



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

6196 - Trabalho Completo - XIII Reunião Científica da ANPEd-Sul (2020)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REGIÃO DO SUDOESTE PARANAENSE

Ronaldo Aurélio Gimenes Garcia - UFFS - UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL

Gilson Luís Voloski - UFFS - UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL

Agência e/ou Instituição Financiadora: CNPq

OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REGIÃO DO SUDOESTE PARANAENSE

Em uma sociedade conservadora que vivenciou décadas de ditadura, especialmente no século XX, tratar sobre a gestão democrática na gestão das escolas públicas ainda é um desafio. É importante ter em conta, que para além da criação de instrumentos legais que estimulem a adoção de práticas participativas, é preciso fazê-los parte integrante das decisões do cotidiano das instituições escolares. Como vários exames nacionais e internacionais apontam que no Brasil, apesar de avanços importantes, ainda apresenta uma qualidade muito baixa na educação.

Em meio a isso, as nossas escolas, com raríssimas exceções, continuam muito autoritárias, centralizadoras e porque não dizer excludente em sua maioria. Os processos internos de decisão ainda mantêm um modelo de gestão tradicional em que o diretor é a figura central. Segundo Libâneo (2001), esta concepção de gestão também chamada de técnico-científica é caracterizada pela hierarquia de funções, relações de subordinação, excesso de normas e regras e maior valorização das tarefas a serem desenvolvidas na escola do que as pessoas. Todo este cenário que ainda figura em grande parte das instituições escolares, contrasta com a legislação e as orientações que, apesar das recentes tentativas de retrocesso, estão presentes na defesa de uma gestão escolar de fato democrática, participativa e inclusiva.

A democratização da escola não é apenas uma forma de substituir um modelo de gestão por outro, mais do que isso, envolve principalmente a constituição de uma nova forma de relacionamento das instituições escolares e as comunidades nas quais estão inseridas. Aqui o objetivo maior é que todos (professores, gestores, alunos, funcionários, pais e outros) possam se sentir corresponsáveis pelas decisões tomadas coletivamente. Além disso, como afirma Libâneo (2001), a forma como uma dada organização se apresenta implica também numa espécie de função pedagógica. Isso porque em uma gestão de caráter patrimonialista ou tradicional as comunidades escolares, incluindo aí os alunos e suas famílias, são considerados meros consumidores passivos.

O objetivo aqui é investigar como o termo gestão democrática está sendo empregado nos planos municipais de educação do sudoeste do Paraná. A proposta aqui é investigar qual a concepção comum de gestão que prevalece especificamente em 12 municípios da região (Realeza, Santa Izabel do Oeste, Ampére, Pérola d'Oeste, Planalto, Capanema, Santo Antônio do Sudoeste, Pranchita, Bela Vista da Caroba, Bom Jesus Sul, Barracão e Francisco Beltrão). Ao todo o Sudoeste paranaense, uma das regiões mais pobres do estado, é composto por 42 municípios que em sua maioria é de pequeno porte. A região é de ocupação recente, ou seja, a partir da década de 1940 por famílias em busca de terras para cultivar vindas do noroeste gaúcho e oeste catarinense. A principal atividade econômica está baseada na agricultura familiar em pequenas e médias propriedades.

Atualmente o Sudoeste paranaense enfrenta diversos desafios para seu desenvolvimento. Embora a atividade industrial e de serviços se destaque em alguns municípios, especialmente os de maior porte como Francisco Beltrão e Pato Branco, a principal atividade econômica ainda continua a ser a agricultura familiar. A continuidade das pequenas e médias propriedades sofre diversas pressões, como a expansão do agronegócio que provoca uma concorrência desleal e a dificuldade de manter as terras. Isso, na maioria das vezes, acaba gerando dificuldades econômicas, subemprego, precárias condições de moradia, saúde e outras. Há sem dúvida a necessidade de reinventar as condições das pequenas propriedades para manter as pessoas no campo com qualidade de vida. Abaixo o quadro apresenta um panorama dos municípios estudados.

Quadro 1 – Dados populacionais e de escolaridade de municípios do Sudoeste

Municípios	População estimada para 2019	Taxa de escolaridade dos 6 aos 14 anos	IDEB – Anos iniciais Ensino Fundamental	IDEB – Anos finais Ensino Fundamental
Ampére	19.152	99,3%	6,7	5,2
Barracão	10.275	95,3%	5,3	5,3
Bela Vista da Caroba	3.511	99,5%	5,6	5,1
Bom Jesus do Sul	3.541	99,4%	7,2	5,9
Capanema	19.124	98,2%	6,6	5,3
Francisco Beltrão	91.093	98,8%	6,4	5,0
Pérola d'Oeste	6.347	99,1%	6,4	4,8
Planalto	13.479	99,8%	6,4	5,4
Pranchita	5.157	99,6%	6,1	5,2
Realeza	16.922	97,4%	7,5	5,8
Santa Izabel do Oeste	14.659	97,1%	7,4	5,4
Santo Antônio do Sudoeste	20.166	96,6%	6,0	4,6
Média geral	18.705,67	98,2%	6,4	5,2
	Total: 224.468			

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2019.

Perante os dados apresentados podemos verificar que quase todos os municípios pesquisados são de pequeno porte, com uma média de 18.705 habitantes. Alguns, porém, podem ser classificados como muito pequenos, com menos de 5.000 pessoas. Esse é, por exemplo, o caso de Bela Vista da Caroba e Bom Jesus do Sul. A taxa de escolaridade entre

crianças e adolescentes de 6 a 14 anos da região é de 98,2%, ou seja, menor que a média nacional que é de 99,3%. Já os resultados do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) a média, tanto para os anos iniciais do Ensino Fundamental (6,4) quanto anos finais (5,2), é maior que a média brasileira de 5,5 e 4,4 respectivamente. Com a exceção de Barracão (5,3) todas as demais cidades alcançaram média superior a nota 6,0, considerada como ideal. Entre as localidades aqui mencionadas Realeza é a que obteve as notas mais altas para ambos os ciclos do Ensino Fundamental.

A Lei 13.005 de 2014 que criou o Plano Nacional de Educação 2014-2024 estabeleceu um conjunto de vinte metas para serem atingidas ao longo de dez anos. Esse mesmo instrumento legal estabeleceu em seus artigos 8º e 9º que os estados, o Distrito Federal e os municípios teriam dois anos, a contar da publicação da Lei, para constituírem seus planos estaduais, distritais e municipais de educação. No caso dos municípios estudados todos estabeleceram seus planos de educação no ano de 2015.

Para atingir a Meta 20 (Gestão Democrática), o documento estipula algumas estratégias. Entre elas podemos citar: nomeação de diretores levando em conta critérios como mérito e desempenho; garantir a participação da comunidade escolar; criações de conselhos (educação, merenda escolar, transporte) para acompanhamento das políticas públicas, constituir os Fóruns Permanentes de Educação para acompanhar as conferências municipais, estaduais e distritais e a aplicação do PNE e dos PME; assegurar e dar todo respaldo para o fortalecimento dos grêmios estudantis e a associação de pais e mestres, incentivar a participação dos professores, gestores e comunidade na elaboração dos planos político-pedagógicos, regulamentos escolares, currículo e avaliação de professores e demais funcionários da escola; garantir a autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira das escolas e implementar programas específicos de formação de gestores escolares. Na prática essas estratégias são importantes para a consolidação de uma administração escolar mais democrática e participativa, contudo para sua efetivação existem vários fatores que podem variar bastante, mesmo numa região aparentemente homogênea, como o Sudoeste do Paraná. Estes fatores envolvem disponibilidade de recursos, experiência de gestão democrática e disposição política dos gestores políticos em priorizar ou não a educação.

Os PMEs analisados mantêm as 20 metas apontadas no PNE, porém buscam adaptar cada uma das metas ao contexto local das cidades. Assim os planos apresentam diferentes formas de organização. Alguns municípios apresentaram um documento sucinto que basicamente repete a redação do PNE e acrescentam poucos elementos da realidade local. Outros, porém, buscam de fato trazer a situação da educação no município e apresentam estratégias mais detalhadas de como implementar medidas que possam garantir o cumprimento da meta. Em alguns casos, quando os gestores municipais procuram tratar as estratégias com mais detalhes acabam, por vezes, incluindo algumas questões que extrapolam o alcance da mesma. Um exemplo disso pode ser verificado em relação a Meta 20 no PME de Francisco Beltrão (2015):

19.7 Criar, até o segundo ano de vigência deste plano, em sistema municipal de cadastro único on-line para a Educação Infantil dos CMEIs, de forma a garantir o planejamento e a oferta de vagas existentes com maior agilidade e transparência das matrículas, com critérios normativos da instituição mantenedora de ensino e local apropriado para o atendimento de pais e responsáveis.

[...]19.10 Garantir nas metas dos Planos Plurianuais a provisão do suporte financeiro às metas e estratégias deste Plano Municipal de Educação.

19.11 Buscar a viabilidade da instituição do Sistema Municipal de

Educação até o final de vigência deste plano.

[...]19.13 Desvincular até o final do primeiro ano de vigência deste plano, o Departamento de Cultura da Secretaria Municipal de Educação garantindo suas especificidades.

[...]19.17 Garantir a alimentação escolar com acompanhamento nutricional na vigência deste plano e adequação dos refeitórios e estruturas das cozinhas das escolas e CMEIs da rede pública municipal de acordo com legislação que as orientam.

Não se pode aqui negar as boas intenções dos gestores na execução do PME, no entanto causa estranheza definir algumas estratégias que não dizem respeito diretamente a questão da democratização da gestão escolar. Ao tratar de questões que envolvem financiamento, cadastro de matrículas da educação infantil, organização administrativa e acompanhamento nutricional de estudantes, o gestor público acaba desviando do foco principal, nesta parte do documento, que era indicar as estratégias que pretende viabilizar para de fato assegurar a gestão democrática da escola. Buscar mecanismos para a efetivação da participação da comunidade escolar na vida da instituição escolar, no caso dos municípios, é muito importante. É no município que as pessoas têm mais condições de participar diretamente das decisões. Isto é importante, pois contribui para desenvolver um acompanhamento mais próximo de estratégias que possam estimular a participação da comunidade na vida escolar.

Autores como (PARO, 2001; COUTINHO, 2000; CURY, 2002; DOURADO, 2009) insistem que é imprescindível a democratização da gestão escolar com a participação direta dos principais envolvidos nos processos decisórios, rompendo assim com uma tradição patrimonialista dos espaços públicos, nos PMEs analisados esta não parece ser uma preocupação evidente. Na prática os planos parecem compreender que a gestão democrática está na criação e manutenção dos conselhos municipais, especialmente os de educação, merenda escolar, transporte e acompanhamento do emprego dos recursos do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica). Como se verifica em algumas das estratégias abaixo:

IX. Garantir, a partir do primeiro ano de vigência deste Plano, que o Conselho Municipal de Educação possa exercer as funções: consultiva, propositiva, mobilizadora e fiscalizadora, buscando o exercício de uma gestão democrática e proporcionando um ensino de qualidade (PME de Realeza).

19.4 - Apoiar e possibilitar condições para formação dos conselheiros municipais de educação, inclusive estabelecendo critérios para sua participação em cursos oferecidos pelo sistema estadual de ensino ou pelo MEC (PME Capanema).

6. Incentivar o Conselho Municipal de Educação na proposição de sugestões e políticas públicas para a educação municipal.

7. Garantir a composição do Conselho Municipal de Educação com a participação, além de membros da comunidade escolar e local, de representantes de entidades ligadas à educação e de representantes de entidades ligadas à educação e de representantes da sociedade civil organizada (Planalto)

Ao que tudo indica parece que há uma concepção velada de que a gestão democrática

se resume ao funcionamento dos conselhos municipais de educação. Embora esta seja uma preocupação válida, por si só não é suficiente para que o cotidiano das decisões escolares conte com a participação da comunidade escolar. Nos fragmentos acima citados há uma expectativa de que os conselhos possam mobilizar as pessoas da comunidade a participar da vida das escolas, fiscalizar a gestão e até mesmo a possibilidade de indicar políticas públicas a nível municipal. Embora seja importante a presença dos conselhos de educação para a instalação de instrumentos de participação democrática, é fundamental que a população possa participar efetivamente dos processos decisórios que ocorrem na escola. Por mais dinâmico que seja o conselho, ele não pode acompanhar diretamente os problemas e desafios que as unidades escolares vivenciam. Além disso, a prática da democracia nos espaços escolares possui vários outros objetivos, inclusive de caráter pedagógico. Como lembra Paro (2001), é difícil pensar em uma educação que se propõe a formar pessoas livres, criativas, reflexivas e críticas, mantendo um tipo de gestão hierarquizada, autoritária “que inibe o exercício de relações verdadeiramente pedagógicas” (p. 81).

Outra categoria de análise que chama a atenção nos PMEs do Sudoeste paranaense diz respeito a eleição de diretores. Como sabemos essa é uma medida interessante no sentido de pôr fim ao clientelismo, infelizmente ainda muito presente, nas administrações municipais em que os prefeitos indicam, de acordo com a conveniência política, os diretores das escolas. Os gestores nomeados assim vão sempre agir de acordo com os interesses do grupo que está no poder, dificilmente vão atuar em desacordo, uma vez que isso pode significar a sua deposição. A legislação não obrigou os estados e municípios a realizarem a escolha dos diretores por eleição, apenas indicou a possibilidade. Ao deixar que esta decisão ficasse a cargo das esferas estaduais e municipais, o legislador permitiu que governadores e prefeitos, não convencidos dos princípios democráticos, pouco ou quase nada fizessem para mudar a tradicional indicação de diretores. Nos planos municipais a questão aparece de maneira indefinida. A maioria indica como uma possibilidade futura, poucos adotaram a eleição direta:

1- Manter na legislação municipal e na Lei específica dos Profissionais da educação, a forma de eleição direta de diretores das unidades escolares (PME de Santo Antônio do Sudoeste).

19.7 - Atualizar a legislação municipal sobre a forma de eleição direta de diretores das unidades escolares, definindo na norma, os critérios de mérito, competência e formação como condição para a participação na eleição (PME Capanema).

1- Assegurar em lei específica a observância de critérios técnicos de mérito e desempenho para a escolha de direção de escola, possibilitando preferencialmente a participação da comunidade escolar (PME Bela Vista da Caroba).

Como podemos observar, especialmente os dois últimos excertos, não há uma previsão legal para a implantação da eleição direta para diretores. Menciona-se a possibilidade de regulamentar a escolha por meio da participação da comunidade escolar. Contudo, sua implantação é incerta. Somente no primeiro excerto a eleição direta de diretor já era praticada. Como a maioria dos planos é de 2015, podemos verificar que a discussão sobre o tema ainda não estava concluída. Isso deixa claro que tanto a democratização da escola como da sociedade brasileira é frágil e de difícil consolidação. Há uma forte resistência de segmentos sociais que insistem em manter os abismos de classe, os privilégios das elites e a negação dos direitos humanos.

Os PMEs aqui investigados, quando tratam das estratégias locais para incentivar uma gestão democrática nas suas respectivas unidades escolares, o fazem de maneira ainda

superficial sem detalhar e criar meios eficazes de implantar uma nova forma de gestão participativa e popular. Em grande parte dos planos há repetição das estratégias do PNE com pouco esforço para adequá-las à realidade do município. Abaixo segue alguns exemplos de como a gestão democrática aparece nos textos dos PMEs:

Em se tratando de Gestão Democrática do Ensino Público, no caso especial, do ensino público municipal, a questão deve ser tratada sob três dimensões:

- A forma de designação, o acompanhamento de seu trabalho e os programas de capacitação para os diretores das unidades escolares;
- A organização e o funcionamento do órgão ou dos órgãos colegiados que participam da administração da escola, juntamente com a direção;
- Os órgãos colegiados de acompanhamento, proposições de políticas públicas, análise e pareceres sobre as decisões administrativas e pedagógicas da rede municipal de ensino ou do sistema municipal de ensino (PME de Barracão).

Efetuar estudos sobre a organização dos órgãos colegiados implementados na escola em especial o Conselho Escolar (PME de Santa Izabel do Oeste).

19.2) Viabilizar junto ao MEC, Programa de Formação Continuada específica para os gestores escolares e membros dos Conselhos Escolares (PME de Pérola D'Oeste).

De um modo geral, as estratégias não deixam claro como implantar a gestão participativa. Menciona-se a participação da comunidade escolar, porém não apresenta que mecanismos devem ser postos em prática para que as pessoas tenham garantido o seu direito de tomar parte nas decisões que dizem respeito a formação de seus filhos e amigos, quando não a si mesmos, no caso da Educação de Jovens e adultos. No PME de Santa Izabel do Oeste a implantação depende da realização de estudos em um futuro incerto. O plano de Pérola D'Oeste aposta na formação dos gestores e dos membros dos conselhos escolares, indicando assim que é necessário uma formação específica para, posteriormente, por em ação uma administração escolar democrática. Tudo isso indica que temos muitas dificuldades para implementar instituições que possam operar fora da lógica do poder centralizado, de decisões unilaterais e da manutenção de medidas autoritárias. A superação desse modelo depende de uma maior mobilização da população, do compromisso de gestores municipais comprometidos com a democracia e do envolvimento de instituições como as universidades públicas, que recentemente se instalaram na região e que podem contribuir para formação de profissionais da educação preocupados com uma escola de qualidade.

Palavras-chaves: Políticas Públicas Municipais. Participação Política. Democracia; Educação Básica. Gestão Escolar.

Referências

BRASIL. IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr> Acesso em 05/02/2020.

BRASIL. LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm Acesso em: 20/02/2020.

COUTINHO, C.N. **Contra a corrente**: ensaios sobre a democracia e o socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

CURY, C.R.J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, jul./dez. 2002.

DOURADO, L. F. **Políticas e gestão da educação no Brasil**: novos marcos regulatórios? São Paulo: Xamã, 2009.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão escolar**: teoria e prática. Goiânia: Alternativa, 2001.

PARO, V. H. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In. OLIVEIRA, R. P. e ADRIÃO, T. (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2001.