ainda que, o município não possua lei específica para tal, sendo estes orientados pela Lei nº 6/1991 que regulamenta o CE em âmbito estadual. Todavia, o funcionamento dos Conselhos Escolares se limita a prestação de contas de recursos financeiros descentralizados para as unidades escolares, perdendo de vista o seu papel de agente aconselhador e deliberativo. Sobre o critério de escolha de diretores das escolas municipais ainda prevalece no município a indicação política.

Palavras-chave: Gestão democrática da educação. Conselhos de educação. PDE/ PAR.

INTRODUÇÃO

A temática da gestão, apesar de recorrente nos estudos que enfocam as políticas educacionais tem se apresentado como importante recorte de análise trazendo à tona, igualmente, importantes momentos para reflexão a fim de situar as diferentes

¹ UFPA. E-mail: sillianeramos@gmail.com. Iniciação Científica - PIBIC/CNPq, sob a orientação da Profa. Dra. Odete da Cruz Mendes.

perspectivas redesenhadas no contexto que ora aponta para uma gestão mais hierárquica e centralizadoras e ora para maior abertura democrática e participativa.

O estudo acerca da gestão da educação com ênfase na sua democratização se torna importante por apontar os processos participativos na condução da política local – o município de Cametá -, como forma de minimizar o *clientelismo político* que conforme estudos de Mendes (2005), é um dos resquícios da política oligárquica ainda presente no então município, tendo profunda influência na gestão das políticas sociais por meio das quais as ações públicas “privatizam-se” para beneficiar grupos.

Considera-se que a partir da implementação do Plano de Ações Articuladas - PAR- a gestão democrática nos sistemas de ensino e escolas ganhou, no discurso oficial, uma certa centralidade em vista das orientações para a implementação dos conselhos de educação, de controle social além do critério de escolhas de dirigentes escolares e elaboração de projetos pedagógicos, conselhos escolares que são indicadores de gestão democrática e educacionais.

A participação da sociedade em Conselhos de Educação a exemplo do Conselho Municipal de Educação – CM -, poderá viabilizar a oportunidade de maior abertura para a construção de um sistema de ensino que atenda as reais demandas dos municípios. A escolha de diretores de escola, por critérios claros, incluindo as eleições diretas legitimadas pela vontade dos sujeitos envolvidos no ambiente escolar, seria a possibilidade de mudanças significativas, pois a indicação para esse cargo tem sido exclusivamente por indicação política.

Nesse sentido o texto se apresentará em duas frentes principais: a primeira mais conceitual mas que também fará um debate para situar a legalidade da democratização da gestão e, a segunda e apresentará os indicadores de democratização a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR) tendo o município de Cametá coo campo empírico.

1. A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: ASPECTOS LEGAIS E PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

A gestão democrática da educação está assegurada na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da

Educação - LDB n° 9.394/96, garantindo a democratização nos sistemas e unidades educacionais.

Os sistemas de educação, incluindo os sistemas municipais têm importante papel na organização da educação e da sua gestão. Para Souza e Faria (2004) a CF de 1988, referente à gestão criou as condições necessárias para que os municípios organizem-se como sistemas relativamente autônomos na oferta da educação. Para os autores

A proposta do compartilhamento do poder e da autonomia relativa dos entes federados adotada por esta CF é expressa em seu ordenamento jurídico, que define a forma federativa (27 Estados e mais de 5.500 Municípios), com o recorte de uma concepção tipicamente cooperativa. (SOUZA e FARIA 2004, p. 930).

Corroborando com os princípios legais da gestão democrática o que prevê a LDB n°9.394/96 ao afirmar que:

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I. participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II Participação das comunidades escolar local em conselho escolar equivalentes (...).(BRASIL, 1996).

Assegurada a democratização da gestão em âmbito dos sistemas e unidades educacionais em função da melhoria da qualidade do ensino público na medida em que na escola se supõe a participação da comunidade pais, professores, estudantes e funcionários em todos os aspectos da organização da escola em suas decisões podendo ocorrer através de órgãos colegiados e instituições auxiliares de ensino.

Existem diversos espaços de participação no âmbito dos órgãos de gestão da educação seja em nível de sistema, seja da escola, mas a escolha de diretores nas escolas públicas sempre foi motivo de conflitos, quando envolve a indicação política e a escolha de diretores por meio de concursos, de acordo com as 28 diretrizes. Uma delas determina que os gestores públicos devem “fixar regras claras, considerados

mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola”. A nomeação é considerada pacífica por promover a participação da comunidade na escolha de diretores.

Segundo Melo (2001), a escolha dos dirigentes escolares por meio de eleições diretas, mesmo com a convicção de que, isoladamente, as eleições para diretor não têm força suficiente para assegurar a democratização da gestão, sem elas não podemos falar em um processo verdadeiramente democrático de gestão.

A Gestão Democrática se configura, então, como uma forma de gerir uma instituição, neste caso a escola, de maneira que possibilite a participação, a transparência e a autonomia das instituições. Esse pressuposto de gestão “segundo

Dourado (2000, p.79), é um processo de aprendizado e de luta que vislumbra nas especificidades da prática social e em relativa autonomia, a possibilidade de criação de meios de efetiva participação de toda a comunidade escolar na gestão da escola”

Considerando os indicadores de gestão democrática do ensino público na educação básica nos sistemas de ensino e nas escolas que nos propomos a analisar no Plano de Ações Articuladas – PAR, tais como: Conselho Municipal de Educação - CME, Conselho Escolar – CE e critério de escolar de diretor escolar (CED), recorreremos a literatura na temática da gestão escolar, as leis municipais de criação destes órgãos de modo a identificarmos seus princípios, fundamentos, competências e composição para analisar a tendência que estes assumem nas diretrizes do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação – PMCTE como veremos mais adiante.

2. PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO – PMCTE: ANÁLISE DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS- PAR EM CAMETÁ/PA

O PDE foi lançado oficialmente no dia 24 de abril de 2007 e regulamentado pelo Decreto nº 6.094/2007 com o discurso de melhoria na qualidade da educação brasileira. Dentre os parâmetros para essa qualidade de ensino o governo lançou

mão do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEA. A fim de cumprir o acordo de metas estabelecidas no PDE e através da cooperação com estados e municípios, o diálogo e a cooperação com a sociedade civil (CAMINI, 2009), passando este a ser caracterizado como o PAC da educação, o PDE tomou como ferramenta de operacionalização o PAR.

Segundo Saviani (2007), a ferramenta de operacionalização do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação é uma das designações do PAR. O MEC dispõe de assistência técnica e financeira da União, aos governos subnacionais que aderem ao Plano de Metas, como parte da parceria com esses entes. Na disposição do documento de referência do PAR disponível no Portal do MEC/SIMEC (2008), podemos identificar as seguintes dimensões da educação e seus indicadores: Gestão educacional, formação dos profissionais da educação e pessoal de apoio, Práticas pedagógicas e avaliação e Infraestrutura física e recursos pedagógicos. Cada indicador se subdivide em áreas e estas em indicadores educacionais.

Tomemos como recorte deste estudo a dimensão – gestão educacional na área de gestão democrática a partir de três indicadores principais:

a) Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME).

XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas. (BRASIL, 2007).

A diretriz XX definida pelo Decreto Federal nº 6.094/2007 prevê o acompanhamento das políticas de educação por meio da participação da comunidade. Mas no indicador 2(CME) que sugere essa participação o município de Cametá recebeu a pontuação 1- quando não existe o CME implementado ou quando o CME existente é apenas formal.

Como consequência o sistema gerou a ação de implantar o Conselho Municipal de Educação (CME) com três sub ações propostas pelo Ministério da Educação (MEC) e respectivas

estratégias. Vejamos: 1) Elaborar Projeto de Lei com critérios claros e procedimentos democráticos para escolha e atuação dos conselheiros municipais de educação, utilizando como estratégia reuniões com os representantes do legislativo, do executivo e da comunidade escolar 2) Qualificar conselheiros que serão os multiplicadores da formação de conselheiros municipais de educação, tomando como estratégia o Estudo do material instrucional disponibilizado pelo pró-conselho. 3) Qualificar conselheiros municipais de educação cuja estratégia é curso a distância de aperfeiçoamento pelo Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-conselho). (MEC/SIMEC, 2008).

O objetivo do conselho municipal é o fortalecimento da participação democrática da população na gestão pública e a sua implementação de políticas públicas. Considerando a Lei Nº 016/98 de 06 de maio de 1998 que regulamenta a criação do Conselho Municipal de Educação- e dá outras providências. Segundo a mesma lei o CME de Cametá é composto de 5 (cinco) membros e têm as seguintes competências: Consultivo, deliberativo, fiscalizador, normativo.

b) Existência e funcionamento dos Conselhos Escolares (CE)

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;
XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes. (BRASIL, 2007).

A diretriz XXII e XXIII do PMCTPE sugerem que as redes de ensino promovam gestão democrática e no caso instale os conselhos de educação. No indicador CE verificou-se que o município de Cametá recebeu pontuação 3, o que significa que existiam Conselhos Escolares atuantes em pelo menos 50% das escolas da rede, que a Secretaria sugeria e orientava a implantação dos CE e que as escolas da rede, em parte, se mobilizavam para implantar CE.

O Conselho Escolar é um exemplo de Conselho de Educação, sendo uma das instâncias de vivência democrática na escola e tem um papel fundamental tanto na observação da organização da escola quanto em relação ao tempo pedagógico.

Seu objetivo é auxiliar na gestão escolar a partir da discussão de temas que direcionam ações do estabelecimento de ensino. Ele é um espaço coletivo formado por segmentos, ou seja, representantes de pais ou responsáveis de alunos, estudantes, professores funcionários, técnicos de movimentos sociais comprometidos com a educação.

c) Critério para escolha de diretor de escola

Na década de 1980 esboça-se a luta por processos participativos dentre os quais a escolha de diretores de escolas ganha visibilidade, pois é nesse período que surgem reivindicações para a redemocratização política do país.

A partir daí surge, em vários estados, a eleição para diretores, uma das principais causas banir a prática do clientelismo e reduzir o número de diretores indicados por influência de agentes políticos.

Existem diferentes formas de escolha de diretor, que fazem parte da maioria das escolas públicas do Brasil, tais como: Nomeação - é escolhido de acordo com o momento político estabelecido uma prática clientelista, Concurso: através de uma prova escrita e de uma prova de títulos, Carreira: o gestor assume seu cargo naturalmente, já que é através do plano de carreira e das especialização que faz na área de administração e gestão que se torna diretor, Eleição: é através desse processo, que a vontade da comunidade escolar vai prevalecer pois é uma escolha feita através do voto direto, Esquema Misto: o diretor pode ser escolhido através de provas de conhecimentos ou através da decisão do conselho.

Não há informação no PAR sobre pontuação a respeito desse indicador para o município de Cametá. No entanto, o Art. 159 da Lei Orgânica Municipal define que “o regimento desse indicador do Conselho de Educação do Município estabeleceu normas para eleições de diretor das escolas municipais, observados os princípios educacionais” (CAMETÁ/LOM, 1990). No entanto, conforme consta no Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR) do município de Cametá, Lei nº 212, de 12/05/2012, em seu art. 8º, determina que os cargos de Direção, Vice Direção de Escola, Suporte Pedagógico e

Secretário de Unidade Escolar são consideradas Funções Gratificadas, “de livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Executivo, desde que recaia em profissionais ocupantes de cargos efetivos e devidamente habilitados”. (CAMETÁ/PCCR, 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para situar às conclusões a que se chegaram com o presente estudo convém retomar o objetivo principal que deu origem a referida pesquisa - analisar a gestão da educação no Plano de Ações Articuladas (PAR) Cametá/PA, na versão 2007-2011, tomando-se três indicadores de democratização previstos no respectivo plano.

Pelo estudo da literatura foi possível verificar que a democratização da gestão de políticas educacionais está formalmente legitimada a partir de diversas leis a começar pela Constituição Federal de 1988. A pesquisa mostrou também que a presença do Conselho Municipal de Educação é condição para a criação dos sistemas municipais e no caso de Cametá, ainda que exista o CME sua atuação é limitada. Sobre o CME verificou-se a existência de lei de criação, mas com um número de membro bastante limitado e que precisa ser revisto.

A presença dos Conselhos Escolares como forma de democratização das escolas da rede de ensino, conforme consta no regimento unificado das escolas também é fato, mas não há lei municipal que os regulamentem. Sua organização baseia-se na lei que legitima os conselhos escolares na rede estadual. Há ausência de lei sobre critérios de escolha de dirigentes escolares, embora essa questão seja mencionada no Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) que ainda é ignorada pelos gestores, sendo que a indicação política para o cargo é o critério que prevalece.

Portanto, no campo da gestão educacional, merece destaque a pouca participação da comunidade em conselhos escolares e municipais e na tomada de decisões referentes à educação no município. Na época da elaboração do PAR a indicação dos diretores escolares era política, mas o município não recebeu pontuação nesse item.

É preciso perceber pelas orientações das diretrizes do PAR que os indicadores que analisamos não significam efetiva democratização, mas orientação gerencial, prevalecendo a transferência de responsabilidade para a sociedade civil e não a autonomia que se deseja.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Emenda Constitucional nº 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. Publicada no D.O.U. de 15.6.1998.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96. Disponível em: <http://www.ufrpe.br/download.php?Endarquivo=noticias/4248_LDB.pdf>. Acesso em: 15/04/2016.

_____/PDE. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Decreto nº 6.094 – 27 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

CAMETÁ. **Lei Orgânica do Município -LOM**. Revisada e atualizada pela Câmara Municipal de Cametá em dezembro de 2006. Cametá, PA: Gráfica e Editora Gutemberg, 2006. 97p.

_____. Lei nº 016 de 06 de maio de 1998. Dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal de Educação – CME e dá outras providências. Documento publicado no painel da Prefeitura Municipal de Cametá em maio de 1998.º

_____. Lei nº 0212/2012. Dispões sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação. Documento

publicado no painel da Prefeitura Municipal de Cametá em 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In FERREIRA, Naura S. Carapeto (Orgs.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2000.

MELO, Maria Tereza Leitão. Gestão Educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, N.S.C., AGUIAR, M.A.S. (Orgs.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2001.

MENDES, Odete da Cruz. **A Política de Educação no município de Cametá**: Análise sobre a proposta da escola CAÁ-MUTÁ. Escola Cidadã. Dissertação de Mestrado. Belém – PA, 2005

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia C. Macedo. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós LDB 9394/96. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944. out./dez. 2004.