

A implantação do sistema de ensino no município de Bragança-PA: o fórum e o conselho municipais como ferramentas de construção democrática

Participatory democratic management from the perspective of managers and teachers in the municipality of Manacapuru

 <https://doi.org/10.56238/sevedi76016v22023-094>

Nazaré Reis

Karine Paixão

Adrian Sousa

Viviane Dourado

Alberto Damasceno

1 INTRODUÇÃO

Por acreditar que os processos de tomada de decisão dos órgãos de gestão e controle da área educacional acarretam consequências determinantes para os rumos das políticas públicas é que compreendemos a relevância dos órgãos colegiados tais como os Fóruns de Educação e os Conselhos de Educação, este último, componente do sistema de ensino no bojo do federalismo brasileiro. Nesse cenário, a reflexão sobre sistema municipal de ensino (SME) torna-se cada vez mais relevante tanto para os governos quanto para a sociedade civil na medida em que os sistemas de ensino se constituem como base para democratização da educação básica, possibilitando a participação social na construção de propostas alinhadas às demandas educacionais do município.

Nessa linha de pensamento, este estudo objetivou analisar como se deu a implantação do Sistema Municipal de Ensino em Bragança-PA. Utilizamos como fonte a Lei nº 4.476/15 que instituiu o SME de Bragança, bem como atas, relatórios e outros dispositivos legais.

Este estudo foi realizado com base na pesquisa de tipo histórico-documental, cujas fontes foram produzidas pelo homem e por isso revelam o seu modo de ser, viver e compreender os fatos sociais. Estudar documentos implica fazê-lo a partir do ponto de vista de quem os produziu, isso requer cuidado por parte do pesquisador para não comprometer a validade do seu estudo. Nesse sentido, Flores (*apud* CALADO; FERREIRA, 2004, p.3), considera que

“Os documentos são fontes de dados brutos para o investigador e a sua análise implica um conjunto de transformações, operações e verificações realizadas a partir dos mesmos com a finalidade de se lhes ser atribuído um significado relevante em relação a um problema de investigação” (FLORES *apud* CALADO; FERREIRA, 2004, p. 3).

Trata-se, portanto, de buscar empreender a investigação com o devido cuidado – para não se deixar seduzir por documentação tendenciosa – e assim possibilitar uma análise mais próxima à realidade. Compreendemos que o desenvolvimento desta temática contribuirá para um considerável número de profissionais da educação, particularmente do município de Bragança, no sentido da conscientização sobre a importância do sistema de ensino e dos processos de participação e autonomia nas questões educacionais para possibilitar a efetivação da gestão democrática.

2 O SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Ao expor a trajetória de instituição do Sistema de Ensino de Bragança, é necessário realizar uma retrospectiva de alguns aspectos da legislação educacional brasileira, procurando inicialmente interpretar o Art. 211 da Constituição Federal de 1988, quando pressupõe o funcionamento de sistemas de educação distintos: sistemas federal, estadual e do Distrito Federal, e municipal.

Os referidos sistemas gozam da autonomia própria em suas respectivas esferas federativas, no entanto, tais esferas são interdependentes e devem atuar em regime de colaboração, pois também à elas se aplicam as regras do federalismo cooperativo e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n. 9.394/1996), que reafirma, conforme o artigo 8º, que caberá à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, a organização dos sistemas.

No que tange a composição e a organização da gestão dos sistemas municipais de ensino é necessário compreender o conceito de sistema que, segundo Saviani (2000), consiste em uma unidade de elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante, capaz de corresponder às necessidades da sociedade. Para o autor, o sistema só existe quando há a interação do homem neste processo, ou seja, não é construindo naturalmente, mas é a intenção que se pretende alcançar e a construção de todas as ações que serão inseridas no sistema.

Os elementos dotados de intencionalidade representam a definição de finalidades e objetivos comuns para o sistema. A redefinição dos princípios e finalidades concernentes à educação envolve a constituição de certo consenso produzido, sobretudo, nos aspectos educacional, político e econômico. Assim, apesar da legislação da área instituir o conceito de sistema para designar a organização educacional brasileira, o que temos, efetivamente, é a constituição de uma estrutura ou organização educacional.

3 A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO DO MUNICIPAL DE BRAGANÇA

O Sistema de ensino do município de Bragança foi instituído pela Lei Nº 4.476/2015 que disciplinou sua organização “com ênfase para educação escolar que se desenvolve, predominante, por meio do ensino

em instituições próprias”. (BRAGANÇA, 2015, artigo 1º). Esta lei regulamentou todo o ensino do município, desde sua competência, passando pela estrutura e organização até os componentes de seu sistema.

Nesta perspectiva, faremos um breve relato do processo que antecedeu o sancionamento, pelo Poder Executivo, da lei de criação do sistema no município. Isto aconteceu a partir da Portaria nº 116-A, de 28 de maio de 2015, cujo art. 1º instituiu a comissão executiva coordenadora para organizar a elaboração da minuta de lei de criação do Sistema Municipal de Ensino. Após a nomeação foi realizado o planejamento das ações a serem desenvolvidas durante a elaboração do documento.

Além da comissão instituída, o Fórum Municipal de Educação (FME) de Bragança¹ teve uma participação significativa com contribuições fundamentais na proposta da minuta durante a realização das pré-conferências nas escolas polo. Uma vez que possui dentre suas atribuições o monitoramento das metas e estratégias definidas para a educação bragantina no Plano Municipal de Educação (decênio 2015- 2025), o FME acumula um debate contínuo com diferentes segmentos sociais no âmbito da educação básica e se constitui num instrumento amplo e plural para contribuir com o processo de mobilização e articulação em torno da educação municipal, direcionando e viabilizar o diálogo necessário para a construção de uma gestão mais plural.

As pré-conferências mencionadas ocorreram tanto no meio urbano quanto no rural para possibilitar maior participação popular, pois se considerou imprescindível o envolvimento da sociedade local de modo que as demandas daquela comunidade fossem ouvidas, além de dar publicidade à população bragantina acerca do processo de funcionamento, administração, financiamento e das leis que regem a educação no município.

Após as pré-conferências teve início a organização da I Conferência do Sistema Municipal de Ensino, normatizada pelo Decreto nº 130/2015, e cuja instalação pública solene se deu nos dias 23 e 24 de setembro de 2015 com o tem “Sistema Municipal de Ensino: construindo e validando a autonomia nas escolas bragantinas”. A partir de então foi realizada a divulgação do evento com o encaminhado de fichas de inscrição para todas as entidades representativas da sociedade civil e do estado. Aos participantes foi garantido direito a voz e aos delegados o direito a voz e voto sobre as matérias e propostas tratadas e debatidas acerca da educação do município.

Após o encerramento da conferência, a comissão executiva coordenadora solicitou aos representantes das entidades da sociedade civil, das escolas da rede municipal e da rede privada as propostas oriundas do evento e sistematizou num documento que foi encaminhado à Secretaria Municipal de Educação. Na sequência o documento tramitou para apreciação do poder executivo e posteriormente foi encaminhada ao poder legislativo.

¹ O Fórum Municipal de Educação de Bragança foi instituído pelo Decreto n.º 187 de 07 de maio de 2013.

Desse modo, o projeto de lei do sistema entrou em estudo na Câmara Municipal, onde a comissão executiva coordenadora apresentou o documento e discorreu sobre a importância da criação desta lei no cenário da educação bragantina. Após aprovação na casa legislativa, a normativa seguiu para o poder executivo que a sancionou como Lei no dia 18 de dezembro de 2015.

A lei do sistema de ensino representou uma grande conquista para sociedade local, pois possibilitou a implementação do Conselho Municipal de Educação (CME) de Bragança que tinha sido apenas implantado pela Lei nº 4.042/2010 como órgão “normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador, acerca dos temas referentes à educação e ao Ensino no Município de Bragança” (BRAGANÇA, 2010, artigo 1º) mas que não funcionava de fato.

É importante destacar que o município de Bragança passou muito tempo sob a dependência do Conselho Estadual de Educação do Pará, o que causou de certa forma atraso para seu desenvolvimento educacional, haja vista que sem institucionalização/implementação do CME, a cidade perdeu autonomia e assim deixou de exercitar a gestão compartilhada com os segmentos sociais, inclusive numa área fortemente responsável pelo desenvolvimento dos municípios, principalmente das crianças que precisam ser priorizadas para que não fiquem fora da escola ou tenham seus direitos violados.

Nessa perspectiva, os CME's são tomados como instâncias de participação que podem funcionar como órgãos que captam as demandas da sociedade civil organizada em vinculação com os demais órgãos de gestão municipais. Cury (2000) preceitua que para o efetivo estabelecimento da gestão social é preciso que os sistemas de ensino, mediante as normas elaboradas pelos Conselhos Municipais de Educação, assegurem às unidades escolares públicas de educação básica que os integrem, progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira.

Para tanto, os CME's devem assumir um papel decisivo na gestão democrática do Sistema de Ensino, uma vez que se constituem como órgãos colegiados, normatizadores, consultivos, de controle social, que representam a comunidade local, atuando e definindo caminhos para tomadas de decisões administrativas e político-pedagógicas condizentes com as necessidades e potencialidades locais.

Nas palavras de Bordignon (2009), os CME's no Brasil foram historicamente criados como órgãos técnicos de assessoramento superior, visando colaborar na elaboração de políticas e diretrizes educacionais no seio dos sistemas. Para além disso, é importante salientar, acerca da natureza e o objeto dos CME's, que

“...diz respeito ao caráter da competência, ao poder conferido ao conselho: se consultivo, deliberativo ou outro. O objeto diz respeito aos temas sobre os quais os conselhos são chamados a deliberar ou opinar quanto à natureza, tradicionalmente tem sido atribuído aos conselhos funções de caráter consultivo e deliberativo. No atual contexto da gestão democrática da educação pública, os conselhos são chamados a exercer, também, funções de mobilização e controle social (BORDIGNON, 2009, p.18).

Nesse contexto, ao pensar sobre a organização dos Sistemas de Ensino e sua forma de atuação, cabe trazer à tona o que preconiza o artigo 11º da LDB. Os Municípios incumbir-se-ão de

I - Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II - Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV - Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V - Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino; VI - Assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (BRASIL, 1996).

Tendo em vista as atribuições dos Sistemas de Ensino preconizadas em lei, cabe ressaltar sobre o papel do CME, que traz como premissa maior a condição para perceber e, em certa medida, cobrar o que é garantido em lei com vista a garantir um processo de ensino e aprendizagem de qualidade para todos e socialmente referenciado.

Quando o município não tem conselho próprio é como se ele delegasse sua autonomia, conferida pela Constituição Federal de 1988, a outrem, pois nesse caso a cidade deve se subordinar às políticas e diretrizes educacionais emanadas da instância estadual. Ao constituir um sistema municipal que trabalhe na perspectiva da participação integral de todos os envolvidos no processo educacional, oportunizando a sua autonomia diante da sociedade, o CME fortalece ainda mais o sistema, garantindo o direito à educação e à aprendizagem dos educandos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos concluir que a criação do sistema de ensino foi fundamental para a efetiva implementação do Conselho Municipal de Educação de Bragança. É evidente que o envolvimento da sociedade nos processos educacionais possibilita um melhor acompanhamento tanto dos momentos de tomada de decisão que precedem a elaboração das normativas legais quanto na supervisão da efetivação destas normas. O atraso na implantação do sistema de ensino ou transferência de responsabilidade para o sistema estadual que ocorreu no caso de Bragança, se deve em grande medida por uma cultura política de centralização e ausência de participação social, que vai de encontro aos princípios da gestão democrática, que exigem transparência, compartilhamento de responsabilidades e respeito à participação popular e ao controle social.

Desse modo, a lei de criação do CME de Bragança foi pensada a partir de um espaço “fechado” e sem a participação popular, no sentido de que foi apenas um enredo institucional que não respeitou as etapas de criação deste enquanto instância de participação cidadã, pois não foi desenvolvida à luz de um plano de trabalho que incluísse, como se exige em lei, as representações dos profissionais da educação e da sociedade civil.

Por sua vez, a Lei nº 4.476/2015 que instituiu o SME no município, derivou de uma participação democrática da sociedade civil e foi elaborada com maior transparência no trato com a coisa pública, o que

a legislação educacional reitera de modo contínuo, haja vista as exigências da participação dos segmentos sociais (pais, mães, alunos, professores, associações, sindicatos etc.) na construção das políticas educacionais.

O Sistema Municipal de Ensino é a organização legal e institucional de um conjunto de elementos autônomos que se integram intencionalmente em prol da educação. No bojo do federalismo brasileiro, cabe a cada sistema de ensino atuar em função das necessidades e dos objetivos específicos de sua região, sem prescindir de suas devidas competências compartilhadas, possibilitando o fortalecimento das políticas educacionais de forma integrada. Em especial no município de Bragança, a implantação e implementação do sistema de ensino constitui uma conquista elementar para o desenvolvimento local no âmbito educacional.

REFERÊNCIAS

BRAGANÇA/ PA Conselho Municipal de Educação. Lei do Sistema Municipal de Ensino nº4.476/2015, 18 de dezembro de 2015. Institui o sistema municipal de ensino de Bragança.

BRAGANÇA/ PA Conselho Municipal de Educação. Lei da Criação do Conselho Municipal de Educação nº4.042/2010, 29 de Março de 2010. Institui o conselho municipal de Educação de Bragança.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.
BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: MEC 9394/1996.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**. Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2014.

BRASIL. Programa de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação. **Controle Social na Educação-Gestão Democrática e Conselhos**. Rio de Janeiro: Ministério Público, 2007.

BRASIL. Programa de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação. **Conselhos da educação pública**. Brasília: Ministério da Educação-Secretaria de Educação Básica, 2014.

SAVIANI, Dermeval, Sistema Nacional de Educação e Planos Nacional de Educação- campinas, SP, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas**. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Conselhos de Educação: fundamentos e funções**. RBPAE – v.22, n.1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

BORDINON, Genuíno. **Conselhos de Educação do Brasil (1842-2020): trajetórias nos cenários da história**. Curitiba: CRV 2020