

Concepção de gestão democrática escolar no contexto do Plano Municipal de Educação de São Luís – MA

Conception of democratic school management in the context of the municipal education plan of São Luís – MA

Anamarília Viana Silva
Bruna Cibelle de Andrade Abreu
Alexandre Viana Verde
Universidade Federal do Maranhão – UFMA
São Luís- Maranhão - Brasil

Resumo

Este artigo é resultado de um estudo realizado na disciplina Estado e Política Educacional, componente curricular do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão. Tem como objetivo analisar a concepção de gestão democrática escolar presente no Plano Municipal de São Luís (PME) – MA (Lei nº 6.001/15). A pesquisa foi fundamentada na abordagem qualitativa, com base em uma análise bibliográfica e documental. Como conclusão, constatamos que o PME – São Luís manifesta diversos avanços quanto à busca pela implementação de uma organização escolar democrática e participativa. No entanto, a concepção de gestão democrática referenciada no documento é reduzida às eleições de diretores escolares.

Palavras-chave: Gestão Democrática; Gestão Democrática Escolar; Plano Municipal de Educação.

Abstract

This article is the result of a study conducted in the subject State and Educational Policy, a curricular component of the Graduate Program in Education of the Federal University of Maranhão. It aims to analyze the concept of democratic school management present in the Municipal Plan of São Luís (SME) - MA (Law No. 6.001/15). The research was based on a qualitative approach, based on a bibliographic and documental analysis. As a conclusion, we can see that PME - São Luís shows several advances regarding the search for the implementation of a democratic and participative school organization. However, the concept of democratic management referenced in the document is reduced to the elections of school principals.

Keywords: Democratic Management; Democratic School Management; Municipal Education Plan.

Introdução

Este artigo é resultado de trabalho acadêmico do Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Maranhão - UFMA. Objetiva identificar a concepção da gestão democrática escolar constante no Plano Municipal de Educação de São Luís – MA, a partir de uma análise desse documento. Buscou-se subsídios nos referenciais teóricos em torno da temática, assim como a realização de uma análise documental do Plano Municipal de Educação (PME) do município de São Luís.

Optamos pelo estudo deste objeto de pesquisa, considerando sua relevância e interesse para os pesquisadores deste artigo, tendo em vista que os mesmos acreditam que a compreensão sobre o que tratam os documentos que direcionam políticas públicas educacionais aponta caminhos para o entendimento das possíveis relações existentes entre o planejado e o real, ou seja, o que de fato ocorre dentro da escola.

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, pois foca na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais, aqui, tendo como objeto de análise a concepção de gestão democrática escolar presente no Plano Municipal de Educação (PME) do município de São Luís, com a análise documental de fontes primárias, possibilitando a identificação e interpretação do referido texto político.

Inicialmente, fazemos um breve resgate dos aspectos conceituais, históricos e políticos da gestão democrática, situando, por exemplo, as questões legais dos princípios existentes nesse tipo de gestão na Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (9394/96), Plano Nacional de Educação (2001-2010) e Plano Nacional de Educação (2014-2024). Na seção seguinte, situamos a cidade de São Luís, caracterizando seu PME e seu processo de elaboração. Posteriormente, realizamos uma análise sobre os princípios da gestão democrática escolar e a concepção existente no referido documento, ressaltando os colegiados que possibilitam a implementação e fortalecimento desse tipo de gestão na escola. Por fim, nas considerações finais, destacamos os principais resultados obtidos a partir da análise do PME – São Luís.

Gestão democrática: aspectos conceituais, históricos e políticos.

O contexto histórico-político da implantação do modelo de gestão democrática no Brasil está intimamente ligado ao processo de democratização do país. A luta pelo fim da

ditadura e pela garantia da democracia mobilizou uma sociedade que passou a acreditar que sua participação efetiva nos movimentos sociais poderia fazer o país crescer. Eleições presidenciais, impeachment, nova constituinte e outras conquistas democráticas marcaram o Brasil até meados dos anos 1990.

Vale destacar que as políticas educacionais brasileiras das últimas décadas sofreram influência direta de diretrizes estabelecidas em três grandes conferências e fóruns mundiais de educação, a saber: Jomtien (1990), Dakar (2000) e Incheon (2015), bastante conhecidas e discutidas no campo acadêmico. Ressaltamos aqui o Programa Educação Para Todos, lançado durante a Conferência Mundial de Educação para Todos em Jomtien, na Tailândia em 1990, que teve como organizadores cinco organismos internacionais, dentre eles, o Banco Mundial.

O discurso da melhoria da educação para a erradicação da pobreza estabelece agora a política educacional como um instrumento para alavancar a economia do país, passando assim a ser interpretada a partir de uma lógica econômica. Em outras palavras, a educação passa a ser tratada como mercadoria. Diógenes (2011, p. 8) destaca que:

surgiu todo um movimento que buscou conciliar as demandas da modernidade, leia-se da nova ordem econômica mundial, através da cooptação de temas historicamente “caros” ao movimento de luta dos educadores como expansão, democratização, equidade, autonomia, participação, emancipação e integração em que os vinculam aos princípios de competitividade, eficiência, eficácia, desempenho e descentralização, próprios de uma economia inserida nos marcos das mudanças estruturais do Estado.

Nesse sentido, embora positiva a implementação da gestão democrática no sistema educacional brasileiro, é importante considerar que esse momento foi marcado por inúmeras contradições inerentes ao capital que irão influenciar sua forma e concretização nas escolas públicas do Brasil.

As transformações ocorridas a partir da década de 1990 nas políticas econômicas, sociais e educacionais brasileiras, com um viés fortemente neoliberal, levaram a diversos impactos. Especificamente na educação, nota-se a efetiva interferência dos organismos internacionais em ditar um modelo único de sistema educacional que daria conta de reduzir a pobreza e gerar mais riqueza para o capital. Sabendo que o sistema capitalista se sustenta na desigualdade, logo, a real intenção desses organismos nunca será acabar com a pobreza. Cabe à parcela da sociedade que acredita na função da escola como formadora de cidadãos críticos, que compreendem sua realidade e podem modificá-la, lutar para que ela seja

Concepção de gestão democrática escolar no contexto do plano municipal de educação de São Luís – MA

garantida de forma gratuita e qualitativa para toda a população, sem precisar ceder a todas as imposições do capital.

As escolas são organizações educativas que têm tarefas sociais e éticas peculiares, com um caráter profundamente democrático. Para atingir seus objetivos sociopolíticos, precisam dispor de meios operacionais, isto é, criar e desenvolver uma estrutura organizacional (setores, cargos, atribuições, normas), uma tecnologia, uma cultura organizacional, processos de gestão e tomada de decisões, assim como a análise dos resultados que contribuem para o processo formativo e para o aperfeiçoamento da gestão (LIBÂNEO, 2008, p. 21).

Essa cultura organizacional a que se refere Libâneo (2008) é o que vai caracterizar cada escola, como as pessoas que ali trabalham e estudam pensam e se comportam, quais seus valores e identidades. Essas características irão influenciar o modo de organização e gestão escolar, apontando para um processo de ensino-aprendizagem com objetivos mais neoliberais ou mais sóciocríticos, cabendo aos profissionais se aproximarem das diretrizes impostas, refletirem sobre essas demandas e promover resistência e mudanças que não desprezem as subjetividades dos atores sociais que compõem a escola. Dessa maneira, conhecer e reconhecer os tipos de gestão que podem ser desenvolvidas no ambiente escolar é uma demanda pertinente quando se almeja uma educação de qualidade.

De acordo com Libâneo (2008, p. 101), “gestão é a atividade pela qual são mobilizados meios e procedimentos para se atingir os objetivos da organização, envolvendo, basicamente, os aspectos gerenciais e técnico-administrativos”. Na prática escolar, esse termo é muito utilizado como sinônimo de direção: o diretor da escola é o gestor. No entanto, partimos do entendimento que a direção faz parte da gestão e esta é realizada por todos que compõem a organização escolar.

Os estudos mais atuais indicam a existência de quatro tipos de concepções de gestão. São elas: *técnico-científica*, com características mais fortes do modelo empresarial; *autogestionária*, na qual há um diretor e todos participam das decisões; *interpretativa*, acentua a importância das subjetividades no processo de organização e, por fim, a *democrático-participativa*, na qual a participação coletiva é fundamental, mas não exclui a necessidade de cargos e funções para a gestão se dar de maneira mais eficaz (LIBÂNEO, 2008). Podemos considerar, então, que na primeira concepção predomina a racionalidade e as outras três possuem um viés mais sócio crítico, mas com diferentes formas de organização.

Visando a superação das formas mais conservadoras de gestão, acreditamos que uma escola com concepção democrática possibilita a participação e interação de seus profissionais, pais e estudantes, pois “se por um lado, a gestão democrática é uma atividade coletiva, implicando a participação e objetivos comuns, por outro, depende também de capacidade e responsabilidades individuais e de uma ação coordenada e controlada” (LIBÂNEO, 2008, p.126).

A terminologia gestão democrática aparece pela primeira vez como um princípio legal, segundo Silva (2016), por meio da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 206, inciso VI, ganhando força a discussão para sua implementação somente a partir do início dos anos 1990. Vários debates, fóruns e eventos foram realizados para melhor compreender o significado desse novo modelo de gestão, levando a inseri-lo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDBEN (9394/96), no Artigo 3º, como um princípio a ser adotado pelo sistema de ensino público brasileiro (BRASIL, 1996).

Posteriormente, encontramos essa categoria citada no Plano Nacional de Educação (2001), na meta 22, no qual indica a criação de “normas de gestão democrática do ensino público, com participação da comunidade”, destacando maior autonomia à escola. Nesse sentido, podemos perceber que a base legal para implantação desse modelo de gestão no sistema educacional público brasileiro deu-se no mesmo período de fortalecimento histórico das políticas neoliberais no âmbito da administração pública.

O Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/14) possui quatorze artigos e apresenta 20 metas, com 256 estratégias. A meta 19 é referente à gestão democrática da educação, com o objetivo de efetivar a gestão democrática no prazo de dois anos, a partir da promulgação da lei, por meio de oito estratégias.

Em 2018, a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) lançou o Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024. Ao tratar sobre a Meta 19, o documento aponta a proporção reduzida que deram ao princípio da gestão democrática na educação.

Tanto o texto da meta, quanto da maioria de suas estratégias, parece compreender a ideia de GD circunscrita apenas à escola, pois indica poucas ferramentas de gestão democrática dos sistemas de ensino, mesmo com algumas menções a Conferências, Fóruns e Conselhos de Educação (SOUZA, 2018, p.69).

Vale ressaltar que, assim como o Plano Nacional de Educação (Lei nº 15.005/14), foi estabelecido que os Planos Estaduais de Educação e os Planos Municipais de Educação

Concepção de gestão democrática escolar no contexto do plano municipal de educação de São Luís – MA

seriam submetidos a avaliações e monitoramentos, seguidos de relatórios públicos para que a sociedade acompanhasse a implementação e alcance das metas (BRASIL, 2014).

Dessa forma, entende-se que monitorar e avaliar tornam-se partes constantes de um único processo, ou seja, etapas distintas e complementares que não se realizam isoladamente. Por essa ótica, a avaliação compreende o monitoramento como parte constitutiva e constituinte. Como decorrência do PNE, os planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios também devem ser monitorados e avaliados periodicamente, com a verificação do cumprimento dos dispositivos legais e da implementação das políticas educacionais no âmbito de cada território, contribuindo, assim, para a efetividade do PNE, que só logrará êxito se todos os planos subnacionais cumprirem com os objetivos propostos (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016, p.456).

O Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2014-2016) já aponta a falta de definição normativa que explicitem o conceito de gestão democrática, assim como a ausência de consenso na análise de dados sobre o tema (BRASIL, 2014). Alguns itens foram levados em consideração, bem como: eleição de gestores, nos quais constataram-se que 12,2% das escolas assumem um processo misto de provimento do cargo (eleição e indicação); participação da comunidade escolar na construção do Projeto Pedagógico, tendo 81,1% das escolas afirmando participação na construção e avaliação desse documento; institucionalização dos conselhos escolares, com o percentual de pleno funcionamento de 65% em escolas urbanas e 56,9% em escolas rurais; apoio financeiro e construção de parcerias com a comunidade também foi um ponto de análise. Segundo o documento do MEC, esses itens são avanços na gestão durante os primeiros dois anos de vigência do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

O Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (2014-2024) é minimalista ao tratar dos critérios de monitoramento da gestão democrática da educação, pois utiliza de um movimento histórico que, segundo Dourado (2013), já é ultrapassado, pois fundamenta-se apenas na eleição de gestores como parâmetro, apresentando dados referentes ao provimento do cargo (BRASIL, 2018).

Enquanto isso, o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (2014-2024) volta a apresentar um olhar mais amplo sobre gestão democrática da educação, apresentando seis grandes considerações sobre o tema: elevação no percentual do número de gestores eleitos pela comunidade escolar; grêmios estudantis, conselhos escolares, associação de pais e outras instâncias de participação presentes no percentual de 37,60% das escolas públicas; todas as unidades federativas possuem Fóruns

Permanentes de Educação, Conselhos Estaduais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e Conselhos de Alimentação Escolar; 79,1% dos Conselhos Estaduais de Educação estão em pleno funcionamento, com financiamento e programas de formação de conselheiros; 83,89% dos Conselhos Municipais de Educação estão regulamentados e desempenhando suas funções legalmente estabelecidas, com infraestrutura e programas de capacitação para conselheiros (BRASIL, 2020).

Caracterização do Plano Municipal de Educação de São Luís

São Luís, fundada em 1612, é a capital do estado do Maranhão, localizada no Nordeste brasileiro, quarto município mais populoso da Região com quase 1.200.000 habitantes, segundo dados do IBGE (2019). Patrimônio Histórico e Cultural da Humanidade, localizada em uma ilha, é conhecida por seus casarios portugueses, sua diversidade étnica e cultural e seus escritores e poetas como Maria Firmina dos Reis, Aluísio de Azevedo, Graça Aranha e Ferreira Gullar, para citar alguns. Sua economia se baseia na indústria de transformação de alumínio, alimentícia, turismo e nos serviços.

A Rede Municipal de Ensino de São Luís possui 258 unidades de educação básica, está sob a administração da sua Secretaria Municipal de Educação (SEMED), órgão público que possui mais de seis mil profissionais do Magistério, seis mil servidores da Educação e 86 mil alunos, conforme informação constante no site da referida Secretaria (SÃO LUÍS, 2020).

O Plano Municipal de São Luís, vigência para o decênio 2015/2024, foi elaborado em cumprimento à lei federal nº 13.005 de 25 de junho de 2014, implantado na forma da Lei nº 6.001, de 09 de novembro de 2015, é, portanto:

resultado de um processo de construção coletiva em diversos espaços de debates, através da participação de múltiplos sujeitos sociais e políticos. Ele estabelece, em consonância com o PNE e o Plano Estadual de Educação – PEE, diretrizes, metas e estratégias para todas as etapas e modalidades da educação do município, para os próximos dez anos (SÃO LUÍS, 2015, p.9).

Esse PME propõe, então, um conjunto de medidas para aperfeiçoar a participação cidadã, gestão democrática, financiamento da educação, atualização do currículo e valorização dos profissionais da educação. Para isso, contém 20 Metas e 321 Estratégias voltadas para a universalização e democratização de uma educação integral e de qualidade.

De acordo com o PME de São Luís, seu processo de construção envolveu a realização de diagnósticos com o intuito de verificar as necessidades educacionais do município e

Concepção de gestão democrática escolar no contexto do plano municipal de educação de São Luís – MA

também “discussões e debates realizados em escolas, fóruns, plenárias livres, reuniões com representantes da categoria do Magistério, em duas conferências livres, promovidas pelo Conselho Municipal de Educação – CME e com os representantes da sociedade civil” (SÃO LUÍS, 2015, p.9) e, ainda, foi “subsidiado pelas Conferências Intermunicipais de Educação da Região de São Luís e Estadual de Educação do Maranhão, com vistas à construção de um plano que atendesse à realidade e às necessidades específicas do município” (SÃO LUÍS, 2015, p.9). Portanto, aparentemente, um processo colaborativo de construção.

Esse documento traz metas para todas as etapas - Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Ensino Superior, e modalidades da educação - Educação Especial, Educação do Campo e Educação de Jovens e Adultos.

Seu processo de implantação e implementação envolveu a constituição de comissão interna da SEMED com algumas instituições da sociedade civil, compartilhamento do documento com as escolas de sua Rede, elaboração preliminar de uma versão compartilhada com setores da sociedade civil, realização de colóquio para aprovação do texto final, em parceria com o Fórum Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação para, só então, ocorrer sua aprovação pela Câmara.

Conhecer algumas características desse documento, assim como o seu processo de elaboração e produção, é fundamental para o entendimento a respeito de suas proposições e, conseqüentemente, compreensão sobre a gestão democrática escolar, ponto principal deste ensaio. Nesse sentido, analisaremos no tópico seguinte como se dá a presença da categoria gestão democrática no Plano Municipal de Educação de São Luís – MA.

Plano Municipal de Educação de São Luís: apontamentos sobre a gestão democrática escolar

A presente seção possui o objetivo de relacionar o Plano Municipal de Educação (PME) de São Luís – MA com base na análise do projeto de gestão democrática da escola pública defendida pelo documento, em específico na meta 19, em comparação com os fundamentos teóricos que sustentam essas categorias. Essa análise busca estabelecer uma relação teórica e documental, discutindo os caminhos e descaminhos da gestão da escola pública no município de São Luís – MA.

O referido documento estabelece a gestão democrática como um processo conjunto (SÃO LUÍS, 2014), apresentando na meta 19 a necessidade de “garantir a efetivação da gestão democrática da Educação Pública Municipal, assegurando a nomeação de 100% de gestores escolares (geral e adjunto), o fortalecimento das instâncias colegiadas [...]” (SÃO LUÍS, 2014, p.87). Para efetivação da meta supracitada, são indicadas no normativo 27 estratégias que se organizam para dar o suporte humano, técnico, material e financeiro.

A partir da análise do princípio da gestão democrática proposta no PME, identifica-se no documento uma ênfase no reordenamento do papel do gestor. Adiante, estabelece o provimento do cargo com a nomeação dos gestores eleitos, com os seguintes critérios: assumir cargo efetivo na rede municipal, aprovação no estágio probatório, disponibilidade igual ou superior a 40h, experiência escolar superior a 3 anos e apresentar um plano de ação para ser desenvolvido durante seu mandato de 3 anos, estando apto à reeleição para um período igual (SÃO LUÍS, 2014).

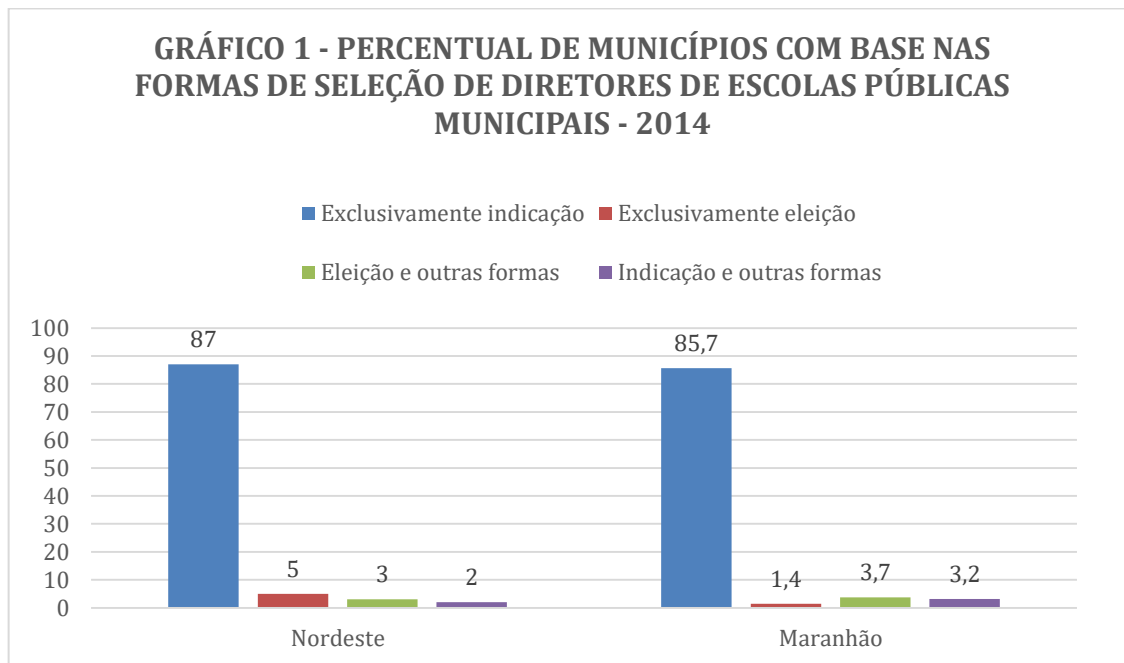
Tendo por base os estudos de Dourado (2013), inferimos que o município de São Luís apresenta um atraso histórico em relação às demais localidades do território nacional, considerando que, desde os anos 1960, municípios do Rio Grande do Sul já desenvolviam a prática da eleição de gestores como critério para desempenho do cargo. Diante do exposto, Dourado (2013) debate a eleição de gestores como processo legítimo, mas nos direciona para algumas reflexões:

Não queremos, todavia, imputar à eleição, por si só, a garantia da democratização da gestão, mas referendar essa tese enquanto instrumento para o exercício democrático. A nosso ver, é fundamental ampliarmos os horizontes da democratização da gestão, enfatizando a forma de escolha e o exercício da função, de modo a não incorremos nos riscos de uma pretensa neutralidade frente a modalidade de escolha – normalmente autocrática (DOURADO, 2013, p. 105).

O pensamento do autor foi construído no período da década 1980, com a efervescência do processo de redemocratização social. Segundo ele, as lutas sociais que redefiniram a organização social do Brasil afetaram diretamente as instituições, dentre elas, a escola. A partir de então, a eleição de gestores tomou em muitos estados e municípios uma proporção como caminho irrefutável no processo de democratização, suprimindo em seus direcionamentos legais princípios como participação, autonomia, planejamento, legitimidade, dentre outros (DOURADO, 2013).

Concepção de gestão democrática escolar no contexto do plano municipal de educação de São Luís – MA

Confirmamos isto ao analisarmos o gráfico abaixo, no qual verificamos que na região Nordeste a maioria dos diretores escolares são escolhidos por indicação, assim como no estado do Maranhão.



Fonte: RELATÓRIO DO 2º CICLO DE MONITORAMENTO DAS METAS DO PNE – 2018

Ao considerar os demais princípios, o PME de São Luís busca garantir a participação institucionalizada, na estratégia 11, da meta 19:

Incentivar e garantir, em 100% das escolas públicas municipais, o funcionamento do conselho escolar, do grêmio estudantil, da associação de pais, mestres e funcionários e do conselho de classe, assegurando-lhes autonomia, espaço físico adequado, móveis, equipamentos, recursos materiais e tecnológicos, acesso à Internet e formações nas áreas administrativa, financeira, fiscal, pedagógica e de liderança, como forma de garantir a participação da comunidade escolar e dos parceiros de competência na gestão democrática da escola pública municipal (SÃO LUÍS, 2014, p. 89).

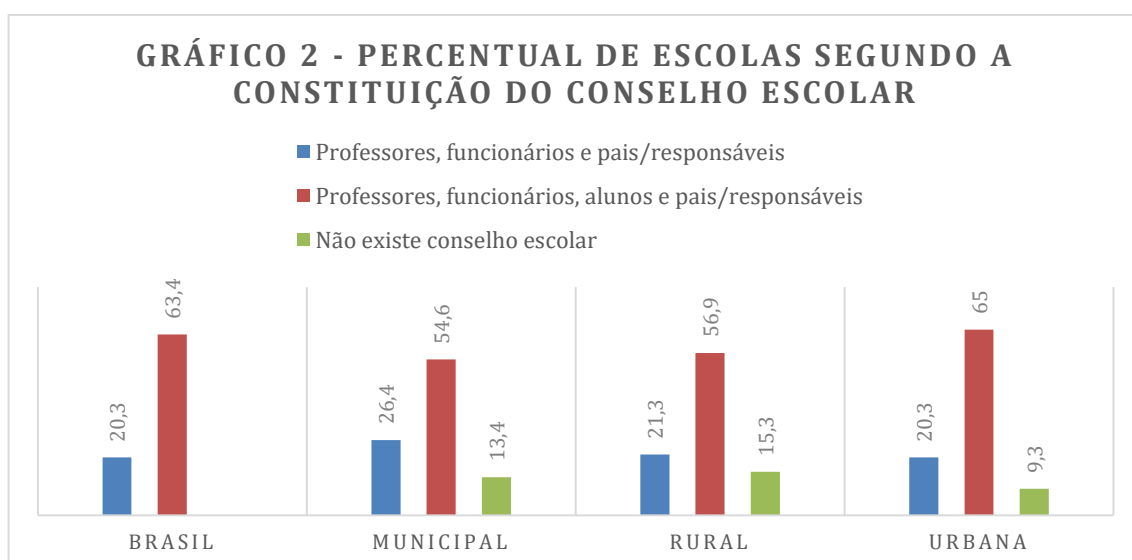
Apesar de considerar um avanço o processo de institucionalização da participação popular nos espaços de tomadas de decisões, Gohn (2006) retoma o processo histórico dos conselhos como organização de representação social e articula as transformações dos seus princípios. Para a autora, os conselhos são organizações que surgem de forma ontológica ao homem, considerando sua necessidade de relacionar-se com o outro. Nos primórdios, essas organizações se estabeleciam com critérios referentes aos saberes da experiência, o que fazia as sociedades buscarem nos mais velhos os direcionamentos necessários para a sobrevivência.

Essas organizações aparecem em diversos momentos da histórica ocidental, dentre eles: conselhos italianos do século X, os “concelhos” portugueses do século XVII, a representação dos conselhos operários na Comuna de Paris em 1791. No Brasil, a presença de conselhos como organização gestora é datada desde o Brasil Colônia. Contudo, eram estruturados sob a vontade da coroa portuguesa, contendo o objetivo de vigiar e garantir que o Brasil se estruturasse a partir das ideologias dos colonos (VERDE, 2017).

Seguindo a análise histórica da formação dos conselhos, Cardozo (2015) afirma que a participação dessas instâncias se tornou mais efetiva no Brasil a partir da década de 1980, representando grande importância no processo de redemocratização do país. Entretanto, Verde (2017) aponta a desarticulação dessas instâncias com a sociedade civil a partir de 1990, com o processo de institucionalização e absorção delas pela sociedade política.

A relação supracitada é explicitada na estratégia 14 do PME: “implantar um processo de participação de profissionais e trabalhadores da educação, estudantes e seus responsáveis, na construção do projeto político-pedagógico, currículo escolar, plano de gestão escolar e regimento interno da escola” (SÃO LUÍS, 2014, p.90). Nessa estratégia, a lei recorre à afirmação dos diferentes campos de atuação que o conselho escolar pode atuar, seja ele normativo, pedagógico, propositivo ou de controle social.

Os dados a seguir nos mostram que nas escolas públicas brasileiras os conselhos escolares são constituídos por diversos agentes da comunidade escolar, demonstrando a participação da sociedade nos processos educativos.

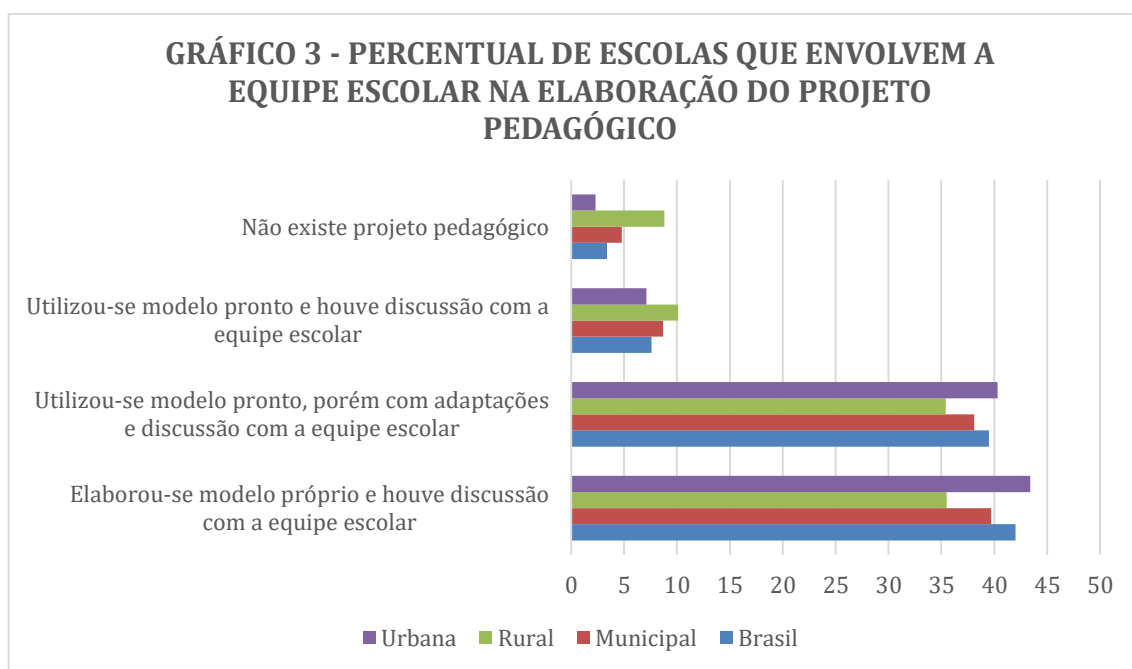


Fonte: RELATÓRIO DO 1º CICLO DE MONITORAMENTO DAS METAS DO PNE: BIÊNIO 2014-2016

A meta 19 busca relacionar o princípio da gestão democrática com a construção do Projeto Político Pedagógico da escola. Segundo Veiga (2002),

O projeto político-pedagógico está relacionado com a organização do trabalho pedagógico em dois níveis: na organização da escola como um todo e na organização da sala, incluindo sua relação com o contexto social imediato, procurando preservar a visão de totalidade. Nesta caminhada será importante ressaltar que o projeto político-pedagógico busca a organização do trabalho pedagógico e conquista da autonomia da escola (VEIGA, 2002, p.14).

O planejamento escolar colaborativo e institucionalizado com a participação dos conselhos escolares é entendido por Gadotti (1994) como uma conquista social, pois desarticula essa instituição ao princípio burocrático, no qual o trabalho pedagógico centra-se na consecução de tarefas determinadas pelos órgãos gestores de políticas públicas, desconsiderando a escola como um campo político, com uma comunidade capaz de construir seus objetivos, escolher os métodos, avaliar processos e resultados e proporcionar transformação.



Fonte: RELATÓRIO DO 1º CICLO DE MONITORAMENTO DAS METAS DO PNE: BIÊNIO 2014-2016

Sobre o envolvimento da equipe escolar na elaboração do Projeto Pedagógico (PP), o gráfico acima nos mostra que ainda é um desafio para as escolas públicas brasileiras serem autoras desse documento. Verificamos que, especialmente, nas escolas de zona rural, tal documento não existe ou, quando há, utilizam um modelo pronto. Algo que ocorre também nas escolas urbanas, porém com algumas adaptações envolvendo a equipe escolar. Entendemos que o PP traduz a identidade da escola e, por isso, precisa ser elaborado por

seus agentes, levando em consideração suas particularidades e, dessa forma, fortalecendo a gestão democrática.

Diante do exposto, Lima, Bianchini e Lima (2017, p. 251) fazem uma análise da realidade educacional do Maranhão e o mapeamento das políticas educacionais do estado e afirmam que:

visualiza-se uma abertura para gestão democrática e controle social. [...] A exemplo disso, a existência de vários conselhos e fóruns, com a presença da participação condicionada [...]. No entanto, torna-se relevante os sinais de avanço da gestão democrática no âmbito dos sistemas municipais.

A distribuição de recursos técnicos e materiais vinculados ao processo de formação de professores é apresentado no PME de São Luís, na meta 19, estratégia 23, que busca garantir acesso à biblioteca, videoteca, laboratório de informática, salas de aula e auditório (SÃO LUÍS, 2014).

Saviani (2006, p. 80), entende que o processo de formação de professores:

[...] consubstancia-se na instrumentalização, isto é, nas ferramentas de caráter histórico, matemático, científico, literário etc., cuja apropriação o professor seja capaz de garantir aos alunos. [...] tal contribuição será tanto mais eficaz quanto mais o professor for capaz de compreender os vínculos da sua prática com a prática social global.

Objetivando o fortalecimento do processo formativo, o PME estabelece na meta 19, estratégia 24 “criar, a partir de 2016, Portal Eletrônico do Educador para subsidiar a atuação dos profissionais da educação, disponibilizando gratuitamente materiais didáticos, pedagógicos, técnicos e científicos, com formato acessível” (SÃO LUÍS, 2014, p.90). A criação desse canal formativo também está presente na estratégia 25, que afirma “criar um periódico digital, articulado ao Portal Eletrônico do Educador, para publicação das pesquisas e estudos realizados pelos profissionais da educação no município”. Contudo, após seis anos do estabelecimento da lei e quatro anos da projeção da efetivação da estratégia, a partir de buscas nos sítios eletrônicos, constatamos que o Portal Eletrônico do Educador ainda não foi criado.

O Plano Municipal de Educação de São Luís articula-se à LDB nº 9.394/96, em seu Art. 15, estabelece que “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”. O documento municipal busca atender essa prerrogativa garantindo “[...] a

Concepção de gestão democrática escolar no contexto do plano municipal de educação de São Luís – MA

descentralização [...] que tem sido vivamente recomendada à América Latina como parte, inclusive, dos ajustes financeiros estruturais e dos movimentos de redemocratização” (GOMES, 2005, p.172).

Entretanto, a meta 19 e a meta 20, essa última tratando especificamente do financiamento da educação pública do município de São Luís, pouco elucidam os caminhos para a construção de uma autonomia financeira do sistema municipal e das escolas públicas. Ao tratar sobre o tema, o documento desvela um problema histórico na educação do Brasil que é a falta da articulação entre os entes federados na construção de um sistema educacional nacional que seja autônomo e, ao mesmo tempo, colaborativo.

O processo federativo, segundo Oliveira (2010) foi arquitetado sobre os discursos de autonomia e criação de uma identidade mais articulada à diversidade cultural do país. Contudo, no campo educacional, construiu uma relação de dependência municipal em relação aos recursos nacionais e estaduais. Como resolução do problema, o PME de São Luís, em articulação com os demais documentos normativos que direcionam a educação brasileira, designa às entidades locais e à comunidade escolar a construção de parcerias que, na realidade, descaracterizam as instituições públicas e fortalecem a iniciativa privada.

Diante dessa análise, observa-se que o Plano Municipal de Educação de São Luís - MA apresenta avanços no processo de democratização das escolas públicas. Entretanto, ainda persistem alguns entraves para concretização dessa realidade. Entre eles, a necessidade de se pensar a gestão escolar de forma mais ampla, superando políticas que tenham como foco apenas o papel do diretor escolar, mas sejam articuladas, favoreçam e fortaleçam a participação social e a institucionalização de conselhos escolares, grêmios estudantis, associações, dentre outras instâncias. Assim como, que articulem gestão, participação e planejamento, criando um clima e cultura organizacional nos quais toda a comunidade escolar sinta-se pertencente e conhecedora das atividades pedagógicas, administrativas e financeiras.

Considerações finais

A partir do exposto, concluímos que a gestão democrática da escola pública vem sofrendo grandes avanços legais nos últimos anos, tendo como marco educacional a Constituição Federal de 1988, consolidada a partir da Lei Nº 9.394/96, que lhe atribui a

participação e autonomia como princípios, e direcionada legalmente com a criação de metas e estratégias, a partir da Plano Nacional de Educação instituído pelas Lei N° 10.072/01 e, posteriormente, pela Lei N° 13.005/14.

De acordo com os normativos nacionais, se estabelece a necessidade de criação de leis próprias pelos estados e municípios articuladas com as nacionais. Assim, o Plano Municipal de Educação de São Luís do Maranhão é criado com o objetivo de superar índices e paradigmas desfavoráveis que assolam a rede municipal, entre eles, a garantia da efetivação da gestão democrática.

Tendo por base análise documental e bibliográfica, podemos inferir que a concepção de gestão escolar presente no PME de São Luís – MA apresenta avanços significativos, principalmente na busca por fortalecimento das instâncias de participação social, mediante o processo de institucionalização, dentre elas: conselhos escolares, conselhos de classe, associações, dentre outras. Contudo, não apresenta caminhos efetivos para a concretização e permanência desses órgãos com efetividade na realidade das escolas.

O PME de São Luís também articula o processo de efetivação da gestão democrática com o planejamento e avaliação escolar, mostrando uma preocupação na construção compartilhada do fazer pedagógico, principalmente com a obrigatoriedade da construção do Projeto Político Pedagógico, documento que norteia a comunidade escolar, estabelece os objetivos, mapeia a realidade educacional, estipula as estratégias e requer uma avaliação constante.

Entre os aspectos mais relevantes na análise do documento, pontuamos a necessidade de superação da ideia de que a eleição de gestor (diretor) se constitui em si, em democratização da escola pública, pois torna-se perceptível na construção da lei o foco nessa ação que, isolada, é apenas uma legislação e perpetuação do *status quo*. Para que o Plano Municipal de Educação de São Luís alcance seus objetivos, torna-se necessário que façam dessa lei um organismo vivo, acompanhado e avaliado constantemente, devendo ser implementado pelas escolas como algo pertencente a elas, não como um instrumento burocrático desvinculado da realidade.

Referências

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020** [recurso

Concepção de gestão democrática escolar no contexto do plano municipal de educação de São Luís – MA

eletrônico]. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

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.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: biênio 2014-2016**, Brasília, DF: Inep, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 11 de ago. 2020>.

BRASIL. Decreto – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE**. Brasília, DF: 25 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Panorama de São Luís**. Disponível em: <<https://www.cidades.ibge.gov.br/ma/sao-luis/panorama>>. Acesso em 11 de ago 2020.

BRASIL. Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm <acesso em 11 de ago. 2020>.

CALADO, S.dos S; Ferreira, S.C dos R. **Análise de documentos: método de recolha e análise de dados**. Disponível em: <http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mi1/analisedocumentos.pdf>. <Acesso em 12 de ago 2020>.

CARDOZO, M. J. P. B. **A gestão democrática e o conselho escolar: tutela ou participação autônoma?** In: LIMA, L. M.; CARDOZO, M.J. (Orgs.) **Políticas educacionais e gestão escolar: os desafios da democratização**. São Luís: EDUFMA, 2015. p.167-180.

DIÓGENES, Elione Maria Nogueira. **A história política da gestão democrática da educação pública no Brasil**. Anais... 25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Íbero-Americano de Política e Administração da Educação, 26 a 30 de abril de 2001, em São Paulo. Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0164.pdf> Acesso em 08 ago 2020.

DOURADO, Luiz F. **A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil**. In: FERREIRA, Naura C. **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2013.

DOURADO, Luiz F. **A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil.** In: FERREIRA, Naura C. Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2013.

GADOTTI, Moacir. **O projeto político-pedagógico na escola: na perspectiva de uma educação para a cidadania.** Brasília: Cortez, 1994.

GOHN, Maria da Glória. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, 2006, vol. 4, n. 50.

GOMES, Candido. **A educação em novas perspectivas sociológicas.** 4. ed. São Paulo: EPU, 2005.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão escolar: teoria e prática.** 5 ed. MF Livros: Goiânia, 2008.

LIMA, Lucinete Marques; BIANCHINI, Angelo Rodrigo; LIMA, Francisca das Chagas Silva. **A Política Educacional em Contexto de Desigualdade: uma análise das redes públicas de ensino da região Nordeste / Dalila Andrade Oliveira, Adriana Maria Cancellata Duarte, Cibele Maria Lima Rodrigues (organizadoras).** – Campinas, SP: Mercado de Letras, 2019.

MARANHÃO. Projeto de Lei nº 104/2014. **Plano Estadual de Educação – PEE no Maranhão.** Disponível em: <http://www.educacao.ma.gov.br/files/2016/05/suplemento_lei-10099-11-06-2014-PEE.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2020.

OLIVEIRA, Romualdo P; SOUSA, Sandra Z. Introdução: o Federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, 2010.

SÃO LUÍS. Lei 6.001, de 09 de novembro de 2015. **Institui o Plano Municipal de Educação – PME, e dá outras providências.** Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-deeducacao/situacao-dos-planos-de-educacao> . Acesso em 20 jul. 2020.

SÃO LUÍS. Secretaria Municipal de Educação. **A secretaria.** Disponível em: <<https://www.saoluis.ma.gov.br/semec/conteudo/74>>. Acesso em 11 ago 2020.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** 3 ed. Campinas: Autores Associados, 2006.

SILVA, Rosilania Macedo. Processo histórico e político da gestão democrática escolar no Brasil, **Revista de Educação, Ciências e Matemática**, v.6, n.2, 2016. Disponível em: <<http://publicacoes.unigranrio.edu.br/index.php/recm/article/view/3035>> Acesso em 8 ago 2020.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024. Organização: João Ferreira de Oliveira, Andrea Barbosa Gouveia e Heleno Araújo [Livro Eletrônico]. – Brasília: ANPAE, 2018.

Concepção de gestão democrática escolar no contexto do plano municipal de educação de São Luís – MA

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. Campinas: Papirus, 2009.

VERDE, Alexandre Viana. **Gestão Democrática da Escola Pública: os desafios dos conselhos escolares da rede estadual de ensino**. Monografia (Monografia de Pedagogia) – UFMA. São Luís, p 77. 2017.

Sobre os autores

Anamarília Viana Silva

Mestranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE-UFMA)

E-mail: anamarilia.vs@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4435-6773>

Bruna Cibelle de Andrade Abreu

Mestranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE-UFMA)

E-mail: brunacaandrade@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2020-9384>

Alexandre Viana verde

Mestrando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE-UFMA)

E-mail: aleexandre.viana@outlook.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2923-1534>

Recebido em: 29/09/2020

Aceito para publicação em: 10/10/2020