

FORTALECENDO A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃOⁱ

José Marcelino de Rezende Pinto (FFCLRP-USP)

jmrpinto@ffclrp.usp.br

Ana Paula Brancaloni (FCAV-UNESP)

anapaula1977@hotmail.com

Bianca Correa (FFCLRP-USP)

bianca2cbr@yahoo.com.br

Teise Garcia (FFCLRP-USP)

teise@ffclrp.usp.br

Resumo: Neste artigo apresentamos os resultados parciais de uma pesquisa em curso cujo objetivo é identificar e analisar os principais obstáculos à democratização da gestão educacional e à correta aplicação dos recursos financeiros nos municípios estudados para subsidiar a ação do Ministério Público na garantia do direito à educação. Participaram da pesquisa cinco comarcas da região de Ribeirão Preto, com levantamento da legislação, aplicação de questionários e entrevistas.

Palavras-chave: direito à educação; financiamento da educação; estão democrática

I- Introdução

No Brasil, após um longo período de ditadura militar e com a abertura política a partir da década de 1980, a relevância do processo de democratização no interior das instituições públicas começa a ganhar destaque. No que diz respeito à gestão escolar, além de algumas políticas públicas de educação começarem a se ocupar do processo de democratização, no âmbito da pesquisa acadêmica vários estudos são realizados, especialmente a partir dos anos 1990, com vistas a investigar a questão, com o propósito, entre outros, de desvelar os mecanismos que propiciariam ou dificultariam uma gestão escolar efetivamente democrática. Esses estudos procuraram descrever e analisar políticas públicas de educação que, conforme seus formuladores e executores, objetivavam a democratização da gestão escolar, entendendo-a, na maior parte dos casos, como uma forma de melhorar a qualidade da educação. (GHANEM, 1996)

A Constituição Federal aprovada em 1988 representou um importante avanço na garantia do direito à educação no Brasil. Em primeiro lugar porque estabeleceu de forma clara, em seu art. 205, a educação como um direito de todos e como um dever do Estado. Em segundo lugar porque explicitou, no art. 208, a forma de efetivação desse dever por parte do Estado, estabelecendo, inclusive, que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é um direito público subjetivo, o que significa, em outras palavras, a garantia de que qualquer cidadão

pode acionar o Poder Público para exigir o cumprimento desse direito. Outro avanço importante do texto constitucional pode ser encontrado no art. 206, inciso VI, que estabelece a gestão democrática como um dos princípios da educação nacional. Muito embora a Constituição Federal restrinja esse princípio apenas ao ensino público e o vincule a posterior regulamentação (que foi feita, timidamente, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394/96) trata-se inequivocamente de um princípio fundamental para assegurar o cumprimento dos demais princípios estabelecidos no mesmo artigo da Lei Maior, em especial, o que assegura a garantia de um ensino com padrão de qualidade (art. 206, inc. VII). Isto porque somente a participação dos diferentes atores envolvidos na atividade educacional (gestores públicos, administradores escolares, professores, pais e alunos, entre outros segmentos) na formulação de políticas públicas para a área educacional bem como no acompanhamento, fiscalização e avaliação de sua implementação pode assegurar uma escola de qualidade e que atenda os interesses da maioria da população brasileira.

Do ponto de vista legal, pode-se mencionar um avanço no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em relação à própria Constituição Federal de 1988 no que se refere à gestão democrática. Neste Estatuto não se fala especificamente em gestão, mas o parágrafo único de seu Artigo 53, assim estabelece: “é direito dos pais ou responsável ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.” Assim, observamos que a participação das famílias nos rumos da escola – um dos pilares da gestão democrática – é indicada no ECA numa perspectiva que, dadas as resistências e dificuldades no âmbito dessa discussão (cf. PARO, 2000), poderíamos classificar como arrojada.

Por outro lado, tão importante quanto o princípio da gestão democrática para a existência de uma escola de qualidade é a garantia de um fluxo estável e adequado de recursos financeiros, uma vez que a participação social na gestão da educação sem os recursos adequados pode se transformar em um subterfúgio do Estado para se desobrigar de seu dever constitucional. Por isso a importância da Constituição Federal, em seu art. 212, estabelecer uma vinculação mínima para o ensino nunca inferior a 18%, para a União, e a 25% para os Estados, o DF e os Municípios da receita líquida de impostosⁱⁱ.

Outra mudança significativa incorporada pelo texto constitucional se refere ao papel a ser desempenhado pelo Ministério Público, até então um órgão subordinado ao Poder Executivo. Segundo Goulart (1988), esta Constituição consolidou um novo perfil político institucional do Ministério Público, garantindo-lhe independência frente aos demais órgãos de exercício do poder do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário), e definindo, como seu papel essencial, a defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e

individuais indisponíveis, dotando-o dos instrumentos necessários para cumprir essa função. Em particular, no que se refere à garantia do direito à educação, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA- Lei 8069, de 1990) instituiu um conjunto de inovações no campo de atuação do Ministério Público, permitindo-lhe promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública para a defesa dos interesses individuais, difusos ou coletivos das crianças e adolescentes (SILVEIRA, 2006). O Ministério Público passa, ainda, a assumir um novo papel na fiscalização dos gastos públicos ligados à área da infância e da juventude. Por fim, Silveira (2006) ressalta que o papel do Ministério Público não pode ser apenas reparatório, atuando quando o dano ao direito já aconteceu, mas também lhe cabe a adoção de ações preventivas.

Do exposto, podemos concluir que a participação democrática é uma necessidade para se garantir um ensino de qualidade, o que não tem sido oferecido pelo Estado, ainda que minimamente, sem uma forte mobilização da sociedade civil. A esse respeito, concorda-se com Vitor Paro quando o autor afirma que:

A maior evidência da imprescindibilidade da participação popular nas instâncias onde se dá o oferecimento de serviço pelo Estado parece estar na constatação da fragilidade de nossa democracia liberal, que, restringindo a participação da grande maioria da população ao momento do voto, priva-a de processos que, durante os quatro ou cinco anos de mandato, permitiriam controlar as ações dos governantes no sentido de atender aos interesses das camadas populares. Desta forma, em lugar de servir como instrumento para o atendimento das necessidades da maioria, o Estado se limita a servir aos interesses dos grupos minoritários, detentores do poder econômico e político na sociedade. Por isso, uma democracia efetiva exige controle democrático do Estado. (PARO, 1997, p. 16-17)

Se, então, a participação popular é fundamental na concretização de uma educação pública de qualidade; se essa participação pode ser fomentada, especialmente por parte daqueles órgãos que, embora também se encontrem vinculados à estrutura estatal, possuem independência de ação e têm como função principal justamente o controle do próprio Estado, é preciso criar condições para que isto ocorra. Em vista disso, subsidiar o Ministério Público para que sua atuação se qualifique, apoiada no conhecimento acumulado acerca da educação, especialmente no que se refere à gestão democrática e à legislação referente aos gastos educacionais, pode ser um meio indireto de fomentar a participação. Nunca é demais lembrar que o direito à educação é conteúdo praticamente ausente nas estruturas curriculares dos cursos jurídicos do país.

É este o cenário que nos levou à decisão de realizar a pesquisa em parceria com o Ministério Público, tendo este participado do desenho do estudo e conseguindo, ao final do projeto, mais elementos para sua atuação em defesa de uma escola pública democrática e de qualidade.

Assim, o objetivo geral da pesquisa cujos resultados parciais apresentamos neste artigo é identificar e analisar os principais obstáculos à democratização da gestão e à correta aplicação dos recursos nos municípios estudados para subsidiar a ação do Ministério Público na garantia do direito à educação.

No presente artigo apresentamos os resultados parciais da pesquisa, em especial aqueles que se referem à análise da legislação e demais documentos que se relacionam à gestão democrática e à valorização da carreira dos profissionais da educação, item de maior impacto nos gastos educacionais e insumo essencial à qualidade da educação. Dentre os objetivos específicos visamos a identificar e analisar o funcionamento das instâncias organizacionais implementadas pelos municípios com vistas a garantir o cumprimento do princípio constitucional da gestão democrática do ensino, com especial atenção para a dinâmica dos seguintes colegiados: Conselho Municipal de Educação e Conselho de Escola. Procuramos também identificar em que medida os modelos de carreira consolidados nos respectivos Estatutos são coerentes com os princípios da gestão democrática e da correta aplicação dos recursos financeiros.

II- Procedimentos metodológicos

Para realização do estudo, definimos que trabalharíamos com as comarcas da região de Ribeirão Preto, São Paulo, cujos promotores aceitassem participar. Definidas cinco comarcas, um município de cada uma delas foi selecionado, a saber, Franca, Morro Agudo, Orlândia, Ribeirão Preto e Sertãozinho. O nosso primeiro passo foi a realização de uma reunião com os cinco promotores envolvidos para planejamento das atividades do projeto. Nesse momento apresentamos o contorno geral da pesquisa e discutimos com os Promotores quais seriam os municípios das cinco comarcas envolvidas que comporiam nosso estudo. Definidos os municípios, ainda nesta reunião especificamos o tipo de documentação que precisaríamos que fossem solicitados aos municípios por meio dos promotores.

Os cinco municípios foram escolhidos por representarem a diversidade encontrada na região quanto ao tamanho, existência ou não de sistema próprio de ensino e formas de gestão. Quanto à documentação a ser solicitada e posteriormente analisada, definimos que toda a legislação municipal referente aos colegiados da área de educação e à carreira do magistério,

assim como as atas e demais fontes de registros existentes nos conselhos dos cinco municípios seriam necessárias. Foi isto que nos permitiu uma análise documental mais ampla, pois, conforme Ludke e André (1986), esse tipo de material pode fornecer informações contextualizadas e de longa data, além de dar acesso a informações que não poderiam ser obtidas de outras formas.

Após a análise dos documentos, agendamos reuniões em cada um dos municípios para as quais foram convidados representantes dos diferentes conselhos e da Secretaria Municipal de Educação. Em cada um desses encontros estavam presentes, além dos próprios pesquisadores, um Promotor Público da comarca à qual pertencia o respectivo município e um técnico que assessora os promotores da região. Durante os encontros tínhamos como objetivo apresentar a pesquisa, levantar dados complementares por meio de aplicação de um questionário e, concomitantemente, informar o público presente sobre os conceitos de direito à educação, gestão democrática e financiamento da educação, tomando como referência tanto a legislação em vigor quanto os conhecimentos teóricos produzidos na área educacional.

III- Resultados e discussão

1) Um olhar geral sobre o perfil dos municípios

Os dados apresentados no Quadro 1 oferecem um panorama que mostra a diversidade dos cinco municípios analisados.

Indicador	R. Preto	Franca	Sertãozinho	Orlândia	M.Agudo
População em 2008 (mil)	564	339	107	40	29
IDH (2000)	0,855	0,82	0,833	0,824	0,767
IDH (posição no Estado)	6	59	29	52	417
PIB/hab (2006) (R\$)	20.139	10.091	25.234	21.942	22.265
Despesa municipal total/hab (2006)	1.357	785	1.275	1.165	1.642
Taxa de analfab. da população de 15 anos ou + (2000)	4,4	5,6	8,4	7,1	13,6
Média de anos de estudo da pop de 15 a 64 anos (2000)	8,5	7,4	7	7,1	6
População urbana (%) (2007)	99,7	98,5	96,7	98,2	91,8
Renda média do responsável pelo domicílio (R\$) - 2000	1.283	854	945	872	722
Incidência de Pobreza (%) (2003)	11,8	20,3	23,5	20,3	33,2
Percentual com renda até 1 SM (2000)	11,8	14,9	14,4	14,7	20,7
Percentual com renda acima de 10 SM (2000)	19,6	10,4	11,8	9,7	6,5
Coefficiente de Gini (2003)	0,45	0,40	0,45	0,41	0,42

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do IBGE e STN.

Quanto à população, observa-se uma grande variação entre os 564 mil habitantes, em 2008, de Ribeirão Preto, e os 29 mil habitantes de Morro Agudo. Quanto ao IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), Ribeirão Preto e Morro Agudo também dividem os dois extremos da escala, ocupando o primeiro a 6ª posição do estado, enquanto o último ocupa a 417ª posição, bem distante dos demais municípios da amostra. Quanto ao PIB/habitante, tendo por base o ano de 2006, observa-se que quatro municípios apresentam um valor situado entre 20 mil e 25 mil reais e que é cerca do dobro da média do país no mesmo ano. O destaque negativo é o município de Franca, que apresenta um valor que é cerca da metade do valor apresentado pelos demais municípios. Franca também surpreende negativamente quando se considera a despesa municipal total por habitante, ficando com R\$ 785/habitante em 2006. No extremo oposto coloca-se Morro Agudo com R\$ 1.642. Esse valor elevado, assim como se deu com o valor do PIB/habitante não garantiu, contudo, uma posição de destaque a esse município no que se refere ao IDH, a médias de anos de estudo da população, à taxa de analfabetismo e à renda da população como pode se ver nos demais indicadores apresentados no Quadro 1. Esta situação *sui generis* de Morro Agudo parece estar associada à sua pequena população e à maior participação da população rural, quando comparada com os outros municípios. De qualquer forma o contraste entre os elevados indicadores de PIB/habitante e Despesa/habitante e os indicadores de renda das famílias e de desenvolvimento humano apontam, em princípio, para uma grave distorção nas políticas públicas deste município. Ribeirão Preto, por sua vez, é o município que apresenta os melhores indicadores educacionais e de renda, embora tenha, juntamente com Sertãozinho, a pior distribuição de renda (Gini= 0,45)ⁱⁱⁱ. Particularmente, surpreende a proporção dos chefes de domicílio com renda acima de 10SM de Ribeirão Preto (19,6%) que é cerca do dobro dos valores de Sertãozinho, Franca e Orlandia e quase três vezes o índice de Morro Agudo. A incidência de pobreza em Morro Agudo chega a 33%, mais um destaque negativo do município, enquanto em Ribeirão Preto fica na casa dos 12%. Nos demais municípios, encontramos algo em torno de 20%, o que representa um quinto da população. Os melhores valores de Ribeirão Preto parecem estar associados à maior população e à maior urbanização (situação oposta à de M. Agudo), o que propicia um maior ganho de escala tanto para o setor privado (que implica em melhores padrões de remuneração) quanto para o setor público (o que implica em maior disponibilidade de recursos para investimentos públicos). Basta lembrar que enquanto a despesa pública total de Ribeirão Preto, em 2006, foi de cerca de R\$ 747 milhões, em Morro Agudo o montante foi de apenas R\$ 46 milhões.

2) Reunindo conselheiros, pesquisadores e representantes da Promotoria Pública

Como já mencionado, foram realizados encontros em cada um dos municípios e todos os representantes dos diferentes conselhos ligados à educação foram convidados, bem como representantes das Secretarias Municipais de Educação (SMEs). Estiveram presentes, ainda, além dos próprios pesquisadores, o Promotor Público da comarca a qual pertencia cada um dos municípios. Embora neste trabalho nosso foco seja a apresentação dos resultados da análise documental, vale mencionar algumas observações relativas a esses encontros. Durante sua realização foram aplicados questionários para identificar os conselhos aos quais os sujeitos pertenciam, bem como a sua categoria (pais, alunos, profissionais da escola e das Secretarias). Além disso, buscávamos identificar os temas mais recorrentes em cada conselho e os principais problemas para o seu bom funcionamento. O que constatamos, em primeiro lugar, foi uma presença muito maior de profissionais da escola e das Secretarias de Educação em comparação ao segmento de pais e alunos. Dentre os profissionais, um número significativo era de diretores de escola. Embora os respondentes não precisassem se identificar, um número significativo de questões não foi respondido, especialmente as que se referiam aos problemas que dificultariam o bom funcionamento dos respectivos conselhos.

3) Os conselhos municipais de educação

Quanto à análise da legislação e do conteúdo de algumas atas de reuniões referentes aos Conselhos Municipais de Educação, os dados encontrados sugerem fragilidades em seu funcionamento. Pareceu-nos que eles não têm se estruturado como órgãos democráticos, representativos dos diversos sujeitos sociais, desempenhando um papel significativo na garantia da educação pública, com qualidade. Ainda assim, se há esforço por parte dos poderes políticos conservadores na manutenção de uma hegemonia na composição dos Conselhos tal qual percebemos, é porque também há um reconhecimento de que estes possam se constituir como espaços democráticos frente à determinação das políticas públicas educacionais para o município. Temos no município de Franca um caso exemplar. Criado no ano de 1997, o Conselho Municipal de Educação teve sua composição modificada nos anos de 2003, 2004 e 2006, apontando o espaço de disputas na composição do colegiado. Na primeira composição (15 membros), não estavam incluídos representantes das Instituições Superiores de Ensino Privadas do município. Contudo, no ano de 2003, foram incluídos um representante de cada uma dessas instituições; em 2004, na categoria “trabalhadores da educação” o representante de funcionário (que retorna em 2006) foi excluído e incluiu-se um representante de creches filantrópicas que mantinham convênio com o poder público municipal.

Ainda no que se refere à composição do Conselho, ressaltamos os municípios de Morro Agudo e Orândia. O primeiro, criado em 1998, tem a seguinte composição: um representante do órgão de educação do município, um representante dos diretores da rede municipal de ensino, um representante dos diretores da rede estadual de ensino, um educador de comprovada experiência, um representante da comunidade indicado pelo prefeito municipal, um representante da rede de ensino particular, um representante da diretoria de associações de bairro do município. Já em Orândia, temos a criação do CME em 1991, a partir da seguinte composição: um representante do órgão de educação do município, um representante da Câmara Municipal, um representante dos diretores da rede municipal de ensino, um representante dos diretores da rede estadual de ensino, um educador de comprovada experiência, um representante da comunidade indicado pelo prefeito municipal. Nesse município ocorreu uma mudança na composição do Conselho, saindo o membro da comunidade e sendo incluídos: um representante das sociedades de amigos de bairros, um da Associação de Pais e Mestres e um indicado pela sociedade de profissionais de Orândia.

É importante ressaltar a ambigüidade do termo “educador de comprovada experiência”, presente no quadro de composição dos membros dos Conselhos desses dois Municípios que, por sinal, são bastante semelhantes. Questionam-se quem seriam os mais experientes e em que sentido o seriam.

Assim, analisando a composição desses Conselhos, depreende-se que a mesma não contempla a possibilidade de participação efetiva dos diversos sujeitos sociais da sociedade civil, mesmo porque quando se prevê a presença de representantes da comunidade, os mesmos são indicados pelo prefeito. É interessante ainda destacar que, segundo listagem dos membros da gestão de 2008 do Conselho Municipal de Morro Agudo, os membros da comunidade designados pelo prefeito são: a Secretária Municipal de Cidadania e uma Assistente Social e, entre os representantes indicados pelas Associações de bairro, encontramos um Assessor de Assuntos Urbanos do Município e o chefe da Junta Militar. Por outro lado, é importante também dizer que ainda que não tenham sido identificadas modificações na legislação, na listagem dos membros a nós encaminhada, consta um representante de alunos, maior de dezoito anos.

Pinto (2008) apresenta como um dos critérios mais adequados para nortear a composição dos Conselhos Municipais de Educação, o da paridade entre os representantes do Poder Executivo, dos profissionais da educação (25% cada um) e da comunidade usuária (50%). Comparando essas proporções com os dados obtidos, constata-se que os colegiados apresentam composições bastante diferentes das acima citadas, sendo que pais e alunos, os

principais beneficiários de uma melhoria da qualidade da educação, possuem uma representação muito inferior, em relação às demais categorias. Segundo o mesmo autor, ainda que a lei federal não deva determinar o tamanho e a composição de cada Conselho, deveria sim afirmar seu peso relativo, ou seja, o percentual que cada categoria representaria na composição final, a exemplo do que acontece com os conselhos da área de saúde. Além disso, o autor também aponta a importância da definição de critérios de indicação dos representantes das distintas categorias, a fim de que não ocorra o observado, por exemplo, nos municípios acima tratados em que os representantes da comunidade são indicados pelo Poder Público Municipal.

Ademais, os dois conselhos (Morro Agudo e Orândia), segundo sua lei de criação, são presididos pelos representantes do órgão de educação do município. Curiosamente, de acordo com o regimento interno do Conselho Municipal de Orândia, aprovado em 1995, a presidência (presidente e vice) seria eleita por seus pares. Assim, existe uma discrepância entre a lei e o regimento, o que indica também um desconhecimento por parte dos membros do conselho acerca de seu ordenamento legal.

Outras discrepâncias foram encontradas entre as leis e os regimentos dos municípios, o que indica que esse desconhecimento por parte dos membros acerca da estrutura legal do órgão não é exclusividade do município de Orândia.

No que se refere à duração dos mandatos, excetuando Ribeirão Preto que prevê um mandato de quatro anos com possibilidade de recondução, nos demais municípios os mandatos são de dois anos, sendo também possibilitada a recondução. Destacamos o município de Ribeirão Preto em que se prevê que de dois em dois anos cessará o mandato de dois terços dos conselheiros, sendo permitida a recondução. Assim, pode-se minimizar o risco de um eterno recomeçar das ações do conselho a cada nova gestão.

Quanto à periodicidade das reuniões, as leis municipais de Orândia e Morro Agudo prevêem realização bimestral, e nos demais municípios são previstas reuniões mensais. Prevê-se, ainda, nas leis de todos os conselhos, a possibilidade de convocação de reuniões extraordinárias pela presidência e/ou por maioria simples em Franca e por um terço dos membros nos demais municípios. Como avalia Calderón (2008), esse número de reuniões é bastante reduzido se consideradas as atribuições desses Conselhos.

No que se refere à natureza dos conselhos constata-se que Ribeirão Preto e Franca a indicam, em suas leis, como consultivos, normativos e deliberativos. Já Morro Agudo e Orândia apresentam como atribuições a deliberação, a indicação e o parecer, reafirmando que tem por função assessorar o governo municipal na política educacional do município. Como

afirma Calderón (2008), para a garantia de uma educação pública com democracia e qualidade, faz-se importante construir mecanismos para que esses colegiados assumam um caráter essencialmente deliberativo.

Em relação ao registro das atas das reuniões observa-se que, no município de Franca, não se registram os presentes, sendo possível apenas inferi-los pelas assinaturas (em média três, ainda que conste, por vezes, um maior número de nomes ao longo do texto). Vários assuntos são discutidos, mas não há deliberações, apenas afirmações genéricas como, por exemplo: “*todos [devem] ficar alertas*”. Notam-se ainda discussões pautadas no senso comum, em que os assuntos são problematizados a partir dos dados que os participantes dispõem naquele momento, não sendo retomados nos registros das reuniões subsequentes. Também não se registra nenhuma ação específica do Conselho em relação aos problemas levantados nas reuniões.

Nos registros das atas de Morro Agudo, constam em média seis presentes, contando com o presidente. Ainda que tenham sido solicitadas as atas das seis últimas reuniões, foram encaminhados registros de diferentes anos (2005, 2006, 2007). Contudo, mesmo que se refiram a um período de tempo extenso e não pretendido para a análise proposta pela pesquisa, constatam-se semelhanças nos registros dessas diferentes atas. Todas trazem basicamente informes e “propagandas” de ações da prefeitura e de projetos por ela realizados.

Os registros das reuniões de Orlandia indicam a continuidade das discussões nas reuniões subsequentes. Constam leituras das atas anteriores, bem como deliberações. Em relação aos presentes, o número máximo por reunião foi de dez e o mínimo de seis.

Na cidade de Sertãozinho também não se registram os presentes, sendo possível apenas inferir pelas citações ao longo do texto e das assinaturas (em média dez). Destacam-se discussões como, por exemplo, o “Orçamento Popular” – levantamento em cada escola, com professores e pais, de prioridades na visão desses sujeitos. O objetivo era o encaminhamento das demandas, por região, para a Prefeitura Municipal. Outro fato interessante foi o resgate histórico feito por uma conselheira (que atua há muitos anos) da história do Conselho para os demais.

Assim, constata-se a ausência de informações importantes nas atas, não havendo uma padronização entre os municípios estudados. Além disso, pelos registros, é difícil acompanhar os encaminhamentos tomados frente aos problemas levantados.

O conjunto dos dados indica que, também nos Conselhos analisados, identifica-se uma tendência para a burocratização e incorporação de práticas administrativo-cartoriais, sendo

pouco ou nada privilegiadas as questões políticas, bem como uma postura crítica e direcionadora das políticas públicas educacionais (CALDERÓN, 2008).

4) Os Conselhos de Escola

Os cinco municípios pesquisados contam com documentos legais que normalizam o órgão colegiado. Em um dos municípios, por não haver sistema municipal de ensino, os conselhos escolares são regidos pela normalização constante do Estatuto do Magistério do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, aprovado pela Lei Estadual 444/85. Cabe observar que não há, tal como na rede estadual, legislação específica sobre o tema. Os Conselhos de Escola são regulamentados nos Estatutos do Magistério de cada localidade. Há uma relativa semelhança entre este procedimento e o adotado na rede estadual paulista, na década de 1980. Na circunstância específica da implantação dos Conselhos de Escola na rede estadual de São Paulo, temos a considerar o momento histórico de redemocratização e os embates políticos entre sindicatos e outras forças sociais (PINTO, 1996; CAMARGO, 1997), nos municípios que compõem os casos desta pesquisa, podemos considerar que o mesmo movimento de “encaixe” legal não corresponde a circunstância histórica semelhante, mas provavelmente se deve à adoção do previsto na legislação estadual como um modelo, uma vez que a criação de órgãos colegiados de gestão não parece ser aspecto relevante das políticas locais.

Exceção deve ser feita ao município de Ribeirão Preto, que, em seu Estatuto do Magistério, no título dedicado ao Conselho de Escola (Lei Complementar 315 de 1994, Título II) apresenta uma série de justificativas para a relevância da gestão democrática, indicando a possibilidade de participação, embora sem direito à voto, mas com voz, de representantes de movimentos sociais. Ressalte-se que os Conselhos foram implantados como parte de um conjunto de medidas visando a democratização da gestão educacional no contexto dos compromissos declarados pelo Partido dos Trabalhadores que assumia seu primeiro mandato na cidade.

A composição dos conselhos de escola verificada nas legislações nos dá um outro indício da reprodução da Lei Estadual 444/85, pois em todos os casos, tal como na rede estadual de ensino, o diretor é membro nato e presidente “vitalício” do órgão. Este aspecto dos conselhos de escola reproduz a centralidade do diretor escolar nos processos decisórios do colegiado. Uma vez que o órgão é implantado em estruturas altamente hierarquizadas, a presidência do Conselho delegada indefinidamente ao ocupante do cargo de direção diz bem sobre a hierarquia na organização do trabalho na escola (CORREA, GARCIA, 2006). Dessa maneira, tal como na rede estadual de ensino, o órgão colegiado reproduz em seu interior a

estrutura hierárquica e burocratizada da qual tradicionalmente padece nossa escola pública. Pode-se depreender que medidas desta natureza minam, embora não por si só, as potencialidades democratizadoras do Conselho de Escola, ajustando-o corretamente a modelos administrativos nos quais a participação da comunidade escolar não é imprescindível nas tomadas de decisão.

Embora em todas as legislações estudadas os Conselhos se apresentem com funções deliberativas, temos a considerar que a participação dos usuários em pelo menos um caso, Franca, é comprometida, uma vez que 60% dos membros são profissionais da unidade.

Observamos que no âmbito da legislação pouco se avançou na democratização da gestão escolar por meio dos conselhos de escola, pelo menos nos municípios estudados, em relação ao produzido no Estado de São na década de 1980. A respeito das legislações municipais, cabe ainda observar que estas, diferentemente do que ocorre em relação aos Conselhos Municipais de Educação, conforme já foi apresentado neste artigo, permanecem estáveis desde a implantação dos colegiados. Ou seja, em relação a funções, mandatos, presidência e formas de participação, não há novas regulamentações após a criação do órgão. Apenas verificamos a introdução do mesmo em capítulos e artigos de regimentos comuns para as escolas municipais, nos casos dos municípios que os produziram, como Ribeirão Preto e Orlandia. Podemos depreender que, se no caso dos Conselhos Municipais há certo interesse nas questões relativas ao poder do órgão, no caso dos Conselhos de Escola, nem por parte dos executivos e legislativos locais, ou mesmo de movimentos sociais ligados à educação, encontra-se esta disposição. Os colegiados aparentemente foram acomodados à realidade local das unidades de ensino. Tal situação, por sua vez, quando confrontada aos CMEs, pode estar-nos indicando que a capacidade de controle social dos Conselhos de Escola não se apresenta como objeto de disputa e, portanto, o órgão não se constitui como espaço de poder no qual a comunidade escolar realmente pode manifestar suas demandas ou deliberar sobre as decisões locais. De outra parte, temos a considerar a ausência de mobilização da sociedade civil em relação a questões atinentes à gestão escolar.

A fragilidade dos conselhos de escola detectada pelo estudo da legislação corrobora resultados de estudos realizados em redes estaduais e municipais de ensino em diferentes pontos do país datando no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 (AVANCINE, 1990; GAL, 1999). Todavia, há que se considerar a realidade dos municípios estudados, nos quais a centralização de poder em segmentos específicos, notadamente aqueles com maior poder econômico, atua como condicionante poderoso na construção de uma tradição participativa. A descentralização na educação, ao transferir para os municípios brasileiros a responsabilidade

maior sobre a oferta do nível obrigatório de ensino, alocou de certa maneira, a despeito do princípio constitucional de gestão democrática, a educação pública obrigatória em redutos de poder marcados pelo clientelismo político e pelo exercício administrativo ancorado na tradição patrimonialista.

5) Os Estatutos do Magistério

Entendemos que analisar os Estatutos do Magistério e os Planos de Carreira e de Remuneração em vigor seria fundamental para uma melhor compreensão sobre os processos de democratização da gestão e da correta aplicação dos recursos. Partimos da premissa de que uma adequada estrutura de carreira, com definição quanto às formas de acesso e aos mecanismos de progressão no seu interior é um dos elementos fundamentais ao pensarmos em uma dada qualidade da educação. Vejamos, pois, alguns dos aspectos analisados nos Estatutos dos municípios envolvidos na pesquisa.

Embora tenham datas distintas, os Estatutos do Magistério analisados, muito semelhantes entre si, sugerem que há um documento base utilizado por parte dos diferentes municípios que, como indicado, pertencem a uma mesma região. O de Franca data de 1998, o de Morro Agudo é de 2002, Orlandia, 2000, o de Ribeirão Preto é de 1994 e o de Sertãozinho, de 1992.

No Estatuto do Magistério dos cinco municípios em apreço há concurso público de provas e títulos para o ingresso na carreira do magistério, embora todos eles prevejam a possibilidade de contratação por meio de seleção, a título precário, também com base na titulação (certificação) e no tempo de exercício no magistério para fins de classificação.

Já para os cargos de diretor de escola, em todos os sistemas estes são preenchidos mediante indicação do Poder Executivo, que detém também a possibilidade de livre exoneração.

Nossa atual LDB define como um dos indicadores de valorização dos profissionais da educação a garantia de “condições adequadas de trabalho” (art. 67, inciso VI), embora sem especificação sobre como se configurariam, objetivamente, tais condições. Nos Estatutos do Magistério em análise encontramos a “valorização dos profissionais da educação” ora apenas como princípio geral (Morro Agudo e Ribeirão Preto), ora com o acréscimo do que consta na LDB, ou seja, “condições adequadas de trabalho” (Franca). Nos Estatutos do Magistério de Orlandia e Sertãozinho não há qualquer menção a esse respeito em termos de princípios.

Com relação à jornada de trabalho, embora haja diferenças significativas na conformação da jornada de trabalho entre os municípios, o que há em comum é a possibilidade de que o professor ocupe duas funções docentes no sistema. Assim, verificamos que em nenhum deles há uma definição precisa, ou qualquer estímulo, para a dedicação exclusiva em apenas um cargo.

Quanto à “Valorização do Magistério” expressa na oferta de formação continuada, destacamos o caso de Orlândia que afirma o seguinte em seu Estatuto: “A SMEC poderá convocar os docentes para participar de reuniões, palestras, cursos, estudos e outras atividades de interesse da educação, nos horários de trabalho pedagógico coletivo e nos horários de trabalho pedagógico em local de livre escolha e se em horário diverso deste, devidamente compensados e remunerados.” (art. 42) Podemos dizer que em certo sentido há uma inversão na lógica da relação entre o Poder Executivo e os profissionais da educação, já que aquilo que deveria ser um direito – a formação continuada - parece se transformar numa obrigação, cujo não cumprimento pode acarretar prejuízos aos professores. No Estatuto do Magistério de Sertãozinho também há algo digno de nota: há um capítulo especialmente voltado à questão da formação continuada, intitulado “Do treinamento”. Constam desse capítulo sete artigos e em um deles institucionaliza-se um treinamento anual, no período do recesso escolar, com indicação de que deva ocorrer previsão orçamentária específica para essa finalidade.

Quando falamos de progressão na carreira, entramos no âmbito das discussões quanto às formas adotadas para avaliação do trabalho dos profissionais do magistério. Cumpre esclarecermos, assim, que a avaliação é aqui tomada como parte imprescindível do processo educacional. Todavia, ressaltamos que, tendo como premissa de qualidade a gestão democrática, que, por sua vez, pauta-se na idéia de que todos os envolvidos no processo educativo são sujeitos de direitos, entendemos ser necessário que os mecanismos de avaliação não estejam a serviço de interesses particulares e nem tampouco expressem relações hierárquicas de mando e submissão. Em quatro dos cinco sistemas, a avaliação de desempenho para fins de progressão na carreira segue o modelo formal envolvendo o tempo de magistério e a certificação. Neste item, cabe destacar o caso de Sertãozinho, dado seu caráter diferenciado e, segundo entendemos, muito pouco transparente. A avaliação nesse município foi regulamentada em decreto que estabeleceu como “fatores” os seguintes aspectos: “assiduidade, pontualidade, **elogios**, **disciplina**, cursos de atualização, aprimoramento e especialização”. Observa-se o quão os dois dos itens em destaque na avaliação do desempenho são subjetivos, sugerindo tratar-se muito mais de um sistema de controle do trabalho do professor, do que de mediação com vistas à melhoria da qualidade. Se

considerarmos que os cargos de chefia são de confiança do Executivo Municipal e que são eles os responsáveis pela avaliação dos professores, veremos fechar-se um ciclo em que impera a hierarquia, numa relação em que, como sugere o provérbio popular “manda quem pode e obedece quem tem juízo”. Vale lembrar, ainda, que segundo Morduchowicz, (2003), ao pensarmos em sistemas de progressão na carreira do magistério devemos considerar que uma das maiores dificuldades consiste na operacionalização dos processos de avaliação:

(...) o trabalho realizado pelos docentes, além de ter múltiplos objetivos, é um serviço cujos resultados são intangíveis, difíceis de quantificar e de medir. (...) A complexidade da descrição do que constitui uma *boa* prática docente parece não ter nenhuma definição que possa garantir acordos. (Morduchowicz, 2003, p. 23)

Ainda em relação aos Estatutos do Magistério destacamos que em todos os municípios há significativa diferença salarial entre professores e especialistas e estes, em todos os casos, são caracterizados como cargos de confiança do Poder Executivo. Em Ribeirão Preto encontramos, ainda, outro problema: os educadores de creche, mesmo com formação em nível superior e trabalhando em jornadas de 41 horas semanais, não possuem a mesma remuneração de seus colegas que lecionam na pré-escola e nos anos iniciais do ensino fundamental em meio período, além disso, eles podem progredir verticalmente na carreira apenas uma vez, enquanto os demais podem progredir quatro níveis até o final da carreira.

Considerações finais

Os resultados obtidos até o presente momento indicam que, nos municípios analisados, os avanços em direção à gestão democrática das escolas e sistemas de ensino ainda são tímidos. Este fato parece estar associado à forte influência do Executivo municipal nos processos de escolha de diretores de escola e dos integrantes dos conselhos municipais de educação. Com relação à carreira dos profissionais da educação, os documentos apresentam medidas pouco inovadoras, que tendem a reproduzir modelos de remuneração e progressão já existentes. Em particular, como destaque negativo, aparece a desvalorização do profissional de creche e a constatação de que a possibilidade de melhoria salarial, por parte dos professores, está diretamente relacionada à sua saída da sala de aula e ingresso nas funções de gestão, coordenação e supervisão do ensino, funções estas, em todos os casos, de livre escolha do executivo, o que inibe qualquer possibilidade de inovação e autonomia pedagógica.

Referências Bibliográficas

AVANCINE, S. L. **Daqui ninguém nos tira: mães na gestão colegiada da escola pública.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

BRASIL. Constituição (1988).Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out.1988

BRASIL. Lei 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.**Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, DEF, 23 dez.1996.

BRASIL. Lei no. 9.394, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art.60, par.7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1º. Jan.. 1997.

BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-Fundeb, de que trata o art.60, par.7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 jun., 2007.

CALDERÓN, A.I. Conselhos municipais: representação, cooptação e modernização da política patrimonialista. In: SOUZA, D.B. (Org.) **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p.169-190.

CAMARGO, R. B. **Gestão Democrática e nova qualidade de ensino: o conselho de escola e projeto de interdisciplinaridade nas escolas municipais da cidade de São Paulo (1989-1992)**. 1997. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

CORREA, B. C.; GARCIA, T. O. G. . Administração escolar: a centralidade do diretor em questão: **Anais do X Seminário Estadual da Associação Nacional de Política e Administração de Educação**, São Bernardo do Campo, 2006.

GAL, M. L. G. **Conselho de Escola: A participação da comunidade na gestão administrativa e pedagógica da Escola Pública Paulista de 1º grau**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, 1999.

GHANEM JUNIOR, E. G. G. (Org.). **Participação popular na gestão escolar: bibliografia**. São Paulo: Ação Educativa, 1996.

MORDUCHOWICZ Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes”. Trabajo preparado para FLACSO - PREAL en el marco del Proyecto “Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina”. Documento N° 23, PREAL, Buenos Aires, 2003.

PARO, V. H. **Gestão Democrática da Escola Pública**. 3 ed. São Paulo, Ática, 1997.

PINTO, J. M. R. **Administração e liberdade: um estudo do conselho de escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.

PINTO, J.M. O potencial de controle social dos conselhos do Fundef e o que se pode esperar dos Conselhos do Fundeb. In: SOUZA, D.B. (Org.) **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p.153-168,

RIBEIRÃO PRETO. Lei complementar 315, de 13 de janeiro de 1994. **Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal de Ribeirão Preto e dá outras providências**.

Disponível em

<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/principaln.php?pagina=/leis/pesquisa/ver.php?id=10259>.

Acesso em 20 de maio de 2009.

SÃO PAULO (Estado). **Estatuto do Magistério**. Lei complementar 444, de 27 de dezembro de 1985. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, v. 96, n. 61, de 2 de abril de 1986.

SILVEIRA, A. D. **Atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo com relação ao direito de crianças e adolescentes à educação: 1991-2006..** Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Usp.).

ⁱ Esta pesquisa conta com apoio do CNPq.

ⁱⁱ Esse princípio de vinculação esteve presente nas constituições de 1934 e 1946 e foi revogado em 1937 e 1967.

ⁱⁱⁱ O Coeficiente de Gini mede a desigualdade na distribuição de renda. Seu valor varia de zero a um e quanto maior o seu valor, maior é a desigualdade.