

- XXXVII-**GESTÃO DEMOCRÁTICA NA MESORREGIÃO LESTE
MARANHENSE: ENFOQUES E DESTAQUES NAS LEIS
DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO²⁰****Maria José Pires Barros Cardozo**

zezecardozo@ufma.br

Carlos André Sousa Dublante

cdublante@terra.com.br

Maria Lília Imbiriba Sousa Colares

lilia.colares@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Este trabalho é um recorte dos estudos que estamos realizando no projeto de pesquisa intitulado: “Gestão democrática do ensino público: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino do Maranhão”, desenvolvido em rede com 08 (oito) instituições de ensino superior do país. Cada instituição está analisando o quadro normativo e as condições político-institucionais relativos à gestão democrática do ensino público no âmbito dos Sistemas Municipais de Educação-SME em seus respectivos estados, tendo como base as Leis de criação dos SME. Na Universidade Federal do Maranhão (UFMA), o projeto de pesquisa está sendo desenvolvido no Grupo de Pesquisa Políticas Educacionais, Trabalho e Formação Humana do Programa de Pós-Graduação em Educação da Educação- PPGE/UFMA.

²⁰ Trabalho financiando pela FAPEMA mediante a concessão de bolsa pesquisador no período de agosto de 2016 a agosto de 2107 e CAPES/CNPQ mediante concessão de bolsa de pós-doutoramento no período de setembro de 2017 a agosto de 2108.

Para o desenvolvimento do presente trabalho realizou-se estudos bibliográficos e documentais acerca da problemática que envolve a gestão democrática e a autonomia dos municípios para instituírem seus SME. Situa-se algumas questões teóricas e legais que fundamentam os SME no Brasil a partir do reconhecimento legal na Constituição Federal (CF) de 1988, quando os municípios foram reconhecidos como entes federados, tendo assim a autonomia para constituírem seus SME, discorre-se sobre a e a gestão democrática como premissa e princípio que orienta a política educacional brasileira no contexto da definição das prioridades de cada ente federado na oferta da educação pública e na institucionalização dos sistemas educacionais e apresenta também a análise de como os municípios da Mesorregião Leste Maranhense dispõem sobre os princípios da gestão democrática nas leis que institucionalizaram seus SME.

A mesorregião Leste Maranhense é composta por 44 municípios, mas apenas dois instituíram seus sistemas de educação em legislação específica Belágua (Lei nº 135 de 2011) e Codó (Lei nº 1.282 de 2002). Em relação aos municípios pesquisados registra-se que O município de Codó/MA foi fundado em 16 de abril de 1986 e está localizado na microrregião de Codó. Segundo dados do IBGE (2017), sua área territorial é de 4.361,340 km² ocupada em 2017 por uma população de 120.810 com densidade demográfica em torno de 27,06 hab./km². O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). De acordo com o Censo Escolar de 2017 o município conta 227 escolas, com os seguintes indicadores de matrículas: educação infantil (5.466), ensino fundamental (21.905), ensino médio (5.215) e educação de jovens e adultos (3.289). (INEP, 2017).

O Município de Belágua ocupa uma área de 499,427 km² foi criado pela lei estadual nº 6130, de 10 de novembro de 1994, mediante o desmembramento do município de Urbano Santos. Possui uma população estimada em 7.409 habitantes (IBGE, 2017). É considerado um dos municípios mais pobres do Brasil e do Maranhão com IDH de (0,512). De acordo com o Censo Escolar de 2017 o município com os seguintes indicadores de matrículas: educação infantil (876) ensino fundamental (2.201), ensino médio (448) e educação de jovens e adultos (3.289). (INEP, 2017).

SITUANDO OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

A questão da educação municipal no Brasil desde o império tem provocado debates que se colocam no âmbito da repartição de competências (concorrentes-legislativas e

comuns-administrativas) em textos legislativos e políticas situados na relação centralização/descentralização/centralização do ensino.

Essa questão resultou na criação dos sistemas públicos, inicialmente, em âmbito estadual, através das Constituições Federais de 1934 e 1946, e, mais recentemente, na esfera municipal, por intermédio da CF de 1988 que, dispôs sobre a redistribuição do poder mediante a repartição horizontal e vertical de competências, delegando à União competências de interesse nacional, aos Estados de interesse regional e aos municípios de interesse local.

No que se refere à repartição horizontal a CF de 1988 nos artigos 21, 22, 25 e 30, relaciona as da União no campo material e legislativo, aos Estados as remanescentes e aos Municípios as definidas indicativamente. Já a repartição vertical foram definidas do artigo 23 a atuação concorrentes dos entes federados em domínios de execução comum, ocorrendo atuação concomitante e cooperativa entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e, no campo legislativo o artigo 30 prevê aspectos concorrentes nos quais a União define as regras gerais a serem suplementadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Esses dispositivos coadunam-se com o artigo 1º, da CF de 1988 que reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela “[...] união indissolúvel dos Estados e Municípios e do distrito Federal...” (BRASIL, 1988), e consagra elementos constitutivos de autonomia aos municípios, ao estabelecer no artigo 18 a forma de organização político-administrativa do país, através do autogoverno, autolegislação e autoadministração.

Desse modo, baseada nos princípios democráticos, a CF de 1988 delega aos municípios a prerrogativa de criação dos seus sistemas de educação conforme estabelece o artigo 18: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). A autonomia é reforçada no artigo 211, que estabelece o seguinte:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. [...]

§4º Na organização de seus sistemas de ensino, os estados e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL, 1988)

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

A compreensão da gestão democrática da educação, implica em atentarmos para os limites da democracia nas sociedades capitalistas e defender-se uma perspectiva que busque assegurar a igualdade, a participação coletiva de todos na apropriação dos bens produzidos coletivamente, superando a concepção burguesa de democracia.

Conforme o exposto devemos articular a essa compreensão as limitações da materialidade da gestão democrática no Brasil, explicitada pelos estudiosos Minto (2010), e Coutinho (2002), em virtude pelo avanço dos preceitos e práticas neoliberais pelos governos brasileiros que a partir de 1990 acentuaram o processo de transferência ao setor privado das políticas sociais- saúde, educação, moradia, assistência social etc, seja pela via da mercadorização ou da gestão dos serviços públicos.

Em contraposição aos preceitos neoliberais, a concepção de gestão democrática que defendemos e concebemos é a conceituada por Dourado como

[...] processo de aprendizagem 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. (2008, p. 79).

Nesse contexto, a LDB nº 9.394/1996 também, traduziu as mudanças propostas pelo ideário neoliberal e, no que se refere à gestão, avançou pouco em relação à CF, mas abriu algumas possibilidades para a gestão democrática da educação, ao dispor no artigo 3º que o ensino será ministrado, tendo como princípio “a gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996, p. 47). O artigo 14 aborda a questão definindo que “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades” (BRASIL, 1996, p. 52).

Embora o princípio da gestão democrática da educação pública esteja garantido nos instrumentos legais, Cabral Neto e Castro (2014), consideram que o seu processo de materialização é gradual e bastante moroso, visto que, no âmbito dos sistemas e das

escolas, registra-se uma tensão permanente entre a gestão gerencial e a gestão democrática, criando empecilho para avanços mais significativos nas práticas que poderiam propiciar a construção de espaços participativos e coletivos de compartilhamento das decisões das políticas educacionais.

Desse modo, a gestão da educação municipal tem como desafio superar a cultura do clientelismo e enfrentar o patrimonialismo, ainda presentes na realidade brasileira e, isto, requer a reconstrução de concepções e práticas, em que autonomia, participação e gestão democrática sejam indissociáveis, em favor de tomadas de decisões coletivas. Para tanto, os governos municipais devem predispor-se à criação de espaços plurais de articulação e participação efetiva nos quais os sujeitos envolvidos percebam a necessidade de romper com as estruturas centralizadas e burocratizadas que ainda são presentes em vários municípios brasileiros, em especial, nos maranhenses.

4 ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS LEIS DO SME NA MESORREGIÃO LESTE MARANHENSE

O Estado do Maranhão situa-se no Nordeste Oriental numa área de transição entre o Nordeste e a Região Norte (Meio Norte). Do ponto de vista geográfico o IBGE divide o Estado em cinco mesorregiões: Centro, Leste, Oeste, Norte e Sul. O Estado ocupa uma área de 331.983,293 km², sendo o 2º maior em extensão do **Nordeste** e o 8º do Brasil; 80% do seu território está incluindo na Amazônia Legal. Segundo dados do IBGE, em 2017, contava com uma população de 7.000.229 de habitantes.

A mesorregião Leste Maranhense objeto de estudo, neste trabalho, é composta por 44 municípios, distribuídos numa área de 70.535 km² com uma população de 1.334.953 habitantes. Divide-se em agrupados em 06(seis) microrregiões: Baixo Parnaíba, Caxias, Chapadas do Alto Itaipuru, Chapadinha, Codó e Coelho Neto.

No que se refere à criação dos SME, destaca-se que dos 217 municípios maranhenses apenas 31 institucionalizaram legalmente os seus sistemas. A nosso ver estes dados podem retratar tanto às limitações econômicas que o Estado enfrenta quanto às características políticas que predominaram no Maranhão por mais de quarenta décadas do coronelismo e da oligarquia Sarneísta, conforme expressa Fausto (2008, p. 173), caracterizava-se “como um feudo político, informalmente transmitido por herança, sendo este um meio “natural” de preservação de poder, este de fato, não de direito”, refletia assim, a estrutura política da

Primeira República brasileira, traço diretamente vinculado à estrutura socioeconômica “tradicional do país, fundamentada em grupos de parentela que são ao mesmo tempo grupos de parentesco de sangue com suas alianças e grupos associados econômico-politicamente”. (FAUSTO, 2008, p. 173-174).

Quanto aos princípios da gestão democrática previstos nas Leis de criação dos municípios de Belágua e Codó identificamos a seguinte situação.

Quadro 1 – Princípios da Gestão democrática do ensino na Legislação dos SME dos Municípios de Belágua e Codó no Estado do Maranhão-Brasil

Município	Princípios
Belágua	Não menciona
Codó	<p>Art. 6º - O ensino ministrado nas escolas municipais observará os seguintes princípios:</p> <p>[...]</p> <p>VIII – gestão democrática do ensino público.</p> <p>Art. 12 – A Secretaria Municipal de Educação é o órgão próprio do Sistema Municipal de Ensino para planejar, coordenar, executar, supervisionar e avaliar as atividades de ensino a cargo do poder público municipal no âmbito da educação básica, incumbindo-se de:</p> <p>[...]</p> <p>IV – Garantir e regulamentar as condições para uma gestão democrática, descentralizada do Sistema Municipal de Ensino e que permita a efetiva emancipação das escolas;</p> <p>V – Propiciar as condições para a construção do projeto político-pedagógico da escola, enfocando-se a aprendizagem dos educandos e participação dos profissionais da educação na sua elaboração, como a da comunidade local.</p> <p>Art. 14 – O CME é composto de 14 (quatorze) membros, de reconhecida conduta moral e que tenham conhecimento sobre educação, e incumbir-se-á de:</p> <p>[...]</p>

	<p>XIX – estabelecer as diretrizes de participação da comunidade escolar e local na elaboração das propostas pedagógicas das escolas e no Plano Municipal de Educação.</p> <p>Art. 26 –</p> <p>§ 1º - O Plano Municipal de Educação – PME será criado por lei específica, e nas suas diretrizes serão observados os seguintes elementos e princípios;</p> <p>VII – gestão democrática das escolas e do SME.</p> <p>Art. 28 – O Plano Municipal de Educação – PME, contendo a proposta educacional do Município e procurando articular as ações e iniciativas, agentes e órgãos componentes de todo o conjunto da educação no âmbito municipal, será elaborado com a efetiva participação coletiva, especialmente dos profissionais da educação e da comunidade local, dentro dos prazos fixados para tal fim pela legislação em vigor e com duração prevista em lei.</p> <p>Art. 33 – O Poder Público Municipal assegurará as condições para a gestão democrática dos estabelecimentos de ensino público, na educação básica, dotando-as, progressivamente, de acordo com as suas peculiaridades, de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, observando o disposto na legislação vigente, possibilitando, especialmente, a seguinte participação:</p> <p>I – dos profissionais da educação na elaboração do projeto da escola;</p> <p>II – das comunidades escolar e locais em conselhos escolares.</p> <p>Art. 35 – As escolas públicas elaborarão o seu projeto pedagógico com foco na aprendizagem do educando e com a participação efetiva da comunidade escolar e local.</p>
--	--

Fonte: Elaboração própria a partir das leis dos municípios de Belágua (Lei nº 135/2011), Codó (Lei nº 1.282/2002)

Em relação às leis de criação dos SME somente o município de Codó fez municípios referência ao princípio da gestão democrática do ensino público, reproduzindo o que foi posto nos artigos 206 e 3º da CF de 1988 e LDB/1996, respectivamente, essa pontuação é relevante, uma vez que a Lei de Criação do SME de Belágua não faz nenhuma menção sobre a questão. Destaca-se, ainda, que a legislação de Codó destacou outros aspectos ligados às concepções de democracia, como forma de garantir a inserção de todos os membros da

comunidade escolar e local na tomada de decisão e preocupação em garantir progressiva autonomia pedagógica, administrativa e gestão financeira aos estabelecimentos de ensino e participação da comunidade escolar no projeto pedagógico da escola.

A análise da legislação dos dois municípios pesquisados nos permitiu identificar que dentre os espaços e mecanismos de participação tais como: Conselho Municipal de Educação-CME, Plano Municipal de Educação-PME, Conselho Escolar, Grêmios Estudantil, eleição de diretores, Fórum Municipal de Educação-FME e Conferência Municipal; o município de Belágua fez referência no artigo 2º somente ao CME ao definir que o mesmo fará parte do SME. Já o município de Bacabal citou CME, PME, conselho escolar e FME. Registra-se também que os dois municípios não mencionaram grêmios estudantis e eleição para diretores, mecanismos que podem favorecer processos mais democráticos na gestão dos sistemas e das escolas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no exposto ao longo deste trabalho infere-se que a questão do regime de colaboração implica em processos de regulamentação, ressignificação e acordos federativos com princípios claros, portanto, requer articulação de responsabilidades financeiras, políticas, administrativas e pedagógicas para o desenvolvimento das políticas educacionais, principalmente no âmbito dos municípios, pois eles são o ente federado onde as políticas sociais são concretizadas, portanto o autor autonomia para a institucionalização e efetivação dos sus SME não podem ficar apenas no plano legislativo sem correspondência com suas realidade efetivas.

No que se refere ao princípio da gestão democrática, destaca-se que a participação deve ser estimulada para possibilitar a ampliação dos espaços e mecanismos que promovam mais engajamento coletivo na formulação, acompanhamento e controle social da política públicas municipais e, os processos participativos devem ir de encontro às apatias e desencantos produzidos pela ideologia neoliberal que endeusa o mercado, o individualismo e a competição.

Por fim reitera-se que a gestão democrática, a institucionalização dos SME e o fortalecimento dos CME, como estratégias de transformações que poderão mudar a realidade educação dos municípios. Para tanto, são imprescindíveis compromissos e vontades coletivas em querer que os mecanismos de participação reivindicados pelos movimentos populares e educadores comprometidos com educação pública, conforme prevê as legislações sejam

materializados na prática. Estes aspectos requerem o desenvolvimento de uma nova cultura participativa que, provoque mudanças nas mentalidades e nas formas de conceber a gestão pública das políticas sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/principal.htm. Acesso em janeiro de 2017.

BRASIL. **Lei Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda M. D. Araújo. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencia. In: **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul.-set. 2011. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em setembro de 2017.

COUTINHO, Carlos N. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni (orgs.) **Democracia e construção do público no pensamento brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 77-95.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Escolar 2017**. Brasília: IBGE, 2017. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 de junho de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2017**. Brasília: IBGE, 2017. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 de junho de 2018.

FAUSTO, Boris, et al. O Brasil republicano: estrutura de poder e economia. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil Ltda., 2008. – (História geral da civilização brasileira; t. 3; v. 8)

MINTO, Lalo W. A administração escolar no contexto da nova república e do neoliberalismo. In: MINTO, Lalo W.; ANDREOTTI, Azilde L.; LOMBARDI, José C. (orgs.). **História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor**. São Paulo.