

## DOSSIÊ TEMÁTICO

### Política Educacional: Análises e Perspectivas

#### **Diagnóstico do Plano de Ações Articuladas: o perfil da gestão da educação municipal**

Diagnosis of the Actions Articulated Plan:  
the profile of management of municipal education

Diagnóstico del Plan de Acción Articuladas:  
el perfil de la gestión de la educación municipal

*Ilma de Andrade Barleta*

Universidade Federal do Amapá – Brasil

#### **Resumo**

O objetivo deste texto é analisar os indicadores de gestão educacional presentes no diagnóstico do Plano de Ações Articuladas (PAR), para traçar o perfil da gestão dos municípios amapaenses. O foco central é a dimensão do PAR denominada de Gestão Educacional, área Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino, que apresenta um conjunto de indicadores que sinalizam a possibilidade de construção da gestão democrática. Para tanto, foi realizada revisão da literatura e análise documental do PAR de municípios do Estado do Amapá. A partir disso, podemos dizer que a efetivação da gestão democrática nos sistemas de ensino dos municípios pesquisados ainda é um desafio. Isso porque a educação municipal apresentou no diagnóstico do PAR traços autoritários e centralizadores da gestão, como é o caso da: indicação política para o cargo de Diretor das unidades escolares, falta de atuação do

Conselho de Alimentação Escolar, inexistência do Conselho Municipal de Educação, desestímulo à construção do Projeto Político Pedagógico e ausência de Plano Municipal de Educação.

**Palavras-chave:** Gestão democrática. Plano de Ações Articuladas. Reforma educacional.

### Abstract

The aim of this text is to analyze the indicators of educational management in diagnosis of the Actions Articulated Plan (PAR), to draw the profile of the management of municipalities from Amapá. The central focus is the dimension of PAR denominated of Educational Management, area democratic management: articulation and development of the education systems, that it presents a group of indicators that signal the possibility of construction of the democratic management. It was performed revision of the literature and documental analysis of the PAR of municipalities of the State of Amapá. Starting from this, it can be said that the efetivation of the democratic management in the education systems of the municipal districts researched is still a challenge. This is because the municipal education presented in the diagnosis of PAR authoritarian traits and centralizing management, such as the: political indication for the position of director of school units, lack of acting of the Council of School Feeding, absence of the Council of Municipal Education, discouragement to the construction of the Pedagogic Political Project and absence of the Municipal Education Plan

**Key-words:** Democratic management. Actions Articulated Plan. Educational reform.

### Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar los indicadores de la gestión en la educación que se encuentran en el diagnóstico del Plan de Acción Articuladas (PAR), para diseñar la gestión de los municipios de Amapá. El foco central es el tamaño del PAR llamada de Gestión Educativa, área de Gestión Democrática: articulación y el desarrollo de los sistemas educativos, que presenta un conjunto de indicadores que señalan la posibilidad de construcción de una gestión democrática. Fue realizada una revisión en la literatura se analisis documental del PAR de los municipios de Amapá. A partir de esto, se puede decir que la realización de la gestión democrática en los municipios investigados sigue siendo un desafío. Esto es debido a que la educación municipal presentó en el diagnóstico del PAR rasgos autoritarios y centralizacion de la administración, como: indicación

política para el cargo de director de las unidades escolares, la falta de acción del Consejo de la alimentación escolar, la falta del Consejo Municipal de Educación, desincentivo a la construcción del Proyecto Pedagógico Política y la ausencia de Plan de Educación Municipal.

**Palabras clave:** Gestión democrática. Plan de las Acciones Articuladas. La reforma educativa.

## **Introdução**

A política educacional brasileira tem passado por transformações que expressam a redefinição da atuação do Estado no enfrentamento da crise do sistema capitalista. Dentre as mudanças existem aquelas voltadas para a gestão dos sistemas de ensino e da escola, que por meio das políticas públicas educacionais buscam alinhar as práticas escolares aos interesses individuais. A questão da gestão da educação merece atenção no cenário das reformas em curso no campo educacional, pois representa em certa medida a ofensiva neoliberal à construção da educação pública democrática.

Diante disso, o objetivo deste texto é analisar os indicadores de gestão educacional presente no diagnóstico do Plano de Ações Articuladas (PAR), para traçar o perfil da gestão dos municípios amapaenses na atual conjuntura político-social. Para tanto, foi realizada revisão da literatura e pesquisa documental do PAR dos municípios, que vigorou no período de 2007 a 2010. O foco desse estudo é área denominada Gestão Democrática: articulações desenvolvimento dos sistemas de ensino, da dimensão Gestão Educacional, que corresponde a uma das quatro dimensões que compõem o PAR. A seleção dos municípios ocorreu a partir de três critérios: a) oferta do Ensino Fundamental completo (anos iniciais e finais) na rede de ensino municipal pública; b) município com maior IDEB e; c) município com menor IDEB.

Para apresentar o estudo realizado, inicialmente foi feita uma discussão sobre a política educacional, com ênfase nas transformações

na gestão dos sistemas de ensino com a política do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Em seguida, analisamos o diagnóstico realizado pelos municípios amapaenses sobre a gestão educacional nos seus respectivos PAR, com destaque para os indicadores de gestão democrática e a pontuação declarada pelos municípios.

As considerações sinalizam que a efetivação da gestão democrática nos sistemas de ensino dos municípios pesquisados ainda é um desafio. Isso porque a educação municipal apresentou no diagnóstico do PAR traços autoritários e centralizadores da gestão, como é o caso da: indicação política para o cargo de Diretor das unidades escolares, falta de atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), inexistência do Conselho Municipal de Educação (CME), desestímulo à construção do Projeto Político Pedagógico (PPP) e ausência de Plano Municipal de Educação (PME).

### **A política educacional do MEC: a descentralização da gestão**

De acordo com Rodríguez (2004) para o enfrentamento da crise econômica e o ajustamento da economia alguns países da América Latina, em especial o Brasil, tem buscado efetivar a descentralização via municipalização da educação. Essa ação visa renovar os sistemas educativos modernizando-os segundo as exigências da economia capitalista. Como elemento da reforma educacional a descentralização da oferta educativa corresponde à redefinição do papel do Estado, em sua relação com os demais entes federados, para a garantia do direito à educação.

Com foco nas novas exigências do mercado a reforma educacional dos anos de 1990 impulsionou as mudanças nos padrões da gestão pública e no funcionamento dos sistemas educacionais. Era necessário formar um novo cidadão produtivo para atender as demandas da economia globalizada e ao mesmo tempo reduzir os gastos do Estado com essa

formação, bem como potencializar a atuação do Estado brasileiro no sentido da centralização das tomadas de decisões no campo da política educacional e controle através das avaliações de resultados.

Uma das estratégias dos reformistas<sup>1</sup>, segundo Rodríguez (2004), têm sido as transformações no campo da gestão buscando valorizar as ações do tipo: descentralização administrativa e pedagógica; fortalecimento das capacidades de gestão; autonomia escolar e participação da comunidade; aperfeiçoamento dos sistemas de informação e gestão e; avaliação/medição de resultados/rendição de contas.

Estudos recentes sobre a gestão da educação básica (CABRAL NETO; CATRO, 2007; FONSECA, 2009; DOURADO, 2007; CASTRO, 2008; OLIVEIRA, 2009) apontam para um processo de mudança, trazido pelos marcos regulatórios nacionais em resposta as determinações e orientações do plano internacional. Destacam que a reforma da educação tem introduzido a gestão gerencial na esfera pública, a responsabilização da comunidade escolar na operacionalização de ações pensadas centralmente, a busca pela racionalização financeira que deve ser alcançada através do uso eficaz dos recursos. Esses elementos são disseminados, pelos formuladores das políticas educacionais, como capazes de alcançar um padrão de qualidade para a educação brasileira e, por conseguinte, inserir o País de maneira competitiva na economia globalizada.

A legislação educacional brasileira vem conformando em certa medida os princípios da reforma, para a sua análise se faz necessário considerar que “a lei é antes de tudo uma síntese, um produto de embates” (ADRIÃO; CARMARGO, 2007, p. 64). Para as transformações no campo da gestão educacional a gestão democrática surge como princípio para os sistemas de ensino público - fruto do embate e das disputas entre os grupos sociais antagonísticos entorno de um projeto de educação e de sociedade -, embora na prática venha sendo estimulada a gestão gerencial.

<sup>1</sup> De acordo com Rodríguez (2004, p. 21) as orientações dos organismos internacionais (CEPAL/ UNESCO, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento) centradas em questões voltadas para: qualidade, eficiência e equidade, foram determinantes para a arquitetura da reforma educativa na América Latina.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/1988) estabelece a gestão democrática como princípio do ensino público (art. 206, inciso VI). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n.º 9.394/1996 também legitima a gestão democrática quando estabelece no Art. 3, Inciso VIII: “gestão democrática do ensino público”, repetindo o texto constitucional e normatiza no Art. 14 que: “os sistemas de ensino público definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades” e, como princípio, menciona a “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola” (inciso I) e a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (inciso II).

Notadamente, a incorporação do princípio da gestão democrática nos textos oficiais expressa a luta entre os setores progressistas e conservadores da sociedade no contexto histórico de sua formulação. Contraditoriamente, na prática social e política palavras como: autonomia, participação e gestão democrática, poderão representar uma mera articulação entre o nível central - responsável pela construção teórico-ideológica da proposta – e o nível local – responsável pelo sucesso da política educacional.

O esforço governamental em colocar em prática as mudanças no campo educacional pode se visualizado na política educacional do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que por meio do Acordo de Metas Compromisso Todos pela Educação, Decreto n.º. 6.094/2007, anunciou a busca pela melhoria da qualidade da educação.

Tal objetivo deverá ser alcançado, segundo o discurso oficial, mediante a efetivação do regime de colaboração entre os entes federados, a participação das famílias e da comunidade, a materialização dos programas e a assistência técnica e financeira. Para as mudanças que deveram ocorrer na Educação Básica e para ter acesso aos programas, a assistência técnica e financeira, os Estados, Municípios e o Distrito Federal precisaram assinar o Termo de Adesão ao Compromisso Todos

pela Educação, assumindo a responsabilidade de elaborar seus respectivos PAR, considerando as vinte e oito diretrizes que fazem parte do Acordo de Metas. O Índice de Desenvolvimento da Educação<sup>2</sup> (IDEB) é o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

O PAR é um documento plurianual que deve ser elaborado mediante apoio técnico de comissões vinculadas ao MEC que assessoram as comissões locais que integram as Secretarias de Educação. O PAR engloba quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação e; infraestrutura física e recursos pedagógicos. Essas dimensões apresentam indicadores específicos que devem receber uma pontuação corresponde as seguintes recomendações: a) pontuação 4: situação positiva, não serão necessárias ações imediatas; b) pontuação 3: situação satisfatória, mais aspectos positivos do que negativos ; c) pontuação 2: situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos, serão necessárias ações imediatas e estas poderão contar com apoio técnico e/ou financeiro do MEC ; d) pontuação 1: situação crítica, apenas aspectos negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas e estas poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC (MEC, 2008).

As ações e seus desdobramentos em sub-ações que integram os indicadores do PAR são comuns para todos os municípios e Estados, cabendo ao ente federado selecioná-las de acordo com o diagnóstico realizado. Para a política educacional a execução do PAR deverá contribuir para a melhoria da qualidade da educação e da gestão educacional.

Para aprofundamento do conhecimento sobre a materialização dessa política na realidade da educação amapaense e na intenção de

<sup>2</sup> Segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Anísio Teixeira (2011), o IDEB foi criado em 2007 e busca reunir em um só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. O IDEB é indicador objetivo para a verificação do cumprimento do Acordo de Metas Compromisso Todos pela Educação, eixo do PDE que se refere à Educação Básica.

identificar o perfil da gestão municipal, destacamos os municípios que ofertam o Ensino Fundamental completo e seus respectivos IDEB, conforme apresentado no quadro abaixo.

**Quadro 1:** IDEB dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental dos municípios amapaenses (2005-2011)

MUNICÍPIOS	Anos Iniciais				Anos Finais			
	2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011
Laranjal do Jari	3.1	3.0	3.2	3.8	3.6	3.4	3.5	3.4
Macapá	3.4	3.5	4.0	4.0	3.1	3.6	3.6	3.7
Porto Grande	2.4	2.7	3.2	3.6	2.6	3.4	3.4	2.9
Santana	3.1	3.8	3.9	4.8	3.1	3.2	3.7	3.9

Fonte: INEP/IDEB

O Estado do Amapá possui dezesseis municípios<sup>3</sup>, desses apenas quatro ofertam o Ensino Fundamental completo (nove anos), são eles: Laranjal do Jari, Macapá, Porto Grande e Santana. No Quadro 1 o município de Santana apresenta evolução das notas do IDEB nos quatro anos de verificação do índice. Considerando os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental Santana apresentou o maior IDEB, em comparação com os demais municípios amapaenses.

O município de Macapá, a capital do Estado do Amapá, nas notas obtidas apresenta evolução nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, com destaque para a nota obtida nos anos de 2009 e 2011 onde podemos observar a manutenção da nota 4.0 nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Quanto ao menor IDEB apresentado no Quadro1 estão os municípios de Laranjal do Jari e Porto Grande. Destacamos que Porto Grande, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, obteve nota inferior nos anos de 2005 (nota 2.6), 2007 (nota 3.4) e 2011 (2.9) quando comparado com o município de Laranjal do Jari. E nos anos finais do Ensino Fundamental Porto Grande e Laranjal do Jari tiveram involução

<sup>3</sup> Os municípios amapaenses são: Oiapoque, Ferreira Gomes, Serra do Navio, Amapá, Macapá, Santana, Mazagão, Itaubal, Pedra Branca do Amapari, Cutias, Porto Grande, Praciúba, Tartarugalzinho, Calçoene, Laranjal do Jari e Vitória do Jari.



nas notas dos anos de 2009 e 2011, onde Porto Grande se destacou como município de menor IDEB.

A partir disso, buscamos traçar o perfil da gestão educacional das redes de ensino dos municípios de Santana (maior IDEB) e Porto Grande (menor IDEB), tendo como referência o diagnóstico realizado pelas equipes locais de elaboração do PAR para o período de 2007 a 2010.

Nos limites deste texto serão apresentadas as características da dimensão gestão educacional, mais especificamente da área denominada Gestão Democrática: articulações desenvolvimento dos sistemas de ensino, para verificar os avanços e/ou desafios da gestão da educação municipal.

## **O Plano de Ações Articuladas dos municípios amapaenses**

Os municípios de Porto Grande e Santana aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e, com isso, comprometeram-se em seguir as diretrizes do Plano e buscar implementá-las em seus respectivos sistemas de ensino. No tocante à gestão podemos destacar as seguintes diretrizes do Decreto nº. 6.094/2007:

XVI envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político-pedagógico, respeitadas especificidades de cada escola;

XVII incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;

XVIII fixar regras claras, considerando o mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;

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

XXI zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

XXII promover a gestão participativa na rede de ensino;  
 XXIII elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;  
 XXV fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo aprimoramento das ações e consecução das metas do compromisso. (BRASIL, 2007).

Notadamente que uma leitura mais atenta sobre as diretrizes do Plano de Metas pode indicar princípios norteadores das mudanças que o poder central quer cultivar nos demais sistemas de ensino. Tais princípios coincidem com ideais conservadores e neoliberais, com destaque para a meritocracia e a avaliação externa (diretriz XVIII).

Quanto á participação da comunidade e controle social, podemos dizer que as diretrizes trazem mecanismos institucionais que guardam relação com a perspectiva de construção da gestão democrática, dentre eles, o Conselho de Educação, os Conselhos de Controle Social e o CE. Para Bordignon (2009, p. 53), “a efetivação da gestão democrática da educação encontra nos conselhos, órgãos de representatividade social e deliberação plural, espaço privilegiado para estabelecer o contraponto da deliberação singular do Executivo”. No entanto, o papel atribuído a esses mecanismos mostram um cenário contraditório.

De maneira formal o Conselho de Educação apresenta o papel de acompanhar e avaliar as políticas educacionais desenvolvidas no âmbito do sistema, conforme estabelece o inciso “XX - **acompanhar e avaliar**, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas”. (BRASIL, 2007) (grifos nossos).

Com efeito, a perspectiva de construção de práticas propositivas por meio do Conselho de Educação em conjunto com o seu sistema de ensino, está suprimida do texto da diretriz, pois o inciso XX do Decreto nº 6.094/2007 menciona apenas a função de acompanhar e

avaliar as políticas educacionais. Essa ocultação pode negar o caráter propositivo e de mobilização e controle social, que atualmente se apresenta como um “novo desafio atribuído aos Conselhos de Educação, em especial, os municipais” (BORDIGNON, 2009, p. 76). A construção da gestão democrática requer dos Conselhos de Educação as funções tradicionalmente a eles destinadas – caráter consultivo e deliberativo – e a emergência de novos papéis no campo propositivo, de mobilização e controle social.

A ausência da característica propositiva do Conselho de Educação pode nos indicar o papel dado a esse órgão e ao sistema de ensino local na política do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, qual seja, acompanhar e avaliar a materialização das metas e ações definidas pelo poder central, garantindo localmente sua efetivação de maneira consensual.

Nessa direção também são tratados os CE, pois de acordo com o inciso XXV compete aos sistemas de ensino “fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo **monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso**” (BRASIL, 2007) (grifos nossos). Há um indicativo de efetivar uma participação passiva com a metodologia, objetivos e ações do PAR, garantindo a sua realização harmônica e a viabilização de suas metas nas unidades escolares, contando para isso, com o CE. No entanto, é importante registrar que o CE como um colegiado composto por membros da comunidade, possui em sua essência a tarefa de democratizar a gestão da escola (COSTA, 2006, p. 237). O que implica em garantir espaço de diálogo, colaboração e construção das propostas educativas, por meio de um processo de participação dos sujeitos da escola e da comunidade em que está inserida. Essa assertiva, caminha na contramão da proposta de fortalecimento dos CE presente no PAR.

A participação local dos sujeitos, inscrita no inciso “XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino” (BRASIL, 2007), pode assumir

uma conotação figurativa e estratégica para alcançar os propósitos da política educacional. Nesse inciso também identificamos a substituição da palavra “gestão democrática” por “gestão participativa”, embora tenhamos como pressupostos desse estudo a ideia de que a participação é um dos elementos que potencializa a gestão democrática, a substituição do termo democrática por participativa no inciso XXII, parece também indicar a supressão de outros elementos que compõem a gestão democrática, como: a descentralização e a autonomia.

Contudo, a ressignificação do conceito de gestão participativa requer o esforço dos sujeitos que irão materializar a política, pois segundo Lima (2004), “a democracia é um processo para cuja constituição a participação é elemento fundamental, podendo referendar um movimento que tanto pode traduzir-se em um modelo consultivo e instrumental como um movimento transformador” (p. 29).

Outros mecanismos presente na estrutura das diretrizes do Decreto nº 6.094/2007 são os Conselhos de Controle Social, como apresenta o inciso “XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social” (BRASIL, 2007). Segundo Castro (2007), na lógica gerencial a descentralização e a gestão participativa, por meio dos conselhos de controle social, são utilizadas como:

Estratégias para possibilitar o aumento da capacidade de pais e alunos intervirem nas políticas internas da escola, reduzindo a interferência de professores e de burocratas e de suas práticas corporativas, permitindo assim que a comunidade escolar se responsabilize pelos resultados alcançados. (CASTRO, 2007, p. 137).

Ao lado do fortalecimento dos Conselhos de controle Social e da gestão participação, o Decreto nº 6.094/2007, orienta a criação de um Comitê Local do Compromisso, com função principal de mobilizar a sociedade entorno dos indicadores de desempenho do sistema de

ensino, fixados no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, e acompanhar as metas de evolução do IDEB.

Sobre o PPP queremos chamar a atenção para o inciso “XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola” (BRASIL, 2007). O aparente incentivo à elaboração do PPP nas unidades de ensino compete com a disseminação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE escola) que faz parte das ações e programas do PAR, caracterizado como um planejamento estratégico para gestão escolar.

A gestão democrática da educação está delineada nas diretrizes do Decreto nº 6.094/2007, que atuam como estratégias propulsoras das mudanças almejadas pelo governo federal, na perspectiva de cumprimento das metas de evolução do IDEB. As diretrizes trazem a concepção de gestão democrática do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que dentre outros aspectos, intenciona induzir decisões e ações políticas locais alterando estruturas organizativas vigentes. O governo federal busca manter o controle político-ideológico da educação desenvolvida no território nacional, pois as diretrizes indicam as intencionalidades de organização dos sistemas de ensino e da escola na perspectiva de impulsionar a “modernização” da gestão educacional.

A efetivação e o cumprimento das diretrizes irão, de certa maneira, depender da articulação dos atores envolvidos na implementação e implantação da política e o conteúdo que vão conseguir imprimir nesse processo. Daí uma das importâncias de se conhecer a realidade educacional.

**Quadro 2 - Porto Grande e Santana: Diagnóstico da área Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino, PAR 2007-2010.**

Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino	Municípios	
	PORTO GRANDE	SANTANA
	Pontuação	
INDICADORES		
1. Existência de Conselho Escolar.	2	3
2. Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação.	2	1
3. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar.	3	1
4. Existência de Projeto Pedagógico nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SMED e de consideração das especificidades de cada escola.	1	1
5. Critérios para escolha da Direção Escolar.	1	1
6. Existência, acompanhamento e avaliação do plano Municipal de Educação, desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação.	1	1
7. Plano de Carreira para o Magistério.	3	3
8. Estágio probatório efetivando professores e outros profissionais da educação.	3	1
9. Plano de Carreira de Profissionais de serviço e apoio escolar	1	3

Fonte: PAR/Porto Grande, 2007; PAR/Santana, 2007.

Dos nove indicadores da área Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino, seis receberam pontuação insuficiente ou crítica (pontuação 1 e 2). Isso revela que a maioria dos indicadores dessa área da dimensão gestão educacional, em Santana e em Porto Grande, necessitam de apoio técnico e/ou financeiro do MEC para implantar nos seus respectivos sistemas de ensino práticas democráticas de gestão.

Tanto no município de IDEB elevado, como é o caso de Santana, quanto em Porto Grande, município de menor IDEB, a qualidade da gestão no tocante a sua democratização foi apresentado pela pontuação dos indicadores como um desafio que precisa ser enfrentado pela política educacional e pelos atores sociais envolvidos nessas redes de ensino.

Conforme demonstrado no Quadro 2 o indicador *Existência de Conselho Escolar*, recebeu pontuação 2 no município de Porto Grande, ou seja, existem CE em menos de 50% das escolas e são pouco atuantes. A Secretaria Municipal de Educação (SEMED) sugere a implantação, mas não orienta. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar CE, mas não recebem orientação. Em Santana a pontuação nesse indicador foi 3, mostrando que existem CE atuantes em pelo menos 50% das escolas da rede; a SEMED sugere e orienta a implantação dos CE. As escolas da rede, em parte, se mobilizam para implantar CE.

O CE é um instrumento importante para a construção da gestão democrática na educação pública brasileira. Assim, deve fortalecer a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar, mediando tensões e conflitos e com foco em uma proposta descentralizadora das decisões tomadas no âmbito escolar e na fiscalização da utilização dos recursos.

Ao indicador *existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação*, foi atribuída a nota 2 para Porto Grande, isto é, existe um CME implementado, com regimento interno, no entanto, a escolha dos conselheiros é feita por indicação e os diversos segmentos não estão representados. O CME zela, em parte, pelo cumprimento das normas, porém não auxilia no planejamento municipal de educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais, apenas valida o plano da SEMED. Já em Santana não existe um CME implementado.

De acordo com Bordignon (2009, p. 53-4),

Na gestão democrática, os conflitos, inerentes à diversidade social, são fatores construtivos, quando negociados e mediados

em vista da finalidade comum do todo da educação. É no campo da negociação e mediação entre sociedade e Governo, voltados para os interesses coletivos, com visão do todo, que os conselhos encontram sua natureza essencial, seu espaço próprio, sua função precípua.

Daí a relevância da implementação de um CME, para além da dualidade histórica – ora os conselhos situados na defesa dos interesses das elites, ora, buscando a co-gestão das políticas públicas –, faz-se necessário constituir esse espaço como um canal de participação popular na realização do interesse coletivo.

O indicador *composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar*, em Porto Grande o diagnóstico apresentou nota satisfatória, pois o CAE é representado por todos os segmentos, possui um regimento interno. O CAE fiscaliza a aplicação dos recursos transferidos, acompanha, em parte, a compra dos alimentos/produtos e a distribuição nas escolas, está parcialmente atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares. No entanto em Santana o CAE existe formalmente, apenas para receber o recurso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Sobre a *existência de Projeto Pedagógico nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SEMED e de consideração das especificidades de cada escola*, o diagnóstico de Porto Grande e Santana revelaram que as escolas não possuem um PP, tampouco a SEMED apoia e estimula sua elaboração.

Este dado indica a necessidade de construção coletiva de uma proposta político-pedagógica nas unidades escolares, pois “o Projeto é que confere amplitude e sentido à prática pedagógica, porque é através dele que se congregam as energias, se traçam perspectivas e se organiza o processo de trabalho na escola” (OLIVEIRA; SOUZA; BAHIA, 2012, p. 41).

Quanto aos *critérios para escolha da Direção Escolar*, os municípios pesquisados obtiveram pontuação 1, o que indica que não existem critérios definidos para escolha da direção das escolas. A ausência de



critérios para escolha da Direção Escolar poderá representar um entrave para práticas democráticas de gestão da escola. O poder executivo municipal vem historicamente fazendo a indicação do diretor das unidades escolares, fato que prejudica a construção da escola pública democrática.

A pontuação 1 nos municípios pesquisados também foi observada no indicador *existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação, desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação*. Ou seja, não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas PME, por parte da SEMED, ou previsão de implantação, ou, ainda, quando não existe um PME.

O sistema de ensino municipal não deve ser conduzido de maneira improvisada, sem articulação com a política nacional, isto é, sem articulação com o PNE. Para Bordignon (2009), o PME é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do SME. Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações.

Sobre a questão do *Plano de Carreira para o Magistério*, os municípios de Porto Grande e Santana tiveram pontuação 3. Fato que mostra que o plano de carreira para o magistério está em fase de implementação, expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar. O plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço; assim como prevê composição da jornada de trabalho com horas-aula e horas-atividade, porém, ainda precisa ser de conhecimento de toda a comunidade.

A construção e consolidação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários para os Profissionais do Magistério da Educação Básica, ainda se apresenta como uma meta importante na política educacional e na gestão da educação municipal. A realidade dos municípios pesquisados mostra avanços na valorização do magistério.

Sobre o *estágio probatório efetivando professores e outros profissionais da educação*. O diagnóstico de Porto Grande mostrou que existem regras claras e definidas para o estágio probatório de professores e demais profissionais da educação. Essas regras não são de conhecimento e compreensão de todos. Eventualmente o servidor tem acesso aos relatórios e boletins de avaliação de desempenho. Fato não observado no município de Santana.

Por outro norte o indicador *Plano de Carreira de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar*, no município de Porto Grande não existe. Já em Santana o Plano de Carreira para os profissionais de serviços e apoio escolar está em fase de implementação, ainda precisa ser amplamente apresentado para o conhecimento da comunidade escolar. O Plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória acadêmica.

A construção da qualidade da educação perpassa, entre outros aspectos, pela efetivação da gestão democrática da escola e do sistema de ensino. Nesse processo cabe ressaltar a necessidade de autonomia do município e a abertura política para a participação de todos no processo de elaboração e execução da política municipal de educação.

### **Considerações finais**

Nos limites desse texto podemos dizer que a gestão dos sistemas municipais investigados apresenta traços autoritários e centralizadores, como é o caso da indicação política dos Diretores das unidades escolares, falta de atuação do CAE, inexistência do CME, desestímulo à construção do PPP, ausência de PME. O diagnóstico dos municípios, presente em seus respectivos PAR, mostrou que ainda existem desafios para a efetivação do princípio democrático na gestão da educação, isso porque a pontuação do conjunto de indicadores analisados sinalizou poucas ações na perspectiva de uma gestão democrática.

Notadamente, existem lacunas nas redes municipais de ensino no tocante a construção da gestão democrática. A realidade educacional dos municípios de Porto Grande e Santana delineada no diagnóstico do PAR sinalizou um cenário no qual a gestão da educação está distante das práticas participativas. Nesse contexto, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, proposto pelo governo federal, poderá ser uma alternativa para o sistema de ensino municipal.

O acordo tácito entre o governo federal e as prefeituras acentua a centralização do poder da União na condução da política educacional. Dada à precariedade em que as redes de ensino, sobretudo das prefeituras, e em vista da possibilidade de receber assistência técnica e financeira, os governos locais tem aderido ao Termo de Compromisso e se responsabilizado em atingir as metas e diretrizes que fazer parte do “pacote”. Essa condição de subordinação municipal contraria o sentido do federalismo brasileiro, que supõe uma relação de cooperação entre os entes federativos, nunca de subordinação.

Conforme discutimos ao longo deste artigo, as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em certa medida, estimulam um modelo de gestão voltado para a consolidação da reforma da educação. Sob a lógica do PDE/PAR as redes municipais de ensino que apresentam fragilidades no campo da gestão democrática, podem ficar mais vulneráveis as propostas as ingerências do governo federal e de suas política educacional, sem, contudo, observar suas intencionalidades na condução da gestão da educação.

## Referências

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 63-72.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Aprovada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Lei n. 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. Congresso Nacional do. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Diário Oficial da União. Brasília, 25 de abril de 2007.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão educacional na América Latina: delineamentos e desafios para os sistemas de ensino. In: EYNG, Ana Maria; GISI, Maria Loudes (Org.). **Política e gestão da educação superior: desafios e perspectivas**. Ijuí: Unijuí, 2007, p. 15-48.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antônio; et al (Org.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Liber Livros, 2007. p. 115-144.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo Castro. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. **RBPAAE**. v. 24, n.3, p. 389-406, set./dez. 2008. Disponível em: <seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19265> Acesso em: 17 abr. 2012.

COSTA, Daiany Madalena. O conselho escolar como possibilidade de (co)laboração: a gestão democrática construída à várias mãos. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa. (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Unijuí, 2006. p. 237-266.

DOURADO, Luiz Fernandes. Política e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, out/2007. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100](http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100)> Acesso em: 20 mar. 2013.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 9 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009. p. 46-63.

LIMA, Antonio Bosco de. Políticas educacionais e o processo de “democratização” da gestão educacional. In: LIMA, Antonio Bosco de (Org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004. p. 17-38.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **PAR – Plano de Ações Articuladas: relatório público do município de Porto Grande**. Disponível em <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system>> Acesso em: 20 abr. de 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **PAR – Plano de Ações Articuladas: relatório público do município de Santana**. Disponível em <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system>> Acesso em: 23 abril de 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: capacitação de agentes educacionais: instrumento de campo**. Brasília: MEC, 2007.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBP AE**, v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009. Disponível: <<http://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/19491>> em: Acesso em: 14 dez. 2012.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro; SOUZA, Maria Inês Salgado de; BAHIA, Maria Giselle Marques. Projeto político-pedagógico: da

construção à implementação. In: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro (Org.) **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens**. Rio de Janeiro: Vozes, 2012. p. 40-54.

RODRÍGUEZ, Margarida Victoria. Políticas públicas e educação: a descentralização dos sistemas nacionais de ensino, análise e perspectivas. In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **Gestão e políticas da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 17-35.

*Profa. Dra. Ilma de Andrade Barleta*  
Universidade Federal do Amapá – Brasil  
Departamento de Educação  
Grupo de Estudo Marxismo Trabalho e Educação  
E-mail: ilmabarleta@bol.com.br

Recebido em: 27 maio 2015.

Aprovado em: 09 jul. 2015.