

Gestão Democrática em uma rede municipal de ensino do estado da Paraíba (1989-2018): avanços e entraves

Democratic Management in a municipal education network in the state of Paraíba (1989-2018): advances and limits

Maria Valquíria de Vasconcelos Cordeiro¹
Andréia Ferreira da Silva²

Resumo

O artigo apresenta resultado de pesquisa que analisou a institucionalização do princípio da gestão democrática na rede municipal de ensino de São Vicente do Seridó/PB, de 1989 a 2018. Para tal, foram considerados nove indicadores de democratização da gestão educacional e escolar, construídos no próprio desenvolvimento da investigação. Resulta de revisão bibliográfica, da análise de documentos de política educacional e da realização de entrevistas semiestruturadas com gestores e docentes. O estudo identificou a inserção de alguns preceitos relativos à gestão democrática na regulamentação municipal, no entanto, a existência de fortes traços patrimonialistas vem-se constituindo em entrave para a implantação de processos efetivos de participação na realidade municipal e no seu setor educacional.

Palavras-chave: Educação municipal; Gestão democrática; Indicadores de democratização; Patrimonialismo

Abstract

The article presents research results that analyzed the institutionalization of the principle of democratic management in the municipal teaching network of São Vicente do Seridó/PB, from 1989 to 2018. To this end, nine indicators of democratization of educational and school management were considered, constructed in the very development of the investigation. It results from a bibliographic review, analysis of educational policy documents and semi-structured interviews with administrators and teachers. The study identified the inclusion of some precepts related to democratic management in municipal regulations, however, the existence of strong patrimonial traits has been constituting an obstacle to the implementation of effective processes of participation in the municipal reality and in its educational sector.

Keywords: Municipal education; Democratic management; Democratization indicators; Patrimonialism.

¹ Universidade Federal de Campina Grande-UFCG, Brasil. Email: vasconcelosvalcordeiro@gmail.com
ORCID, <https://orcid.org/0000-0002-0853-7115>.

² Universidade Federal de Campina Grande-UFCG, Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED/UFCG), Brasil, E-mail: silvaandrea@uol.com.br, Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9574-3808>



Introdução

A inserção do princípio da gestão democrática do ensino na Constituição Federal de 1988 abriu caminhos para debates e novas possibilidades da organização e da administração dos sistemas educacionais e das escolas públicas no país. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, reafirmou este princípio, definindo orientações gerais para sua materialização nos sistemas de ensino e no processo de constituição e implementação das políticas educacionais (SOARES; CARDOZO, 2018). Tal definição, segundo Paz (2015), buscou tornar efetiva a construção de espaços democráticos para a promoção de ampla participação e a tomada de decisões coletivas na educação pública.

Considerando o exposto, o presente artigo expõe resultados de pesquisa que analisou a institucionalização do princípio da gestão democrática no município de São Vicente do Seridó/PB, buscando compreender de que modo a gestão municipal organizou-se, do ponto de vista legal e normativo, no período de 1989 a 2018, para a sua implantação.

O estudo se orientou pelas seguintes questões: como a gestão municipal da educação de São Vicente do Seridó/PB se organizou no período de 1997 a 2018 para atender ao princípio da gestão democrática do ensino público disposto na Constituição Federal de 1988 e na LDB (1996)? Que mudanças ocorreram na organização e na gestão educacional, do ponto de vista legal e normativo, para instituir este dispositivo legal na educação municipal? Qual o alcance dessas definições na dinâmica da educação municipal.

A investigação foi desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, análise de documentos de política educacional e realização de entrevistas semiestruturadas. O levantamento bibliográfico teve como tema a gestão democrática da educação e da escola no país e o contexto de emergência dessas propostas nos anos finais da ditadura civil-militar.

O estudo de documentos foi constituído pelo levantamento, organização e exame de leis, atos normativos e de planejamento federais e do município em exame. A seguir,



o Quadro 1 que apresenta os documentos municipais que fundamentaram a pesquisa.

Quadro 1 - Documentos legais e normativos relativos à educação no município de São Vicente do Seridó/PB¹

ANO	TIPO DE DOCUMENTO	EMENTA
1980	1. Lei n° 11, de 25 de junho de 1980	Institui o Serviço Municipal de Educação e dá outras providências.
1989	2. Lei Orgânica	Lei Orgânica do Município de São Vicente do Seridó/PB.
1998	3. Lei n° 049.33, de fevereiro de 1998	Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).
2005	4. Lei n° 002, de 03 de fevereiro de 2005	Dispõe sobre a nova Estrutura Organizacional Básica do Poder Executivo, revoga leis, extingue e cria cargos, e dá outras providências.
	5. Lei n° 004, de 03 de fevereiro de 2005	Dispõe sobre o Plano de carreira e Remuneração para o Magistério Público Municipal
	6. Lei n° 006, de 03 de fevereiro de 2005	Dispõe sobre o Conselho Municipal de Alimentação Escolar- COMAE, e adota outras providencias.
	7. Lei n° 013, de 17 de março de 2005	Dispõe sobre: criação do Conselho Municipal de Educação e define suas atribuições, sua composição e funcionamento e dá outras providencias.
2007	8. Lei n° 040, de fevereiro de 2007	Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação- (FUNDEB) e adota outras providências.
2009	9. Lei n. 001, de 30 de março de 2009.	Dispõe sobre a nova estrutura organizacional básica do poder executivo e dá outras providências de São Vicente do Seridó/PB,
	10. PAR 31/08/2009	Plano de Ações Articuladas (PAR).
2010	10. Lei n° 028/2010, de 02 de julho de 2010	Dispõe sobre o novo Plano de Carreira e Remuneração do magistério Público do Município de São Vicente do Seridó e dá outras providências.
2015	11. Lei n° 090, de 22 de junho de 2015	Aprova o Plano Municipal de Educação-PME e adota outras providências.

Fonte: Câmara Municipal dos Vereadores e Secretaria Municipal de Educação de São Vicente do Seridó/PB (2018).

As entrevistas semiestruturadas foram feitas com ex-secretários municipais de educação e ex-diretores de escolas municipais, abarcando, também, ex-presidentes do Conselho de Acompanhamento do Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS-Fundeb) e do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (COMAE), no período

em estudo.³ Todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE), demonstrando consentimento em participar da pesquisa e com a publicação dos resultados. Por envolver seres humanos, o projeto da pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa do Hospital Universitário Alcides Carneiro da Universidade Federal de Campina Grande (CEP/HUAC/UFCG) e foi aprovado pelo Parecer nº 3.155.533/2019.

O Quadro 2 apresenta a relação dos sujeitos da pesquisa e a codificação, segundo as orientações de Bardin (1977).

Quadro 2 - Codificação dos sujeitos da pesquisa

Cargos/Funções	Classificação	Codificação
1. Secretaria de Educação	Ex-Secretário de Educação 1	Ex-SME 1
2. Secretaria de Educação	Ex-Secretário de Educação 2	Ex-SME 2
3. Secretaria de Educação	Ex-Secretário de Educação 3	Ex-SME 3
4. Secretaria de Educação	Ex-Secretário de Educação 4	Ex-SME 4
5. Secretaria de Educação	Ex-Secretário de Educação 5	Ex-SME 5
6. Secretaria de Administração	Ex-Secretário de Administração	Ex-SMA
7. Direção escolar	Ex-Diretor escolar 1	Ex-DE 1
8. Direção escolar	Ex-Diretor escolar 2	Ex-DE 2
Direção escolar	Ex-Diretor escolar 3	Ex-DE 3
9. Conselho de Educação	Ex-Presidente do CACS-Fundeb	Ex-P. CACS-Fundeb
10. Conselho de Educação	Ex-Presidente do COMAE	Ex-P.COMAE

Fonte: Elaboração própria.

Para o exame das entrevistas foi utilizada a técnica da análise de conteúdo, de acordo com as contribuições de Bardin (1977). A análise foi realizada de acordo com os três passos indicados por Bardin (1997): 1. pré-análise, 2. exploração do material, 3. tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. O tratamento dos dados pautou-se nas regras de pertinência e de homogeneidade.

³ As entrevistas foram realizadas nas residências dos sujeitos de dezembro de 2018 a março de 2019, com a autorização prévia para a gravação dos depoimentos. Posteriormente, foram transcritas e organizadas em relatório contendo as contribuições dos 10 entrevistados de acordo com a ordem das questões.

No desenvolvimento da pesquisa, diante de um amplo conjunto de possibilidades de estudo, foram definidos e utilizados como referência analítica nove indicadores de democratização da gestão educacional e da gestão escolar municipal. Os indicadores foram elaborados tendo como fonte os debates acerca do princípio da gestão democrática da educação, presentes na produção acadêmica da área da educação estudada, e os dados coletados na pesquisa documental e nas entrevistas.

Considerando o exposto, foram definidos os seguintes indicadores de democratização da educação municipal: 1. aprovação de lei específica regulamentando a gestão democrática na educação municipal; 2. constituição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação; 3. existência e formas de funcionamento dos conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Programa Nacional da Alimentação Escolar (Pnae); 4. previsão de formas de autonomia didática, pedagógica e financeira das escolas; 5. existência e formas de funcionamento dos conselhos escolares; 6. forma de provimento do cargo de diretor escolar; 7. forma de ocupação da função de coordenador pedagógico; 8. existência e formas de participação da comunidade escolar e local na elaboração do projeto político-pedagógico das escolas municipais; e 9. Previsão de formas coletivas de organização e de participação dos pais e dos estudantes na escola.

O texto parte da compreensão de que a realidade educacional de São Vicente do Seridó/PB não se constitui em uma realidade particular do Estado da Paraíba, mas integra “um complexo de relações econômicas, políticas e administrativas, que só aparentemente produz uma dicotomia entre poderes locais e o poder central” (ROSAR, 1997, p. 7). Desse modo, o estudo busca apreender o município em suas singularidades, mas, considerando os condicionantes políticos, sociais, econômicos e históricos que o determinam como parte de uma estrutura social mais ampla, a sociedade brasileira.

Para alcançar o objetivo proposto, o texto está organizado em dois momentos, além da presente introdução e das considerações finais. O primeiro apresenta reflexões acerca dos requerimentos da gestão democrática da educação e da escola e os desafios para sua implementação no país. O segundo analisa os limites e alcance da institucionalização do princípio da gestão democrática no município de São Vicente do

Seridó/PB, considerando os nove indicadores definidos.

Em um sentido mais amplo a pesquisa reflete acerca dos principais desafios para a construção da gestão democrática na rede de ensino municipal pesquisada, contribuindo para se pensar as dificuldades existentes nas redes de ensino e escolas públicas brasileiras para a materialização desse princípio constitucional.

Educação municipal e gestão democrática do ensino: debates e desafios

A definição do princípio da gestão democrática do ensino público, disposto na Constituição Federal de 1988 e na LDB (1996), foi resultado de lutas travadas por diversos setores da sociedade brasileira nos processos de abertura democrática a partir dos anos de 1980.⁴ Como resultado desses embates, a educação pública passou a constituir-se, no texto legal, como direito inalienável concebida para além do acesso e da permanência, mas, também, como garantia de qualidade socialmente referenciada.

Segundo Lima (2013), a democracia estabelecida na Constituição Federal de 1988 constitui-se como uma construção da classe trabalhadora na sociedade capitalista num processo de luta, de ir e vir como construção coletiva, que só pode ganhar uma dimensão de um projeto social e amplo, se tiver como base mecanismos de transformação. A efetividade da gestão democrática, conforme este autor, está pautada nas mobilizações, nas lutas conjuntas na sociedade organizada.

Nesta perspectiva, a democratização da escola não pode ser reduzida aos canais legítimos de participação existentes, como: o conselho de escola, a realização de eleições de diretores e a construção do projeto político-pedagógico. De acordo com Bordignon e Gracindo (2009), mais do que mudanças nas estruturas organizacionais, a democratização

⁴ De acordo com Silva (2018), “Apesar do caráter limitado da transição brasileira, o início da Nova República foi marcado por grandes esperanças em relação à democratização social e à ampliação da cidadania, mediante a construção de um Estado de direito que garantisse, além de uma participação política real, as condições para a implantação de uma democracia social” (p. 84). No que se refere à educação, a autora afirma que “a Constituição de 1988 representou, [...] a disputa entre conservação e mudança e, ao tentar conciliar interesses inconciliáveis, assimilou aspirações democratizantes, mas manteve fortes traços de conservadorismo, como a obrigatoriedade da oferta do ensino religioso nas escolas públicas e a manutenção de privilégios da iniciativa privada, em geral. A instituição de preceitos democratizantes na Constituição de 1988 significou um avanço importante, no sentido da construção do direito à educação no Brasil, mas não decisivo para sua implantação” (p. 114-115).



requer, sobretudo, mudanças de paradigmas que fundamentam a construção de uma proposta educacional e o desenvolvimento de uma gestão diferente da que hoje é vivenciada. A democratização dos sistemas, redes de ensino e escolas públicas implica na constituição de espaços amplos de participação, de descentralização e da busca pelo efetivo exercício da cidadania (PAZ, 2015). Segundo Dourado (2006), a gestão democrática resulta de um processo a ser construído coletivamente, considerando a realidade de cada sistema ou rede de ensino distrital, municipal, estadual ou federal, de cada escola e dos que nela trabalham, estudam, compartilham ações, atividades e momentos culturais e políticos.

Para Paz (2015), a construção de mecanismos de participação se mostra crucial no processo de constituição da gestão democrática e de vivências da autonomia, tais como: a definição de processos de escolha de diretor escolar; a existência e funcionamento de instâncias colegiadas em todos os níveis da educação e o fortalecimento da presença de pais, alunos, funcionários e comunidade local; a definição local do tipo de proposta pedagógica da escola que atenda às necessidades locais; e a definição de textos legais e normativos que expressam os anseios dos que vivenciam a realidade local.

O processo de democratização da gestão da educação não pode deixar de considerar um conjunto de questões que perpassam as práticas em torno da educação básica em seus níveis e modalidades, além dos condicionantes sociais que abrangem os sujeitos sociais envolvidos. Dentre estas questões, Paz (2015) destaca a falta de definição de claros instrumentos de gestão que democratizam a participação nos processos de tomada de decisão no sistema de ensino e nas escolas, a falta de estrutura, de condições de trabalho e de acesso a informações em muitas secretarias de educação e escolas, bem como a postura de muitos dirigentes locais que, ao centralizarem as decisões, prestam um desserviço para a democratização da gestão em nível local.

Pelo exposto, muitos são os desafios para a implantação de processos e de práticas que contribuam para a construção da gestão democrática da educação brasileira. Os desafios são de ordem político-econômica e educacionais, envolvendo, além de um projeto educativo comprometido com a participação e a cidadania, a garantia de condições adequadas de funcionamento e de pessoal nas próprias secretarias de educação

e nas escolas.

Segundo Demo (2003), é no município onde se encontra o maior desafio da educação, é nele que começa o drama de nossa cidadania coletiva. Para o autor, “os municípios não são capazes de se auto sustentar por isso dependem basicamente dos recursos federais para tudo, e são menos capazes de autogestão, porque a população, como regra, não passa de massa de manobra nas mãos dos politikeiros” (DEMO, 2003, p. 17). As situações apontadas pelo autor contribuem para a perpetuação de relações de dependência e de subordinação dos municípios e a existência de práticas clientelistas que dificultam a construção de relações mais participativas e coletivas. Nesta perspectiva, Mendonça (2000) afirma que o patrimonialismo é o solo fértil que impede a germinação das sementes de gestão democrática no país.

Para Mendonça (2000), na estrutura patrimonial do Estado, o poder político da autoridade é organizado segundo os mesmos princípios do poder doméstico, objetivando a administração patrimonial a satisfação das necessidades pessoais, de ordem privada, da família do chefe da casa. Ao tratar a administração como coisa particular, o senhor seleciona os servidores na base da confiança pessoal, sem delimitação clara de funções. Desse modo, os servidores, atuam por dever e obediência.

Considerando a realidade apresentada, o presente estudo visa contribuir para a ampliação da compreensão acerca das dificuldades e dos desafios que se apresentam para a constituição da gestão democrática num país que tem suas raízes históricas marcadas pela desigualdade social e por fortes traços patrimonialistas nas diferentes esferas da realidade social, inclusive no setor educacional.

Município de São Vicente do Seridó/PB e a institucionalização do princípio da gestão democrática da educação (1989-2018)

O município de São Vicente do Seridó/PB⁵ localiza-se no centro-norte do Estado

⁵ Desde sua emancipação, em 1961, o município é controlado basicamente por quatro famílias: os Cordeiros, os Patrícios, os Bertos e os Cândidos. Estes grupos familiares centralizam e controlam os processos políticos do município por meio da apropriação dos cargos políticos, dos mandatos e dos recursos da Prefeitura, principal fonte de renda e de empregos para a população. De acordo com dados do IBGE (2018), a administração pública corresponde a 65,1% da renda que circula no município. Neste contexto, o



da Paraíba, na mesorregião da Borborema. Situando-se a 214 km da capital João Pessoa. No ano de 2020, a população estimada de São Vicente do Seridó, pelo IBGE, é de 10.848 habitantes (IBGE, 2020). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de São Vicente do Seridó era de 0,555 em 2010, situando-o na faixa de baixo desenvolvimento humano.

Muitos são os desafios para a garantia do direito à educação no município, tanto no que se refere ao acesso quanto à permanência. A taxa de analfabetismo, em 2000, era de 34,7% da população. Em 2010, caiu para 22,9% (BRASIL, 2016). Mesmo representando uma progressiva redução, essa taxa é mais que o dobro da média nacional que era de 9,3%. Segundo o PNUD (2018), no município, em 2010, apenas 27,28% das pessoas com 18 anos cursaram o ensino fundamental completo. Entre os jovens de 15 a 17 anos, essa proporção era de 32,63%.

No ensino médio, a proporção é ainda menor, entre os jovens de 18 a 20 anos, somente 21,66% tinha concluído o ensino médio. Esses dados correspondem quase à metade dos dados estaduais, que eram respectivamente, 45,5%, 44,85% e 32,88%. Quando comparados às médias de acesso no país, a situação do reduzido acesso à educação básica é ainda mais alarmante. Em 2010, o número de alunos fora da idade adequada para o ano/série era de 62,5%. Em 2017, essa taxa foi de 42,6%, evidenciando redução na distorção idade/série, apesar da taxa permanecer alta. Nesse período, ocorreu, também, decréscimo da taxa de abandono de 16,1% para 6,3% (PNUD, 2018).

No ano de 2018, a rede municipal de ensino possuía 14 escolas, sete situadas na zona urbana e sete na rural. Destas instituições, duas eram creches e uma pré-escola, destinadas ao atendimento da educação infantil, e 11 escolas responsáveis pela oferta do ensino fundamental. Contava com 148 matrículas na creche e 299 na pré-escola, totalizando 447 matrículas na primeira etapa da educação básica. No ensino fundamental, havia 1090 matrículas, 673 nos anos iniciais e 417 nos anos finais. A rede contava com 117 docentes⁶, que atuavam na educação infantil e no ensino fundamental. 98% eram

voto torna-se moeda de troca, marcado pelo prestígio político das famílias que buscam assegurar a sua própria sobrevivência no sistema político local.

⁶ Para compor o quadro de servidores da administração do município de São Vicente do Seridó foram realizados, desde sua criação, quatro concursos públicos. O primeiro aconteceu em 1990. O segundo, em

professores efetivos/estáveis e 2% eram contratados. Do total dos docentes, 19,3% trabalhavam na área rural e 80,6% na área urbana. A rede de ensino possuía, ainda, dois orientadores educacionais e oito supervisores educacionais efetivos/estáveis (SÃO VICENTE DO SERDÓ/PB, 2019).

Considerando a realidade social e educacional do município em estudo, a seguir são analisados os nove indicadores de democratização definidos na presente pesquisa, refletindo acerca da existência ou não de dispositivos legais e normativos que os instituem e de como vêm sendo implementados, tendo como referência as informações obtidas nas entrevistas.

O estudo constatou que não existe no município **lei específica que regulamenta o princípio da gestão democrática** na rede de ensino. Mesmo não havendo lei específica, algumas leis municipais normatizam princípios relativos à implantação da gestão democrática.

Neste quesito, a situação do município de São Vicente do Seridó/PB não é muito diferenciada da realidade nacional. Souza e Pires (2018), em um panorama nacional referente à normatização da gestão democrática nos estados brasileiros, verificaram que apenas 11 estados⁷ possuem leis próprias que tratam da gestão democrática da educação. Tal situação, certamente, não é muito diferente em muitos dos municípios brasileiros.

No PCCR (2010) do município estão inscritas definições referentes ao estabelecimento de mecanismos relativos à democratização da gestão da educação, quando define a participação dos profissionais do magistério na elaboração da proposta pedagógica e de documentos normativos da escola em que atuam, bem como em conselho de classe e conselho escolar, quando eleitos, na organização do cronograma de trabalho da escola e na articulação da relação da escola com a família (SÃO VICENTE DO

2005, com um intervalo de 15 anos. O terceiro, em 2010, e o quarto e último, em 2017. A maior parte das vagas ofertadas nestes concursos foi para o provimento do cargo de professor. Os três últimos concursos foram realizados por determinação do Ministério Público.

⁷ Conforme Souza e Pires (2018), os estados brasileiros que têm leis específicas de gestão democrática são: Acre, Amapá e Rondônia, na região Norte; Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe no Norte; Rio de Janeiro, no Sudeste e Mato Grosso e Goiás e o Distrito Federal no Centro-oeste. Destes, apenas em dois Estados, foi encontrada a preocupação com a gestão democrática do próprio sistema de ensino, Rio Grande do Sul e o Distrito Federal.

SERIDÓ, 2010). Entretanto, apesar de previstos, foi observado, nas entrevistas, que tais dispositivos não vêm se constituindo como referência para a organização e a gestão da educação no município.

O município aprovou, em 2015, o seu primeiro Plano Municipal de Educação (2015-2025), pela Lei nº 090, de 22 de junho de 2015, que estabelece dez diretrizes para a educação municipal, alinhadas às diretrizes do PNE (2014-2024). Entre as diretrizes, consta a da promoção da gestão democrática da educação pública, determinando que “o Município de São Vicente do Seridó/PB deverá aprovar leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação” (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2015). No entanto, a apesar da previsão legal, nenhuma ação foi desenvolvida pela Secretaria de Educação do Município para a aprovação de leis que regulamentem a gestão democrática da educação no município até o momento de finalização do presente artigo.

Em relação ao **CME de São Vicente do Seridó/PB**, apesar de criado formalmente em 2005, pela Lei nº. 013, de 17 de março de 2005, que dispõe sobre criação do CME e define suas atribuições, sua composição e funcionamento e dá outras providências (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2005), até o ano de 2017, não havia ocorrido sua implantação. Em 2018, a Secretaria de Educação efetivou ações para a constituição do Conselho, sendo indicados seus membros, conforme estabelecido na Lei, e feitas algumas reuniões, com a realização, inclusive, da eleição de sua diretoria. Todavia, o funcionamento do CME não foi efetivado.

De acordo com Vieira (2016), a função de assessoramento e de fiscalização do CME tem grande importância no envolvimento da sociedade nas questões educacionais do município. Ainda que o município não tenha sistema próprio, o CME tem relevância porque ele é a sociedade ocupando espaço político de decisão no Estado. Dentre as dificuldades para a implantação do CME, pode ocorrer a persistência de uma cultura de poder centralizado, com traços patrimonialistas em que os dirigentes municipais limitam os espaços de atuação dos conselhos, fragilizando e, até mesmo, inibindo a instituição de mecanismos de interlocução entre a sociedade e o poder público. No município estudado, a própria existência do CME vem sendo inviabilizada pelos dirigentes municipais.

No município de São Vicente do Seridó/PB, o **Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB** e o **Conselho Municipal de Alimentação Escolar (COMAE)**, regulamentados respectivamente pelas Leis nº. 040, de 22 de fevereiro de 2007, e nº. 006, de 03 de fevereiro de 2005, compõem a estrutura da Secretaria de Educação, conforme definido em seu organograma. Entrevistados revelaram que os conselhos existem como dispositivo formal-legal em cumprimento das determinações da política do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e do FUNDEB e do Pnae. Segundo uma entrevistada, quase a totalidade dos membros do COMAE, cerca de 90%, tinha ligação direta com o prefeito, o que dificultava o trabalho de acompanhamento e de fiscalização do uso dos recursos e da adequação da alimentação escolar. Além do exposto, dois informantes afirmaram que a frequência dos conselheiros é bastante reduzida, situação que dificulta a realização das reuniões por falta de quórum, revelando reduzido compromisso de membros dos conselhos com os temas tratados. Também, foi apontada a falta de formação dos conselheiros para o debate das temáticas abordadas nos conselhos, a ausência de espaços adequados para a realização das reuniões e de locais permanentes para a conservação da documentação.

Além das dificuldades indicadas, 50% dos entrevistados fizeram referência à falta de transparência na gestão dos recursos destinados à educação e à resistência da administração da Prefeitura Municipal na disponibilização de informações e de documentação, tanto para os conselheiros quanto para a própria Secretaria Municipal de Educação. 70% dos entrevistados revelaram que os conselhos de educação nos municípios constituem-se mais como mecanismos burocráticos, apenas com aparência de controle social. Pelo exposto, foi identificado, no município, o predomínio da forma de participação instrumentalizada e a predominância de práticas de submissão ao Poder Executivo em detrimento de práticas efetivas de controle social.

A realidade identificada no município em estudo, de acordo com Serrano (2018, p. 2), é encontrada “em muitos municípios, onde o Executivo tornou-se hegemônico nos conselhos, transformando-os em meros apêndices da administração pública, gerando uma participação enganosa, legitimadora de políticas educacionais pouco transparentes!”.



No período analisado, a única referência à **previsão da autonomia didática, pedagógica e financeira das escolas**, nos documentos do município, foi identificada no PME (2015-2025), aprovado em 2015. A Meta 2 define a implantação da autonomia da escola como uma das formas para a garantia da gestão democrática, do fortalecimento de órgãos colegiados e do aperfeiçoamento de processos de decisão com a participação da comunidade escolar. Na Meta 19, que trata especificamente da gestão democrática, a estratégia 19.7 define a necessidade de “favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino” (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2015). No entanto, apesar desta previsão, os entrevistados revelaram que nem as escolas e a própria Secretaria de Educação não teriam controle dos processos de decisão que definem sua organização e afetam o seu cotidiano, considerando que as decisões seriam tomadas externamente pela Prefeitura Municipal. Nesse sentido, a organização e a gestão da Secretaria de Educação e das escolas estariam vinculadas, prioritariamente, aos interesses e às necessidades político-partidárias dos chefes locais e não aos imperativos da garantia do direito à educação da população do município. Sobre esta situação, Mendonça (2000) afirma que os níveis de autonomia das unidades escolares, dimensionados pelos limites impostos pelos sistemas de ensino, retratam o estágio ainda inicial e precário de democratização da gestão educacional no Brasil.

Em relação à **existência e formas de funcionamento dos conselhos escolares**, o PME (2015-2025), prevê, na estratégia 1.11 da Meta 1 e na estratégia 2.10 da Meta 2, a criação, a manutenção e a ampliação dos conselhos escolares e de outras formas de participação da comunidade escolar, “garantindo maior integração na relação família-escola, a realização de reuniões em horários que facilitem a participação da família e o aumento da periodicidade das reuniões do conselho” (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2015). A estratégia 19.4 visa a constituição dos conselhos escolares como instrumento de participação e de fiscalização da gestão escolar e educacional, inclusive por meios de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2015). Todavia, ainda não foi aprovado dispositivo legal ou normativo que regulamente, em âmbito local, o cumprimento das estratégias estabelecidas no PME (2015-2025). Dessa forma, os conselhos escolares



existentes funcionam com estatutos próprios e, na maioria das vezes, prioritariamente, como gerenciadores de recursos financeiros recebidos pelas escolas.

De acordo com as entrevistas, o conselho escolar não tem se constituído como instrumento de partilha do poder de decisão no interior da escola. A participação é restrita e visaria, estritamente, a administração dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o que minimiza e, até mesmo, fragiliza a sua importância para o fortalecimento da gestão democrático-participativa no âmbito das escolas. Em 2018, a rede municipal contava com 14 escolas, destas, 12 tinham conselho escolar que se constituíam em unidades executoras do PDDE.

No que tange à **forma de provimento do cargo de diretor escolar**, a Lei Orgânica Municipal, aprovada em 1989, determina a realização de eleição direta para esta função, estabelecendo que “[...] os diretores da escola serão escolhidos pelo voto direto do corpo docente, dos funcionários e do corpo discente a partir da 5ª série. Sua regulamentação se fará por Lei Complementar [...]” (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 1989, art. 93). Apesar destas definições, o artigo não foi regulamentado e, muito menos, implantado, mantendo-se o processo de indicação dos diretores escolares pelo prefeito, desconsiderando-se a definição da Constituição Municipal.

Em 2015, a Meta 19 do PME (2015-2025) estabeleceu que, no prazo de dois anos, deveriam ser considerados no município, para a nomeação dos diretores e diretoras das escolas municipais, critérios técnicos, de mérito e de desempenho, bem como a participação da comunidade escolar, através de eleições diretas, com mandato de dois anos com possibilidade de reeleição por mais apenas um mandato (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2015). O prazo para o cumprimento desta estratégia já se esgotou, desde 2017, e não houve ação voltada, no âmbito municipal, para a sua regulamentação e efetivação.

A indicação do gestor escolar por políticos locais e pela Secretaria de Educação expressa, de acordo com Silva (2013), a submissão da escola a esse poder. A relação de aliança e de subordinação do diretor escolar aos políticos, conforme a autora, “afasta a gestão das escolas e dos sistemas de ensino da impessoalidade necessária para a condução mais democrática e transparente da coisa pública, reforçando práticas clientelistas e autoritárias” (SILVA, 2013, p. 38-39). Mendonça (2000, p. 128) afirma que a indicação

do gestor escolar “está ligada às raízes patrimonialistas da formação do Estado brasileiro, que permite sustentar relações de troca de favores na ocupação do emprego público como lógica de funcionamento”. Caracteriza-se, segundo o autor, pelo fenômeno do clientelismo, por meio do qual, políticos profissionais oferecem ajuda pública como cargos, empregos e recursos públicos e todo tipo de privilégios que seu status lhes permitem obter, em troca de apoio e de fidelidade pessoal.

O cargo de coordenador pedagógico, de acordo com o PCR (2010), constitui-se como cargo de comissão, nomeado pelo prefeito, exigindo que o ocupante tenha qualificação profissional (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2010). Apesar da previsão de critérios técnicos relativos à formação e atuação profissional, segundo três entrevistados, o preenchimento dessa função, ao ser feita por meio da indicação do prefeito, pode considerar, prioritariamente, critérios políticos. Desse modo, ocorreria a combinação do uso de critérios técnicos com a ingerência político-partidária e das relações pessoais.

A legislação educacional de São Vicente do Seridó/PB não prevê a elaboração do projeto político-pedagógico pelas escolas municipais. Até o ano de 2018, as escolas municipais não possuíam **projeto político-pedagógico (PPP)** e nem a previsão de mecanismos da **participação da comunidade escolar e local em sua elaboração**, conforme disposto na LDB/1996. Dois ex-secretários de educação afirmaram ter desenvolvido ações para a elaboração dos PPPs nas escolas, entretanto, tais iniciativas não prosperaram. Pelo exposto nas entrevistas, a participação nas escolas municipais de São Vicente do Seridó/PB, com destaque para os pais e estudantes, restringe-se à presença em reuniões e plantões pedagógicas, em eventos festivos e no auxílio na execução de tarefas de manutenção da escola.

A Lei Orgânica (1989) do município de São Vicente do Seridó/PB prevê **formas coletivas de organização dos pais e dos estudantes**, estabelecendo a criação de entidades que congreguem pais de alunos com o objetivo de colaborar para o funcionamento eficiente de cada estabelecimento de ensino. A lei, também, estabelece a participação dos estudantes, a partir da 5ª série, hoje 6º ano do ano do ensino fundamental, na escolha pelo voto direto dos ocupantes do cargo de diretor escolar (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 1989). No entanto, tais definições ainda não foram implantadas.

O PME (2015-2025) define, na Meta 19, estratégia 19.4, que o município deverá estimular, em todas as escolas municipais, a constituição de grêmios estudantis e de associação de pais, garantindo espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e promovendo a sua “articulação orgânica” com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2015). Apesar desta previsão, até o momento, não foram desenvolvidas ações para a efetivação desta estratégia. Pelo exposto, o município em análise, não tem avançado na criação de processos de formação de cidadãos críticos e participativos, capazes de atuar na construção de uma escola e de uma sociedade mais democrática.

Considerações finais

As dificuldades na efetivação da gestão democrática do ensino no país estão relacionadas à incompatibilidade do capitalismo com um projeto democrático de sociedade, ao excluir a maioria da população dos direitos sociais e políticos, e à estrutura e à organização do Estado brasileiro que tem suas bases no patrimonialismo, como apontou Mendonça (2000).

Os desafios que se apresentam para a efetivação da gestão democrática no município investigado dizem respeito à permanência de práticas patrimonialistas e clientelistas, numa gestão hierárquica e autoritária, que reforçam as desigualdades sociais e educacionais. De acordo com Cury (2009), esta forma de gestão tem sido hegemônica na condução da coisa pública, não distinguindo o público do privado, o que dificulta sobremaneira a instalação de uma ordem burocrático-legal na administração pública do município.

Tais práticas têm produzido, ao longo da história política de São Vicente do Seridó/PB, poucos espaços e canais de participação da sociedade. Foi observado no município que, na maioria das vezes, os conselhos vinculados à área da educação vêm constituindo-se em formas passivas e subordinadas de atuação, pouco contribuindo para a construção de experiências mais participativas que contribuam para a construção de uma educação e sociedade mais democráticas.

A implementação do princípio de gestão democrática da educação no município

investigado é marcada por contradições entre o legal e o real e o dito e o feito. Um exemplo destas contradições consiste na definição, expressa na Lei Orgânica do Município de 1989, de que o provimento do cargo do diretor escolar deveria ocorrer por meio de eleição direta com a participação dos profissionais da escola e estudantes. No entanto, tal definição, inspirada no contexto de democratização da sociedade brasileira dos anos finais da década de 1980 que propiciou a aprovação da Constituição de 1988, nunca foi implementada, prevalecendo a prática da indicação político-partidária realizada pelo prefeito.

Tendo como referência as contradições identificadas na gestão educacional do município em estudo e que a construção da gestão democrática, como afirma Bedê (1993), não é dada, não é uma ação pronta e acabada, mas é essencialmente um processo histórico, faz-se necessário ampliar a mobilização e a luta coletiva visando a materialização deste princípio nas redes de ensino e escolas públicas brasileiras. Nesta perspectiva, o conhecimento produzido sobre a realidade educacional é concebido como ferramenta que contribui para transformação dos processos e práticas sociais identificadas.

Referências

BEDÊ, Waldyr Amaral. Estrutura e funcionamento do Órgão Municipal de Educação. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Município e Educação**. São Paulo, Cortez: Instituto Paulo Freire; Brasília-DF: Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal, 1993.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Boletim municipal. Brasília, 2016. Disponível em: <http://mds.gov.br/>. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. 2018. Brasília, DF: Inep, 2018. Disponível em: http://inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep):



Painel Educacional Municipal. Disponível em: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FIntegra%C3%A7%C3%A3o%2FPain%C3%A9is%20Municipais%2FPainel%20Educacional%20Municipal&Page=Trajet%C3%B3ria%20anos%20finais&P1=dashboard&Action=Navigate&co11=%22Localidade%20Munic%C3%ADpio%22.%22Nome%20Uf%22&val1=%22PARA%C3%8DBA%22&col2=%22Localidade%20Munic%C3%ADpio%22.%22Nome%22&val2=%22SAO%20VICENTE%20DO%20SERIDO%22&psa2=%22INEP%20%20Integra%C3%A7%C3%A3o%22>. Acesso em: 26 out. 2021.

CURY, Carlos Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DEMO, Pedro. Apresentação. In: SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Ciomar Mededo de. **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

DOURADO, Luiz Fernando. **Gestão da educação escolar**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação à Distância, 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=585-gestao-da-educacao-escolar&Itemid=30192. Acesso em: 11 abr. 2020.

EVANGELISTA, O. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAÚJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (Org.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. v. 1, p. 52-71, Campinas, SP: Alínea, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Cidades**: São Vicente do Seridó-PB. 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 04 jun.2021.

LIMA. Antônio Bosco. Adeus à gestão (escolar) democrática. **Revista @rquivo Brasileiro de Educação**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 27-50, 2013. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/arquivobrasileiroeducacao/article/view/P.2318-7344.2013v1n1p27>. Acesso em: 23 out. 2018.

MENDONÇA. Erasto Fontes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas-SP, 2000, 323p. Disponível em: <http://biblioteca.versila.com/2587569/a-regra-e-o-jogo-democracia-e-patrimonialismo-na-educacao-brasileira>. Acesso em: 15 jan. 2022.

PAZ, Vanilson Oliveira. **Institucionalização da gestão democrática como política pública no Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu**. 2015. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.



PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2018. Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/paraiba. Acesso em: 15 jan. 2022.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A municipalização como estratégia de descentralização e desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 4 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997.

SÃO VICENTE DO SERIDÓ. **Lei Orgânica**. São Vicente do Seridó-PB, 1989.

SÃO VICENTE DO SERIDÓ. **Lei n. 049 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a criação do conselho Municipal de acompanhamento e controle social do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério. São Vicente do Seridó-PB, 1998.

SÃO VICENTE DO SERIDÓ. **Lei n. 013**, de 17 de março de 2005. Dispõe sobre: cria o Conselho municipal de educação e define suas atribuições, sua composição e funcionamento e dá outras providências. São Vicente do Seridó-PB, 2005.

SÃO VICENTE DO SERIDÓ. **Lei n° 028**, de 02 de julho de 2010. Dispõe sobre o novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público do Município de São Vicente do Seridó e dá outras providências. São Vicente do Seridó-PB, 2010.

SÃO VICENTE DO SERIDÓ. **Lei n° 090**, de 22 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação. São Vicente do Seridó-PB, 2015.

SÃO VICENTE DO SERIDÓ. **Secretaria Municipal de Educação**. São Vicente do Seridó-PB, 2020.

SILVA, Andréia Ferreira da. **Projetos em disputa na definição das políticas de formação de professores para a educação básica no Brasil (1987-2001)**. Curitiba: Appris, 2018.

SILVA. Andréia Ferreira da. O poder político local e suas relações com a gestão da escola pública. **Revista Exitus**, v. 3, n. 02 jul./dez. 2013. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/148/148>. Acesso em: 24 jul. 2022.

SOARES, Efraim Lopes; CARDOZO, Maria José Pires Barros. A gestão democrática nos marcos legais de municípios do Maranhão: uma análise das leis dos Conselhos Municipais de Educação. **Práxis Educativa**. Ponta Grossa, v. 13, n. 1, p. 181-201, jan./abr. 2018 Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/user/registerUser#formErrors>. Acesso em: 10 abr. 2022.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; PIRES, Pierre André Garcia. As leis de gestão democrática

da educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil. v.34, n. 68, p.65-87, mar./abr. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/v34n68/0104-4060-er-34-68-65.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

Submetido em: 16/04/2023

Aceito em : 26/06/2023



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuem o devido crédito pela criação original. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>