

Democratização da gestão do ensino público em sistemas municipais de educação no Maranhão

Democratization of public teaching management in municipal education systems in Maranhão

Democratización de la gestión de la enseñanza pública en sistemas municipales de educación en el Maranhão

CARLOS ANDRÉ SOUSA DUBLANTE

ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0003-3769-1944>

Universidade Federal do Maranhão.

MARIA JOSÉ PIRES BARROS CARDOZO

ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0003-0059-7006>

Univesidade Federal do Maranhão.

Resumo: Este artigo aborda a questão da democratização do ensino público, enfocando os princípios da participação e da autonomia dos municípios na constituição dos seus Sistemas Municipais de Educação (SME). Para sua realização, utilizou-se pesquisa bibliográfica e documental, a primeira por meio de aportes teóricos de autores que estudam a temática, e a segunda mediante análise da legislação e das leis de criação dos SME no estado do Maranhão. Apresentam-se aspectos teóricos e legais que tratam da autonomia dos municípios na função de entes federados e dados das leis dos SME dos municípios maranhenses que constituíram os seus sistemas educativos. Concluiu-se que a democratização da gestão é uma prerrogativa legal; contudo, algumas leis dos SME ainda são incipientes ao tratarem dos princípios que as fundamentam.

Palavras-chave: Sistemas Municipais de Educação; Maranhão; Democratização; Autonomia.

Abstract: *This article approaches the question of democratization of public teaching, focusing on the principles of participation and autonomy of the Counties in the constitution of its County Systems of Education – SME. For its accomplishment, bibliographical and documental research was used, the first through theoretical contributions of authors that study the theme, and the second through analysis of the legislation and the Laws of creation of the SME in the State of Maranhão. The article brings theoretical and legal aspects that deal with the autonomy of the Counties' functioning as federated entities, and also data from the laws of the SME of the counties of Maranhão that constituted their educative systems. It was concluded that the democratization of the management is a legal prerogative; however, some laws of the SME are still incipient when it comes to the principles that substantiate them.*

Keywords: *County systems of Education. Maranhão. Democratization. Autonomy.*

Resumen: *El artículo trata de la democratización de la enseñanza pública enfocando los principios de la participación y de la autonomía de los municipios en la constitución de sus Sistemas Municipales de Educación – SME. Como procedimientos metodológicos se utiliza la investigación bibliográfica y documental, la primera por medio de aportes teóricos de autores que estudian la temática y la segunda, a través del análisis de la legislación y de las leyes de creación de los SME en el Estado de Maranhão. El estudio analiza aspectos teóricos y legales que tratan de la autonomía de los municipios como entes federados y datos de las leyes de los SME de los municipios maranhenses que constituyeron sus sistemas educativos. Se concluye que la democratización de la gestión es una prerrogativa legal, pero algunas leyes de los SME son incipientes al tratar de los principios que la fundamentan.*

Palabras clave: *Sistemas Municipales de Educación. Maranhão. Democratización. Autonomía.*

INTRODUÇÃO

Este artigo é decorrente 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 10 instituições de ensino superior¹ com o objetivo de analisar o quadro normativo e as condições político-institucionais relativas à gestão democrática do ensino público no âmbito dos Sistemas Municipais de Educação (SME) em seus respectivos estados, tendo como base suas leis de criação. Na Universidade Federal do Maranhão (UFMA), o projeto de pesquisa está sendo desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado Acadêmico. Inicialmente, fizemos estudos bibliográficos e documentais acerca da problemática que envolve a gestão democrática e a autonomia dos municípios para instituírem seus SME.

No presente artigo, com base em pesquisa bibliográfica e documental, situamos algumas questões teóricas e legais que fundamentam a gestão democrática da educação pública reconhecida pela Constituição Federal (CF) de 1988, destacando os princípios da participação e da autonomia. Apresentam-se análises sobre a participação e a autonomia com base na pesquisa documental das leis de criação dos SME dos 32 municípios que os instituíram legalmente no estado do Maranhão.

1 Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal de Tocantins (UFT), Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Universidade Estácio de Sá (UNESA), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Estadual do Paraná (UEPR) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA NA ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

A trajetória da responsabilização do município para com a educação ganha lugar de destaque no processo de redemocratização do país, especificamente com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, ao elevar o ente federado municipal à prioridade na oferta da educação infantil e do ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, garantindo as condições para o acesso, a permanência e o sucesso dos alunos na escola pública. Com as propostas de descentralização política e administrativa, e a perspectiva de que a aproximação do município de forma mais efetiva em prol dos seus cidadãos garantiria a efetividade das políticas educacionais, tendo como ponto de partida os anseios da população, vislumbrou-se a maior participação da sociedade nos processos decisórios em âmbito local por meio das instâncias de acompanhamento e controle social.

Embora tenham sido ampliadas as responsabilidades educacionais do município com a CF de 1988, esse direcionamento apresentou-se, também, em momentos anteriores, pois propostas descentralizadoras estavam presentes nas ideias defendidas por Anísio Teixeira, ainda nos anos de 1920, ao propor que as escolas primárias fossem instituições administradas no âmbito local; na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – lei nº 4.024, de 1961 – ao direcionar que os municípios se comprometessem com o ensino primário da área rural, mesmo que para isso não definisse as competências e a fonte de financiamento para manutenção do ensino; e, ainda, na reforma da LDB – conhecida como lei nº 5.692, de 1971 – ao delegar a responsabilidade pelo desenvolvimento do ensino em diferentes graus, bem como pelos seus encargos (COSTA, 2009).

Mas, de forma concreta, a explicitação das responsabilidades e competências atinentes ao município na organização da educação nacional, definindo-o como sistema de ensino, possui relação direta com o modelo federativo adotado pelo Brasil a partir da CF de 1988, ao considerar na condição de entes federados a União, os estados e os municípios, no intuito de dividir as responsabilidades pela elaboração e execução das políticas públicas, entre estas, as educacionais. Convém destacar que essa carta constitucional explicitou que “A União, os Estados, o Distrito Federal e Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.” (artigo 211). Ou seja, para efetivação da garantia do atendimento educacional seria imprescindível uma ampla articulação

das esferas governamentais, principalmente nas regiões mais carentes, sem uma rede de ensino (prédios e professores) que incluísse todos os alunos em idade escolar².

Essa condição foi explicitamente confirmada com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (lei nº 9.394), promulgada em 20 de dezembro de 1996, ao estabelecer, no seu artigo 11, as incumbências dos municípios no que se refere aos sistemas municipais de ensino.

Além da oferta das duas etapas iniciais da educação básica – educação infantil³ e ensino fundamental – coube, ainda: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados; exercer a função redistributiva entre suas escolas; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; e, assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Embora não sendo nosso objetivo especificar cada uma dessas incumbências, torna-se importante ressaltar que a manutenção de um sistema de ensino não é uma tarefa fácil, pois requer, acima de tudo, um posicionamento político a favor da educação pública e, conseqüentemente, da garantia de condições para que cada escola possibilite o acesso, a permanência e o sucesso dos alunos que estão matriculados nessas instituições. Nesse sentido, a perspectiva de que as políticas e planos educacionais sejam integrados à União e estados, tem favorecido a esfera municipal na implementação de políticas educacionais que são organizadas e financiadas por esses entes federados, como também pelo próprio município.

Portanto, a esfera municipal deve ser considerada:

[...] o ponto de partida para a construção de uma educação de qualidade social, para o que é necessário que o Sistema de Ensino estimule discussões locais sobre a função social da educação como promotora da construção de conhecimentos que subsidiem e sustentem ações voltadas para o desenvolvimento social e econômico. Para tanto é fundamental que a gestão municipal exerça uma ação política comprometida com a permanente construção da qualidade social da educação. (PEREIRA, 2018, p. 1373).

Tal direcionamento só é possível pela adoção de formas democráticas de gestão do sistema municipal, pois o alcance da qualidade social da educação é uma construção coletiva, na qual são incorporados os anseios da comunidade

2 Em relação à idade escolar obrigatória, quando da promulgação da CF de 1988, foi estabelecida a faixa etária de 7 a 14 anos, correspondente aos oito anos do ensino fundamental.

3 Neste caso, com a lei nº 12.796, de 2013, observou-se essa questão a partir da obrigatoriedade de oferecer a pré-escola para crianças de 4 a 5 anos.

local na criação de um projeto de escola voltado para todos. Contudo, pensar e implementar processos de democratização educacional continua sendo um grande dilema em uma sociedade que incorporou, ao longo das últimas décadas, experiências de centralização e burocratização das decisões.

Por esse motivo, a adoção da gestão democrática pelos sistemas de ensino, torna-se uma responsabilidade da sociedade civil organizada, sobretudo dos movimentos sociais e organizações dos trabalhadores que defendem a educação pública, com a qual a participação dos gestores, professores, pais, alunos, funcionários e a comunidade de forma coletiva colaboram na materialização da política pública educacional. Portanto, devemos lembrar que a gestão democrática é um dos princípios presentes na CF de 1988 (artigo 206, inciso II) e na LDB nº 9.394/1996 (artigo 3, inciso VIII), constituindo-se, dessa forma, em uma determinação legal que deve ser construída e regulamentada pelas esferas administrativas.

Embora sendo respaldada legalmente, encontramos nos sistemas de ensino práticas institucionalizadas, seja nas secretarias de educação, seja nas escolas, que têm impossibilitado a participação mais direta da sociedade nas decisões educacionais. No âmbito municipal, a elaboração das políticas é centralizada na equipe técnica das secretarias municipais de educação; e, nas escolas, ainda, são definidas por quem exerce a função de gestor escolar. Ressaltamos que a democratização da gestão educacional tem como ponto de partida os direcionamentos dados pelos gestores municipais, tendo em vista que estes devem se posicionar a favor (ou não) da institucionalização de processos democratizantes, bem como, garantir as condições para abertura de espaços participativos, pois:

Os processos participativos e democráticos se consolidam à medida em que sejam discutidos e transformados em objetos em movimento, resguardando-se o princípio da soberania cidadã e sua recorrência como direito que se aperfeiçoa conforme o seu respectivo direito. Como princípio orientador, regulados por lei, [...]. Assim, a busca por sua legitimação deve ocorrer por canais que promovam e garantam a consolidação democrática em distintas esferas de responsabilidade. (LIMA; ALMENARA; SANTOS, 2018, p. 340).

Essa afirmação revela a importância da participação na organização dos sistemas de ensino e, conseqüentemente, da autonomia para que implementem o que é debatido e proposto pela sociedade nos espaços decisórios. Em relação à participação, destacamos que sua efetivação é um dos principais aspectos para consolidação do princípio da gestão democrática na educação, mas, por outro lado, é também um dos seus principais desafios.

Desde o momento em que a institucionalização dos processos participativos na gestão dos sistemas e das escolas foi reivindicada como requisito para a melhoria das condições educacionais, tendo em vista a construção coletiva do planejamento da política educacional na esfera municipal, buscaram-se estratégias para que, por meio do processo representativo em conselhos educacionais (eleição de representantes dos diversos segmentos), da eleição de gestores e da elaboração do projeto político pedagógico (PPP), a sociedade tivesse lugar de destaque na definição, no acompanhamento e na avaliação das ações realizadas para garantir a efetividade do direito à educação. Nesse sentido, a participação exige o compromisso dos sujeitos com as questões educacionais, tendo em vista que corresponde ao fazer parte, tomar parte e ter parte, no desenvolvimento de determinadas atividades (BORDENAVE, 1994).

Na constituição do SME, tendo na sua estrutura a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação e a rede de escolas da educação infantil⁴ e do ensino fundamental, o segundo deve exercer o protagonismo na materialização da participação, pois para realização de suas atribuições⁵ é imprescindível o cumprimento da exigência de que em sua composição estejam presentes os representantes de todos os segmentos educacionais, considerando que a

[...] participação requer o sentido da construção de algo que pertence a todos e que tem diretamente a ver com a qualidade de vida de cada um, seja no sentido da realização pessoal, seja pelos benefícios sociais que dela advém. O compromisso, que gera a participação, requer a repartição coletiva do sucesso, não apenas da responsabilidade. (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 171).

Essa reflexão é pertinente para a compreensão de que a responsabilidade por uma educação pública de qualidade social não está restrita apenas ao grupo que elabora e executa a política educacional – expressa muitas vezes nos planos de educação –, mas à sociedade civil organizada em seu conjunto, envolvendo os sujeitos que estão nos espaços das secretarias de educação e das escolas e, também, a comunidade local, na gestão da educação. Implica, portanto, em tornar o município a base para o exercício da participação e, conseqüentemente, para a definição dos caminhos escolhidos para o desenvolvimento da educação municipal, com o objetivo de garantir a oferta de vagas, a ampliação física das escolas, a realização de concursos para docentes e técnicos, a melhoria das

4 Entre estas estão inseridas também aquelas criadas e mantidas pela iniciativa privada.

5 As atribuições dos Conselho de Educação são definidas como: normativa, consultiva, deliberativa e fiscalizadora/controladora social (BORDIGNON, 2009; CURY, 2006).

condições salariais, a aquisição de equipamentos e recursos pedagógicos para o desenvolvimento das atividades docentes e aprendizagem dos alunos matriculados na rede de ensino.

Essa capacidade está diretamente relacionada à autonomia outorgada ao município, a partir da CF de 1988, com a qual esse ente federado se tornou responsável pelo gerenciamento da educação local, pela elaboração e implementação das políticas educacionais, e, ainda, pela criação de normas específicas, com o objetivo de atender aos anseios de suas comunidades e dos profissionais da educação. Desse modo,

[...] autonomia não quer dizer ausência de leis ou normas, não é a ideia de que o sistema de educação ou a escola faz o que quer, na hora que quer. Significa ter liberdade de ser o centro das decisões, traçando seus rumos dentro dos parâmetros legais do Estado. Nesse sentido, o sistema de educação [...] deve se organizar como condição para o atendimento do público, como o espaço que a escola tem para construção do seu projeto, de sua identidade, não devendo, contudo, significar o isolamento da escola ou do sistema de educação na solução de seus problemas. (SOARES, 2017, p. 93).

Tal afirmação retoma a ideia de que embora em sua origem a palavra “autonomia” tenha como significado “autogoverno, governar-se a si próprio” (MARTINS, 2002, p. 37), na organização dos sistemas de ensino ela se constitui de forma relativa, tendo em vista a necessidade de seguir parâmetros que são estabelecidos nacionalmente para todos os entes federados. Entre eles destacamos o cumprimento dos princípios estabelecidos na legislação educacional, em especial na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, tendo em vista as responsabilidades outorgadas aos municípios a partir de sua promulgação; e, ainda, as normas estabelecidas para a utilização dos recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento do ensino, sejam os provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e/ou de Programas Complementares, a exemplo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

A importância do aspecto normativo está diretamente relacionada à própria criação do SME, tendo em vista que este deve ser criado por lei municipal, assumindo a autonomia normativa para criar as regras de funcionamento do seu próprio sistema, sem, contudo, desconsiderar as regulações nacionais. De acordo com Bordignon (2009, p. 48-49):

A lei de criação do Sistema Municipal de Educação deve ter caráter mais permanente, definindo princípios, diretrizes e objetivos gerais. A regulamentação dos processos de ação, destinados a alcançar os objetivos definidos na lei, será objeto do processo instituinte do Sistema, por meio de outras leis e normas complementares, editadas pelo Executivo Municipal, pelo Conselho Municipal de Educação, no exercício de sua função normativa, e ou pela Secretaria de Educação, no exercício de suas atribuições gestoras do sistema.

De forma geral, essa possibilidade garante a cada município planejar a educação a partir de sua própria realidade, estabelecendo preceitos que assegurem o cumprimento de suas obrigações para com o pleno funcionamento das escolas sob sua jurisdição, e, também, promover o envolvimento da comunidade na avaliação, construção e implementação de ações que tenham por objetivo institucionalizar um sistema de ensino no qual a participação e a autonomia sejam princípios vivenciados democraticamente por todos.

DEMOCRATIZAÇÃO NOS SISTEMAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO MARANHÃO: AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO EM ANÁLISE

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 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divide o estado em cinco mesorregiões: Centro, Leste, Oeste, Norte e Sul. O Maranhão 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, o Maranhão contava com uma população de 7.000.229 habitantes.

Até 1970 configurava-se como um estado cuja economia baseava-se na agricultura de subsistência, extrativismo e criação de gado, mas a partir de 1980 foi inserido nos projetos implantados pelo capital internacional. Entre esses projetos, destacam-se:

- Programa Grande Carajás, mediante o Consórcio Alcoa/Bilington com a implantação da Alumar no Distrito Industrial de São Luís, que industrializa a bauxita extraída no Rio Trombetas pela mineração Rio Grande Norte, para a produção de alumínio primário e alumina;

- Projeto de Ferro Carajás, sob a administração da Companhia Vale do Rio Doce, privatizada no governo de Fernando Henrique Cardoso, passando a denominar-se apenas Companhia Vale. A Vale compreende um complexo industrial formado pela Mina, destinada à extração e beneficiamento de ferro, manganês e outros;

- Estrada de Ferro Carajás, que percorre 890 km, cortando o sudeste do Estado do Pará, e atravessa o Maranhão diagonalmente – do município de Cidelândia até São Luís– transportando os minérios;

- Complexo Portuário (Itaqui/Ponta da Madeira em São Luís), onde o minério é descarregado e exportado para o mercado externo em navios. Mais recentemente, o Maranhão vem se destacando na monocultura de soja na mesorregião Sul e, com a expansão para outras regiões do estado.

No que se refere à criação dos SME, vale ressaltar que dos 217 municípios maranhenses apenas 32 foram identificados como tendo institucionalizado legalmente os seus sistemas em leis específicas, conforme evidencia o quadro a seguir:

Quadro 1 – Situação dos municípios maranhenses quanto à institucionalização dos SME

Nº	MUNICÍPIO	SME		CME	
		Nº da lei	Ano	Nº da lei	Ano
01	Açailândia	322	2009	323	2009
02	Alto Alegre do Pindaré	059	2003	037	2000
03	Arame	179	2008	174	2008
04	Bacabal	1295	2016	1009	2006
05	Barreirinhas	581	2007	530	2005
06	Belágua	135	2011	134	2011
07	Bom lugar	136	2010	137	2010
08	Buriticupu	344	2015	307	2013
09	Carolina	4322	2011	485	2003
10	Codó	1.282	2002	1.282	2002
11	Fernando Falcão	002	2009	067	2008
12	Governador Nunes Freire	010	2011	009	2006
13	Grajaú	006	2005	044	2007
14	Icatu	085	2003	228	2008
15	Imperatriz	901	1999	296	200
16	Jenipapo dos Vieiras	148	2008	150	2008
17	Lago da Pedra	259	2010	063	1997
18	Lago Verde	009	2009	008	2009
19	Nova Olinda do Maranhão	085	2010	084	2010
20	Paço do Lumiar	475	2013	486	2013
21	Paulino Neves	025	2007	026	2007
22	Penalva	251	2002	223	1999

Quadro 1 – Situação dos municípios maranhenses quanto à institucionalização dos SME

Nº	MUNICÍPIO	SME		CME	
		Nº da lei	Ano	Nº da lei	Ano
23	Poção de Pedras	251	2002	003	2006
24	Porto Franco	014	2007	002	2006
25	Porto Rico	183	2014	184	2014
26	Santa Luiza	311	2006	270	2005
27	São Bento	006	2004	007	2004
28	São José de Ribamar	467	2002	342	1997
29	São Luís Gonzaga	416	2008	011	2009
30	Tuntum	770	2011	730	2009
31	Turiação	644	2011	482	2003
32	Vargem Grande	014	2016	529	2012

Fonte: Elaborado com base em dados da UNCME-MA (2015).

A nosso ver, esses dados podem retratar tanto as limitações econômicas que o estado enfrenta, quanto as características políticas que predominaram no Maranhão por mais de quarenta décadas do coronelismo e da oligarquia sarneísta, que, conforme 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”, refletindo 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).

Esses dados indicam, ainda, que embora a CF de 1988 (artigo 211) estabeleça aos municípios a prerrogativa de criarem os seus sistemas de educação, no estado do Maranhão os dirigentes municipais ainda não atenderam a esse preceito constitucional, conforme prevê também a lei nº 9.394/1996 (LDB), no artigo 8º, que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração, os respectivos sistemas de educação. Para os municípios, o artigo 11 da LDB estabelece que estes devem ter por incumbência: 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; baixar normas complementares para os seus sistemas de ensino (BRASIL, 1996). Desse modo, os municípios passariam a participar do regime colaborativo, inserindo a educação municipal como um capítulo de suas Leis Orgânicas, elaborando os seus

Planos Municipais de Educação (PME), instituindo SME e Conselhos Municipais de Educação (CME). Tais ações seguem as determinações do artigo 211 da CF, que prevê a organização em regime de colaboração dos sistemas de ensino da União, estados e municípios, reforçado pela EC 59 de 2009, que determinou que os entes federados devem definir formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório, estendido para a faixa etária dos 4 a 17 anos.

O fato de que apenas 32 municípios maranhenses tenham constituído os seus SME, pode ser explicado porque a lei nº 9.394/1996 estabeleceu que o município poderá optar entre três possibilidades quanto à organização do seu sistema de educação, conforme expressa o parágrafo único do artigo 11: instituir o próprio Sistema de Ensino; integrar-se ao Sistema Estadual de Ensino; compor com o Estado um sistema único de educação básica (BRASIL, 1996). Contudo, destaca-se que muitos municípios não criaram seus SME nem compuseram com o estado um único sistema, apenas ficaram à mercê dos processos de descentralização, coordenados pela união.

No que se refere ao princípio da gestão democrática, as análises das leis de criação dos SME dos 32 municípios maranhenses revelaram que:

Quadro 2 – Princípios de gestão democrática do ensino conformados na legislação dos sistemas de ensino dos municípios – Participação

MUNICÍPIO	Comunidade escolar no conselho escolar		Profissionais no PPP		Comunidade no planejamento da educ. municipal	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Açailândia		X		X		X
Alto Alegre do Pindaré	X		X		X	
Arame	X		X			X
Bacabal		X	X		X	
Barreirinhas		X		X		X
Belágua		X		X		X
Bom Lugar		X		X		X
Buriticupu	X		X		X	
Carolina	X		X		X	
Codó		X	X		X	
Fernando Falcão	X		X		X	
Governador Nunes Freire		X		X		X
Grajaú		X		X		X
Icatu	X			X		X
Imperatriz	X		X		X	

Quadro 2 – Princípios de gestão democrática do ensino conformados na legislação dos sistemas de ensino dos municípios – Participação

MUNICÍPIO	Comunidade escolar no conselho escolar		Profissionais no PPP		Comunidade no planejamento da educ. municipal	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Jenipapo dos Vieiras	X		X		X	
Lago da Pedra		X		X		X
Lago Verde		X	X			X
Nova Olinda do Maranhão		X		X		X
Paço do Lumiar	X		X		X	
Paulino Neves		X		X		X
Penalva	X			X		X
Porção de Pedras	X		X		X	
Porto Franco	X		X		X	
Porto Rico	X		X		X	
Santa Luzia	X		X		X	
São Bento	X		X		X	
São José de Ribamar		X		X		X
São Luís Gonzaga	X			X		X
Tuntum	X		X		X	
Turiaçu	X		X		X	
Vargem Grande		X	X			X

Fonte: Elaboração própria a partir das legislações municipais.

Os dados do Quadro 2 indicam que o exercício da participação, tanto no âmbito da escola como no planejamento da educação municipal, ainda não é presente em todos os municípios, na perspectiva “de valorizar o envolvimento popular nas decisões sobre o ensino” (NARDI, 2006, p. 65). Desse modo, o Conselho Escolar que poderia ser um instrumento de democratização do poder e da gestão democrática na escola, em 14 municípios não figura como um espaço de fortalecimento da participação nas decisões da escola. Em igual perspectiva, em 13 municípios o PPP não conta com a participação da comunidade escolar no processo de elaboração, execução e avaliação. Desse modo, deixa de cumprir a função de instrumento e processo de organização e gestão da escola, ou seja, do seu caráter instituinte, estabelecendo objetivos, procedimentos, modos de agir, hábitos, valores e comportamentos que podem modificar a cultura organizacional da escola (LIBÂNEO, 2003).

Observa-se, ainda, que 50% dos municípios pesquisados não fizeram nas leis de criação dos SME qualquer referência à participação da comunidade no planejamento da educação municipal. Esse aspecto pode retratar a centralização na gestão da educação municipal, sobretudo se considerarmos que o PME é o principal instrumento de gestão da educação nos municípios; portanto, a sua elaboração, acompanhamento e avaliação também devem ser fundamentados nos princípios da gestão democrática. Destaca-se, ainda, que o PME é um dos mecanismos de aprimoramento da gestão democrática, pela via da participação coletiva na definição das políticas educacionais do município.

Quadro 3 – Síntese dos espaços e mecanismos de participação definidos na legislação dos sistemas de ensino dos municípios maranhenses

MUNICÍPIO	CME		PME		Conselho Escolar		Grêmio Estudantil	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Açailândia	X			X		X		X
Alto Alegre do Pindaré	X		X		X		X	
Arame	X		X		X			X
Bacabal	X		X			X		X
Barreirinhas	X			X		X		X
Belágua	X			X		X		X
Bom Lugar	X			X		X		X
Buriticupu	X		X		X		X	
Carolina	X		X		X		X	
Codó	X		X		X			X
Fernando Falcão		X	X		X			X
Governador Nunes Freire	X			X		X		X
Grajaú	X		X			X		X
Icatu	X		X		X			X
Imperatriz	X		X		X			X
Jenipapo dos Vieiras	X		X		X			X
Lago da Pedra	X			X		X		X

Quadro 3 – Síntese dos espaços e mecanismos de participação definidos na legislação dos sistemas de ensino dos municípios maranhenses

MUNICÍPIO	CME		PME		Conselho Escolar		Grêmio Estudantil	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Lago Verde	X			X		X		X
Nova Olinda do Maranhão	X			X		X		X
Paço do Lumiar	X		X		X			X
Paulino Neves	X			X		X		X
Penalva	X		X		X			X
Porção de Pedras	X		X		X			X
Porto Franco	X		X			X		X
Porto Rico	X		X		X			X
Santa Luzia	X		X		X		X	
São Bento	X		X		X			X
São José de Ribamar	X		X			X		X
São Luís Gonzaga	X		X		X			X
Tuntum	X		X		X		X	
Turiáçu	X		X			X		X
Vargem Grande	X			X	X			X

Fonte: Elaboração própria a partir das legislações municipais.

Em relação aos espaços e mecanismos definidos na legislação dos sistemas de ensino dos municípios maranhenses, o Quadro 3 demonstra que todos citaram o CME, 72% o PME, 56,25% fizeram referência ao conselho escolar e apenas 16% ao grêmio estudantil. Esses dados indicam que algumas leis de criação dos SME analisadas não consideram o conselho escolar (43,75%) como um espaço de participação e de representação da comunidade escolar e local na concepção, no planejamento e no controle do trabalho escolar em função de seus objetivos e finalidades. Assim, a participação – um dos meios de construção de um processo de gestão da escola – ainda não é considerada, e a comunidade escolar e local não é envolvida nas tomadas de decisões e na gestão da escola.

Quanto ao princípio da autonomia, as análises das leis de criação dos SME revelaram a seguinte situação:

Quadro 4 – Princípios de gestão democrática do ensino conformados na legislação dos sistemas de ensino dos municípios – Autonomia

MUNICÍPIO	Progressivos graus: pedagógico, administrativo e financeiro		Participação na tomada de decisões nas escolas e no SME		Descentralização da gestão e do orçamento	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Açailândia		X		X		X
Alto Alegre do Pindaré	X		X		X	
Arame	X			X		X
Bacabal	X		X		X	
Barreirinhas	X		X			X
Belágua		X		X		X
Bom Lugar		X		X		X
Buriticupu	X		X		X	
Carolina	X		X		X	
Codó	X		X		X	
Fernando Falcão	X		X		X	
Governador Nunes Freire		X		X		X
Grajaú		X		X		X
Icatu	X			X		X
Imperatriz	X		X		X	
Jenipapo dos Vieiras	X		X			X
Lago da Pedra		X		X		X
Lago Verde	X		X			X
Nova Olinda do Maranhão		X		X		X
Paço do Lumiar	X			X	X	
Paulino Neves		X		X		X
Penalva	X		X			X
Porção de Pedras	X		X		X	
Porto Franco	X		X		X	
Porto Rico	X		X			X
Santa Luzia	X		X		X	
São Bento	X		X			X
São José de Ribamar	X		X		X	
São Luís Gonzaga		X	X			X
Tuntum	X		X		X	
Turiaçu	X		X		X	
Vargem Grande	X		X			X

Fonte: Elaboração própria a partir das legislações municipais.

Com base no Quadro 4, pode-se inferir que as legislações dos SME pesquisados delegaram autonomia somente no que se refere à progressividade em relação às escolas que se coadunam com os dados apresentados no Quadro 2, conforme estabelece o artigo 15 da LDB (nº 9.394/1996): “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.”

Quanto à participação da comunidade escolar no conselho, e dos profissionais no PPP, os dados indicam que 65,6% das leis analisadas destacam que há processo de participação na tomada de decisões nas escolas e nos SME, ou seja, diálogos e debates coletivos sobre as ações que serão implementadas no âmbito das escolas e dos sistemas. Entretanto, quando se trata da descentralização do orçamento, que poderia possibilitar a autonomia dos SME e das escolas, somente 44,8% das leis analisadas fizeram menção a essa questão. Assim, pode-se inferir que a descentralização do poder em relação à gestão da política educacional não se refere às questões administrativas e financeiras, ficando restritas aos governantes municipais, sobretudo em relação aos recursos financeiros. Desse modo, a democratização da gestão – um dos aspectos que contribuem para uma escola autônoma e para que as secretarias municipais de educação possam coordenar a política educacional do município com autonomia – fica comprometida; porém, devemos lembrar que “a autonomia só é verdadeira e duradora quando conquistada”. (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 170).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo como base as categorias participação e autonomia, ao longo deste trabalho discorreu-se sobre o princípio da gestão democrática expressa nas leis de criação dos SME nos municípios maranhenses. Os dados e análises apresentados revelam que a criação do SME poderá possibilitar que os municípios fortaleçam a gestão do sistema municipal, com base em premissas democráticas. Nesse sentido, considera-se que a participação e a autonomia não deverão ser restritas aos preceitos legais, mas devem abranger aspectos administrativos, técnicos e financeiros, ou seja, possibilitar o fortalecimento dos espaços e mecanismos da gestão democrática na condução da política educacional do município.

Destacou-se que a legislação brasileira assegura o princípio da gestão democrática na organização e gestão da educação, portanto, a participação e a autonomia devem ser incitadas de modo a favorecer processos coletivos de decisão

e de descentralização do poder. Assim, a autonomia poderá contrapor-se aos mecanismos autoritários de deliberações, materializando processos participativos no âmbito dos sistemas e das escolas.

Ressalta-se, ainda, que os dados apresentados com base na análise das leis de criação dos SME permitem destacar que a presença ou ausência nos textos legais de princípios e mecanismos democratizantes não implica em sua materialidade no âmbito dos sistemas e das escolas, pois as condições políticas e institucionais podem gerar ambiguidades entre o que é proposto e implementado, ou seja, o fato de algumas leis não fazerem menção aos aspectos analisados não nos permite afirmar que os princípios e mecanismos citados ao longo do texto estão ausentes nos sistemas e nas escolas dos municípios pesquisados.

REFERÊNCIAS

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**: São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009. Disponível em: http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3082/1/FPF_PTPF_12_079.pdf. Acesso em: 3 mar. 2019.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/principal.htm. Acesso em: 3 jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 3 jan. 2017.

COSTA, Jean Mário Araújo. A proposta de municipalização nos anos de 1990 e seus impactos nas relações entre os entes federados. *In*: CUNHA, Maria Couto (org.). **Gestão educacional nos municípios: entraves e perspectivas**. Salvador: EDUFBA, 2009.

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).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD-2017**. Brasília: IBGE, 2017. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 fev. 2019.

LIBÂNEO, J. Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. Goiânia: Editora Alternativa, 2003.

LIMA, Paulo Gomes; ALMENARA, Gilsemara Vasques Rodrigues; SANTOS, Jociane Marthendal Oliveira. Conselhos municipais de educação: participação, qualidade e gestão democrática como objeto de recorrência. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 18, n. 57, p. 326-347, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/viewFile/23933/22808>. Acesso em: 4 mar. 2019.

MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da escola**: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2002.

NARDI, Elton. Sistemas municipais de ensino e o regime de colaboração entre estados e municípios: por onde vamos? *In*: **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Flávia Obino Corrêa (org). Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 57-82.

PEREIRA, Sueli Menezes. O Sistema Municipal de Ensino em análise: avanços e desafios. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 101, p. 1372-1392, out./nov. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362018005003102&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 8 abr. 2019.

SOARES, Efraim Lopes. **Gestão democrática**: uma análise das bases normativas dos sistemas municipais de educação do Maranhão. 2017. 189 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

Carlos André Sousa Dublante

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor Adjunto do Departamento de Educação II da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: cdublante@terra.com.br

Maria José Pires Barros Cardozo

Pós Doutorado em Educação (UFOPA); Doutora em Educação (UFCE); Professora Associada do Departamento de Educação II da Universidade Federal do Maranhão; Professora do Quadro Permanente do Programa de Pós Graduação em Educação da UFMA. E-mail: zezecardozo@ufma.br

Recebido em 22 de agosto 2019.

Aprovado em 16 de março 2020.