

Mariangela Lima de Almeida
Edson Pantaleão
Alexandro Braga Vieira
(Organizadores)

Política e Gestão Educativa:

Implicações para os Conselhos
Municipais de Educação



Pedro & João
editores

***POLÍTICA E GESTÃO EDUCACIONAL:
IMPLICAÇÕES PARA OS CONSELHOS
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO***

Mariângela Lima de Almeida
Edson Pantaleão
Alexandro Braga Vieira
(Organizadores)

**POLÍTICA E GESTÃO EDUCACIONAL:
IMPLICAÇÕES PARA OS CONSELHOS
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

Copyright © dos autores

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos dos autores.

Mariangela Lima de Almeida; Edson Pantaleão; Alexandro Braga Vieira (Orgs.)

Política e gestão educacional: implicações para os conselhos municipais de educação. São Carlos: Pedro & João Editores, 2017. 325p.

ISBN. 978-85-7993-441-4 (Impresso)

ISBN. 978-85-7993-455-1 (E-book)

1. Política e gestão educacional. 2. Conselhos municipais de educação. 3. Formação continuada de conselheiros. 4. Autores. I. Título.

CDD – 370

Capa: Hélio Márcio Pajeú.

Editores: Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito

Conselho Científico da Pedro & João Editores:

Augusto Ponzio (Bari/Itália); João Wanderley Geraldi (Unicamp/Brasil); Nair F. Gurgel do Amaral (UNIR/Brasil); Maria Isabel de Moura (UFSCar/Brasil); Maria da Piedade Resende da Costa (UFSCar/Brasil); Valdemir Miotello (UFSCar/Brasil)



Pedro & João Editores

www.pedroejoaoeditores.com.br

13568-878 - São Carlos – SP

2017

SUMÁRIO

PREFÁCIO <i>Jane Bittencourt</i>	9
APRESENTAÇÃO - A FORMAÇÃO CONTINUADA DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA POLÍTICA E DA GESTÃO EDUCACIONAL <i>Mariangela Lima de Almeida</i> <i>Edson Pantaleão</i> <i>Alexandro Braga Vieira</i>	11
PARTE I – DIREITO À EDUCAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA	25
1) FUNDAMENTOS SÓCIO-HISTÓRICOS E POLÍTICOS DO PACTO FEDERATIVO E DIREITO À EDUCAÇÃO <i>Gilda Cardoso de Araújo</i>	27
2) O DIREITO À EDUCAÇÃO E O CUSTO ALUNO-QUALIDADE INICIAL COMO PROPOSTA DE JUSTIÇA FEDERATIVA: UM PRIMEIRO PASSO RUMO À EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE NO BRASIL <i>Daniel Tojeira Cara</i> <i>Sumika Soares de Freitas</i>	47
3) O DIREITO À EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS <i>Eduardo Augusto Moscon Oliveira</i> <i>Caroline Falco Fernandes Valpassos</i>	67

4) COLEGIALIDADE E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO: DIMENSÕES DA REPRESENTAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO EM DISPUTA NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS DA GESTÃO ESCOLAR. <i>Edson Maciel Peixoto</i> <i>Vanía Carvalho de Araújo</i>	85
PARTE II – POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS, SISTEMAS DE ENSINO E CONSELHOS MUNICIPAIS	105
5) PROCESSO HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL <i>Márcia Alessandra de Souza Fernandes</i> <i>Edson Pantaleão</i>	107
6) METODOLOGIA DE GESTÃO DE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: IDAS E VINDAS NA IMPLANTAÇÃO DE TECNOLOGIAS PARA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR <i>Marcelo Lima</i> <i>Nílcea Elias Rodrigues Moreira</i>	127
7) EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL: IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS MUNICIPAIS <i>Marlene de Fátima Cararo</i>	145
8) A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DO PNE <i>Valdete Côco</i> <i>Marcela Lemos Leal Reis</i> <i>Maria Nilceia de Andrade Vieira</i> <i>Renata Rocha Grola Lovatti</i> <i>Valéria Menassa Zucolotto</i>	169

PARTE III – A ATUAÇÃO E A FORMAÇÃO CONTINUADA DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. 187

9) A FORMAÇÃO CONTINUADA DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E A UTILIZAÇÃO DE FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS 189

Rayner Raulino e Silva
Mariangela Lima de Almeida
Edson Pantaleão

10) AÇÕES DE COLABORAÇÃO ENTRE O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VITÓRIA E A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA A COMPOSIÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL 207

Elayne Lellis Porto
Alexandro Braga Vieira

11) O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VITÓRIA/ES COMO ESPAÇO DEMOCRÁTICO: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO PARA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 235

Meiriane Linhaus de Sousa Barros
Mariangela Lima de Almeida

12) O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VITÓRIA-ES E O PROCESSO DE ELEIÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES: POSSIBILIDADES E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS 251

Ana Moscon de Assis Pimentel Teixeira
Célia Maria Vilela Tavares
Denise Pinheiro Quadros
Keila Bárbara Ribeiro da Silva
Marcia Sagrillo Smiderle
Zoraíde Barboza de Souza

13) A REESTRUTURAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DOMINGOS MARTINS <i>Eliana de Deus Sobrinho</i> <i>Genilda Maria Coutinho Simon</i> <i>Marciane Cosmo</i>	277
14) CONTRIBUIÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO PROCESSO DE GESTÃO ESCOLAR EM IÚNA/ES <i>Luciano Dutra Ferreira</i>	287
15) GESTÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: CONTRIBUIÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO <i>Wandreyra Fernandes Ferret</i>	301
INFORMAÇÕES DOS ORGANIZADORES	315
INFORMAÇÕES DOS AUTORES	317

PREFÁCIO

Meu envolvimento com os conselhos municipais de educação surgiu a partir de uma demanda do Ministério da Educação, em 2009, para a implementação de um programa de formação continuada para conselheiros na modalidade a distância. Havia uma formação em andamento no país, mas não conseguia abarcar todos os municípios nem todos os conselheiros. O convite colocava em evidência o potencial articulador, propositivo e questionador das universidades em relação às políticas públicas e também em relação às possibilidades de inserção da sociedade civil nas decisões educacionais. Consideramos este convite um desafio.

Desse modo, no Centro de Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, um grupo se reuniu para discutir as políticas educacionais brasileiras e o papel dos conselhos, para estudar os materiais para a formação que já existiam e, principalmente, para começar a vislumbrar um projeto. Pensamos nos conteúdos, nos módulos, nas atividades, no ambiente virtual. Portanto, com a intenção de contribuir para a efetivação da gestão democrática da educação e apostando na colaboração e na parceria, elaboramos uma primeira versão do curso.

A partir de 2010 diversas universidades implementaram, com o apoio do Ministério da Educação, da UNDIME e da UNCME, seus programas de formação com base nesta proposta, fazendo seus ajustes, acréscimos e adaptações. Em cada estado brasileiro conseguimos, ao longo destes anos, capacitar conselheiros e, mais do que isso, compor coletivos de trabalho em torno de uma meta comum: a afirmação da gestão democrática da educação, em todas as suas instâncias.

No início da implementação deste programa, tínhamos uma pergunta: qual será o alcance desta formação? Desde 2015 sou conselheira do Conselho Municipal de Florianópolis, representante da minha universidade. Nesta outra posição, convivendo com colegas conselheiros que participaram do curso e vivenciando no

cotidiano o exercício das funções deliberativas, fiscalizadoras e propositivas de um Conselho Municipal, consigo responder melhor esta pergunta. Um programa de formação de conselheiros municipais de educação pode trazer subsídios para a compreensão da realidade educacional; pode apontar possibilidades de inserção na dinâmica das escolas; pode incentivar a reflexão sobre as ações educativas do município; pode problematizar políticas. Mas sempre cabe aos sujeitos passar para a ação.

A obra que temos em mãos, retrato da implementação de um programa de formação no Estado do Espírito Santo, é a evidência de muitas respostas sobre este alcance. Aborda a realidade educacional de maneira multifacetada. Aponta diversas possibilidades de inserção nas práticas pedagógicas escolares. Oportuniza inúmeras reflexões sobre a gestão e as políticas educacionais. Problematisa o papel dos conselhos, dos conselheiros e das ações no âmbito dos municípios.

Além disso, expressa os frutos da dedicação de todas e de todos que, no estado do Espírito Santo, reuniram esforços para estudar, conviver, dialogar, refletir e compartilhar. Que confiaram no potencial do trabalho coletivo, que tiveram coragem de agir por meio do engajamento em ricos processos de educação/formação, sempre tão transformadores!

É uma alegria compartilhar com vocês esta obra. Que as leitoras e os leitores se deliciem!

Jane Bittencourt

Florianópolis/SC
Outubro de 2017

APRESENTAÇÃO

A FORMAÇÃO CONTINUADA DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA POLÍTICA E DA GESTÃO EDUCACIONAL

Mariangela Lima de Almeida
Edson Pantaleão
Alexandro Braga Vieira

Esta obra é fruto de resultados de investigações e proposições que têm como eixos de debates políticas públicas de educação. Os artigos aqui organizados trazem debates que contribuem com o processo de formação e atuação de profissionais da Educação. De modo particular, focaliza temáticas que sustentam a constituição e fortalecimento de Conselhos Municipais de Educação por meio do aprofundamento teórico-crítico de conselheiros.

Esse processo formativo é desencadeado no Brasil em 2009 pelo do Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho). No Estado do Espírito Santo o curso foi promovido no período de 2013-2015 pelo Laboratório de Gestão da Educação Básica (LAGEBES), vinculado ao Centro de Educação da UFES por meio de convênio estabelecido entre a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e o Ministério da Educação (MEC) com financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O Pró-Conselho foi instituído para desenvolver uma política de democratização da gestão educacional, realizada em regime de colaboração com o Conselho Nacional de Educação, o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), com a participação e apoio de vários órgãos e organismos internacionais.

A concretização do programa no ES deve-se ao esforço conjunto de professores e alunos membros de grupos de pesquisa vinculados ao Lagebes, ao Centro de Educação e Conselhos Municipais de Educação. Participaram da formação conselheiros/técnicos de todas regiões do estado por meio de três edições do curso.

Assim, na composição desta obra, os autores (professores pesquisadores da universidade, conselheiros formadores e conselheiros cursistas) estiveram diretamente implicados nos diferentes momentos desse processo formativo. O curso de formação continuada foi organizado com o propósito de formar Conselheiros Municipais de Educação e/ou técnicos do quadro efetivo das Secretarias Municipais de Educação, visando qualificar a atuação do conselheiro em relação à ação pedagógica escolar, à legislação e aos mecanismos de financiamento, repasse e controle do uso das verbas da educação, de modo a tornar os Conselhos Municipais de Educação instâncias efetivas de proposição, fiscalização e normatização das práticas educacionais para que este se fortaleça enquanto *lócus* de diálogo e mediação entre o poder público e a sociedade a fim de alcançar a gestão democrática e a qualidade social da educação pública.

Com esse propósito, ressaltamos a importância do protagonismo dos Conselhos Municipais de Educação no âmbito da definição de políticas públicas educacionais. Principalmente no sentido de fortalecer os processos decisórios democráticos no bojo das políticas educacionais locais. A esse respeito vale lembrar a promulgação da Constituição Federal (CF/1988), que define o ensino público brasileiro como sendo regido por princípios basilares, dentre eles o princípio da gestão democrática. Esse princípio, firmado no artigo 206, é reafirmado no artigo 3º da Lei 9.394/96 que institui as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Em seu artigo 14 esta Lei dispõe sobre a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar, nos seguintes termos:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

É no conjunto dessas possibilidades que vemos pertinente a atuação do Conselho Municipal de Educação, como estratégia da gestão democrática. Pois, se compreendido enquanto órgão normatizador da política educacional no âmbito do sistema municipal de educação, esta instância pode ser concebida como espaço de participação e exercício efetivo do poder dos cidadãos.

É inegável que muitos esforços políticos e pedagógicos têm sido feitos por diferentes instâncias sociais, no sentido de se efetivar práticas desse princípio legal. Mas também temos que reconhecer que não é fácil processar e materializar tais práticas, tanto no conjunto de políticas públicas locais como no interior das instituições de ensino.

Algumas proposições de configuração de uma gestão democrática estão em processamento no âmbito da conjuntura política nacional, balizadas por tensões e desafios. Podemos destacar uma de abrangência nacional que propõe regular a educação para um período de 10 anos (2014-2024), o Plano Nacional de Educação, regulamentado pela Lei nº 13.005/2014. Este Plano regulamenta os rumos para a educação brasileira e está organizado em 20 metas. Dentre elas, destacamos a meta 19, que direciona o debate para garantir o efetivo desenvolvimento da gestão democrática como forma de aprimorar os mecanismos de participação e de autonomia administrativa, pedagógica e financeira das escolas públicas.

Na expectativa de superar as lacunas não preenchidas pelo Plano Nacional de Educação do decênio anterior, que vigorou entre 2001 e 2010, o novo PNE apresenta na Meta 19, oito estratégias a

serem implantadas ao longo da sua vigência. Duas dessas estratégias focalizam:

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo (BRASIL, 2014).

Na direção de fortalecimento desse órgão, Bordignon (2009) argumenta que os conselhos tendem a inverter a tradicional postura política de o governo falar para a sociedade, passando a expressar a voz da sociedade falando para o governo. Corroborando esse argumento, destacamos Cury (2006) quando sinaliza que tais espaços de participação são arenas públicas que visam o exercício da cidadania, que aportado no princípio da gestão democrática da educação, carrega em si um novo modo de administrar, que se faz na comunicação, envolvimento e diálogo; sempre no plano coletivo.

Em termos constitucionais, esse movimento expressa a opção pelo Estado Democrático de Direito, que reconhece a soberania das leis e o poder do regime representativo, cuja participação é requisito indispensável. Para Cury (2005, p. 18) esse processo “[...] reconhece e inclui o poder popular como fonte do poder e da legitimidade e o considera como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio Estado”.

Compreendemos, conforme Sarmiento (2005), que os municípios que optaram em instituir seus sistemas de ensino deram um passo a frente no que diz respeito à consolidação de seus

processos de autonomia, principalmente porque passaram a definir suas próprias propostas de educação, tendo como diferencial a participação da comunidade local em conselhos, conferências, fóruns e outros espaços de representação popular para discussão e tomada de decisão. Ao optar pela criação do seu sistema de educação, o município assume a responsabilidade pedagógica, administrativa e política da educação local. Entretanto, considerando o contexto político do Estado do Espírito Santo, são poucos os municípios que assumiram essa política como prática democrática.

O Estado do Espírito Santo, contexto no qual o curso de formação continuada de Conselheiros Municipais de Educação foi ofertado, possui uma área de 46.078 km², concentrando uma população de 3.512.672 habitantes em 2010, com projeção estimada de 3.929.911 habitantes em 2015, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). É um Estado organizado administrativamente em quatro macrorregiões, a saber: Região Metropolitana, Região Serrana, Região Norte e Região Sul, que, em sua totalidade, é composto por 78 municípios. Desses, apenas 26 municípios criaram seus sistemas de ensino específicos. Assim, a maioria está articulada ao Sistema Estadual de Educação. O que os leva a seguir as normativas desse sistema. Vitória, capital do Estado, foi o primeiro município a instituir o seu Sistema de Educação, em 1998. A maioria dos municípios que criaram seus sistemas, o criaram entre 2006 e 2008. O último município, desses 26, a criar o seu sistema foi o município de Itapemirim, em 2014.

Analisando essa conjuntura, observa-se que a maioria dos municípios do Espírito Santo carece de debates que potencializem o processo de criação de Conselhos Municipais de Educação, como instância de possibilidade de alavancar reflexões políticas e democráticas junto à comunidade para a produção de políticas públicas locais. Esse debate se justifica principalmente se considerarmos que a maior parte dos estudantes matriculados na rede pública pertence às redes municipais de ensino. O Censo Escolar de 2013 registrou que o Espírito Santo contou com um total

de 691.955 mil estudantes matriculados na rede pública de educação básica, entre as escolas estaduais e municipais. Desse total, 262.770 estavam vinculados à rede estadual de ensino. O restante, 429.185, estavam matriculados na rede municipal de ensino.

Foi nesse contexto que o curso de formação continuada de Conselheiros Municipais de Educação procurou intensificar os debates relativos à gestão democrática da educação, no sentido de incrementar a criação e o fortalecimento dessa instância de participação.

Nessa perspectiva, com as discussões compiladas nesta obra, entendemos que ao refletir sobre as políticas públicas educacionais no contexto macro, podemos também ressignificar a escola, a sala de aula, a gestão da educação, os princípios avaliativos, o acesso e a permanência do aluno, a ação docente, dentre outros fatores e, assim, podermos vislumbrar possibilidades de implementação de princípios inclusivos que contribuirão para que todo aluno se aproprie dos conhecimentos de acordo com suas potencialidades e particularidades.

Pensando assim, este livro traz uma coletânea de artigos que têm como objetivo geral discutir aspectos concernentes ao processo macro e micro político. Essa coletânea nos dá, além da possibilidade de repensar ações políticas e pedagógicas, uma visão ampla da educação no contexto brasileiro e no Estado do Espírito Santo.

O livro está estruturado em artigos que agrupam estudos que se complementam, proporcionando desde uma discussão macro política, a aspectos micro políticos da educação. Assim, a obra está organizada em três partes, a primeira reúne textos que focalizam debates relativos ao direito à educação e gestão democrática. Os textos que constituem a segunda parte do livro discutem sobre políticas públicas educacionais, sistemas de ensino e conselhos municipais de educação. Já a terceira parte agrupa textos relativos à atuação e a formação continuada de conselheiros municipais de educação.

A obra tem início com o texto de Gilda Cardoso de Araújo, intitulado "Fundamentos sócio-históricos e políticos do pacto

federativo e direito à educação”, onde procura analisar os fundamentos e as origens da ideia de federação como forma de legitimação de poder e como forma de organização político-administrativa de partilha de soberania. A autora argumenta que a desmontagem progressiva do debate em torno da igualdade política e social, a partir da ênfase nas identidades e autonomias locais, bem como nos processos de descentralização, coloca a questão dos direitos sociais e do direito à educação como um vasto campo de discussão teórica e política a ser desbravado. Considera ainda que o debate e a disputa em torno da definição de um modelo de Sistema Nacional de Educação demandará a necessidade de construir níveis de pactuação muito complexos, se levarmos em conta a característica marcadamente predatória da federação brasileira.

Daniel Tojeira Cara e Sumika Soares de Freitas escrevem sobre “O direito à educação e o custo aluno-qualidade inicial como proposta de justiça federativa: um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil”, constituindo o segundo texto do livro. Os autores apresentam o conceito de Direito à Educação e o mecanismo do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), criado e calculado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, como um instrumento capaz de tornar mais equilibrado e eficaz o federalismo brasileiro no tocante à oferta de matrículas em educação básica. Argumentam que o mecanismo do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) é dar condições para que seja ofertada uma educação plural, emancipadora e justa para todos os brasileiros e brasileiras. E que tal debate, faz-se necessário junto aos conselhos de educação, uma vez que acompanham e incidem na luta por uma educação necessária para um Brasil justo e próspero.

Na sequência encontramos o texto “O direito à educação no contexto das políticas municipais” de autoria de Eduardo Augusto Moscon Oliveira e Caroline Falco Fernandes Valpassos. Os autores articulam o debate sobre o direito à educação em vinculação às três dimensões que o integram: o acesso, a permanência e a qualidade. Argumentam que a ampliação do acesso à educação promovido nas últimas décadas gerou demandas por outras políticas que visavam o

combate à repetência, ao abandono escolar e medidas de regularização de fluxo por meio da adoção de ciclos de escolarização, bem como da promoção continuada e dos programas de aceleração da aprendizagem que foram difundidos a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/96. No fluxo do debate abordam o dilema em torno do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e o cumprimento do direito a educação no contexto dos municípios brasileiros.

Finalizando a primeira parte do livro, Edson Maciel Peixoto e Vania Carvalho de Araújo, com o texto intitulado “Colegialidade e gestão democrática do ensino público: dimensões da representação e da participação em disputa no âmbito dos órgãos colegiados da gestão escolar”, falam sobre o contexto das discussões acerca dos Conselhos Municipais de Educação compreendendo-os como órgãos colegiados de natureza representativa, cujas práticas de gestão podem consolidá-los como modelo hegemônico de democracia representativa, mas também podem implicar, a partir da criação de práticas de participação ativa, a adoção de um modelo contra-hegemônico de democracia: a participativa.

A segunda parte do livro, onde encontramos os debates sobre políticas públicas educacionais, sistemas de ensino e conselhos municipais, é iniciada com o texto de Márcia Alessandra de Souza Fernandes e Edson Pantaleão, intitulado “Processo histórico da constituição dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil”. Os autores procuram compreender esse movimento histórico na relação entre o instituído e o instituinte, no que tange à participação dos sujeitos na elaboração das políticas educacionais. O texto aborda o princípio constitucional da gestão democrática da educação sustentada na atual formatação que a educação nacional tem assumido. Para tanto, analisa como o Conselho Municipal de Educação (CME) se insere nesse movimento de participação, compreendendo sua fecundidade a partir da instituição do Sistema Municipal de Educação (SME).

Marcelo Lima e Nilcéa Elias Rodrigues Moreira apresentam reflexões sobre metodologia de gestão de sistema municipal de

ensino, na implantação de tecnologias para democratização da educação escolar. Discutem sobre as idas e vindas do processo de implantação de metodologias de gestão de sistema de ensino a partir de uma experiência municipal que tenta utilizar a tecnologia de sistemas informatizados para melhorar o acesso às informações educacionais bem como democratizar a distribuição de recursos às unidades escolares. Argumentam que mesmo as formas de gestão que aumentam a isonomia e a transparência da gestão podem estar sujeitas ao jogo dos interesses políticos, às descontinuidades administrativas, bem como às contingências financeiras quando demandam aumentos do investimento público na educação municipal.

A educação em tempo integral e suas implicações para as políticas municipais, é o tema trabalhado por Marlene de Fátima Cararo. O texto traça uma visão contemporânea sobre as concepções estruturantes e os caminhos percorridos pela *Educação Escolarizada em Tempo Integral (EETI)* no Brasil, e suas implicações para as políticas municipais, com base nas principais *intenções/tensões* que configuram esse tipo de oferta de educação. Assim, a autora problematiza o termo “*educação em tempo integral*”, cujos significados são múltiplos, sendo utilizado e adotado por diferentes concepções filosóficas, pedagógicas e políticas. Algumas delas até opostas entre si, constando como projeto político-ideológico de anarquistas, marxistas, liberais, dentre outros.

Debatendo sobre a educação infantil no contexto do Plano Nacional de Educação, Valdete Côco, Marcela Lemos Leal Reis, Maria Nilceia de Andrade Vieira, Renata Rocha Grola Lovatti e Valéria Menassa Zucolotto, finalizam a segunda parte do livro. As autoras analisam a agenda da Educação Infantil nas metas e estratégias definidas pelo PNE. Focalizam quatro temas que envolvem o acesso das crianças à Educação Infantil: a formação de professores, a valorização do trabalho docente nesse campo, a gestão institucional e os processos de avaliação. Tomam esses temas numa perspectiva de diálogo, buscando participar de uma cadeia dialógica sobre essa etapa da Educação Básica.

Na terceira parte do livro, que agrupa textos relativos à atuação e a formação continuada de conselheiros municipais de educação. Rayner Raulino e Silva, Mariangela Lima de Almeida e Edson Pantaleão, com o texto “A formação continuada de conselheiros municipais de educação e a utilização de ferramentas tecnológicas”, apresentam aspectos teóricos e práticos do Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação, cuja formação continuada foi desenvolvida no âmbito da Universidade Federal do Espírito Santo, entre os anos de 2013 a 2015. Os autores enfatizam a importância no uso das tecnologias da informação como ferramentas formativas para a promoção de conhecimentos aos conselheiros participantes do curso do Pró-Conselho. Destacam, entretanto, o desafio do uso das tecnologias da informação (TIC's) nos processos de formação continuada de profissionais da educação.

Em seguida, três artigos dedicam-se ao Conselho Municipal de Educação de Vitória-ES e sua atuação na gestão municipal. Elayne Lellis Porto e Alexandro Braga Vieira falam sobre as ações de colaboração entre o Conselho e a Secretaria Municipal de Educação, para a composição da política municipal de educação especial. Apresentam os movimentos constituídos para a elaboração da Política Municipal de Educação Especial de Vitória - ES. Destacando que o documento que delineia a política traz os princípios e as diretrizes que fundamentam a Educação Especial na rede municipal de ensino e expressa uma ação conjunta entre a Secretaria Municipal de Educação (SEME) e o Conselho Municipal de Educação de Vitória (COMEV) para a constituição da referida política.

Meiriane Linhaus de Sousa Barros e Mariangela Lima de Almeida destacam o papel do Conselho Municipal de Educação em Vitória/ES no que o confere como espaço democrático para definição de políticas públicas. A pesquisa, de cunho exploratório, analisa o olhar dos conselheiros a respeito do papel do Conselho junto a sociedade civil na elaboração de políticas públicas educacionais. As autoras constatarem que os conselheiros propõem ações democráticas

articulando da melhor maneira possível o diálogo entre sociedade, escola e Governo.

Também abordando o Conselho Municipal de Educação de Vitória-ES (COMEV), Ana Moscon de Assis Pimentel Teixeira, Célia Maria Vilela Tavares, Denise Pinheiro Quadros, Keila Bárbara Ribeiro da Silva, Marcia Sagrillo Smiderle e Zoraide Barboza de Souza, discutem sobre a atuação desse conselho no processo de eleição de diretores escolares, destacando questões relativas às possibilidades e aos desafios da participação de crianças matriculadas nas escolas municipais. O texto apresenta resultados de um estudo desenvolvido por uma Comissão Especial do Comev no ano de 2015. Investigaram a participação dos estudantes com 8 e 9 anos de idade no processo de Eleição para Diretores nas Unidades de Ensino da Rede Municipal de Vitória.

Os dois capítulos seguintes do livro são dedicados a problematização de dois projetos de integração construídos durante a realização do Curso de Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação. A reestruturação do Conselho Municipal de Educação de Domingos Martins-ES é a discussão feita por Eliana de Deus Sobrinho, Genilda Maria Coutinho Simon e Marciane Cosmo. Como participante do curso, as autoras tiveram a tarefa de elaborar um plano de trabalho que se configurasse em um projeto integrador focalizando a reestruturação do referido conselho. Assim, o texto relata as experiências vividas pelas autoras que, naquele momento, eram conselheiras municipais de educação. Já **Luciano Dutra Ferreira discute sobre as** contribuições do conselho municipal de educação no processo de gestão escolar no município de Iúna/ES. O projeto do Luciano teve o objetivo de elaborar orientações e procedimentos para a administração escolar daquele municípios.

Por fim, Wandreya Fernandes Ferret escreve sobre “Gestão do sistema municipal de ensino: contribuições do Conselho Municipal de Educação”. A autora aborda o processo histórico da constituição de Conselhos de Educação, destacando os desafios políticos na implementação desse órgão. Salienta que essa tarefa de constituição é enredada pelos problemas da Federação com as diversidades

regionais e políticas, onde encontramos extremas dificuldades sociais e econômicas. Faz referência aos desafios relativos à efetivação do Sistema Nacional de Educação. E, destaca a necessidade de estudos mais ampliados que englobem todos os Estados brasileiros, o desenvolvimento dos sistemas municipais de ensino, a articulação entre os entes federados, a participação dos conselhos municipais e da comunidade, bem como a investigação sobre os limites e possibilidades para a sua efetivação.

O conjunto de textos desta obra expressa a construção de um percurso formativo impulsionado pelo diálogo entre universidade, sistemas de ensino e conselhos municipais de educação. Desse modo, os conselhos municipais e seus sujeitos de atuação, são autores de um processo dinâmico e atual numa configuração social, política, histórica e educacional, que motivou a construção desta obra para compreensão e intervenção na realidade atual. Além disso, trata-se de reflexões teórico-práticas que contribuirão para outros e novos contextos formativos na área de Educação no Estado do Espírito Santo e no Brasil.

As produções reunidas neste livro intencionam socializar e provocar debates sobre questões relativas à área da Educação, destacando o compromisso público e político com a educação de crianças, adolescentes, jovens e adultos, bem como com a formação e as práticas pedagógicas de profissionais da educação, no âmbito da gestão democrática nos diferentes níveis e modalidades de ensino.

Com este livro temos a expectativa de contribuir para o debate sobre políticas públicas de educação. Assim, nosso convite a todos os leitores deste livro é instigar a busca e continuidade de produção de perguntas que favoreçam investigações e apontamento de possibilidades para que, no campo da educação, possamos cada vez mais ampliar nossos olhares, problematizações e compreensões acerca dos indícios, dos registros e dos processos e práticas de gestão democrática.

Referências

BORDIGNON, Genoíno. **Gestão da Educação no Município: Sistema, Conselho e Plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 de outubro de 1988. Brasília: Imprensa Oficial, 1988.

_____. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre as diretrizes Brasil e bases da educação nacional**. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de dezembro de 1996.

_____. Congresso Nacional. **Plano Nacional de Educação (2014-2024)** – Lei nº 13.005 de 25 Junho de 2014. Brasília: Diário Oficial da União, 26 de junho de 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **O princípio da Gestão Democrática na Educação**. In: Boletim 19. Salto para o futuro, out/2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. *Cadernos de Pesquisa*, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos sistemas municipais de ensino. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas: vol.26. n.93. p.1363-1390. set./dez, 2005.

PARTE I

DIREITO À EDUCAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

FUNDAMENTOS SÓCIO-HISTÓRICOS E POLÍTICOS DO PACTO FEDERATIVO E DIREITO À EDUCAÇÃO

Gilda Cardoso de Araujo¹

Introdução

O objetivo do presente texto é analisar os fundamentos e as origens da ideia de federação como forma de legitimação de poder e como forma de organização político-administrativa de partilha de soberania. Porém, embora necessária, essa análise não será suficiente para entender a relação entre federalismo e direito à educação se não for articulada à categoria da igualdade. Isso porque o direito à educação pressupõe certo potencial emancipador a partir da lógica da igualdade de oportunidades e de condições. Assim, importa compreender a potencialidade igualitária do direito à educação em contextos federativos, que são essencialmente articulados à lógica da desigualdade, buscando, nos fundamentos e na origem da ideia de federação, as concepções de (des)igualdade que se fizeram presentes.

Podemos considerar a ideia moderna de federalismo tributária das teorias do contrato social de Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, visto que a federação pode ser compreendida a partir da ideia de contrato, significando um pacto pelo qual várias unidades territoriais obrigam-se mutuamente de forma voluntária.

As teorias contratualistas identificam a formação do Estado e da sociedade civil a partir de uma convenção que fundaria a moralidade, as regras de convivência e, fundamentalmente, a legitimação do poder político mediante as leis. Portanto, as teorias contratualistas buscam explicar a ideia de comunidade política em

¹ Professora do Centro de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo na linha de pesquisa “História, sociedade, cultura e políticas educacionais”.

oposição ao estado de natureza. O ato voluntário de instituir um poder e leis para garantir a convivência em sociedade é que teria fundado uma comunidade política. Da mesma forma, o ato voluntário ou pacto de unidades territoriais autônomas formarem uma só comunidade nacional funda a ideia de federação. Todavia, a palavra “contrato” ou “pacto” designa diferentes concepções ou níveis de acordo.

É preciso ressaltar que as explicações contratualistas sobre a instituição da comunidade política e do poder do Estado não estão, absolutamente, assentadas em fatos, ou seja, na história. Trata-se, na verdade, de um arcabouço teórico hipotético cujas finalidades podem ser resumidas a encontrar racionalmente os fundamentos do poder político, do poder do homem sobre o homem (BOBBIO, 2000).

Embora não estejam assentadas na história, as ideias contratualistas não podem ser desvinculadas do contexto histórico específico que as gerou. Nesse sentido, de uma forma bastante simplificada, podemos afirmar que o Estado Absolutista teve seu fundamento em Hobbes e a oposição ao absolutismo teve seus fundamentos em Locke e Rousseau, por exemplo.

No que se refere ao contrato federativo, foram os Estados Unidos da América que constituíram o modelo clássico. Com a vitória na guerra de independência, foi criada uma confederação de estados livres e independentes. Porém, logo começaram a se manifestar os problemas relativos à necessidade de certa força do poder central que permitisse estabelecer a lei e a ordem, que regulasse o comércio, as dívidas e as negociações externas do país, uma vez que a política americana era caracterizada pela concentração do poder nas mãos dos Estados confederados e, internamente, nos legislativos estaduais. Isso colocava dois grandes impasses para a política nacional e para o republicanismo: a existência de poderes periféricos e o descompromisso com a separação entre os três poderes, muito similar ao estado de desorganização, de absoluta liberdade e de vulnerabilidade descrito pelos teóricos clássicos do contratualismo.

Daí uma solução conciliatória, pactuada, estabelecida em convenção entre os entes confederados que, do ponto de vista da organização político-administrativa, mantinha a autonomia (e não mais a soberania) das unidades territoriais, ao mesmo tempo em que assegurava a unidade nacional: a federação. É evidente a presença da ideia de troca da independência absoluta pela segurança da convenção, do contrato, nos moldes clássicos.

No Brasil, a ideia de federação estava presente desde a Independência, em 1822, mas só foi consolidada com a instituição do regime republicano em 1891. Contudo, o contexto histórico específico do país contribuiu para que o modelo clássico de federalismo não fosse aplicado, visto que a federação não surgiu da associação de unidades político-territoriais anteriormente separadas, como foi o caso do federalismo norte-americano, de tipificação centrífuga. Apesar disso, ao menos do ponto de vista formal, o Brasil desde 1891 nunca deixou de ser organizado sob a forma federativa, integrando atualmente as 23 federações² existentes no mundo. A Constituição Federal de 1988 não só reafirmou a federação brasileira, como inovou com a incorporação do município como ente federado.

Embora seja relevante analisar a questão do federalismo no Brasil, a proposta deste texto é discutir sobre a teoria do contrato, a origem da ideia de federação e a sua relação com a concepção de (des) igualdade. A proposta é discutir as ideias de contrato social e de pacto federativo, buscando suscitar questões sobre as possibilidades de políticas públicas igualitárias na oferta de serviços educacionais em contextos federativos.

² De 193 países, 23 adotam o federalismo, sendo que seus cidadãos representam cerca de 40% da população do mundo. São os seguintes os países federalistas: Estados Unidos, Canadá, Austrália, Áustria, Suíça, Alemanha, Argentina, Brasil, México, Venezuela, Rússia, Índia, Nigéria, Paquistão, Malásia, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Comores, Etiópia, Micronésia, São Cristóvão e Névis, África do Sul e União dos Emirados Árabes (Fonte: Handbook of Federal Countries: 2002, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2002. Disponível em: www.forumoffederations.org/. Acesso em 30 de julho de 2015).

Consideramos relevante analisar os fundamentos do federalismo mediante as teorias contratualistas, elegendo como categoria de análise a questão da (des)igualdade. Essa categoria parece constituir o ponto de interseção entre a organização federativa e a oferta de serviços educacionais pelo poder público. O apelo aos fundamentos do federalismo e, conseqüentemente, às teorias contratualistas tem por objetivo situar as potencialidades políticas e filosóficas do federalismo enquanto forma de organização do poder político e as suas relações com a ideia de justiça social e da igualdade como “medida” dessa justiça.

Apesar de os teóricos clássicos do contratualismo demonstrarem preocupação com os fundamentos racionais do poder do Estado e não com os fundamentos de uma sociedade justa, o princípio da igualdade esteve presente em suas obras desde uma perspectiva de “[...] igualdade de todos não em tudo (ou quase tudo), mas somente em algo, um algo constituído, habitualmente pelos chamados direitos fundamentais, ou naturais [...]” (BOBBIO, 1996, p. 40). Dessa forma, descrevem, tanto no chamado “estado da natureza” quanto no “estado civil”, as gradações das “medidas” de igualdade, passando da ideia de subordinação em Hobbes, para a ideia de liberdade individual de Locke, chegando à ideia mais próxima do igualitarismo moderno, com o pressuposto da comunidade política de Rousseau. No presente texto, relacionaremos essas gradações com os princípios fundadores do federalismo norte-americano.³

Enfim, a proposta é enfocar as bases conceituais e históricas (os fundamentos) do federalismo a partir do contratualismo e da análise do princípio da igualdade, com a finalidade de compreender as possibilidades e os limites políticos e filosóficos da ideia de direito à

³ Recentemente, houve uma renovação das teorias contratualistas clássicas, denominada “neocontratualismo”, cujo expoente é a obra “Uma teoria da justiça” de John Rawls (2002). O “neocontratualismo” propõe, a partir das bases contratuais clássicas, um modelo de sociedade justa, por intermédio do debate sobre a medida de igualdade social negligenciada ou pouco aprofundada (no caso de Rousseau), por força do contexto histórico, pelos contratualistas clássicos.

educação em contextos cuja organização político-administrativa se caracteriza pela divisão territorial de poder.

Hobbes e a guerra de todos contra todos

Para Hobbes (2002) no estado da natureza os homens são “tão” iguais nos seus desejos, aspirações e na necessidade de obtenção de vantagens particulares que este estado é caracterizado pela desconfiança recíproca, o que gera a “guerra de todos contra todos”. Com isso, indicava, no estado da natureza, a impossibilidade da ideia de sociedade pelo risco iminente de morte violenta, bem como a impossibilidade de progresso técnico e produtivo. Dessa forma, rompia com a tradição aristotélica do “homem como animal político”, descrevendo as tensões inerentes do convívio em comunidade e desmistificando a ideia que o homem é sociável por natureza (RIBEIRO, 1993).

No estado de guerra de todos contra todos, em que cada homem é governado por seus instintos, todos os homens têm direito (liberdade) sobre todas as coisas e isso gera instabilidade e insegurança. A racionalidade - atributo humano- faz com que os homens busquem a paz, o que resultará no contrato (HOBBS, 2002).

Assim, mediante um ato voluntário e, portanto, racional de transferência ou renúncia do direito (liberdade), o homem obtém segurança, passando do estado da natureza para o estado civil, que caracteriza a vida em sociedade. O pacto pressupõe igualdade, visto que, apesar da natureza ter feito os homens desiguais, somente em condição igual de ameaça e vulnerabilidade os homens aceitam estabelecer o contrato. Quando estabelecido, o pacto exige equidade na distribuição das coisas. Contudo, o reconhecimento da igualdade após a instituição do pacto não significa a igualdade de liberdade própria do estado da natureza. O pacto ou contrato social é um artifício que institui um poder comum, o Estado, que, para manter o respeito entre os homens e dirigir o bem comum, se utiliza da força. Diante desse poderoso Leviatã, a igualdade estabelecida é relativa à obediência ao soberano, ou seja, àquele que representa todas as

vontades, todas as pessoas, todos os súditos que concordaram entre si, por vontade própria, em submeter-se a um homem ou assembleia de homens em troca de segurança, ordem e proteção. Nesse sentido, pode-se afirmar que, em Hobbes, o que é levado em consideração não é a liberdade individual, aliás, considerada o motivo da anarquia do estado da natureza, mas sim a liberdade de Estado.

Para Santos (2001, p. 133), Hobbes expressa o “[...] arquétipo do teorizador do princípio moderno do Estado”, tendo em vista a renúncia da liberdade e da igualdade do estado da natureza e a criação de uma sociedade civil baseada na soberania absoluta do Estado. O protagonismo da comunidade no contrato social de Hobbes encerra-se no próprio ato de estabelecimento, pois, a partir de então, o objetivo de segurança vai ensejar absoluta subordinação ao soberano, deus mortal, mas pouco distinto do Deus imortal cristão, posto que a tudo controla.

Locke e o princípio da liberdade

John Locke se inscreve na tradição contratualista, porém sua obra “Segundo Tratado sobre o Governo Civil” se propõe a oferecer respostas aos argumentos absolutistas de Hobbes, a partir da análise da origem, dos limites e dos fins do governo civil.

A primeira dessas respostas diz respeito ao estado de natureza que não se configura de forma anárquica e ameaçadora como em Hobbes. De forma diferente, Locke admite homens livres e iguais no estado de natureza, mas esse estado de liberdade e de igualdade não significaria necessariamente a guerra de todos contra todos. A distinção essencial entre o estado de natureza e a sociedade civil consistiria na questão da inexistência de um árbitro comum com autoridade para dirimir os conflitos na comunidade de homens livres. O estado de natureza seria, portanto, uma situação de igualdade na liberdade e de liberdade na igualdade (LOCKE, 2001).

Embora Locke descarte a anarquia e a violência no estado de natureza, não ignora as limitações da natureza humana e, portanto, não ignora que um homem possa violar o direito à liberdade de

outro. Esta violação exige reparação e é por isso que “Deus” instituiu o governo a fim de impedir a violência e a imparcialidade dos homens, pois não seria adequado que os homens julgassem em causa própria.

Em Locke (2001), ao contrário de Hobbes, a fonte do poder legítimo não é a força ou a tradição, mas o pacto ou contrato social pela via do consentimento. Contudo, novamente em oposição à Hobbes, o consentimento não se encerra no ato do estabelecimento do pacto, mas deve permanecer como dinâmica interna inegociável no estado civil, mediante a regra da maioria.

O contrato social para Locke consistiria na transição do estado de natureza para a sociedade política ou civil, em que o governo atuará como árbitro na garantia dos direitos preexistentes no estado da natureza: a vida, a propriedade e a liberdade. Não há um pacto de subordinação, visto que os homens têm poder soberano e o concede em confiança aos governantes, havendo, assim, o direito à resistência caso o governante rompa com esse pacto de confiança.

É somente a igualdade de ser livre para dispor e ordenar sobre sua própria pessoa e sobre seus bens que o Estado deve garantir mediante as leis. Portanto, sua finalidade não deve ser abolir ou conter, mas sim preservar e ampliar a liberdade dos homens no estado civil.

É justamente por isso que Santos (2001) identifica na obra de Locke uma das formulações fundadoras do princípio do mercado e o acirramento da tensão moderna entre “[...]a universalidade das leis civis fundadas no consentimento[...]” (SANTOS, 2001, p. 136) e “[...] a legitimidade de uma ordem social perturbada por tremendas desigualdades sociais e conflitos de classes” (Ibidem, p.11) ou, traduzindo, na tensão moderna entre a liberdade do mercado e a necessidade de tornar a ordem social mais equânime.

Rousseau e a origem da desigualdade

Rousseau, diferentemente, de Hobbes e de Locke, possui uma concepção bem mais generosa e menos ameaçadora do estado da

natureza, pois situa neste estado uma bondade original corrompida posteriormente pela evolução social. A partir dessa concepção, o autor afirma que existe uma igualdade original inscrita no homem no estado de natureza e que a desigualdade é um artifício, sendo produzida progressivamente por causas sociais (ROUSSEAU, 1973).

Ao contrário de Hobbes, Rousseau (1973) afirma que não é porque o homem no estado de natureza não tenha nenhuma ideia da bondade que ele seja necessariamente mau e não é porque o homem tenha instinto de preservação que ele seja necessariamente egoísta a ponto de só satisfazer as suas paixões.

O autor situa no estado de natureza uma igualdade fundada no instinto de preservação, no sentimento de piedade e no amoralismo dos homens. Necessariamente não vê, na passagem do estado da natureza para o civil, sinal de progresso, mas sim a ampliação das desigualdades entre os homens que decorrem da vida em sociedade, dos hábitos e da educação. Assim, as desigualdades insignificantes do estado de natureza são ampliadas pela vida em sociedade que potencializa os desejos e as necessidades dos homens, tornando-os racionais e favorecendo, então, sua educação. Esta, por sua vez, é um dos fatores que amplia as diferenciações sociais e a desigualdade original do estado de natureza (ROUSSEAU, 1973).

Dessa forma, Rousseau (1973) conclui que a desigualdade seria praticamente inexistente no estado da natureza e que se desenvolveu mediante os progressos da razão, se tornando legítima pela instituição da propriedade e das leis. Ao contrário de Locke, a dimensão da liberdade em Rousseau é essencialmente humanista, porquanto considerada um bem inalienável, mesmo por força do contrato social. Sua renúncia, portanto, significa renúncia à própria vida.

Para Rousseau (2002) não é a força que produz direito, como pressupunha Hobbes, mas sim a convenção que seria a base de todo poder legítimo. Esse tipo de contrato é que, segundo o autor, tem a possibilidade de restituir a igualdade existente no estado de natureza para o estado civil. O pacto social de Rousseau (2002) descarta uma concepção individualista, tal qual a de Locke, na medida em que enfatiza não a pessoa particular de cada contratante,

mas o corpo moral e coletivo que produz este ato de associação. Outro ponto de distinção é que, enquanto em Hobbes a igualdade no estado civil consistia na obediência e em Locke na igualdade de liberdade, em Rousseau a igualdade é política e também social, pois o contrato repõe a igualdade em novos termos: o homem perde a liberdade natural, mas ganha a liberdade civil limitada tão somente pela vontade geral. Portanto, o contrato social de Rousseau (2002) é fundamentalmente um contrato baseado na igualdade política.

Os distintos significados de contrato social.

Santos (2001) reconhece que Rousseau ultrapassa as ideias dos contratualistas que foram seus contemporâneos, uma vez que para o autor da obra “Do contrato social”, não basta apenas fundamentar uma ordem social na liberdade, mas, sobretudo, maximizar o exercício dessa liberdade. Dessa forma, uma relação contratual cujo pressuposto fosse a perda da liberdade, como na concepção hobbesiana, era, para Rousseau, inconcebível. Outro ponto de distinção entre Rousseau e o contratualismo que o antecedeu é que, se tanto para Hobbes quanto para Locke, a desigualdade é legítima, para Rousseau a liberdade não pode justificar a desigualdade, tendo o Estado a obrigação de intervir para garantir tanto a liberdade quanto a igualdade perante as leis.

O pensamento dos contratualistas clássicos integra um vasto projeto de racionalização da vida social, calcado em três princípios que se inter-relacionam: o princípio do Estado, o princípio do mercado e o princípio da comunidade. Porém há gradações nesses princípios na filosofia política dos contratualistas clássicos. Da mesma forma que os dois grandes contratualistas da modernidade, Hobbes e Locke, também Rousseau inclui esses três princípios na sua análise e tenta encontrar uma relação dinâmica entre eles. Mas se Hobbes privilegia o princípio do Estado, e Locke o princípio do mercado, Rousseau enfatiza o princípio da comunidade, no sentido de uma comunidade integral que não signifique a soberania do Estado. Disso

resulta que, no pensamento de Rousseau, a vontade geral prevaleça e seja a origem da autoridade de Estado (SANTOS, 2001).

É justamente esse princípio da comunidade assente na vontade geral enfatizado por Rousseau que trará para a teoria contratualista a ideia de um Estado que equilibre liberdade e igualdade. Assim, Rousseau supera a parcialidade do Estado absoluto de Hobbes e o Estado liberal e desigual de Locke.

Ocorre que as origens do contrato federativo norte-americano não estão assentadas na ideia de liberdade e igualdade nos termos do contrato social de Rousseau, tendo em vista que, como veremos em seguida, o federalismo nos EUA surgiu muito mais em decorrência da necessidade de refrear as tendências descentralizadoras e igualitárias, no que diz respeito à participação política do homem comum. O contratualismo que fundamenta a federação norte-americana é aquele associado à ideia de igualdade na obediência e de igualdade na liberdade enfatizados respectivamente por Hobbes e Locke.

Sendo assim, a característica básica desse primitivo modelo de organização político-administrativa é a diversidade associada à unidade, numa relação dinâmica de complementaridade que necessariamente não contempla, nem a igualdade política, propugnada por Rousseau, nem a igualdade de oportunidades e a igualdade de condições inerentes à ideia de direitos sociais, principalmente do direito à educação.

O contrato federativo e a questão da igualdade: EUA

A partir dos pressupostos do contratualismo clássico, os Estados Unidos da América foram os pioneiros na instituição do modelo de federalismo erigido como pacto, não de cidadãos considerados individualmente, mas de cidadãos enquanto coletividades político-territoriais.

O pressuposto do governo dos Estados Unidos, após a independência, era de que só seria possível concretizar o princípio da liberdade em unidades territoriais pequenas. Assim, a primeira

Constituição americana declarava que cada estado deveria conservar a sua “soberania, liberdade e independência”, integrando uma confederação de estados autônomos, sem a chancela de um governo nacional. Contudo, essa confederação carecia de unidade cultural, política, militar, econômica e religiosa, de maneira que havia um grande vácuo quanto a um poder central que conferisse autoridade e integração ao povo das antigas colônias (ARAUJO, 2013).

Gargarella (2002) destaca que o período pós-independência se caracterizou pela ameaça de anarquia e de tirania, tanto pela ausência de um poder central, quanto pela ausência de garantias legais contra os interesses parciais de qualquer grupo político que ocupasse as funções públicas estaduais. Esse risco entre um desfecho anárquico ou tirânico decorreu, segundo o autor, das disputas entre as maiorias devedoras e as minorias credoras a partir do fim da Guerra de Independência, quando os comerciantes britânicos começaram a negar novos créditos aos comerciantes norte-americanos que não haviam quitado dívidas anteriores. Esses, por sua vez, passaram a pressionar seus devedores, os pequenos proprietários rurais, que passaram a se sentir frustrados em seus objetivos de progresso econômico, ainda mais por terem contribuído, muitas vezes, com seus próprios bens para a Guerra de Independência. Os comerciantes norte-americanos pressionavam os pequenos proprietários para que pagassem suas dívidas mediante apelações judiciais que impunham prisão aos que não quitavam seus débitos.

Conflitos decorrentes desse contexto tiveram grande ressonância na política dos estados, visto que os pequenos proprietários endividados passaram a pressionar os legislativos estaduais e estes começaram a aprovar medidas para aliviar a situação dos devedores, principalmente pela autorização de emissão de papel-moeda (GARGARELLA, 2002).

A questão sobre o alcance do Poder Legislativo e a relação entre representantes e representados se configurou como um dos principais temas do debate político após a independência. Nesse período, o emblema era a liberdade diante dos poderes, favorecendo a ampliação da participação mais direta do homem comum na vida

pública, o que, por sua vez, expressou um igualitarismo político em que 70 a 90% dos homens adultos podiam votar ou serem votados (KRAMNICK, 1993). Esse foi o contexto mais geral que deflagrou, na década de 1780, os debates em torno da necessidade não de uma simples revisão, mas de uma reformulação completa do texto constitucional. Assim, entre 1787 e 1789, os representantes dos 13 estados iniciaram a discussão sobre a definição uma organização político-administrativa que reforçasse o poder nacional, sem, contudo, enfraquecer o poder dos estados. Teve início, assim, o federalismo nos moldes que conhecemos modernamente.

Nos moldes hobbesianos, os artigos federalistas⁴ levavam em consideração a perversidade inerente à natureza humana e a necessidade de instituições integradoras o suficiente para neutralizar os efeitos deletérios das ações movidas pelas paixões e

⁴ A partir de uma disputa comercial entre dois estados em 1786, James Madison, considerado o ideólogo da convenção de estados e da Constituição norte-americana, deflagrou o processo de reformulação, solicitando que o legislativo do seu estado (Virgínia) convocasse a reunião de todos os estados para debater questões comerciais. Nessa reunião, em conjunto com Alexander Hamilton, representante de Nova York, saiu a recomendação de que os 13 estados formassem outra convenção com poderes para debater os problemas políticos, financeiros e comerciais do país, decorrentes do vácuo de poder no centro (KRAMNICK, 1993). Os debates na convenção foram secretos. Contudo, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay levaram a termo um esforço conjunto de divulgação jornalística para persuadir os votantes das convenções estaduais a aprovar o texto elaborado na Convenção da Filadélfia. Essa divulgação jornalística constitui uma série de 85 artigos chamados “Artigos Federalistas”, numerados segundo a ordem de publicação. Uma observação interessante é que a adjetivação federalista representa, em princípio, a defesa da autonomia das unidades políticas subnacionais. Contudo, no caso dos três políticos e articulistas da Convenção de Filadélfia, significava, ao contrário, a defesa da constituição de governo nacional forte, visto que acreditavam ser a preponderância política dos legislativos estaduais tão ou mais pernicioso do que o despotismo monárquico (Kramnick, 1993). Ao lado dos debates secretos e da divulgação jornalística, a ressignificação do termo “federalista” consistiu em mais uma estratégia utilizada pelos defensores da nova ordem constitucional, visto que ficaria difícil assumir a defesa da preponderância de um Estado uno e forte logo após a independência, momento em que o princípio da liberdade contra a autoridade estatal era ainda muito presente.

limitações humanas, instituições estas sob a égide de um governo nacional minimamente centralizado e sob o controle de homens dotados de talentos, habilidades e qualificações.

Para os autores dos artigos federalistas, não havia entre os homens tendência ao bem comum, visto que as diferentes aptidões humanas conduziram à impossibilidade de convergência de interesses tanto religiosos, quanto políticos ou culturais. Essas mesmas diferenças é que dividiam os homens em diferentes facções, partidos e opiniões, bem como os tornaram pouco aptos para cooperar, sendo, então, necessária a existência de regulação destes distintos interesses por um governo nacional (HAMILTON et al., 1993).

Além da identificação com os argumentos de Hobbes sobre a perversidade da natureza humana, o autor do “Leviatã” também inspirava a defesa da necessidade de um governo nacional e de sua fundação a partir da ideia de um contrato social. Os federalistas assumiam a premissa de que o povo deveria ceder alguns direitos ou liberdades naturais, a fim de favorecer a existência de poderes indispensáveis ao governo.

Para os autores, a democracia era instável e absolutamente vulnerável aos malefícios da facção, visto que supunha igualar direitos políticos, bem como opiniões e paixões, o que tornava as democracias sempre sujeitas às turbulências e lutas entre os distintos interesses. Dessa forma, os autores, se afastando da definição de Montesquieu que considerava a democracia um tipo de governo republicano,⁵ opunham republicanismo e democracia, caracterizando o primeiro como regime de representação e o segundo como regime de participação direta (HAMILTON et al., 1993).

Todo o debate em torno da reformulação do texto constitucional e da ratificação do texto elaborado na Filadélfia pelas convenções estaduais estava centrado na oposição entre a democracia direta

⁵ “Quando, na república, o povo em conjunto possui o poder soberano, trata-se de uma **Democracia**. Quando o poder soberano está nas mãos de uma parte do povo, chama-se **Aristocracia**” (MONTESQUIEU, 2002, p.20) (grifos do autor).

advogada pelos antifederalistas e o republicanismo de base representativa vislumbrado pelos federalistas. Nesse sentido, pode-se afirmar que o federalismo norte-americano surge para contrabalançar o poder local e diminuir a força do igualitarismo político.

O grande embate era em relação à autoridade e à liberdade tanto do governo central como dos governos locais. As questões colocadas para aquele contexto de mudança política e institucional eram: as autoridades locais estariam subordinadas à autoridade suprema da União? Ou as autoridades locais seriam independentes desta supremacia? Os federalistas advogavam uma solução conciliatória em que as autoridades locais constituiriam porções distintas e independentes de soberania, sendo que o governo não teria um caráter nacional, visto que a abrangência da sua atuação seria apenas àquelas relativas ao especificado constitucionalmente, deixando aos estados uma soberania residual e universal sobre todos os demais aspectos não especificados no texto constitucional.

A organização política e institucional prescrita no texto aprovado pelos treze (13) estados norte-americanos, que consolidou os princípios republicanos e federalistas, pode ser assim descrita: 1) sistema de governo presidencialista com eleição indireta mediante colégio eleitoral especificamente designado pela população dos estados, inclusive como mecanismo de filtragem para as escolhas apaixonadas e pouco apropriadas do povo e para a consolidação do governo dos bons;⁶ 2) bicameralismo com uma câmara de representantes eleitos, em número proporcional, pela população dos

⁶ Esse processo de eleição proporciona a certeza moral de que o cargo de presidente raramente será alcançado por um homem não dotado, em grau eminente, das qualificações necessárias. O talento para a intriga rasteira e as artes mesquinhas da popularidade podem ser suficientes para elevar um homem às dignidades supremas de um único Estado; mas outros talentos e um tipo diferente de mérito serão necessários para torná-lo um candidato vitorioso ao eminente cargo de presidente dos Estados Unidos. Não será exagero dizer que haverá uma probabilidade constante de ver o lugar preenchido por personalidades preeminentes por sua capacidade e virtude (HAMILTON, 1993, p.433) (Federalista nº 68).

estados e um senado que representa igualmente os interesses dos estados; 3) garantia de existência de legislativos, executivos e judiciários autônomos nos entes federados, bem como de poder político originário próprio, com leis específicas do âmbito estadual; 4) poder judiciário com dupla hierarquia de jurisdição: federal e estadual, sendo a Suprema Corte o poder autônomo e independente capaz de interpretar as leis segundo o espírito da constituição.

Trata-se de um federalismo de base dual com soberanias e responsabilidades compartilhadas entre o poder central e os poderes locais. Contudo, em nenhuma passagem dos 85 artigos federalistas há menção aos serviços educacionais e à maneira como as responsabilidades seriam compartilhadas quanto a este serviço.

Duas hipóteses podem ser evocadas para esta ausência nos debates travados em torno da proposta do novo texto constitucional: a primeira delas diz respeito ao fato de a ênfase dos federalistas não ser absolutamente a defesa ou a preocupação com igualitarismo social. Ao contrário, o que pretendiam era definir uma base legítima para centralização política, estabelecendo mecanismos de diferenciação em que fosse diminuída a força do igualitarismo político e do poder local em prol de um governo com certa unidade que permitisse garantir segurança e ordem.

A segunda hipótese é que, de uma maneira geral, os costumes difundiam certo igualitarismo no que diz respeito ao nível de instrução da população, visto que os colonos creditavam à educação um valor importante para a formação moral-religiosa e para a vida em sociedade. Aléxis de Tocqueville (2001), ao descrever o estado social democrático na América do Norte e suas correspondentes instituições, enfatizava que a igualdade, caracterizada como aspecto essencial da democracia, não decorre em absoluto do desejo de uniformizar as fortunas ou homogeneizar as condições econômicas da população. O princípio da igualdade na América do Norte, segundo Tocqueville (2001), estava assentado na uniformização dos níveis de instrução, com a oferta de uma educação mínima para todos.

Se as condições geográficas favoreceram a igualdade das fortunas, a religião favoreceu o que Tocqueville denominava igualdade de inteligências, visto que “[...] na América, é a religião que leva às luzes; é a observância das leis divinas que conduz o homem à liberdade” (TOCQUEVILLE, 2001, p. 50). Para o autor, a religião foi fator preponderante para a constituição da sociedade americana, fundamentalmente no que se refere à educação pública. Tocqueville identifica nos americanos uma instrução apenas mediana em que a instrução primária está ao alcance de todos e a instrução superior está muito distante da maioria.

Quaisquer que sejam as motivações para a ausência da distribuição de competências quanto à oferta de instrução pública pelos entes federados no modelo original de federalismo dos EUA, a introdução dos direitos sociais no século XX vai (re) definir o problema da “medida” de igualdade em novas bases, para além dos aspectos civis e políticos ligados ao direito de propriedade de participação no poder. Nesse sentido, novos modelos de relações intergovernamentais serão concebidos como forma de responder ao dilema entre uma organização político-administrativa pautada na autonomia e na desigualdade fiscal das unidades subnacionais e as crescentes demandas de igualdade social.

À guisa de conclusão

No debate sobre o federalismo e sua relação com o direito à educação, há mais pontos de interrogação do que pontos finais. Uma grande tensão, do ponto de vista dos fundamentos, é que, enquanto o federalismo parte do princípio da legitimidade do poder levando em conta as especificidades e, portanto, as desigualdades entre as unidades subnacionais, o projeto de assegurar o direito à educação ao cidadão tem um caráter eminentemente nacional e igualitário, levando em conta o projeto de “civilização” e portanto, projeto de homem e de sociedade inerente a esse direito social (MARSHALL, 1967).

O direito à educação como um dos mais relevantes direitos sociais de cidadania, por essa razão, não deveria sofrer as limitações das desigualdades ordem político-territorial, jurídica, tributária ou financeira próprias de contextos federativos. Isso implica em afirmar que as três dimensões do direito à educação (acesso, permanência e qualidade) deveriam ser asseguradas em condições equânimes em todo território nacional.

Colocando a questão nos termos discutidos neste artigo, enquanto o fundamento do federalismo, traduzido na discussão de “Os Artigos Federalistas”, enfatiza o equilíbrio entre a igualdade na obediência de Hobbes e a igualdade na liberdade de Locke, os direitos sociais e, especificamente, o direito à educação requerem pressupostos mais próximos à igualdade política e social de Rousseau.

Sendo assim, como assegurar o direito à educação a partir do princípio de igualdade de oportunidades e de condições, portanto como projeto nacional, em contextos cuja organização político-administrativa seja pautada pelo princípio da autonomia das coletividades político-territoriais e, portanto, pela admissão da desigualdade entre elas?

Essa tensão entre o direito à autonomia das unidades subnacionais e projetos nacionais, como podem ser caracterizadas todas as políticas sociais (inclusive a educacional) que enfatizam a dimensão igualitária, parece ter contribuído para muitas flexibilizações conceituais do federalismo concebido originalmente nos EUA a partir do modelo dual.

Assim, posteriormente, dois outros modelos de relações intergovernamentais (modo de distribuição de recursos e de competências entre os entes federados) foram concebidos para tentar o equilíbrio entre a autonomia das unidades subnacionais e a igualdade política e social: o federalismo centralizado, em que as unidades subnacionais são agentes administrativos do governo central e o federalismo cooperativo, em que os entes federados e o governo nacional têm ação conjunta e capacidade de autogoverno.

Contudo, esse equilíbrio é sempre frágil, na medida em que as dinâmicas sociais e de governo recolocam sempre a difícil e inacabada questão da distribuição de competências e recursos como dilema das federações.

Além disso, se estabelecer a “medida” da igualdade não é tarefa fácil para países unitários, torna-se muito mais complicado para países federativos, visto que a igualdade é sempre uma abstração, um artifício. Contudo, a desigualdade só pode ser medida por referência a uma igualdade, ainda que abstrata e artificial. Se, num primeiro momento, a teoria contratualista situa a medida da igualdade na propriedade, fundando a igualdade civil, as demandas de bem-estar social próprias do século XX vão exigir novas e sempre atualizadas “medidas” de igualdade na direção do Estado, sendo a forma de organização deste fundamental na construção, sempre inacabada, desses parâmetros. Daí a importância das pesquisas que aprofundem as relações entre o federalismo e as políticas educacionais.

Todas essas considerações indicam o caráter emblemático do federalismo no Brasil: país em desenvolvimento, com grandes desigualdades sociais, regionais e de renda e com dimensões continentais. A desmontagem progressiva do debate em torno da igualdade política e social, mediante a ênfase nas identidades e autonomias locais e nos processos de descentralização, sem que, ao longo da história, fossem construídas referências mais universalizantes (mas não uniformes), coloca a questão dos direitos sociais e do direito à educação como um vasto campo de discussão teórica e política a ser desbravado, sobretudo no atual contexto de debate e disputa em torno da definição de um modelo de Sistema Nacional de Educação (exigência do Plano Nacional de Educação – 2014) que demandará a necessidade de construir níveis de pactuação muito complexos, se levarmos em conta a característica marcadamente predatória da federação brasileira.

Referências

- ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Políticas educacionais e estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil.** Curitiba: Appris, 2013.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** 7.ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- _____. **Igualdade e liberdade.** Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.
- GARGARELLA, Roberto. En nombre de la Constitución: el legado federalista dos siglos después. In: BORÓN, Atilio (Org.). **La filosofía política moderna: de Hobbes a Marx.** Buenos Aires: CLACSO, 2002. (CD ROM CLACSO: publicaciones 2001-2002).
- HAMILTON, Alexander; MADISON; James, JAY, John. **Os Artigos Federalistas.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- KRAMNICK, Isaac. Apresentação. In: **Os Artigos Federalistas.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p.9-11.
- KRISCHKE, Paulo J. (Org.). **O contrato social ontem e hoje.** São Paulo: Cortez, 1993.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil.** 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis.** 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política.** São Paulo: Ática, 1993.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Coleção "Os Pensadores").
- _____. **Do contrato social.** São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Coleção "Os Pensadores").

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2001.

TOCQUEVILLE, Aléxis. **A democracia na América**: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 2000. (Livro 1).

VÁRNAGY, Tomás. El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo. In: BORÓN, Atílio (Org.). **La filosofía política moderna**: de Hobbes a Marx. Buenos Aires: CLACSO, 2002. (CD ROM CLACSO: publicaciones 2001-2002).

O DIREITO À EDUCAÇÃO E O CUSTO ALUNO-QUALIDADE INICIAL COMO PROPOSTA DE JUSTIÇA FEDERATIVA UM PRIMEIRO PASSO RUMO À EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE NO BRASIL

Daniel Tojeira Cara¹
Sumika Soares de Freitas²

Um pouco de história: o federalismo como modelo de organização do Estado

Antes de discorrer sobre o federalismo brasileiro e seus impactos na educação, é preciso caracterizar o modelo federativo como sistema de organização política.

Como modelo de arranjo e gestão do Estado Nacional, o federalismo emergiu nos Estados Unidos da América (EUA). Grosso modo, ele foi estabelecido pela necessidade de substituir a débil Confederação das 13 ex-colônias britânicas, emergida no Congresso Continental de 1777, pela Federação Estadunidense, aprovada em

¹ Doutorando em Educação na linha Educação, Estado e Sociedade (Universidade de São Paulo-USP), Orientando do Prof. Dr. Vitor Henrique Paro, Mestre em ciência política (Universidade de São Paulo – USP), membro no Grupo de Pesquisa Educação e Federalismo (Universidade Federal do Espírito Santo) e Grupo de Estudos e Pesquisa em Administração Escolar (Gepae) (Universidade de São Paulo – USP), coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, membro titular do Fórum Nacional de Educação (FNE) e colunista do canal Educação do portal UOL.

² Doutoranda em Educação na linha Diversidade e Práticas Educacionais Inclusivas (Universidade Federal do Espírito Santo-UFES). Orientanda da Profa. Dra. Sonia Lopes Victor, Mestre em Educação, membro no Grupo de Pesquisa Educação e Federalismo e Grupo de Pesquisa, Infância, Cultura e Subjetividade (Grupicis-UFES), Professora de Ensino Superior (Faculdade Brasileira-FABRA). Professora de Educação Básica (Prefeitura Municipal de Vitória-PMV), membro do Comitê Diretivo do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil-(MIEIB) e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação-(CNDE), membro suplente do Fórum Nacional de Educação (FNE).

1787, na Convenção Constitucional de Filadélfia, mas ratificada apenas em 1788.

Basicamente, a primeira e única Constituição dos EUA exprime uma tentativa de equilíbrio entre a visão autonomista e a posição federalista, que acabou saindo-se preponderante e, claramente, vitoriosa.

A corrente derrotada defendia grande autonomia política para os estados que compunham originalmente a Confederação, enquanto os federalistas acreditavam na necessidade de um poder central mais forte, capaz de estabelecer um governo efetivo e único, garantidor da defesa nacional e das responsabilidades governamentais, além da promoção e da preservação das liberdades civis.

Os esforços para a ratificação da Constituição Federal Estadunidense estimularam a organização de um dos mais importantes clássicos da Ciência Política: *O federalista*, redigido por Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1829). Originalmente, a obra foi publicada em uma série de ensaios divulgados na imprensa de Nova Iorque em 1788, ganhando a atenção de toda a opinião pública do país.

Mesmo diante das explícitas tensões e divergências entre seus autores, o conjunto de 85 artigos de *O federalista* conseguiu cumprir seu objetivo primordial: atacar de modo convincente a fraqueza do governo central instituído pelos Artigos da Confederação, estabelecida em 1777. Em termos de desafio intelectual, o programa federalista de Hamilton, Madison e Jay pretendia se impor ao prestígio alcançado no debate estadunidense pelas “conjecturas de Montesquieu, que via no sistema confederado a possibilidade de compartilhar as qualidades positivas dos Estados grandes – a força – com a dos pequenos – a liberdade.” (LIMONGI, 2006, p. 248).³

Embora o federalismo dos EUA tenha sido posto algumas vezes à prova, especialmente com a eclosão da violenta Guerra Civil

³ *O espírito das leis* (1748), de Montesquieu, e *O federalista* (1788), de Hamilton, Madison e Jay, são as obras que mais decisivamente influenciaram a estrutura das instituições políticas modernas.

Americana (Guerra da Secessão – 1861-1865), o sistema perseverou como um eficaz substituto à frágil Confederação, que dava ao governo central baixíssimo poder de governo efetivo, atuando quase somente em tempos de guerra e urgências.

O federalismo no Brasil

Se a aventura federalista dos EUA foi marcada por um denso processo de reflexão e debate sobre o caráter republicano e democrático do Estado, cuja melhor expressão encontra-se nos 85 ensaios que compõem *O federalista* – afora a própria legitimação política alcançada pela Constituição Estadunidense, até hoje em vigor –, o federalismo brasileiro surgiu como resposta a um Estado unitário, nascido da inédita experiência monárquica e imperial nos trópicos. Como legado, o Brasil Império teve a inegável capacidade de manter – e expandir – sob o mando da Coroa uma vasta extensão territorial, em uma América do Sul marcada por corriqueiras disputas fronteiriças, patrocinadas por elites econômicas que queriam estabelecer países independentes sob seu jugo.

O federalismo no Brasil nasce com a Proclamação da República, substituindo o período imperial, liderado por um ramo colateral da lusitana *Sereníssima Casa de Bragança*. Em processo contrário ao estadunidense, que reivindicava como programa federalista a concentração de poder no governo central, o principal mote do federalismo brasileiro “era o repasse do poder de autogoverno para os estados.” (ABRUCIO, 2010, p. 43).

Como sistema de organização política do Estado Nacional, a experiência federativa brasileira alternou momentos de menor autonomia política dos entes subnacionais, como na Era Vargas (1930-1945) e durante o Regime Militar (1964-1985), com períodos de maior autonomia.

Precisamente, os momentos mais afeitos à descentralização coincidiram sempre com maior vigor democrático na vida nacional, em especial, o período entre 1946 e 1964 e o atual, iniciado após a redemocratização do Brasil.

Fruto do esforço para a superação do Estado autoritário e centralizador emergido no golpe ditatorial de 1964, o fortalecimento da agenda autonomista ganha, inclusive, o *status* de reivindicação e pauta política no período recente. Assim, a Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, toma a descentralização como seu principal mote de organização política e administrativa do Estado Nacional brasileiro.

Como o *empoderamento* dos governos subnacionais tornou-se inerente ao processo de democratização, foi sendo pavimentado o caminho para a municipalização, até mesmo como forma de equilibrar o jogo de forças no federalismo brasileiro: era necessário diminuir o poder dos governadores, denominados pela tradição política nacional como os “barões da República”. Por força desses fatores, “o Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações no mundo a dar *status* de ente federativo aos municípios” (ABRUCIO, 2010, p. 46), sem dotá-los, no entanto, das condições necessárias para o cumprimento de suas responsabilidades constitucionais.

Com isso, o país estabeleceu um modelo federativo próprio, denominado por Araujo (2005) de “federalismo tridimensional”, composto pela “União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, tal como reza trecho do *caput* do art. 1º da CF.

Em resumo, e independentemente das peculiaridades de cada país, o federalismo é um sistema político caracterizado por um Estado soberano, composto por diversas entidades territoriais autônomas, dotadas de governo próprio. Por autonomia compreende-se um conjunto de competências ou prerrogativas determinadas e garantidas por uma Constituição, que não podem ser abolidas ou alteradas de modo unilateral pelo governo central. Entretanto, apenas o Estado federal, ou a União, é considerado soberano, inclusive, para fins de direito internacional. Desse modo, em que pese a autonomia dos entes subnacionais, cabe exclusivamente ao poder central o monopólio da personalidade política perante outros Estados Nacionais.

O federalismo brasileiro e as políticas sociais

No Brasil, ao longo da história, o debate educacional tem dado crescente destaque à questão federativa. O motivo é simples: o pacto federativo é um dos fatores mais relevantes para o resultado das políticas educacionais (CURY, 2006), pois acaba determinando a organização e a gestão do Estado, gerando enorme impacto na estruturação administrativa e política dos governos e na forma como eles respondem⁴ aos cidadãos (ABRUCIO, 2010).

Para analisar os resultados do federalismo brasileiro na implementação e gestão de políticas sociais, Arretche (2004) realiza um extenso levantamento bibliográfico de política internacional comparada. Segundo as pesquisas sistematizadas pela autora, os Estados federativos ao redor do mundo são encarados como propensos a produzir níveis comparativamente mais baixos de gasto social em relação a países unitários, bem como menor abrangência e cobertura dos programas sociais. Tendem, ainda, a tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo, dada a relação negativa entre a dispersão da autoridade política e a consistência interna das decisões coletivas. Adicionalmente, em Estados federativos, as políticas nacionais tendem a se caracterizar por um mínimo denominador comum.

É ocioso frisar que qualquer semelhança com a realidade brasileira não é mera coincidência. As conclusões listadas por Arretche (2004) acabam por compor o elenco de desafios a serem considerados e tratados por todos os Estados federados, ainda que em graus diferentes e a partir de pontos de partida distintos.

As heterogeneidades, as trajetórias históricas e o legado cultural de cada país impedem a elaboração de uma fórmula específica que oriente os países federados a estabelecer suas instituições (ABRUCIO, 2010).

⁴ Na Ciência Política, a capacidade do Estado e dos governos de responder aos anseios dos cidadãos é uma das principais qualidades das democracias. Comumente, essa capacidade de resposta é chamada de *responsividade*.

Contudo, se não é possível implementar um desenho institucional ótimo e universal para as Federações, ao menos é conhecido o fator determinante do sucesso ou insucesso de qualquer modelo federativo: a capacidade de coordenação entre os entes federados para a realização de políticas públicas que visem à superação de desigualdades diversas e à correção de assimetrias intrafederativas. Em outras palavras, a qualidade de uma Federação depende de sua capacidade de compatibilizar autonomia e interdependência entre os entes federados, necessariamente por meio de direitos e deveres bem definidos, além do estabelecimento de normas e arenas institucionais que, respectivamente, orientem e arbitrem medidas administrativas adequadas e legítimas para o conjunto dos entes federados.

Como as assimetrias intrafederativas, ou simplesmente as desigualdades, é um traço comum de todas as Federações, a coordenação entre os entes federados exige o estabelecimento de padrões nacionais de qualidade para as políticas públicas, até mesmo como um esforço de legitimação das iniciativas dos governos federais. Como é muito difícil universalizar em um mesmo território a qualidade da oferta de um serviço público, recorre-se aos padrões mínimos de qualidade, ou ao “mínimo denominador comum” das políticas nacionais destacado pela investigação bibliográfica de Arretche (2004).

Condizente com essa lógica, quando determinou que sua proposta de Custo Aluno-Qualidade (CAQ) era inicial (CAQi), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação buscou materializar o padrão mínimo de qualidade da oferta de educação básica no Brasil. Portanto, o CAQi representa apenas um primeiro passo e não pode ser tratado como um patamar suficiente de qualidade da educação, em que pese o fato de que o Brasil esteja distante de concretizá-lo.

O federalismo brasileiro e a educação

No caso da educação, há três mecanismos constitucionais que, sendo adequadamente regulamentados e bem articulados entre si, podem garantir uma profícua coordenação federativa, colaborando

para o estabelecimento de um modelo de “federalismo cooperativo” no Brasil, tal como propõe Abrucio (2010).

A primeira tarefa para a emergência de um pacto cooperativo seria regulamentar o *caput* do parágrafo único do art. 23 da CF, que trata da cooperação entre os entes federados.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à **educação** e à ciência;

[...]

Parágrafo único. **Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (grifo nosso).

A segunda tarefa seria a regulamentação do art. 211 da CF, que, aliás, integra o Capítulo da Educação da Carta Magna e evidencia a necessidade de materialização do padrão mínimo de qualidade.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º **A União** organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e **exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. [...] (grifo nosso).

A terceira e última tarefa seria estabelecer o Sistema Nacional de Educação (SNE), disposto no *caput* do art. 214 da CF. O SNE deve ser fruto da síntese da cooperação federativa entre os entes federados (art. 23, parágrafo único) e o regime de colaboração entre os sistemas de ensino (art. 211). Reza a CF que o instrumento legal que articula o SNE é, precisamente, o Plano Nacional de Educação (PNE).

Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, **com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração** e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (grifo nosso).

Embora o texto da CF apresente uma demanda clara, até o momento, nenhuma autoridade política, no geral, ou qualquer ministro da Educação, em particular, soube ou quis convocar e liderar a agenda para regulamentar a cooperação federativa e o regime de colaboração (CARA, 2012), condição obrigatória para o estabelecimento do SNE. Contudo, a importância do tema levou as comissões organizadoras das três conferências educacionais empreendidas desde 2008 – Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb-2008), I Conferência Nacional de Educação (Conae-2010) e II Conae (2014) – a enfatizar a construção do SNE como principal desafio a ser superado para o sucesso das políticas públicas educacionais.

O direito à educação

Tomamos a Constituição de 88 e verificamos a importância do direito à educação como dever do Estado e direito de todos, sem qualquer requisito de seleção. A educação é um desafio na ordem jurídica, já afirmava Cury (2000). Para o autor, declarar direitos é um recurso político-pedagógico que expressa um modo de conceber as relações sociais dentro de um país. O direito à educação como um direito expresso e declarado em lei é recente. O direito à educação escolar é um desses espaços que não perderam e nem perderão na atualidade.

Para Cury (2002), não são poucos os documentos de caráter internacional, assinados por países da Organização das Nações Unidas, que reconhecem e garantem esse acesso aos cidadãos, porém como se trata de um direito reconhecido, é preciso que ele seja garantido e, para isso, a primeira garantia é que ele esteja inscrito em lei de caráter nacional.

Cury (2000) afirma que no Brasil, por exemplo, a constituinte de 88 é um marco quando reconhece o direito público subjetivo. O Direito público subjetivo é aquele pelo qual o titular de uma prerrogativa pode fazer cumprir um dever cuja efetivação apoia-se em um dispositivo legal que visa à satisfação de um bem indispensável à cidadania. É o Estado o sujeito do dever da efetivação prévia do direito público subjetivo. Cabe ao cidadão, titular desse direito, a faculdade de exigí-lo quando lesado.

O direito público subjetivo é um dos mais fortes da lei em termos de proteção e garantia de uma prerrogativa fundamental. Neste sentido, o direito público subjetivo está amparado tanto pelo princípio que ele o é, assim por seu caráter de base e por sua orientação finalística, quanto por uma sanção explícita quando de sua negação para o indivíduo cidadão (CURY, 2002, p. 7).

A partir da década de 90, intensificaram as propostas de democratização, pelo ensino, pela acessibilidade, pela inclusão e houve tensionamento dos movimentos sociais, na luta pela garantia do direito à educação de qualidade. A partir dos avanços no campo das Políticas Educacionais nos últimos 12 anos, com a aprovação das legislações, assistimos as mudanças no ordenamento legal da educação.

Nesse sentido, com a questão da obrigatoriedade de 4 aos 17 anos, aprovada na Emenda Constitucional Nº 59 /2009, verificamos que esses 13 anos obrigatórios não há discriminação de idade, ou seja, qualquer criança, adolescente, jovem, adulto ou idoso tem este direito e pode exigí-lo a qualquer momento perante as autoridades competentes.

Debate necessário na garantia do direito à educação na implementação do Novo Plano Nacional de Educação – PNE: O CAQi.

A necessidade de estabelecimento do SNE advém das inúmeras desigualdades verificadas na República brasileira, continuamente retroalimentadas pela falta de regulamentação dos mecanismos de equilíbrio federativo que integram a CF, o que acaba por prejudicar

demasiadamente a realização das políticas e, conseqüentemente, a consagração dos direitos sociais, inclusive o direito à educação.

Para determinar uma referência de qualidade no investimento em educação, em 2007, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação publicou o livro *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil* (CARREIRA; PINTO, 2007), resultado de um estudo inédito conduzido desde 2002.

A partir de insumos como número médio de alunos por turma, pagamento do piso nacional salarial do magistério, política de carreira e de formação continuada aos profissionais da educação, bibliotecas e salas de leitura, laboratórios de ciências, laboratórios de informática, quadras poliesportiva cobertas, brinquedotecas para todas as creches, pré-escolas e escolas dos anos iniciais do ensino fundamental e garantia de recursos para o desenvolvimento de projetos pedagógicos – o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) aponta quanto deve ser investido anualmente por aluno de cada etapa da educação básica para que o Brasil comece a oferecer uma educação (e uma escola) pública com um padrão mínimo de qualidade, materializando a demanda disposta no § 1º do art. 211 da CF, que obriga uma participação mais efetiva da União.

Em termos práticos, o CAQi propõe uma inversão da lógica que rege hoje a definição dos orçamentos públicos para a educação no País, pois parte do que é necessário para garantir a educação com um padrão mínimo de qualidade e não do que está disponível no orçamento. O estudo do CAQi foi a base da *Nota Técnica “Por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”* (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011)⁵, até o momento o principal documento produzido pela sociedade civil para questionar o patamar de investimento de 7% do PIB, proposto pelo MEC, como meta de financiamento do novo Plano

⁵ A referida Nota Técnica foi produzida por Daniel Cara e por Luiz Araújo, doutorando em educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e ex-presidente do Instituto de Políticas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Nacional de Educação (PNE). Essa Nota Técnica foi analisada pelo Ipea em três publicações: no Comunicado nº 124 (2011), no livro *Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* (2012a) e no *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (2012b).

O CAQi e o marco legal brasileiro

Historicamente, a participação da União no financiamento das políticas sociais está muito aquém de seu poder arrecadatório e de sua capacidade de investimento. Relembrando uma citação anterior, segundo dados do Inep, em 2009, a cada R\$ 1 público investido em educação, o Governo Federal aplicou apenas R\$ 0,20. Ou seja, o ente federado que mais arrecada, possuidor de mais da metade da receita tributária líquida, é aquele que menos contribui com as políticas públicas educacionais.

Sendo problema antigo, o tema é tratado objetivamente no § 1º do art. 211 da CF: a União deve exercer, em matéria educacional, “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”.

O Legislador e o padrão mínimo de qualidade

Ciente de que as desigualdades existentes na federação brasileira são herança, entre outros fatores, do desenvolvimento assimétrico da economia nas diversas regiões e Estados do País, e que a União arrecada muito mais do que os demais entes federados, o Legislador estabeleceu que caberia a ela o papel de diminuir as desigualdades federativas. Tal ação deveria ser feita via redistribuição de recursos, por meio de medidas como foi o Fundef⁶ e é atualmente o Fundeb⁷, ambos no caso da educação.

⁶ Fundef é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997.

Como as desigualdades são muito gritantes e os custos das regiões brasileiras são díspares, o Legislador determinou que a função supletiva e redistributiva da União deve ter como pressuposto um padrão mínimo de qualidade nacional⁸, como um atributo de cidadania e justiça federativa. Em outras palavras, independentemente de onde esteja residindo a cidadã ou o cidadão, toda brasileira ou brasileiro deve ter assegurado seu direito à educação pública com base em um patamar básico de qualidade.

Essa referência pretende reduzir as desigualdades nacionais, tal como dispõe o inciso I do Art. 206 da Constituição Federal.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; [...] (grifo nosso)

Como dito anteriormente, foi como um exercício de definição objetiva do padrão mínimo de qualidade na educação básica que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação coordenou os esforços coletivos que culminaram na formulação do mecanismo do CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial). Pragmaticamente, a Campanha também buscou mensurar os custos da demanda gerada pelo inciso IX do Art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei 9.394/1996).

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: (...)

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (grifo nosso)

Após diversas rodadas de consulta e negociação, que envolveram dezenas de pesquisadores, gestores e servidores públicos, sindicalistas,

⁷ Fundeb é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundef, que vigorou de 1998 a 2006.

⁸ O piso nacional salarial do magistério, regulamentado pela Lei 11.738/2008 é familiar à ideia de padrão mínimo de qualidade ou de “mínimo denominado comum” das políticas nacionais, relembrando Arretche (2004).

ativistas, professores e outros educadores, pais e estudantes, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação concluiu uma primeira versão do CAQi, expressa concretamente pela a lista e a precificação dos insumos necessários para a garantia do padrão mínimo de qualidade para cada etapa e modalidade da educação básica.

Em 5 de maio de 2010, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou o Parecer CNE/CEB nº 8, de 2010, que normatiza os padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional de acordo com o CAQi. O parecer resulta do Termo de Cooperação firmado entre a Câmara de Educação Básica do CNE e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação em 5 de novembro de 2008, o primeiro estabelecido entre o Conselho e uma organização da sociedade civil. Contudo, o parecer aguarda homologação por parte do MEC⁹ desde então.

Aprovado nos documentos finais de todas as conferências de educação, como ferramenta basilar do SNE, a viabilização do CAQi impõe a necessidade de materialização da função redistributiva e supletiva da União na educação básica.

Para mensurar essa medida de justiça federativa, inúmeras metodologias poderiam ser trilhadas. Em Nota Técnica¹⁰ recente, a Associação Nacional dos Pesquisadores em Financiamento da Educação (Fineduca), optou por calcular a necessidade de participação financeira da União a partir do melhor mecanismo federativo vigente na educação: o Fundeb. Este sistema de 27 fundos estaduais financia toda a educação básica – a creche até o ensino médio, considerando todas as modalidade – e foi construído por meio de forte interação entre o Poder Público e a sociedade civil (MARTINS, 2011)¹¹.

⁹ Poderiam ter homologado o CAQi os ex-ministros Fernando Haddad e Aloizio Mercadante.

¹⁰ Publicada em setembro de 2013, esta Nota Técnica foi produzida pelo Prof. Dr. José Marcelino Rezende Pinto (USP/Ribeirão Preto e presidente da Fineduca) e contou com a colaboração de Daniel Cara e de Luiz Araújo.

¹¹ Por sua bem-sucedida incidência na construção e regulamentação do Fundeb, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi agraciada em 2007 com Prêmio Darcy Ribeiro, concedido pela Câmara dos Deputados.

Em termos práticos, segundo o ordenamento normativo atual, o CAQi é uma referência comparativa à definição dos valores mínimos do Fundeb, que não correspondem a um padrão mínimo de qualidade. Tanto é assim que menos de 1% das escolas brasileiras têm infraestrutura mínima segundo os critérios do CAQi (SOARES NETO, 2013), sendo que além da infraestrutura das escolas, o mecanismo considera muitos outros insumos, como remuneração dos profissionais, número de alunos por turma, etc.

O CAQi como instrumento de equidade e considerações finais

Os indicadores educacionais disponíveis, captados pelos exames nacionais de desempenho, pelo censo escolar, pelo censo populacional e pelas pesquisas nacionais de amostragem domiciliar, atestam de forma inequívoca que os esforços até então implementados não foram eficazes para aproximar as condições de oferta educacional dos municípios e estados mais pobres daqueles registrados pelas regiões mais ricas do país, reforçando via a educação as gritantes desigualdades nacionais.

O mecanismo do CAQi é um primeiro passo no longo caminho de melhoria da escola pública no Brasil. Em termos práticos, além de obrigar um primeiro nível de justiça federativa na matéria educacional, sua implementação atenderia também a uma parte importante da demanda calculada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação em sua Nota Técnica (2011), que aponta o custo do novo PNE.

Conforme o estudo, para cumprir com as metas do novo plano, garantindo padrão de qualidade tanto para as matrículas atuais quanto para aquelas que precisam ser criadas na educação básica e na educação superior, o Brasil deve investir um patamar equivalente a 10,4% do PIB em educação pública até o décimo ano do novo plano. Essa demanda é sintetizada na Tabela 1.

Tabela 1 – Custo adicional do novo PNE.

Categoria	Cálculos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (R\$)	Cálculos do MEC (R\$)	Diferença
	A	B	C = (B-A)
Educação	23.656.775.160,00	9.683.635.930,00	13.973.139.230,00
Ensino médio	3.643.905.000,00	0	3.643.905.000,00
Educação	3.589.867.120,00	0	3.589.867.120,00
Educação em	23.964.400.000,00	3.766.240.130,06	20.198.159.869,94
Educação de	21.256.661.768,20	0	21.256.661.768,20
Educação	5.927.954.879,12	4.456.014.000,00	1.471.940.879,12
Educação	45.266.181.400,00	15.203.801.874,8	30.062.379.525,17
Formação	9.258.894.000,00	923.023.365,76	8.335.870.634,24
Remuneração	33.265.961.706,57	27.025.805.706,3	6.240.156.000,27
TOTAL	169.830.601.033,8	61.058.521.006,9	108.772.080.026,9
% PIB – 2009*	5,4%	1,9%	3,5%

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011.

* Aqui é apresentado o custo adicional. Segundo o Inep, em 2009, o Brasil investiu 5% do PIB em educação pública. Portanto, a meta de investimento do novo PNE deve ser de 10,4% do PIB, segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Utilizar o CAQi para fortalecer o Fundeb, exigindo maior participação da União no financiamento da educação básica, não é o caminho definitivo para consagrar o direito à educação no Brasil, nem para resolver toda a regulamentação do SNE. Mas pode ser uma referência e um importante e pragmático primeiro passo no enfrentamento das desigualdades federativas brasileiras, melhorando em curto prazo a qualidade da oferta das mais de 40 milhões de matrículas públicas de educação básica que hoje existem no País.

Desse modo, esse amplo debate deve ser apropriado pelos Conselhos Municipais de Educação, uma vez que seus planos estaduais e municipais de educação estão aprovados. Os Conselhos Municipais de Educação, junto com os Fóruns de Educação devem acompanhar a implementação do PNE (Lei no13.005/2014) e seus

respectivos planos. Ampliar e defender o CAQi fortalece o direito à educação e reafirma a possibilidade de justiça federativa.

Com a implementação do CAQi, todos os professores que lecionam, receberiam pelo menos o piso salarial e teriam 1/3 de sua jornada dedicada ao planejamento de aulas. Concomitantemente, todos os profissionais da educação teriam política de carreira e formação continuada. Além disso, o número de alunos por turma seria adequado e todas as unidades escolares teriam infraestrutura suficiente para a promoção da relação de ensino-aprendizagem, tal como determina a LDB e demandam os artigos 205 e 206 da CF.

Sem dúvida, trata-se de uma boa introdução a uma reivindicação imprescindível já apresentada neste texto: efetivar um investimento equivalente a 10% do PIB em educação pública até o décimo ano de vigência do PNE, conforme mensura a Nota Técnica da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011).

Isso é necessário porque implementar o CAQi via Fundeb representa um acréscimo de 1,06% do PIB no investimento direto em educação básica pública no Brasil. No entanto, aumentar o padrão de qualidade das atuais matrículas de educação básica é insuficiente, pois há 3,7 milhões crianças e adolescentes de 4 a 17 anos fora da escola (UNICEF & CAMPANHA, 2012), 14 milhões de analfabetos e 3,4 milhões de matrículas em creche precisam ser criadas nos próximos 10 anos (CAMPANHA, 2011).

Contudo, para o cumprimento de todas as metas do PNE relativas à educação básica, o Brasil precisa avançar para um patamar equivalente a 8% do PIB. Essa é a agenda nacional prioritária, considerando que aumentar o financiamento das políticas públicas educacionais é condição necessária, ainda que insuficiente, para a consagração plena do direito à educação – que compreende, necessariamente, acesso e padrão de qualidade.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010, p. 39-70.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>>. Acesso em: 14 de maio de 2012.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISADORES EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. **Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?** Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf>. Acesso em: 13 de dezembro de 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de

2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007b.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. **Ministério da Educação**, 2010a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5368&Itemid=>. Acesso em: ago. 2012.

_____. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação. **Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; documento final**. Brasília, DF: MEC, 2010b.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Indicadores Financeiros Educacionais**. Brasília, DF: 2012.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota técnica** – por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão máximo de qualidade. São Paulo, 2011.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**.

São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARA, Daniel. **Mais dinheiro federal na educação básica**. Sessão Tendências e Debates. Folha de S. Paulo: São Paulo. 03 de fevereiro de 2012a.

_____. Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 255-273, jan./jun. 2012b.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília, DF: Liber Livro, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação Como Desafio na Ordem Jurídica**. In: LOPES, Eliane Martha Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes de; VEIGA, Cynthia Greive. 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 567-584.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. In: **Caderno de pesquisa**. no.116, São Paulo, Jul-2002.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição (1789). **Constituição dos Estados Unidos da América**. Washington, D.C.: Convenção Constitucional, 1978.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/IFGF/>>. Acesso em: 1 de maio de 2012.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1984.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros – 2011**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/default.shtm>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse estatística da educação básica**: censo escolar 2006. Brasília, DF, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Nº 124 – Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. **Comunicados do Ipea**, Brasília, DF, 14 dez. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf>. Acesso em: 1 de maio de 2012.

_____. **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, DF, 2012a.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. n. 20. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_completo.pdf>. Acesso em: 1 de maio de 2012.

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006, p. 243-287.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MONTESQUIEU, Charles Louis de. **O espírito das leis**. Genebra: Barrillot, 1750.

NOBRE, Marcos. **Choque de democracia - Razões da revolta**. Companhia das Letras (edição Digital), 2013.

SOARES NETO, Joaquim José; JESUS, Girlene Ribeiro de; KARINO, Camila Akemi e ANDRADE, Dalton Francisco de. **Uma escala para medir a infraestrutura escolar**. Est. Aval. Educ, 2013. vol.24, n.54, pp. 78-99.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). **Relatório de pesquisa** – perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros – ano base: 2009. Brasília, DF, 2012.

UNICEF. CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Relatório de pesquisa** – Fora da escola não pode. Brasília, DF, 2012.

O DIREITO À EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS

Eduardo Augusto Moscon Oliveira¹
Caroline Falco Fernandes Valpassos²

Introdução

Não é possível abordar, hoje, o direito à educação, sem vinculá-lo às três dimensões que o integram: o acesso, a permanência e a qualidade. Considerar se o direito à educação, constitucionalmente garantido, está sendo efetivado somente é viável quando se considera cada dimensão. O Brasil, na década de 90 contava com quase 97% das crianças de sete a quatorze anos matriculadas na escola de ensino fundamental, o que mostrou, no momento, a possibilidade da garantia do direito à educação via o acesso. Entretanto, o acesso não indicou permanência e nem qualidade (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005).

O acesso gerou demandas por outras políticas que visavam o combate à repetência, ao abandono escolar e medidas de regularização de fluxo por meio da adoção de ciclos de escolarização, da promoção continuada e dos programas de aceleração da aprendizagem que foram difundidos a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/96. (OLIVEIRA, 2007; ARAUJO, FERNANDES, 2009).

Com a vigência do Plano Nacional de Educação 2014-2014, dos Planos Estaduais e dos Planos Municipais de Educação, estão sendo colocados estes e inúmeros outros desafios para a efetivação

¹ Doutor em educação pela UFBA. Professor da Universidade Federal do Espírito Santo. Diretor da seção estadual da ANPAE/ES (2015-2017)

² Pedagoga, professora da educação infantil e do ensino fundamental, doutora em educação pela Universidade de São Paulo (USP) e atualmente, professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito (UFES). Vice-diretora da seção estadual da ANPAE/ES (2015-2017)

concreta do direito à educação pública com qualidade social. No conjunto da educação básica, a matrícula obrigatória de 04 a 17 anos passa a vigorar plenamente em 2016. Dos 14 anos de educação obrigatória, pelo menos 12 anos são de responsabilidade prioritária da esfera municipal.

Considerando estes aspectos, o objetivo deste artigo é o de discutir o direito à educação na esfera municipal, atentando para algumas demandas (re)apresentadas no PNE (2014-2024), como a ampliação da idade escolar obrigatória e o compromisso do município neste processo.

Para tal fim, o artigo foi organizado em dois tópicos. O primeiro “O direito à educação na constituição federal brasileira e aspectos da relação entre obrigatoriedade, responsabilidade e judicialização”, resgata sinteticamente a ausência do estabelecimento de uma relação entre obrigatoriedade, responsabilidade e a judicialização de aspectos educacionais nas constituições brasileiras anteriores à de 1988. Ressalta ainda como a CF/88 trouxe estes aspectos. O segundo tópico, “O Plano Nacional de Educação (2014-2024) e o cumprimento do direito a educação no município: aspectos da ampliação da obrigatoriedade e a correspondente responsabilidade municipal”, vincula a ideia de responsabilidade e responsabilização do ente municipal na garantia do direito à educação, abordando, diretamente, a EC nº 59/2009 e o PNE (2014-2024).

O direito à educação na constituição federal brasileira e aspectos da relação entre obrigatoriedade, responsabilidade e judicialização

Num olhar atento aos dispositivos legais brasileiros, especificamente, às constituições, é possível constatar que a constituição de uma educação/instrução nacional foi sendo legitimada paulatinamente, como direta e sinteticamente traz Vieira no texto “A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto” (VIEIRA, 2007). Tal visão, mesmo que de modo sucinto, colabora na compreensão de como o direito à educação foi se configurando no Brasil, já que, de acordo com os estudos do Cury (2006, p. 246),

Hoje, praticamente, não há país no mundo que não garanta, em seus textos legais, o direito de acesso, permanência e sucesso de seus cidadãos à educação escolar básica. Afinal, a educação escolar é uma dimensão fundante da cidadania e tal princípio é indispensável para a participação de todos nos espaços sociais e políticos e para (re)inserção qualificada no mundo profissional do trabalho.

Assim, ressalta-se que a primeira Constituição, a de 1824, faz duas referências à educação no artigo 179. O parágrafo 32 declara que "A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos" (CF/1824, art. 179, § 32), enquanto o 33 pontua a existência de "Colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas letras e artes" (CF/1824, art. 179, § 32). Há um indicativo de que a questão do acesso já era indicada, mesmo que superficialmente. O termo "gratuita" não se encontra vinculado à responsabilização de algum ente em fornecê-la, seja família, seja o Estado.

Assim, podemos dizer que durante o período de vigência da Constituição de 1824 não existiu, sob o aspecto constitucional, uma atribuição clara e precisa de competências entre as pessoas políticas para seu desenvolvimento. O que havia era a disciplina da matéria por meio da legislação ordinária, com a consequente descentralização, que não trouxe benefícios para o progresso da educação no País, pois privilegiou o ensino superior em detrimento da criação de políticas que cuidassem da implantação do ensino fundamental público e gratuito, essencial para a formação da maior parte da população (TEIXEIRA, 2016, p. 151)

Na primeira Constituição Republicana, a de 1891, a educação foi tema disciplinado nos artigos 35 e 72. Segundo a análise da autora, "O tratamento dado ao tema foi modificado, principalmente no que se refere à descentralização e concentração das atividades educacionais da União e dos estados" (TEIXEIRA, 2016, p. 153), sem, contudo, ampliar e garantir à educação dos brasileiros. Nesse sentido é que Bomeny (2001, p. 17) coloca que "As duas primeiras décadas republicanas expuseram as chagas da nação brasileira". Dentre as chagas, encontram-se aquelas vinculadas à educação, tal qual o acesso restrito à educação escolar. "A oferta da rede pública de ensino esteve longe de atingir a população em idade escolar. As

escolas estavam reservadas às elites e puderam, por isso, ser mais bem controladas em qualidade” (BOMENY, 2001, p. 17). Consta que $\frac{3}{4}$ da população brasileira estava à margem do processo de formação. É nesse sentido que Anísio Teixeira apontava que “[...] a República não logrou ampliar consideravelmente as oportunidades educativas” (TEIXEIRA, 1969, p. 295).

Tendo sido constatado o pouco avanço da República face à educação da população, houve um movimento em defesa pela ampliação da mesma. Em 1942 foi criada a Associação Brasileira de Educação (ABE), uma organização da sociedade civil, que reunia professores e interessados em educação e tinha como objetivo, basicamente, influir na implantação de políticas para a educação (BOMENY, 2001). “O ponto culminante da atuação da ABE no período foi a elaboração do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova 3, logo após a conferência de 1932, defendendo a democratização da educação escolar e a modernização dos métodos pedagógicos” (CPDOC, 2014, p.1). No Manifesto foram apresentadas propostas quanto ao papel do Estado em face da educação, dentre as quais: a da laicidade, gratuidade e obrigatoriedade da educação.

Nesse contexto de efervescência na política de educação, é que a CF/34 foi aprovada. Apesar das disputas de interesse em jogo, é considerada uma Constituição que avança na garantia da educação, ao constar a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (pela primeira vez na história brasileira), por prever o plano nacional de educação, atribuição do Conselho Nacional de Educação³, a liberdade de cátedra e o provimento de cargos do magistério oficial mediante concurso.

³ Em 1911, por meio do Decreto nº 8.659, de 05/04/1911, foi criado o Conselho Superior de Ensino. A ele seguiram-se o Conselho Nacional de Ensino (Decreto nº 16.782-A, de 13/01/1925), o Conselho Nacional de Educação (Decreto nº 19.850, de 11/04/1931), o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação (Lei nº 4.024, de 20/12/1961), os Conselhos Municipais de Educação (Lei nº 5692, de 11/08/1971) e, novamente, Conselho Nacional de Educação (MP nº 661, de 18/10/94, convertida na Lei nº 9.131/95) (MEC, 2016, s/p).

As Constituições seguintes (1937, 1946, 1967 e 1988) ora ampliaram (1946, 1988), ora restringiram (1937, 1967) o direito à educação numa concepção de educação pública e, portanto, na perspectiva do direito à educação e sua garantia (VIEIRA, 2007). Mas, apesar de todos os avanços e retrocessos, foi apenas a de 1988 que procurou, de fato, viabilizar e efetivar esse direito, ao incluir mecanismos de participação, controle e responsabilização, como aponta Oliveira (1999) no texto “O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça”. Nele, o autor analisa os mecanismos introduzidos para a efetivação do direito à educação declarado na CF/88 e “[...] a intervenção do sistema de Justiça (Poder Judiciário, Promotoria de Justiça, Defensoria Pública) neste mister para restabelecer tal Direito negado pela ação ou omissão do Poder Público” (OLIVEIRA, 1999, p. 61). E o que seria uma omissão do Poder Público? Dentre os artigos constitucionais vinculados ao tema, cabe ressaltar quando o artigo 208 da CF/88 que traz como o dever do Estado com a educação será efetivado:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (BRASIL, 1988)

A inovação da Constituição não recai sobre a proclamação destes direitos, mas sim sobre a “[...] previsão dos mecanismos capazes de garantir os direitos anteriormente enunciados [...] São eles o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e a ação civil pública” (OLIVEIRA, 1999, p. 65)⁴. Todos estes instrumentos podem ser utilizados em caso de omissão do Poder Público quanto a quaisquer dispositivos contidos na Constituição Federal. Por exemplo, o mesmo autor cita uma série de razões pelas quais ações foram impetradas: cobrança de anuidade em escola pública, matrícula fora da idade ideal e retenção de documentação do estudante, dentre outras razões (OLIVEIRA, 1999).

Tal relação com o Poder Público se tornou possível devido ao primeiro parágrafo do artigo 208 da CF/88 que garante que “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”.

[...] o direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constringer judicialmente o Estado a executar o que deve. De fato, a partir do desenvolvimento deste conceito, passou-se a reconhecer situações jurídicas em que o Poder Público tem o dever de dar, fazer ou não fazer algo em benefício de um particular. Como todo direito cujo objeto é uma prestação de outrem, ele supõe um comportamento ativo ou omissivo por parte do devedor (DUARTE, 2004, p. 113)

Portanto, é apenas em 1988 que o direito à educação, na perspectiva da gratuidade, obrigatoriedade, responsabilidade e judicialização da sua não oferta ou oferta irregular, tornou-se elemento garantido no cenário nacional. Ambos aspectos, contudo, necessitaram ao longo desses anos, de meios e políticas que os garantissem. Muitas delas recaíram sobre os municípios, enquanto

⁴ Para detalhamento de cada um destes instrumentos, conferir Oliveira (1999) e Silveira (2008).

entes responsáveis e corresponsáveis pela garantia desse direito, como é o caso da Emenda Constitucional nº 59 de 2009 que dentre várias alterações, altera o artigo 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica.

É importante destacar que a carta constitucional de 1988, estabelece *absoluta prioridade* à criança e ao adolescente:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

A constituição institui a "Doutrina de Proteção Integral" à infância e juventude, regulamentada pela Lei nº 8.069/1990 que reafirma a condição das crianças e dos adolescentes como sujeitos de direitos, amparados pelo Estado, por meio de políticas sociais básicas (MARTINS, 2004). A educação, no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990) é destacada no capítulo IV, intitulado "Do direito a educação, à cultura, ao esporte e ao Lazer":

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - direito de ser respeitado por seus educadores;
- III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
- V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais (BRASIL, 1990).

O estatuto reafirma aspectos destacados tanto na CF de 1988 como na LDB 9394/96 e indica outros. O inciso I acima reforça o direito ao acesso, mas com as devidas condições para a permanência. Não é somente o acesso por meio da matrícula, mas a organização de uma escola acolhedora, que possibilite o crescimento pessoal, cultural, social, político, humano e ensine as crianças e jovens para que avancem nas diferentes etapas da educação básica.

Nos últimos 28 anos o Brasil avançou muito no sistema de proteção à criança e ao adolescente, especialmente na elaboração de um conjunto normativo significativo. Um sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente - que inclui o direito a educação - foi instituído, envolvendo o poder judiciário, ministério público, defensoria pública, segurança pública, conselho de direitos da criança e do adolescente e conselho tutelar (CURY; FERREIRA, 2009)

Portanto, o reconhecimento da educação como direito implica a obrigação do poder público de garantir a educação das pessoas e, também, garantir ao interessado a possibilidade de buscar no judiciário a sua concretização

O Plano Nacional de Educação (2014-2024) e o cumprimento do direito a educação no município: aspectos da ampliação da obrigatoriedade e a correspondente responsabilidade municipal

O Plano Nacional de Educação, Lei federal nº13.005/2014 prevê no artigo 8º o prazo de um ano para que os Estados, Distrito federal e os municípios adequem seus planos. Os entes federados, conforme a lei devem estabelecer nos respectivos planos, estratégias que:

- I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;
- II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;
- III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;

IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

Um elemento essencial previsto é que os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devem ser concretizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil. A participação ampla na gestão do sistema municipal de educação é, por si, uma prática de gestão Democrática. A participação de amplos setores, sejam entidades privadas e públicas, sindicatos e movimentos sociais, sinaliza um processo de compromisso social para com a educação.

Os incisos acima destacados implicam enormes desafios para os municípios, a começar pela Meta 1, “Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE” Considerando que a rede municipal prioriza a educação infantil e ensino fundamental, para o cumprimento da emenda constitucional nº 59/2009 tem-se uma ampliação física para ao cumprimento da obrigatoriedade.

A Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009 amplia a obrigatoriedade do ensino e determina no seu artigo 6º que “O disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União” (BRASIL, 2009). Portanto, o prazo dado para a efetivação dessa obrigatoriedade esgota-se exatamente neste ano corrente de 2016. E o que cabe ao município nessa nova obrigatoriedade?

De acordo com a legislação educacional, vide CF/88 no seu artigo 211, “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, sendo que os “§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (BRASIL, 1988). Mais detalhadamente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº

9.494/96, no seu artigo 11, define que 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. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (BRASIL, 1996).

O inciso V define, portanto, que a garantia da educação de crianças na faixa etária de 4 e 5 anos que se tornou obrigatória com a EC nº 59/2009, é responsabilidade direta, porém não exclusiva, dos entes municipais (vide sistema de colaboração entre os entes). Vencido o prazo de atendimento integral, muitas situações decorreram tanto da falta de planejamento, quanto ausência de recursos de municípios para tal empreitada.

A história Brasileira das últimas décadas do século XX mostra que a expansão sem a vinculação a uma perspectiva ampliada de direito social negou a população o acesso e atendimento com qualidade nas diversas etapas da educação básica. Conforme Freitas e Fernandes (2011, p. 561) assinalam, “As taxas de analfabetismo da população adolescente e jovem, bem como os índices de não conclusão do ensino obrigatório, são indicadores ilustrativos entre outros”. Em certa medida, a ampliação da escola obrigatória acaba por repetir erros cometidos no passado em que improvisação e arranjos são realizados para que o cumprimento da demanda ocorra.

Campos (1992) e Rosemberg (2002) destacam que no Brasil a educação infantil nasceu como uma política assistencialista e de baixo custo. Uma das grandes preocupações foi a urgência de pré-escola para dar assistência aos filhos das mulheres trabalhadoras, mães de classe social menos favorecida. A criança passa a ser reconhecida como um sujeito de direito a partir da constituição de 1988. Tendo como marco a carta constitucional, políticas, programas, ações e diretrizes foram elaboradas a partir de meados dos anos 1990 para assegurar o atendimento a infância e a oferta da educação infantil no Brasil.

Conforme destacado acima, ainda é recente nos pais a educação infantil como uma política de Estado. No Espírito Santo, de acordo com dados disponíveis (INEP, 2014), 92,4% das crianças entre 4 e 5 anos estavam na escola. Tal indicador, faz pensar sobre a proximidade do cumprimento da Meta 1 do PNE. Porém, a situação da educação infantil não é tão simples e implica em inúmeros desafios.

As matrículas e o ingresso das crianças no sistema é apenas o começo. É necessário um ambiente adequado para essa clientela, professores qualificados, alimentação, saúde, proteção, lazer e transporte. Diferente de outras etapas da educação em que se pode retornar ao sistema por meio da EJA, na educação infantil isso não é possível. Por isso, a proposta pedagógica para a inclusão das crianças de 4 anos não pode ser realizada de forma improvisada, sem uma proposta pedagógica e espaços adequados. Constitui momento único e particular de formação e a não observância coloca é uma afronta aos próprios direitos da criança. Conforme disposto na estratégia 1.13 do PNE:

1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;[grifo nosso]

Do ponto de vista da organização, muitos municípios não se constituíram como sistema, e continuam vinculados ao estado que tem a competência administrativa para a regulação, autorização e supervisão da educação infantil. Porém, a rede estadual do Espírito Santo a muito descentralizou a educação infantil. Há nesta situação um conflito de interesses, uma vez que para a rede estadual não há interesse em investir na educação infantil.

Quanto ao financiamento, a prioridade é para o ensino obrigatório como destaca o parágrafo terceiro do artigo 212 da CF de 1988,

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. [grifo nosso].

A criação do CAQi (Custo Aluno-Qualidade inicial) no prazo de dois anos após a vigência do PNE, e posteriormente o CAQ (Custo Aluno-Qualidade) com vistas a estabelecer parâmetros de financiamento a todas as modalidades de ensino, poderá ter impacto no atendimento a educação infantil, uma vez que o investimento para esta etapa tende a ser mais expressivo. Porém, como lembra Coelho (2013), os municípios respondem por mais da metade das matrículas na educação básica brasileira, o que não ocorre em relação aos recursos, sendo que muitos dependem de transferências intergovernamentais. Além disso, dos 14 anos de educação obrigatória, 12 ficam, prioritariamente vinculados, a esfera municipal.

Em relação ao estado do Espírito Santo, de acordo com o Censo Escolar 2014, existem 2.417 escolas municipais e apenas 492 estaduais. Do total de 44.587 docentes registrados para o estado, 27.477 pertencem a esfera municipal (INEP 2014). Desse modo, somente o cumprimento da Meta 1 por parte dos municípios mostra a complexidade e a necessidade de constituir políticas educacionais e a necessidade de ter um Conselho Municipal de Educação atuante e representativo.

Considerações finais

Após a aprovação do plano municipal de educação, várias ações prioritárias necessitam ser articuladas, conforme destacado por Camargo (2016): a) Divulgação e apropriação do conteúdo do plano municipal de educação; b) Criação ou Continuidade do fórum municipal de educação; c) Acompanhamento e monitoramento das metas; d) Planejamento da Política Educacional. É necessário ainda dar ampla divulgação e promover estudos sobre o documento aprovado e que a sociedade civil organizada tenha amplo acesso ao documento.

Tendo como pressuposto que o plano municipal foi aprovado em 2015, com vigência até 2025, durante a vigência do documento, pelo menos três governos passarão pelo executivo municipal. O acompanhamento das metas e estratégias deve ser realizado pela sociedade. É importante que o conselho municipal de educação, dialogue com a administração para que em cada novo governo/gestão, seja divulgado o que será realizado no conjunto das competências do município.

Também é mister que o Fórum Municipal de Educação se mantenha ativo no município, pois ele tem o papel de monitorar e acompanhar a implantação do plano do município. Um aspecto essencial é o apoio do Conselho ao Fórum Municipal de Educação, pois são instancias complementares e não concorrentes no município. Além disso, o acompanhamento e monitoramento das metas do plano devem ser constantes, com momentos de avaliação anual. Tendo em vista que o plano não é de um governo, mas política de “Estado”, o Fórum é o espaço adequado para o acompanhamento sistemático. Diante dos resultados apresentados ano a ano, será possível verificar o que está sendo cumprido.

A política educacional do município necessita dialogar com PME para que seja articulada e contemplada no Plano Plurianual (PPA) - plano elaborado para quatro anos de governo, conforme determina a Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Além disso, as metas devem estar previstas nas Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Sem a previsão em lei, as metas do PME perdem efetividade. Ademais, o financiamento é fundamental para a realização do PME e o alcance das políticas a serem instituídas até o fim de sua vigência.

Os posicionamentos desenvolvidos nestas considerações, a despeito de serem imperativos, trazem perspectivas fundamentadas na educação enquanto um direito social que por prerrogativa deve ter o constante acompanhamento dos órgãos públicos e da sociedade civil como um todo. Pois, mesmo em um momento de crise institucional, a expectativa criada após o movimento nacional mobilizado para o PNE, para a elaboração dos planos estaduais e municipais, pode promover avanços para a educação brasileira nos próximos anos. Ou seja, tanto os Planos, quanto os Conselhos Municipais assumem um papel de destaque nesse cenário e na defesa intransigente do direito a educação.

Referências

ADRIÃO, Theresa. (coord.) Estratégias municipais para a oferta da educação básica: as parcerias público-privadas. **Relatório de pesquisa**: Fapesp. 2009

ARAÚJO, Gilda Cardoso de; FERNANDES, Caroline Falco. Qualidade do ensino e avaliações em larga escala no Brasil: os desafios do processo e do sucesso educativo na garantia do direito à educação. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, v. 12, n. 2, 2009.

BOMENY, Helena. **Os intelectuais da educação**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2003. (Coleção Descobrimdo o Brasil). 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei 9394/96, de 20 de dezembro de 1996.

_____. **Emenda constitucional 59, de 11 de novembro de 2009.** Brasília, 2009.

_____. **Plano Nacional de Educação.** Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. Brasília, 2014.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar 2014.** Brasília, 2014.

CAMARGO, Rubens. **Veja quatro compromissos que o município deve assumir após a aprovação do plano municipal de educação.** Disponível em: <http://www.deolhonosplanos.org.br/veja-quatro-compromissos-que-o-municipio-deve-assumir-apos-a-aprovacao-do-plano-municipal-de-educacao/>. Acesso em: 02. Fev.2016.

CAMPOS, Maria Malta. Atendimento à infância na década de 80: as políticas federais de financiamento. In: **Cadernos de Pesquisas** n^o 82. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, agosto de 1992, p. 5- 20.

COELHO, Sandro. O pacto de federalização e a responsabilidade pelo financiamento da educação infantil e ensino fundamental no Brasil, **Fineduca** – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v.3, n.7, 2013

COSTA, Messias. **A educação nas constituições do Brasil: dados e direções.** Rio de Janeiro: DP&A, Coleção Biblioteca Anpae, 2002, 136p.

CPDOC. **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.** Associação Brasileira de Educação (ABE). Verbete. In: [http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/ASSOCIA%C3%87%C3%83%20BRASILEIRA%20DE%20EDUCA%C3%87%C3%83O%20\(ABE\).pdf](http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/ASSOCIA%C3%87%C3%83%20BRASILEIRA%20DE%20EDUCA%C3%87%C3%83O%20(ABE).pdf). Acesso em: 15 jan. 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **O direito à educação: um campo de atuação do gestor.** Disponível em <http://moodle.mec.gov.br/unb/file.php/8/moddata/data/71/81/781/jamilcury.pdf>. Brasília, 2006.

_____; FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. A Judicialização da Educação. **Revista CEJ**, Brasília, ano XIII, n.45, p.32-45, abr./jun., 2009.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, n. 18 (2), p. 113-118, 2004.

FALCO, Caroline Fernandes Valpassos. **A Educação e o Gasto Tributário Social**: Origem, pressupostos e implicações da dedução das despesas com instrução no Imposto de Renda Brasileiro. 234 f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

FREITAS, Dirce Nei; FREITAS, Maria Dilnéia Fernandes. Educação Municipal e Efetivação do direito a Educação. **Ensaio**: aval.pol. publ. Educ., Rio de Janeiro, v.19, n.72,p.555-574, jul./set. 2011.

MARTINS, Daniele Comin. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a política de atendimento a partir de uma perspectiva sócio jurídica. **Revista de Iniciação Científica da FFC**, v. 4, n. 1, 2004.

MEC. **CNE-Histórico**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/14306-cne-historico>. Acesso em: 10 abr. 2016.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação na Constituição Federal e seu restabelecimento pelo sistema de justiça. **Revista Brasileira de Educação**, n. 11, p. 61-74, maio-jun-jul-ago/1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, p. 5-23, jan-fev-mar/2005.

ROSEMBERG. Fúlvia F. A Organizações Multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 25-63, março/ 2002.

SILVEIRA, Adriana Dragone da. A exigibilidade do direito à educação básica pelo Sistema de Justiça: uma análise da produção brasileira do conhecimento. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre: Anpae, v.24, n.3, p. 537-555, set./dez. 2008.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1969.

TEIXEIRA, Maria Cristina. **O Direito à educação nas Constituições brasileiras**. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas.hp/RFD/article/view/464>. Acesso em: 15. Mar. 2016.

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. **Orientações ao dirigente municipal de educação: fundamentos, políticas e práticas**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista brasileira Est. Pedag.**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 219 – 309. 2007.

COLEGIALIDADE E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO: DIMENSÕES DA REPRESENTAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO EM DISPUTA NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS DA GESTÃO ESCOLAR

Edson Maciel Peixoto¹
Vania Carvalho de Araújo²

Introdução

A gestão educacional dos municípios, entendida como aquela que ocorre no âmbito dos sistemas de ensino, está relacionada com a opção feita pelos constituintes de 1987-1988 em manter o modelo federativo de organização do Estado brasileiro. Redesenhado a partir de um federalismo cooperativo e da inclusão dos municípios entre os entes federados autônomos, o Estado Nacional passou a ser formado mediante a reunião dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios. Portanto, houve, a partir da constituinte, uma reorganização do Estado brasileiro, tanto no que diz respeito à repartição de recursos fiscais e de competências para os entes federados, quanto na adoção do princípio da autonomia para organizá-los, administrá-los, governá-los e legislar sobre matérias de seus interesses, restritas aos limites constitucionalmente especificados. Em tais contextos, em se tratando do ente federado municipal, incluem-se os mecanismos de financiamento das políticas, de elaboração da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno do Legislativo, bem como a constituição do próprio governo e o exercício das competências administrativas, materiais e legislativas.

¹ Professor da Coordenação de Licenciatura em Matemática do Instituto Federal do Espírito Santo – Campos Cachoeiro de Itapemirim.

² Professora do Centro de Educação/Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo

Em relação às políticas públicas para a educação, por serem entendidas como um serviço público destinado a todos, os constituintes exerceram um duplo movimento. Por um lado, centralizaram na União a competência tanto para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, quanto para vincular recursos fiscais destinados ao financiamento dos investimentos e gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Por outro lado, repartiram, entre a própria União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, as competências para a execução dessas políticas, ou seja, as competências materiais e, também, as competências legislativas para discipliná-las de acordo com o interesse local. Isso em função da condição de autonomia não irrestrita, diante da qual os entes subnacionais exercem suas competências.

O fato é que a escolha de um novo modelo de federalismo implicou, e não poderia ser diferente, consequências para a provisão das políticas públicas, principalmente as de recorte social que passaram, predominantemente, a constituir atribuições municipais.

Em se tratando das políticas públicas municipais para a educação, a Constituição Federal especifica como competência material a promoção de meios de acesso à educação (BRASIL, 1988, art. 23, V), mediante a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º); e, como competências legislativas exclusivas, a elaboração de leis de interesse local (art. 30, I) de forma a suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II).

O desenvolvimento de ambas as competências deve ser realizado a partir do atendimento aos princípios constitucionais (BRASIL, 1988, art. 206, inc. I a VIII) sobre os quais o ensino deve ser ministrado, destacando, para fins deste artigo, o princípio da “gestão democrática do ensino público” que compreende

[...] um conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração, desde a concepção de diretrizes de política educacional, passando pelo planejamento e definição de programas, projetos e metas educacionais, até as suas respectivas implementações e procedimentos avaliativos (MENDONÇA, 2000, p. 96, grifo do autor).

Se a Constituição Federal de 1988 incorporou em sua redação esse princípio dentre aqueles sob os quais o ensino deve ser ministrado, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) manteve e ampliou aquela determinação constitucional ao estabelecer “[...] gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996, art. 3º, inc. VIII). Essa ampliação infraconstitucional implica compreender “[...] na gestão democrática todos os mecanismos criados pela própria lei e pela legislação que vier a ser elaborada pelos diferentes sistemas de ensino” (MENDONÇA, 2000, p. 125), incluindo as instituições (normas, regras e procedimentos formais e informais que regulam as competências legislativas) aprovadas pelos Legislativos Municipais e pelos Conselhos Municipais de Educação, na sua condição de órgãos normativos dos respectivos sistemas municipais de ensino.

No Brasil, sobretudo na década final do século XX, algumas iniciativas foram tomadas no sentido de aproximar os representados dos processos decisórios, no campo das instituições representativas da administração pública. Servem como exemplos de formas de participação da sociedade: a elaboração do orçamento participativo; a instalação de Conselhos gestores de políticas sociais e a realização de fóruns, conferências e audiências públicas, com vistas a debater temas de interesse comum, os quais podem subsidiar a apresentação de proposições de políticas públicas. Muitos desses processos participativos são instituídos no âmbito do Poder Executivo, por se tratar de temas voltados para o exercício das competências materiais atribuídas constitucionalmente aos entes federados.

Colocando em destaque a instalação de Conselhos gestores de políticas sociais, corroboramos com a ideia de que a criação desses Conselhos é uma das formas para o rompimento do caráter monocrático no exercício de poder de gestores educacionais públicos centralizadores e patrimonialistas. O sociólogo político Max Weber já indicava, no início da década de 1920, que os Conselhos eram associações limitadoras da dominação monocrática. Afirmava Weber (2004, p. 179), que “[...] todo tipo de dominação

pode estar despojado de seu caráter monocrático pelo princípio de *colegialidade*". Complementa o autor afirmando que para este fim "[...] as disposições são promulgadas por autoridades institucionais de caráter não-monocrático, após conferências e votações prévias".

Inserido neste pressuposto weberiano de colegialidade, o qual considera fundamental a participação da sociedade em debates, discussões e deliberações, os Conselhos Municipais de Educação foram criados, na maioria dos municípios brasileiros, a partir da instituição dos sistemas municipais de ensino, para o exercício de funções normativas, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras sobre as políticas municipais de educação. A constituição desses Conselhos é realizada a partir do modelo hegemônico de democracia: a representativa. No entanto, a autonomia dos municípios para organizarem, em regime de colaboração com os demais entes federados, seu Sistema de Ensino (BRASIL, 1996, art, 8º), pode refletir a adoção de diferentes práticas e dinâmicas de participação em cada um dos Conselhos Municipais brasileiros, com a implementação de canais e práticas de participação popular, possibilitando a conexão entre representantes e representados, que são, para Santos e Avritzer (2009), ações que combinam a democracia representativa com mecanismos de democracia participativa, complementando-as. Provocando, dessa forma, o que os autores chamam de "[...] reinvenção da democracia participativa" (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 55).

Esse artigo insere-se no contexto das discussões acerca dos Conselhos Municipais de Educação compreendendo-os como órgãos colegiados de natureza representativa, cujas práticas de gestão podem consolidá-los como modelo hegemônico de democracia representativa, mas também podem implicar, a partir da criação de práticas de participação ativa, a adoção de um modelo contra-hegemônico de democracia: a participativa.

Nesse sentido, questionamos: Qual o papel da democracia, tendo como referência a possibilidade de conexão, no interior dos órgãos de gestão colegiados, entre a representatividade e os

mecanismos de participação, possibilitando o fortalecimento e a ampliação da democracia?

Democracia participativa: alternativa ou complemento à representação?

Etimologicamente, o termo democracia deriva do grego “[...] *dēmokratéia* ‘governo do povo’” (CUNHA, 2010, p. 204), distinguindo-se das formas de governo da monarquia e da oligarquia, a partir do número de governantes. A adoção do termo democracia para designar a forma de governo na qual o povo estava no comando das decisões remonta aos anos anteriores da Era Cristã.³

Essa longevidade carrega, por um lado, uma perigosa armadilha quando nos propomos a utilizar o termo democracia, qual seja, pensarmos que se trata da mesma coisa, ou de algo parecido, em razão do uso da mesma terminologia nos quase dois mil e quinhentos anos desde sua gênese (SARTORI, 1994b). Por outro lado, a manutenção do termo democracia pode representar uma importante estratégia na defesa de um ideário de soberania das massas.

Nesse contexto, adotar como referência ou como um *gérmen*, não como modelo ou exemplo, a origem do termo democracia, a partir da experiência dos atenienses na Grécia clássica (CASTORIADIS, 1987), implica reconhecer que a soberania popular não renuncia à participação de todos no debate público e no compartilhamento de experiências, nem à igualdade e à liberdade como fundamentos na construção da vontade geral.

A chamada democracia antiga, da *polis* grega, durou cerca de dois séculos e tinha, na *Ágora*, seu *locus* de interação entre governantes e governados. Essa interação face a face caracterizou a forma de participação política que foi singular no contexto daquela sociedade, na qual era permitida “[...] a participação contínua do

³ Ver análise detalhada desse percurso em: PEIXOTO (2015).

povo no *exercício* direto do poder” (SARTORI, 1994b, p. 37, grifo do autor), daí, também, designar-se como democracia direta. Nela se estabeleciam diálogos, discussões e encontros para a tomada de decisões, predominava uma liberdade que possibilitava ao indivíduo o exercício da capacidade humana de ouvir, de falar e de ser visível perante os demais partícipes do espaço público.

Ao final da primeira metade do século XX, a teoria democrática encontrava-se vulnerável a diversos ataques em função: a) da atualização do significado e da ampliação que o conceito de soberania das massas foi adquirindo a partir da maior complexidade das administrações dos Estados; b) da entrada de interesses particulares no debate público, deslocando o eixo da livre argumentação e discussão da vontade geral para a racionalidade dos interesses particulares e oportunidades de exercício do poder político; c) da expansão da sociedade e, por conseguinte a possibilidade de as mobilizações das massas não conseguirem influenciar os processos de formação da vontade geral (AVRITZER, 1999).

Esse processo trouxe para o centro dos debates, no século XX, as questões em torno da democracia. Nessa dinâmica, surgiram dois pontos que se revelam importantes: a “desejabilidade da democracia como forma de governo” e as “condições estruturais da democracia”. Saindo vencedora a opção pela democracia como forma de governo na maioria dos Estados, esta constituiu-se como hegemônica, ao final das duas guerras mundiais. No entanto, a adoção do método de escolha dos representantes, pela via eleitoral, para a formação de governos, acabou por restringir as formas de participação e o exercício da soberania do povo (SANTOS; AVRITZER, 2009), ao mesmo tempo em que excluía a argumentação e o debate, à medida que tornava a decisão elemento central do processo deliberativo – “concepção decisionística de deliberação”⁴ –

⁴ Concepção de democracia na qual a deliberação é “[...] elemento central do processo deliberativo [...] que tem suas origens em Rousseau e que é utilizada por todos os autores que pertencem ao assim chamado elitismo democrático” (AVRITZER, 2000, p. 26-27).

e desconsiderava as opiniões contrárias proferidas no momento da tomada de decisão (AVRITZER, 2000). Essa concepção foi a base para a constituição do modelo hegemônico de democracia denominado por Schumpeter (1984) de “elitismo democrático”.

A característica da representação baseada nessa concepção de democracia, em que há prevalência do poder de escolha dos tomadores de decisão em detrimento da opinião dos cidadãos sobre questões que dizem respeito ao interesse comum foi, para Schumpeter (1984), fundamental para sua implementação. Isso porque a soberania do povo era um dos principais problemas da teoria clássica da democracia, pelo fato de que estava centrada primordialmente na ideia de que

[...] ‘o povo’ tinha uma opinião definida e racional sobre todas as questões individuais e que ele objetivava essa opinião – numa democracia – escolhendo ‘representantes’ que zelariam para que essa opinião fosse seguida. Assim, a seleção de representantes torna-se secundária em relação ao propósito básico do arranjo democrático, que é investir o eleitorado do poder de decidir questões políticas (SCHUMPETER, 1984, p. 336).

O autor fundamenta seu pensamento na concepção de que o cidadão comum só tinha capacidade para escolher os representantes que o iriam substituir na tomada de decisões. Assim, o autor propõe a ideia de um “método democrático”, apropriando-se da concepção de democracia, mas vinculando a participação ao processo de escolha dos representantes.

Na mesma linha de pensamento, Goyard-Fabre (2003, p. 128), ao trazer à discussão a representação como um dos eixos da democracia, afirma que “[...] a ideia segundo a qual os governantes, que recebem seu mandato dos governados, devem agir em lugar deles é um dos axiomas fundamentais da democracia – a ponto de se falar corretamente de ‘democracia representativa’”.

Retomando a ideia da democracia representativa como relação entre representante e representado, é certo afirmar que ela não foi caracterizada num único sentido na história das ideias políticas e,

sim, a partir de duas lógicas: a do mandato imperativo e a do mandato representativo, ambos recebidos dos representados.

A primeira lógica refere-se ao mandato por meio do qual o representante eleito se constituiu de porta-voz das ideias dos representados e não pode desvincular-se desse compromisso, sob pena de perda do mandato. O mandato imperativo [...] impõe ao representante respeitar a promessa feita àquele ou àqueles de que é porta-voz e a quem deve prestar contas (GOYARD-FABRE, 2003, p. 128).

O que se coloca em xeque com o mandato imperativo é tanto seu confronto com o interesse de todos – uma vez que se vincula ao representado individual ou coletivamente, mas cujos interesses são, a princípio, privados e não comuns – quanto a difícil combinação entre autonomia do representante e a *accountability* para a sociedade.

A segunda lógica, a do mandato representativo, é apresentada pelo autor como um desenvolvimento da noção de democracia como ideal sociopolítico. Tratar-se-á de um mandato coletivo outorgado pelo conjunto dos representados ao conjunto dos que o representarão. Nessas condições, a democracia representativa implicará a subordinação dos representantes-governantes à vontade geral dos representados, como se cada um deles representasse não seus eleitores em particular, mas todos os segmentos que compõem determinado colegiado (GOYARD-FABRE, 2003).

Emerge, assim, do pensamento do autor, a ideia de uma democracia representativa que compreende o conjunto não como a soma das partes, mas como ideal de uma unidade. Assim, o representante não representa apenas os que o escolheu, um determinado segmento ou, ainda, uma localidade, mas o conjunto do agregado social ao qual a instituição representativa se apresenta.

A convergência entre o sentido de representação exposto tanto por Schumpeter (1984) quanto por Goyard-Fabre (2003) reside na concepção de que a seleção de representantes é a principal tarefa da democracia representativa e, quiçá, a única.

Nesse sentido, a democracia representativa implica a prevalência da escolha dos representantes sobre a forma com que os

representados exercerão sua ação no processo de tomada de decisões. Pensada assim, a democracia representativa parece negar o próprio sentido de representação, na medida em que o interesse maior, e quase exclusivo, recai sobre o processo de escolha. Isso pode indicar que os representantes, ao serem eleitos, se preocuparão mais com as próprias vontades e opiniões do que com a dos representados.

Diante desse contexto, é possível resumir as características negativas da democracia representativa expostas pelos diferentes autores em, pelo menos, três matizes: a) impossibilidade de assegurar a subordinação dos representantes à vontade geral dos representados; b) impossibilidade dos representados de apresentar suas ideias acerca dos temas em debate; c) percepção, por parte dos representados, de que o momento da escolha era o único no qual sua voz seria reconhecida como expressão de um direito, de uma participação ativa.

O conjunto desses fatores indica o esgotamento do modelo hegemônico de democracia representativa, porquanto põe em tensão a *accountability* e a responsabilidade dos governantes com a sociedade. Trata-se, assim, de uma degenerescência da democracia representativa desencadeada, entre outros motivos, pela quase inexistência de mecanismos de *accountability*

[...] que contém distintas etapas: informação correta e transparente aos cidadãos; prestação de contas dos governantes e sua responsabilização no sentido estrito, isto é, envolvendo a aplicação de recompensas aos governantes (por exemplo, reeleição) ou punições a eles quando seus atos forem desaprovados ou rejeitados (por exemplo, derrotas eleitorais, *impeachment* etc.) (PRADO, 2006, p. 634).

O vácuo de prestação de contas vem sendo preenchido por alguns movimentos sociais e pelos meios de comunicação, os quais acompanham as atividades dos Poderes Públicos, ou seja, exercem uma espécie de controle social nos vários entes federados. Denominado de "*social accountability*", esse monitoramento, de caráter não eleitoral, tem por finalidade a exposição à população e,

por vezes, denúncia ao Poder Judiciário de possíveis ilegalidades cometidas no âmbito daqueles Poderes (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002). Essa foi uma forma encontrada por alguns setores organizados da sociedade civil e alguns meios de comunicação de massa para a implementação de mecanismos de controle das ações dos Poderes Públicos. Se, por um lado, o *social accountability* não gera sanções que relacionam diretamente causa e efeito, como no caso do *accountability* eleitoral, por outro lado, aciona, intemporalmente, o controle sobre as atividades dos agentes públicos.

A concepção de representação, na qual o representante possui um alto grau de autonomia em relação ao representado, concedida a partir da autorização dos cidadãos por meio dos processos de escolha, é outorgada formalmente, uma vez que são poucos os mecanismos de *accountability* constituídos dos representantes para os representados, os quais tornam públicos os trabalhos desenvolvidos e os resultados atingidos.

Assim, ao trazermos para o interior das discussões o processo de escolha dos representantes nos órgãos colegiados, podemos inferir que esse processo acaba por exercer o duplo papel, quais sejam: a) o exercício da democracia direta mediante a escolha de representantes; e b) a recompensa ou punição dos representantes estimulando “[...] a sensibilidade destes perante as demandas e necessidades dos representados (*responsiveness*)” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 55).

Essa ideia de sensibilidade dos representantes com os desejos dos representados é designada pelos autores como “responsividade” e resulta em componentes que dão forma ao conceito de representação.

Campilongo (1988), por sua vez, aponta que a responsividade abriga diversos componentes, entre os quais destacamos: a) “políticas públicas (*policy responsiveness*)”: trata-se do componente no qual a preocupação está em conectar as preferências dos representados com a atuação dos representantes e concentra-se na construção das políticas públicas; b) “serviços (*service*

responsiveness)”: referem-se à prestação de serviços que os representantes fazem aos representados, constituindo-se em favores e benefícios a indivíduos ou grupos particulares. O autor argumenta que muitos representantes entendem que esses serviços são tão importantes quanto a atividade que exercem nos órgãos colegiados e muitos representados, também, sentem-se retribuídos com esses benefícios; c) “responsividade simbólica (*symbolic responsiveness*)”: diferentemente dos demais componentes, que têm como referência aspectos materiais, a responsividade simbólica implica “[...] relações psicológicas entre o apoio conferido aos representantes e as respostas alegóricas fornecidas aos representados” (CAMPILONGO, 1988, p. 37).

Nesse sentido, se por um lado, a prestação de contas de suas ações – *accountability* – se relaciona com o conjunto dos representados, por outro, a sensibilidade aos desejos dos representados – responsividade – está ligada mais diretamente aos interesses individuais ou de pequenos grupos de interesses. Por sua vez, os representantes encontram-se, justamente na sua capacidade de representar, no entrecruzamento desses dois conjuntos de mecanismos que fundamentam a sua relação com os representados.

A responsividade e o *accountability* são dois mecanismos que buscam ressignificar o conceito de representatividade, a partir de práticas de participação que foram “chamadas” a fazer parte do movimento que Lavalle, Houtzager e Castello (2006) intitulam “reforma da democracia”. Esse movimento implica a emergência de processos contra-hegemônicos, construídos na contramão do arrefecimento da democracia representativa, apesar de, na prática, alguns desses processos estarem mais próximos de uma responsividade simbólica. Isso significa que mecanismos de participação são anunciados e criados, mas não são implementados. E, quando o são, arregimentam-se por meio de instituições com limitações técnicas, materiais e de infraestrutura, que restringem e constroem seu funcionamento.

Na contracorrente da passividade de algumas instituições políticas, que insistiam em manter o *status quo* da representação pela

via unívoca da autorização dos representantes no momento da escolha dos representantes, desenvolveram-se movimentos sociais, formas de organização políticas tanto locais, quanto regionais, bem como atividades de luta por direitos que “[...] apontam para horizontes de negação e de superação [...] a alguns dos pressupostos essenciais da democracia liberal” (SADER, 2009, p. 655), qual seja, de que as decisões devem ser tomadas pelo corpo restrito dos representantes.

Na base dessa contracorrente encontra-se a democracia participativa, entendendo-a como combinação entre democracia representativa e mecanismos de participação que conecta os representados aos representantes em períodos inter e intraeleitorais, portanto, para além dos momentos de autorização da representação e de prestação de contas.

Em relação à adjetivação “participativa”, significa que não desarticula a compreensão de democracia, mas, ao contrário, procura enfatizar o sentido que a ela é dado na conjugação com a ideia de participação que está presente no conceito de democracia participativa. Essa ideia “[...] acaba sendo o elemento central que nos permite compreender que tipo de democracia é esta, como ela se desenvolve e porque se diferencia frente a outras experiências semelhantes” (GUGLIANO, 2004, p. 272).

Assim, a democracia participativa constitui-se, a partir desse elemento central, como um “[...] *tomar parte pessoalmente* e um *tomar parte desejado, auto-ativado*. Ou seja, participação não é um simples ‘fazer parte de’ (um simples envolvimento em alguma ocorrência) [...]” (SARTORI, 1994a, p. 159, grifo do autor).

A adoção de práticas participativas síncronas à democracia representativa está longe de ocorrer sem conflitos. A concepção arraigada na maioria dos Estados e, em destaque, o brasileiro, de uma democracia indireta, na qual o poder legítimo é do representante, e não do representado, pode implicar um confronto entre democracias representativas e democracias participativas decorrente do fato de aquela rejeitar a legitimidade da democracia participativa (SANTOS, 2009).

Uma das soluções para esse conflito pode estar na instituição de práticas de participação dos representados em espaços institucionalizados de representação, contribuindo para a ampliação das democracias representativa e participativa e não para a substituição ou concorrência entre elas. A combinação entre democracia representativa e democracia participativa pode ocorrer, para Santos e Avritzer (2009), por duas vias: da coexistência e da complementaridade.

A combinação por coexistência, “[...] implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional” (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 75-76). Por sua vez, a complementaridade

[...] implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 76).

A via de defesa dos autores não é a do rompimento com o sistema representativo, mas da articulação deste com práticas de participação, concedidas pelos governantes, como detentores do poder soberano, escolhidos representantes, mediante processo de democracia direta. A complementaridade insere-se exatamente entre o rompimento com a ideia do elitismo democrático – no qual a escolha dos representantes implicava autorização para que eles deliberassem sobre os assuntos que diziam respeito à coletividade – e a exigência da sociedade civil por mais espaços de “[...] participação e presença ativa no próprio teatro em que são tomadas as decisões” (NOGUEIRA, 2012, p. 139).

Exemplos dessa complementariedade são, entre outros, os Conselhos de Controle das Políticas Sociais, na área de cada Ministério e/ou Secretaria Especial, bem como Conferências e Fóruns, que são proclamados como meios de interlocução entre

aqueles que têm algum interesse na temática e a administração pública. Entre os vinculados ao direito social e à educação, destacamos os: Conselhos, Conferências e Fóruns nacional, estadual, distrital e municipal de Educação, bem como os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos Fundos de financiamento da educação e os Conselhos de Escola.

Riscal (2010, p. 27), ao trazer para discussão o papel e o processo de constituição dos Conselhos no âmbito da educação brasileira, especifica suas principais atribuições:

A partir da Constituição de 1988, a vida pública brasileira passa a ser habitada por uma série de conselhos ligados às diferentes esferas do poder público, no âmbito federal, estadual e municipal, com a incumbência de formular, supervisionar e avaliar as políticas implementadas pelos diferentes agentes governamentais: conselhos de direitos, conselhos gestores de políticas públicas, conselhos de acompanhamento de políticas públicas.

Diante do exposto, é possível perceber que os constituintes de 1987-1988, ao adotarem o sistema representativo como um dos princípios constitucionais, defenderam, pelo menos na “letra da lei”, a possibilidade da combinação desse sistema com práticas de participação popular no controle social das ações e na aplicação dos recursos destinados ao funcionamento das políticas, programas e projetos sob responsabilidade dos entes federados.

Trata-se, portanto, esta combinação por complementaridade entre as dimensões democráticas da representação e da participação, de um movimento que não prescinde tanto da reorganização dos órgãos de Estado, quanto do reconhecimento, por parte destes, das potencialidades que o compartilhamento de experiências, do debate e da busca pelo consenso pode operar no processo democrático. Do mesmo modo, é preciso que a sociedade civil se afaste do campo das necessidades individuais, aceite e provoque o acesso aos processos de participação, agindo neles a partir da perspectiva do bem comum e dos interesses coletivos.

Assim, parece evidente a importância de uma participação popular mais efetiva, capaz de desenvolver experiências políticas

que complementem a democracia representativa, situando-a “[...] seja na contraposição entre direitos afirmados formalmente, porém costumeiramente negados na realidade, seja no aprofundamento da relação entre cidadãos e decisões do poder político [...]” (SADER, 2009, p. 657).

Considerações finais

O modelo contra-hegemônico de democracia participativa introduz uma nova dinâmica na política brasileira, quando cria arquiteturas de participação institucionalizadas e inclui a sociedade civil organizada nesses espaços. Os diferentes formatos de experiências de participação no governo local acabam por produzir formas diversas de participação, que vão desde o procedimento restrito de dar apenas voz aos participantes, até a inclusão de sujeitos então excluídos dos processos decisórios. Esse movimento visa à diminuição das desigualdades sociais, por meio da participação política dos cidadãos.

Esses diferentes formatos geram, segundo Souza (2004, p. 38), “[...] fóruns participativos”. A autora, ao se referenciar ao fórum participativo que ocorre nos conselhos municipais afirma que são órgãos colegiados

[...] setoriais voltados para políticas específicas e onde os representantes dos cidadãos e/ou dos usuários dos serviços têm assento. Nesse formato, os representantes possuem, em princípio, não só a capacidade de expressar suas preferências (voz), mas também poder na gestão direta do programa (empoderamento) e no controle dos gestores públicos quanto ao cumprimento das decisões (*accountability*). Nesse formato, os programas e projetos são decididos, em geral, em outras instâncias, cabendo aos representantes poder de gestão e fiscalização (SOUZA, 2004, p. 38).

Pensada em relação às políticas educacionais, essa caracterização da autora nos remete a fóruns participativos criados, por exemplo, nos poucos sistemas de ensino, existentes no Estado

do Espírito Santo⁵. Os Conselhos Municipais de Educação e os Fóruns Municipais de Educação são os principais órgãos colegiados das redes municipais de educação, nos quais há participação da sociedade civil com poder de voz e de voto. Na esfera das unidades educacionais, destacam-se os Conselhos Escolares, cuja implementação e participação da comunidade escolar e local e dos profissionais estão previstas na LDB/1996. Enquanto partícipes do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) ou lançando mão de sua autonomia financeira e executora, os representantes tomam parte na elaboração, deliberação e fiscalização do plano de aplicação de recursos destinados à unidade escolar.

A criação dessa arquitetura participativa, bem como a inserção de atores até então excluídos dos processos de participação na deliberação, gestão e fiscalização de políticas públicas configuram-se como espaços de disputa política. E, como tais, são influenciados por diversos recursos de poder, forjados tanto pela representação da administração pública, quanto pela sociedade civil organizada. Esse campo de luta produz dificuldades para o reconhecimento da legitimidade de atores sociais individuais e coletivos e de novos espaços “[...] de expressão da disputa política, mais plural e menos hierárquicos, nos quais representantes [...] legitimados em processos eleitorais convivem com os representantes da sociedade civil em condições mais igualitárias” (FERRAZ, 2009, p. 123).

Na medida em que as práticas de democracia ampliam a arquitetura participativa no interior das instituições democrático-representativas, principalmente do Poder Executivo, recursos de poder começam a ser utilizados por algumas administrações estatais para mitigar e, no limite, subverter a ideia de igualdade e de capacidade decisória. Propostas assim compõem a ideologia de alguns dos defensores da inclusão da sociedade civil nos processos deliberativos nas organizações políticas.

⁵ Cf. dados do Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo, atualizados em 8 dez. 2016, dos 78 municípios do Estado do Espírito Santo, 26 possuem Sistema Próprio de Ensino. Informação disponível em: <<http://www.cee.es.gov.br/download/smeconstituídos.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

No entanto, esse movimento é, por vezes, realizado a partir da manipulação de atitudes, de modo que os partícipes não compreendam as manobras utilizadas como resposta simbólica à demanda de participação – responsividade simbólica. Algumas dessas atitudes são descritas por Ferraz (2009): a) não destinação de recursos financeiros e materiais para o funcionamento das entidades participativas; b) definição autoritária da pauta de discussões; c) definição prévia, seguida de informativo da possibilidade de investimentos possíveis àquela região geográfica; d) indicação de representantes governamentais com parca autonomia decisória; e) “tecnoburocratização dos temas”; f) não realização da decisão tomada.

Outra questão que atenta contra a democracia participativa é o fato de a criação – e reconhecimento da arquitetura participativa – depender de ato dos respectivos Poderes Públicos. Desse modo, os temas disponíveis à participação constituem-se em mais um campo de disputa política. Por essa razão é que nos referimos à participação como concedida, quando do funcionamento de práticas democráticas que manipulam simbolicamente a população, a partir de mecanismos que sugerem responsividade.

Esse conjunto de questões prejudica a consolidação do modelo contra-hegemônico de democracia participativa e resulta em esgotamento político da arquitetura de participação,

[...] pois decisões relevantes acerca das prioridades de investimento e dos rumos da política dos vários setores se dão em outros espaços (negociações privadas com os seguimentos interessados na questão; decretos negociados com o Legislativo; comissões de intergestores reunindo os gestores do Município, do Estado e do Governo Federal; etc.), anulando a sua existência no círculo decisório (FERRAZ, 2009, p. 123-124).

Os apontamentos da autora parecem evidenciar que estamos diante de um modelo de democracia que vem se configurando no confronto entre os representantes escolhidos na dinâmica da democracia representativa e a sociedade civil, que reivindica a ampliação das práticas de participação no interior das instituições

políticas. A derrota desse modelo poderá provocar o retorno ao elitismo democrático schumpeteriano, no qual a participação da sociedade civil se resume ao momento da escolha dos representantes.

Referências

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 1, n. 2, p. 18-43, jul./dez. 1999.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 49, p. 25-46, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. 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**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 nov. 2016.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Representação política**. São Paulo: Ática, 1988.

CASTORIADIS, Cornelius. A polis grega e a criação da democracia. In: _____. **As encruzilhadas do labirinto 2: os domínios do homem**. Tradução de José Oscar de Almeida Marques. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 268-313.

CUNHA, Antônio Geraldo da. Democracia. In: **DICIONÁRIO etimológico da língua portuguesa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lexikon Editorial, 2010. p. 204.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. O processo de adjetivação da democracia: a disputa por sentidos. In: SILVA, Marta Zorzal e; BRITO JÚNIOR, Bajonas Teixeira de (Org.). **Participação social na gestão pública: olhares sobre as experiências de Vitória/ES**. São Paulo: Annabume, 2009. p. 119-144.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia**: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 257-283, jul./dez. 2004.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-104, 2006.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas/SP: FE/Unicamp, 2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PEIXOTO, Edson Maciel. **A Atuação do Legislativo Municipal no Processo de Deliberação das Políticas Públicas para a Educação**: “em discussão”. “encerrada a discussão”. “chamada para votação”. 2015, 243 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability social: La otra cara del control. In: _____. **Controlando la política**: ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002. p. 2-52.

PRADO, Otávio. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, n. 40, p. 631-646, jul./ago. 2006.

RISCAL, Sandra Aparecida. Considerações sobre o Conselho escolar e seu papel mediador e conciliador. In: LUIZ, Maria Cecilia (Org.). **Conselho escolar**: algumas concepções e propostas de ação. São Paulo: Xamã, 2010. p. 23-46.

SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da

democracia participativa. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 649-679.

SANTOS, Boaventura de Souza. Prefácio do Volume 1. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 29-38.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 39-82.

SARTÓRI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994a. v.1.

_____. **A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994b. v.2.

SCHUMPETER, Joseph A. Outra teoria da democracia. In: _____. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Sergio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984. p. 336-353.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 2, n. 18, p. 27-41, 2004.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília: Editora UnB, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v. 1, 2004. 422 p.

PARTE II

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS, SISTEMAS DE ENSINO E CONSELHOS MUNICIPAIS

PROCESSO HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

Márcia Alessandra de Souza Fernandes¹

Edson Pantaleão²

INTRODUÇÃO

Herdeiros de um país que nasceu sob o jugo da exploração colonial, que se constituiu a custa de mais de três (3) séculos de escravidão autorizada, tendo na história de sua República dois (2) longos períodos de exceção e silenciamento sobre a *coisa pública*, o povo brasileiro vêm instituindo em suas práticas aquilo que a Constituição de 1988 já consagrara como princípio de seu Estado democrático, declarando tanto em seu Preâmbulo quanto no parágrafo único de seu primeiro artigo: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos dessa Constituição” (BRASIL, 1988, p.11).

Desde então, expressões como participação, gestão democrática e cidadania ganharam lugar nos mais variados discursos dos mais atores, nas também mais variadas plataformas políticas. Até o observador menos atento não terá dificuldade em confirmar que tais expressões ganharam um certo *status* de unanimidade, visto que todos os atores sociais se autoproclamam defensores da participação popular e, por conseguinte, da gestão democrática.

Se buscarmos em nossa memória, conseguiremos listar, com facilidade, discursos políticos que defendem esses princípios constitucionais. Por isso, há quem diga que tais expressões, de tão utilizadas, foram banalizadas e já não mais conseguem esclarecer sobre as perspectivas de constituição da nossa sociedade. Ainda

¹ Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo.

² Professor do Centro de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo.

assim, se no plano do pronunciamento discursivo avançamos, como andam nossas práticas simples, cotidianas, sem os holofotes, fora dos palanques, longe dos veículos de comunicação com seus textos bem elaborados e revisados por uma afiada equipe?

Na tentativa de compreender esse movimento entre o instituído e o instituinte no que tange à participação dos sujeitos na elaboração das políticas educacionais, buscamos no presente texto estabelecer uma linha entre as demandas postas desde os Pioneiros da Educação e a dívida ainda não saldada pelo Estado Nacional no que diz respeito aos fundamentos democráticos assumidos.

O texto procura compreender como o princípio constitucional da gestão democrática da educação sustenta a atual formatação que a educação nacional tem assumido. Para tanto, analisamos como o Conselho Municipal de Educação (CME) se insere nesse movimento de participação, compreendendo sua fecundidade a partir da instituição do Sistema Municipal de Educação (SME), que por sua vez remonta ao Manifesto de 1932, que ao defender a *unidade na multiplicidade* como alternativa para superar a descontinuidade das então incipientes ações educacionais no vasto território nacional, buscou sustentá-lo no tripé: planos, sistemas e conselhos de educação.

Na tentativa de compreender o prescrito e o vivido sobre esses colegiados, trazemos alguns apontamentos de recentes pesquisas sobre a prática conselhistas, evidenciando seus maiores entraves assim como suas possibilidades.

Conselho, Sistema Municipal de Educação e a Dívida da Unidade na Multiplicidade

Os conselhos de educação, caracterizados como órgãos normativos, têm assumido, a partir das demandas resultantes do processo de redemocratização do país, além dessa tradicional competência, funções de controle e mobilização social. Tais funções se dão por conta do princípio da gestão democrática do ensino que

requer maior aproximação da sociedade com a gestão dos recursos e serviços disponibilizados pelo Estado.

Bordignon (2009) analisa que a atual organização da educação brasileira resulta das proposições do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que nos idos de 1932 já demandavam urgência na organização da educação, por concebê-la como elemento fundamental na construção de um projeto nacional de cidadania. No documento dos pioneiros, são apontadas como as causas da situação, considerada caótica, tanto a fragmentação como também a falta de unidade e sequência das poucas ações no campo educacional.

Com vistas a superar a fragmentação e a desarticulação das ações educacionais num país ainda sem projeto de educação nacional, o documento de 1932 advogava que a política educacional deveria buscar a coerência interna articulando a unidade na multiplicidade. Diz o Manifesto:

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. A União, na capital, e aos estados nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as formas suas relações espirituais (AZEVEDO et al, 1932, p. 195).

A unidade seria assegurada por meio de políticas e diretrizes nacionais, e a multiplicidade, pela descentralização com distribuição de poder e responsabilidades. A sustentação de tal projeto se constituiria a partir da articulação entre planos, sistemas e conselhos de educação.

Tais proposições consagraram na Constituição de 1934 os sistemas educativos e os conselhos de educação (federal e estaduais). Também atribuiu ao Conselho Nacional de Educação a tarefa de elaborar o Plano Nacional de Educação, que chegou a ser elaborado, porém mais caracterizado como lei geral da educação, sem feição de Plano.

O advento do Estado Novo (1937-1945) retardou as demandas dos Pioneiros e, apesar de reafirmada na Constituição de 1946, somente em 1961 é que o país teve a sua primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei 4.024 de 26/12/61. Entretanto, a suspensão dos direitos constitucionais, protagonizada pelo Golpe Militar de 1964 (1964-1985), retardou, mais uma vez, a busca de unidade na multiplicidade. Duas novas leis surgiram: uma para o ensino superior (Lei 5.540/68) e outra para a educação básica (Lei 5.692/71).

A lenta volta do país ao Estado de Direito, fruto de intensa mobilização de diversos atores da sociedade civil organizada, durante os longos anos 80, trouxe para o cenário político um novo personagem: o cidadão.

A atuação desse novo personagem materializa-se na participação popular, que se no passado constituiu demanda remota, é possível constatar que a partir da Constituição de 1988 ela passa a ser textualmente garantida, conforme se verifica em alguns de seus artigos, contemplando variados campos. Alguns exemplos: a) o artigo 187 determina que a política agrícola seja planejada e executada, com a participação efetiva do setor de produção; b) o artigo 194, que trata da seguridade social, no inciso VII estabelece o caráter democrático, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados; c) o artigo 198 estabelece que as "ações e serviços públicos de saúde integram uma rede

regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único”, organizado seguindo algumas diretrizes, dentre as quais, a participação da comunidade; d) o artigo 204, que trata das ações governamentais na área da assistência social, determina que as ações sejam realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, e organizadas com base em algumas diretrizes, dentre as quais, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações” (BRASIL, 1988).

No âmbito educacional, o artigo 206, ao definir os oito princípios a partir dos quais o ensino será ministrado, estabelece o princípio da gestão democrática, reafirmado no artigo 3º da Lei 9.394/96 que institui as Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Esta Lei dispõe sobre a participação dos profissionais e da comunidade escolar, nos seguintes termos:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996, p.12).

Ainda no plano federal, a Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), determina que o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos sejam exercidos, junto aos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim (BRASIL, 2007, Artigo 14).

Coerentemente, essas leis formam um todo harmônico que confirmam e orientam a opção democrática do país cujas bases se assentam na Carta de 1988, que ao redistribuir competências e prioridades de atuação entre União, Estados, Distrito Federal e

Municípios, reconhece esse último como ente federado, inaugurando experiência inédita na história das 26 federações distribuídas no globo (ARAUJO, 2013). A LDB, por seu turno, possibilitou ao Município estabelecer seu próprio sistema de ensino ou compor com o estado um sistema único ou, ainda, manter-se integrado ao sistema estadual de ensino. No inciso III do Artigo 11 da mesma Lei é atribuído aos Municípios “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino” (BRASIL, 1996, p.11). E nessa esteira de possibilidades, surge o Conselho Municipal de Educação.

Como estratégia da gestão democrática, ele é compreendido enquanto órgão normatizador da política educacional no âmbito do sistema municipal de educação, espaço de participação e exercício efetivo do poder dos cidadãos.

Ainda que nem a Carta Magna nem a LDB façam referência aos conselhos estaduais e municipais de educação, tal omissão é compreendida por Bordignon (2009) como coerente com o princípio da autonomia dos entes federados que têm opção para organizar seus sistemas de ensino. A opção pela organização dos conselhos “passou a ser objeto privativo das respectivas leis orgânicas de estados e municípios” (BORGIGNON, 2009, p. 59), segundo as alternativas de organização dos sistemas, acima referidas.

A Lei 10.172/2001 – nosso primeiro Plano Nacional de Educação, 2001/2011 –, no capítulo de Financiamento e Gestão, estabelece que cada sistema de ensino deve implantar a gestão democrática. A Meta 21 desse capítulo teve como objetivo “estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir seus sistemas” de ensino (BRASIL, 2001, p.07).

Sobre esse aspecto, se considerarmos que em 2007, sexto ano do PNE 2001/2011, o País contava 5.563 Municípios, e que apenas 2.840 deles (51%) possuíam CME, segundo dados do Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME³)

³Apesar de distante, 2007 é o último ano de publicação das informações do SICME.

(BRASIL, 2007), podemos afirmar, a partir da interdependência existente entre gestão democrática e CME, que a proposta não conseguiu o êxito esperado.

Ademais, conforme se verifica no novo PNE, Lei 13.005/2014, que ao ratificar o princípio da gestão democrática da educação pública, apresenta na Meta 19 oito estratégias a serem implantadas ao longo da vigência do Plano 2014/2024, sendo que duas delas se relacionam com as lacunas não preenchidas no decênio anterior. Do que interessa, destacamos o par de estratégias que assumem:

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo (BRASIL, 2014, p.83-84).

Com base apenas nessas estratégias, é possível supor que os próximos nove anos⁴ serão de vultuosos investimentos nos conselhos e suas práticas. Caso isso se efetive, será também de muitas transformações na elaboração e implementação das políticas educacionais, já que na atual figuração, os conselhos – concebidos, na sua origem, como órgãos de assessoramento técnico – têm assumido a dimensão política no sentido de efetivar o princípio constitucional da gestão democrática do ensino, assumindo, além da tradicional competência normativa, funções de controle e mobilização social. Por serem espaços de deliberação plural, requerem maior aproximação da sociedade com a gestão dos recursos e serviços disponibilizados pelo Estado, representando o

⁴ Visto que o atual Plano já completou seu primeiro aniversário.

contraponto de uma deliberação singular. Sobre esse aspecto, Bordignon (2009) analisa que os conselhos invertem a tradicional postura da voz do governo falando à sociedade para passar a expressar a voz da sociedade falando ao governo.

Nessa perspectiva, tais espaços de participação são, antes de tudo, arenas públicas que visam, na sua especificidade, o exercício da cidadania, aportado no princípio da gestão democrática da educação, que por sua vez carrega em si um novo modo de administrar, que se faz na comunicação, envolvimento e diálogo; sempre no plano coletivo (CURY, 2006). Esse autor observa que, enquanto temática histórica, esse novo modo de administrar nos impulsiona em direção contrária à prática mais comum presente em nossa trajetória política em que os gestores se pautavam ora por um movimento paternalista, ora por uma relação declaradamente autoritária.

A gestão democrática, como princípio da educação, possui lastro constitucional, como já destacamos anteriormente, reitera a opção pelo Estado Democrático de Direito, o qual reconhece a soberania das leis e o poder do regime representativo, tendo a participação como requisito indispensável. Cury (2005) esclarece que o Estado Democrático de Direito é aquele que “[...] reconhece e inclui o poder popular como fonte do poder e da legitimidade e o considera como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio Estado” (p. 18).

A presença dos cidadãos no processo e no produto de políticas dos governos espelha um princípio de Estado nas políticas educacionais, refletindo o próprio Estado Democrático de Direito. A gestão democrática, ao postular o diálogo como forma superior de encontro das pessoas, na busca de solução dos conflitos, representa possibilidade de crescimento do sujeito, no plano individual, como também representa possibilidade concreta de crescimento da sociedade enquanto espaço democrático. Para Cury (2005), os cidadãos querem ser sujeitos atuando nas arenas de elaboração e nos momentos de tomada de decisão, fazendo desencadear o que ele entende como “democratizar a própria democracia” (p. 18).

Nessa lógica de exercitar a democracia também estão inseridos os orçamentos participativos, realizados em muitos municípios do país. No campo educacional, há diversos espaços para esse exercício, a exemplo, além dos CMEs – aqui inseridos os conselhos intra-escolares como os Conselhos da Escola e o dos Professores – os conselhos de controle social e fiscalização de recursos como é o caso dos Conselhos do Fundeb e do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Com efeito, a gestão democrática compreendida como a administração que se realiza a partir da comunicação, da transparência, impessoalidade, autonomia, liderança e trabalho coletivo nos processos de decisão, é o próprio princípio constituinte dos CMEs, e os municípios que avançam no que concerne à autonomia estão organizando seus sistemas e definindo propostas de educação para suas redes, tendo como diferencial a participação da comunidade local em conselhos, conferências, fóruns e outros espaços de representação popular para discussão e tomada de decisão. Ao optar pela criação do seu sistema de ensino, o município assume a responsabilidade pedagógica, administrativa e política da educação local (SARMENTO, 2005).

Sobre a autonomia, há na LDB 9.304/96 uma série de possibilidades de atuação dos sistemas municipais de educação no que diz respeito às diferentes formas de oferta que remetem aos CMEs a tarefa de regulamentá-las, ainda que tenha que considerar os limites das diretrizes nacionais. De modo específico, destacamos:

a) artigo 14 que diz que os sistemas definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, em consonância com as peculiaridades e a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico assim como a participação da comunidade escolar em conselhos escolares ou seus equivalentes;

b) artigo 15 que diz que os sistemas deverão assegurar às suas unidades escolares autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira;

c) artigo 23 que diz que educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar. Com dois parágrafos, um trata da possibilidade de reclassificação e outro, da flexibilidade de organização do calendário escolar, desde que respeitado o número de horas letivas;

d) artigo 24 que determina aos níveis fundamental e médio da educação básica regras comuns a serem respeitadas, mas que admite possibilidades alternativas no que concerne à progressão parcial para os estabelecimentos que adotam a progressão regular por série; possibilidade de organização de classes, ou turmas, com alunos de diferentes séries, com níveis equivalentes, para o ensino de línguas estrangeiras, artes, ou outros componentes curriculares; embora obrigatório os estudos de recuperação, há possibilidades de diferentes formas, a serem disciplinados pelas instituições de ensino em seus regimentos;

e) artigo 25 que dispõe sobre o caráter permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento;

f) artigo 28 que trata da oferta de educação básica para a população do campo, determina que os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias às peculiaridades da vida rural e de cada região;

g) artigo 33 que atribui aos sistemas de ensino regulamentar os procedimentos para a definição dos conteúdos do ensino religioso assim como as normas para a habilitação e admissão dos professores. Importa observar que, neste caso, os sistemas municipais, por causa dos limites de sua atuação, não têm competência para a definição da habilitação dos professores, ficando esta a cargo dos sistemas estadual ou federal;

h) artigo 34 que trata da possibilidade de ampliação da jornada escolar diária do ensino fundamental, e suas ressalvas nos casos do ensino noturno;

i) artigo 60 que imputa aos órgãos normativos dos sistemas a tarefa de estabelecer critérios de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, para fins de apoio técnico e financeiro pelo poder público.

Vale ressaltar que entendemos que a função de normatizar as tarefas acima atribuídas ao sistema municipal seja competência exclusiva do seu órgão normativo, no caso, o CME. Ressaltamos também que a listagem acima pretende somente destacar algumas das demandas postas na LDB que ativam a função normatizadora do CME, mas que não são as únicas a demandar por regulamentação. Para citar apenas outro caso que aciona essa função, lembramos das diretrizes nacionais da educação, por exemplo, a Resolução CNE/CEB 2/2001, que Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, que ao determinar as competências das escolas, redes e sistemas de ensino, convoca o CME para o centro da conversa uma vez que as políticas, em âmbito local, deverão ser normatizadas por este colegiado. Na esfera local, a educação especial, como as demais modalidades, níveis e etapas de educação municipal, necessita de políticas locais que façam funcionar o que dispõe a política nacional de modo a atender às demandas educacionais dos seus sujeitos.

Nesse processo, o CME tem papel de grande relevância por ser o órgão normatizador e propositivo das políticas educacionais do sistema municipal. A ele compete, entre outras funções, normatizar o conjunto das ações atribuídas ao sistema. Isto quer dizer que ele deve delinear ações que subsidiem a implementação de políticas educacionais locais que atendam às demandas de educação dos estudantes dessa ou de qualquer outra modalidade ou etapa, considerando os limites da política nacional.

Vale ressaltar ainda que os artigos destacados atribuem, de maneira geral, ao sistema municipal de educação a tarefa de

regulamentar os serviços no âmbito de sua atuação prioritária. Nessa esfera, a educação infantil e o ensino fundamental, com as modalidades que os atravessam (educação especial, educação de jovens e adultos, educação do campo), devem ser organizados a partir das normas comuns, determinados a todos os sistemas no território nacional, mas podem e devem também contemplar as peculiaridades locais e regionais.

Ao contabilizar a dívida reclamada na distante década de 30 do século passado, sobre unidade na multiplicidade, entendemos que a atual flexibilidade atribuída aos sistemas na elaboração de sua política educacional – possibilitando que eles contemplem suas peculiaridades locais, ao mesmo tempo em que estabelece as normas que devem ser comuns a todos – representa avanço no saldar da conta. Ainda assim, muito há por resgatar, conforme apresentaremos adiante.

Gestão Democrática: uma dívida por saldar

Transcorridos mais de 80 anos desde o brado dos Pioneiros de 1932, a educação nacional segue sob as diretrizes de sua segunda LDB e de seu também segundo PNE, cujo artigo 13 determina:

O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014, p. 48).

Dessa determinação, vale ressaltar que o PNE já contou seu primeiro aniversário e que o prazo de instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) está se esgotando, apesar da criação, em 2011, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), através de demanda da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010, que considerou a necessidade de ação mais direta nos trabalhos a fim de instituir o SNE.

Ao considerar o processo histórico da política educacional do país, das demandas não cumpridas, como é o caso do SNE ainda por instituir e do fato de que “na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobrepõe em importância e gravidade ao da educação” (AZEVEDO et al., 1932, p. 198), ainda assim, é inegável que a instituição dos sistemas municipais de educação, como estratégia da descentralização do ensino, representa vantagens de ordem social ao trazer os agentes locais para as arenas de decisão. Sobre esse aspecto, Bordignon (2009) analisa que:

A descentralização do ensino, por meio dos sistemas articulados, na concepção dos Pioneiros, não significava mera transferência de responsabilidades da União para os entes federados. Significava, muito mais, compartilhamento de poder e responsabilidades. A descentralização remete à questão do poder local e de abertura de espaços para o exercício da cidadania, via participação. Por isso, os movimentos pela descentralização acompanharam os movimentos de democratização e de autonomia dos entes federados (p. 19).

Nesse processo, o sistema municipal, constituído para efetivar a autonomia dos entes, nos limites de sua competência, representa estratégia de descentralização e democratização. A autonomia dá-se no tocante à organização das partes e definição das normas de funcionamento.

O município, ao optar por instituir o seu sistema, faz uma opção política que exige que os responsáveis pela educação local assumam a responsabilidade de organização e de explicitação das estruturas, dos fins e dos valores de sua educação. Assim, todos os órgãos que constituem o sistema municipal devem estar centrados na educação escolar, numa perspectiva de cidadania (SAVIANI, 1999).

Nesse processo, o CME assume além da dimensão política no sentido de dar efetivação à gestão democrática, a tarefa de regulamentar o funcionamento do sistema, a partir dos parâmetros e diretrizes nacionais.

Entretanto, apesar da gestão democrática como princípio da educação nacional, e os CMES representarem estratégia de

descentralização como espaços de participação e da prática democrática – mesmo que a Constituição de 88 tenha buscado expressar os valores de nacionalidade, estimulando a participação social – nossas práticas sociais ainda permanecem impregnadas de traços culturais imperialistas, de fundo patrimonialista e paternalista. Sobre tal caracterização, Bordignon (2009) observa que temos mais aparelhos de Estado do que Nação; mais valores instituídos, determinados pelas leis, do que práticas sociais de cidadania ativa. Embora possamos citar inúmeras experiências que comprovem o aumento da participação popular, ainda assim, há imensa distância entre os mecanismos democráticos constitucionais e a sua real aplicação no cotidiano da sociedade brasileira.

Considerando a distância entre o prescrito nas normas legais e sua efetivação na gestão da educação brasileira, muitos estudos acadêmicos sobre a temática conselhistas têm apresentando experiências exitosas, sugerido tendências, elucidado conceitos, como têm também revelado as contradições desse processo. De uma forma ou de outra, cada um, ao seu modo, lança um pouco mais luz na trajetória educacional do país que há poucos anos, sequer, detinha diretrizes para a oferta e o funcionamento desses serviços.

De modo geral, os estudos recentes confirmam os CMEs como espaços de grande potencial, entretanto, também revelam muitos entraves a serem enfrentados para que eles se constituam em verdadeiras instituições da participação democrática.

O primeiro entrave refere-se ao seu formato institucional que tende à redução de sua capacidade de estabelecer políticas educacionais, seja por questões materiais ou políticas. Nesse sentido, parece haver certa simbiose entre secretaria municipal de educação e CME que acaba por comprometer a autonomia e a legitimidade conselhistas (MARTINIANO, 2010; MOURA, 2010; OLIVEIRA 2011; PEREIRA, 2013; SOUZA, 2013).

Há entraves na dinâmica de funcionamento sendo que um deles refere-se às ações que acabam por favorecer as práticas burocrático-cartoriais: há muitos conselhos que não conseguem informar à sociedade sobre seus atos; ficando distantes, a sociedade mantém-se

alheia de suas ações e deliberações, quiçá de sua existência, contribuindo ou reforçando o *status* de submissão; há também pouca ou nenhuma relação entre conselheiros e os segmentos por eles representados – desconectados, as demandas não chegam ao órgão, muito menos suas ações são conhecidas na comunidade escolar.

Outro aspecto recorrente refere-se à composição dos colegiados que acabam tendo participação limitada dos conselhos de escola e dos representantes estudantis, além do fato de que a participação fica limitada a alguns atores que estão presentes em diversos outros espaços do governo municipal. A burocratização e o corporativismo também foram apontados já que a maioria do corpo conselhistas está de alguma forma, ligada ao poder público seja como seu representante, seja por vínculo empregatício. Nesse grupo de entraves, também estão os relacionados à paridade entre Estado e sociedade civil. (MARTINIANO, 2010; NATAL, 2011; ALVES, 2011; PEREIRA, 2013; SOUZA, 2013).

Também há baixa representatividade das entidades junto à sociedade em geral e a reduzida participação dos segmentos mais pobres e menos escolarizados da população. Outro aspecto que compromete a participação das camadas populares e de outros segmentos da sociedade é a falta de conhecimento, por parte da sociedade sobre as funções do CME. Há ainda o senso comum de que a Educação, enquanto área de conhecimento é assunto para os profissionais da área porque são conhecedores da causa, entendem das leis, das correntes pedagógicas, dos filósofos da educação, principalmente por serem letrados e portadores de um saber que irá transformar o modo de pensar do povo (MARTINIANO, 2010; NATAL, 2011; OLIVEIRA, 2011; PEREIRA, 2013; SOUZA, 2013).

Os estudos enfatizam que a participação encontra outros entraves presentes não só nos espaços dos conselhos, mas além deles, referindo-se à herança de um país fortemente marcado pela pouca tradição dos componentes republicanos de nossa democracia. Tais entraves reforçam a construção de uma relação Estado/sociedade baseada no autoritarismo, na carência e no privilégio de alguns, mediada pela tutela e o favor e, mais recentemente, pelo

populismo e clientelismo (MARTINIANO, 2010; MOURA, 2010; ALVES, 2011; NATAL, 2011; OLIVEIRA, 2011; BASÍLIO 2012; PEREIRA, 2013; SOUZA, 2013).

Diante de quadro tão desfavorável, e ao que parece, generalizado às práticas democráticas, os conselhos são cotidianamente bombardeados por ações que tentam minar o exercício do seu papel legal e político. Ainda assim, tais estudos têm revelado também que esses espaços possuem potencialidades como arenas de conflitos e negociação.

Algumas Considerações

Importa ressaltar que embora os estudos evidenciem as muitas fragilidades da prática conselhistas, essas mesmas fragilidades também revelam as potencialidades que esses espaços representam. Ademais, a análise dos entraves não pode ser desarticulada do percurso histórico que os favoreceu. Sobre esse aspecto, Norbert Elias⁵ (1897-1990) nos ajuda a articular as questões contextuais e históricas dos indivíduos, visto que como sujeitos sociais, suas práticas e discursos não se dissociam dos meios em que vivem.

Ao tomarmos os CME como instância de proposição de políticas de educação, inseridos na dinâmica dos sistemas, ancorados no princípio constitucional da gestão democrática, o concebemos como membro das figurações históricas, que a partir das suas inter-relações, vão imprimindo na história da política educacional os acontecimentos que resultam das inter-relações entre variados elementos interdependentes e articulados, que carregam numerosos altos e baixos, “com seus movimentos e contramovimentos de mudanças antigas” (ELIAS, 1993, p. 263).

⁵ Sociólogo alemão, que ao longo de suas obras, elaborou teoria que conhecemos como “Sociologia Figuracional” ou “Sociologia Processual”. Esta, caracterizada por compreender e estudar a relação indivíduo/sociedade a partir do conceito de “figuração”, ou seja, um conjunto específico de elementos que estabelecem relação de dependência mútua, numa rede de interdependências entre os seres humanos.

Sobre essa compreensão, argumentamos que o CME se constitui como espaço legítimo de mudanças muito significativas, podendo assumir centralidade em muitas decisões políticas, ao mesmo tempo em que se apresenta como possibilidade de superação de modelos hierarquizados e centralizados no campo das políticas educacionais. Nossa assertiva baseia-se tanto nos estudos de mais tempo sobre a temática (SAVIANI, 1999; CURY, 2005; SARMENTO, 2005; BORDIGNON, 2009) quanto nos estudos recentes, que de modo geral evidenciam que a efetivação desse espaço ainda precisa, em sua amplitude, ser alcançada.

A rigor, os CMEs devem se ocupar da mobilização dos indivíduos e dos grupos com vistas a subsidiar a constituição de políticas educacionais e a implementação de serviços e de espaços públicos que atendam tanto às demandas de escolarização, considerando o tripé acesso, participação e aprendizagem de todos, quanto à demanda relacionada à instituição de práticas democráticas no exercício de “democratizar a democracia”.

Referências

ALVES, Edson Ferreira. **Conselhos Municipais de Educação em Goiás: historicidade, movimentos e possibilidades**. 2011. 210 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação/Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás – UFG. Goiânia, GO, 2011.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Políticas educacionais e estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil**. Curitiba: Appirus, 2013.

AZEVEDO, Fernando de et al. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932): a reconstrução educacional no Brasil – ao povo e ao governo. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006. Disponível em < http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf>. Acesso em: 15 janeiro 2015.

BASILIO, Priscila de Melo. **Desafios para a formulação de políticas de educação infantil**: um estudo sobre a atuação do Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias. 2012. 131 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.

BORDIGNON, Genoíno. **Gestão da Educação no Município**: Sistema, Conselho e Plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. Lei 11.494 de 20 de junho de 2007. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB**, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, 2007.

_____. Ministério da Educação. **Perfil dos Conselheiros municipais de Educação 2007**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro_final_proconselho07.pdf>. Acesso em 20 fevereiro 2015.

_____. Resolução CNE/CEB nº. 2. Institui diretrizes nacionais para a educação especial da educação básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 14 de set. 2001. Seção 1E.

_____. Congresso Nacional. **Plano Nacional de Educação (2001-2011)** – Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001. Brasília: Diário Oficial da União, 10 de janeiro de 2001.

_____. Congresso Nacional. **Plano Nacional de Educação (2014-2024)** – Lei nº 13.005 de 25 junho de 2014. Brasília: Diário Oficial da União, 26 de junho de 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 de outubro de 1988. Brasília: Imprensa Oficial, 1988.

_____. Ministério da Educação. **Perfil dos Conselheiros municipais de Educação-2007**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro_final_proconselho07.pdf>.

gov.br/dmdocuments/livro_final_proconselho07.pdf>. Acesso em 20 fevereiro 2015

_____. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre as diretrizes Brasil e bases da educação nacional**. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de dezembro de 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Cadernos de Pesquisa, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **O princípio da Gestão Democrática na Educação**. In: Boletim 19. Salto para o futuro, out/2005.

MARTINIANO, Márcia Santos. **Gestão democrática na educação: a experiência de participação no Conselho Municipal de Educação de Campina Grande-PB (2009-2010)**. 2010. 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

MOURA, Assis Souza de. **Democracia, participação e controle social nos Conselhos Municipais de Educação**. 2010. 167 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, PB, 2010.

NATAL, Cirlane Mara. **O Conselho Municipal de Vitória/ES como espaço de produção das políticas educacionais: a constituição de uma esfera pública?** 2011. 163 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2011.

OLIVEIRA, Ivana Araújo de Campos. **O Conselho Municipal de Educação como mecanismo de instituição da gestão democrática: um estudo de caso sobre as articulações do Conselho Municipal de Educação de Maricá**. 2011.106 f. Dissertação (Mestrado em Processos Formativos e Desigualdades Sociais) - Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2011.

PEREIRA, Sandra. **O Conselho Municipal de Educação como espaço de participação nas decisões educacionais e da democratização da gestão pública do município de Atibaia/SP**.

2013. 184 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos sistemas municipais de ensino. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas: vol.26. n.93. p.1363-1390. set./dez, 2005.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, ano XX, nº 69, dezembro/99 p.119-136. Disponível em:< www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069.pdf>. Acesso em 10/07/2012.

SOUZA. Allan Solano. **Estudo sobre a tomada de decisão no Conselho Municipal de Educação de Mossoró-RN (1997-2010)**. 2013. 168f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2013.

METODOLOGIA DE GESTÃO DE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: IDAS E VINDAS NA IMPLANTAÇÃO DE TECNOLOGIAS PARA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR

Marcelo Lima¹

Nilcéa Elias Rodrigues Moreira²

Introdução

Nos anos 1990, a educação brasileira sofreu forte influência dos organismos multilaterais e governos neoliberais, que buscaram enxugar o gasto público encurtando o Estado social com vistas a atender aos ditames do consenso de Washington. Tais movimentos preconizaram ideologicamente que a crise do Estado se sustentava numa crise da educação cujos baixos índices de qualidade não se alicerçavam na ausência de recursos, mas tão somente em falhas de foco e de gestão da educação escolar.

As fórmulas mágicas de gestão da qualidade imanadas do setor privado foram e ainda são quase 20 anos depois implementadas e alardeadas como maneiras mais adequadas de se gerir o ensino público. Em contraste com esse processo, houve como produto da luta política do movimento dos trabalhadores da educação a emergência de um processo de ampliação da gestão democrática que alcançou as escolas e os sistemas municipais de ensino.

Ficou como resultante destes embates centralização-descentralização, do ponto de vista dos educadores certa visão de que

1 Doutor em educação pela UFF, Docente do Centro de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo. Ex-assessor da Secretaria Municipal de Educação de Vitória-ES

2 Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo. Ex-gerente de tecnologia educacional da Secretaria Municipal de Educação de Vitória-ES

os métodos de gestão se constituem numa ameaça e seus resultados quase sempre redundam em autoritarismo tecnocrata e achatamento de direitos e piora nas condições de funcionamento das escolas.

No entanto, nos municípios experiências, tecnicamente inovadoras e politicamente avançadas, também podem trazer novas possibilidades de superação dos métodos de gestão da qualidade neoliberais do tipo “topdown” com vistas à redução de custos. Neste sentido, apresentamos aqui uma descrição crítica de um processo de gestão de sistema de ensino. A literatura sobre a gestão escolar discute pouco o nível meso dos sistemas municipais de ensino atentando-se mais no nível micro da escola ou no nível macro das políticas nacionais ou quando muito estaduais.

A experiência de aplicação da tipologia escolar no sistema municipal de ensino da Prefeitura Municipal de Vitória- ES

Quatro governos marcaram a história recente deste município: Vitor Buaiz- PT (1988-1991), Paulo Hartung – PSDB (1992-95), Luis Paulo Velos Lucas – PSDB (1996-99/2000-2004) e Coser – PT (2005-08/2009-12).

Para estabelecer uma forma de gerir de modo isonômico o conjunto de escolas de modo adequado, ou seja, sem preferências ideológico e fisiológicas, é necessário levar a todas as escolas recursos equivalentes e proporcionais em quantidade e qualidade. O número de professores, a merenda, o livro didático, os computadores, a água, a energia, o telefone, o papel, internet, tudo isso tem que chegar às escolas, mas as unidades de ensino não são iguais entre si. Geralmente os sistemas de ensino utilizam métodos e critérios dos mais diversos para fazer esta distribuição, mas a negociação para este provimento com as escolas nem sempre levam em consideração apenas aspectos que dizem respeito às várias intra e extraescolares.

Para tentar organizar as demandas tanto em termos econômicos como infraestruturais o governo Coser, durante a gestão da secretária Marlene Cararo implantou a chamada tipologia escolar. Esta metodologia de gestão nasceu inicialmente com o fito de

ensino em níveis de complexidade com vistas a superar métodos de gestão baseados na pressão política ou que se baseavam tão somente no número de alunos, turmas e salas dos estabelecimentos de ensino. Propôs-se então uma classificação que agrupasse as unidades escolares por nível de complexidade pedagógica e administrativa. Cada classificação enquadraria a escola com base nas características dos usuários e do prédio escolar.

Essas duas características se desdobrariam, por um lado, nos quantitativos de alunos, turmas, turnos, salas, alunos especiais, níveis de ensino, modalidades de ensino, pavimentos, blocos, laboratórios, área construída e salas de apoio, e por outro, nos dados sobre faixa etária, gênero, etnia, ocupação e trajetória escolar dos alunos.

As principais variáveis que constituíram a tipologia foram àquelas relativas, por um lado, ao prédio escolar e atendimento educacional e, por outro, ao contexto dos usuários. Acreditou-se que essas características extras e intra-escolares seriam as mais relevantes para a constituição da classificação das unidades escolares.

Os quesitos pontuaram de modo distinto com predominância do peso atribuído ao número de alunos, número de turmas e turnos, número de salas de aula, número de pavimentos e alunos especiais que tiveram peso que variou na contagem entre 05 e 50. As características que envolvem a renda dos moradores dos bairros; a taxa de pretos e pardos entre os alunos matriculados; a escolaridade dos moradores e os índices de violência das regiões onde se localizam as unidades escolares somaram peso de 12 a 175 determinando pontuação que foi somada as pontuações dos outros quesitos. **Essas** características da escola foram definindo em termos relativos seus graus de complexidade³.

3 Do ponto de vista do prédio escolar e das dimensões do atendimento escolar, os pesos foram assim distribuídos: nº de total de alunos / peso 50, nº de total de alunos especiais (peso 7), nº de total de turmas (peso 10), nº de total de turnos (peso 08), nº de total de salas de aula (peso 05), nº de total de laboratórios, banheiros e auditórios (peso 01, nº de total de Pavimentos (peso 06), nº de total de Espaços anexos (peso 04) e metragem total de área construída (peso 03).

O resultado final do acúmulo de pontos das variáveis (intra e extra-escolares) atribuídos às escolas gerou, assim, uma tabela de classificação na qual as unidades de ensino foram enquadradas por níveis decrescentes de complexidade de I a XI. Por exemplo, ficaram enquadradas no Nível I as EMEFs: Aristóbulo Barbosa Leão, Ceciliano Abel de Almeida, Juscelino K. de Oliveira e Neusa Nunes Gonçalves que eram escolas que funcionavam em três turnos e possuíam mais de 1000 alunos cada. Por outro lado, foram localizadas no nível XI as EMFEs e CMEIs: Regina Maria Silva, Ronaldo Soares e Ernestina Pessoa, escolas estas muito menores que possuíam menos de 500 alunos e funcionavam em apenas dois turnos.

Classificação das Escolas Municipais de ensino fundamental

UNIDADE DE ENSINO - EMEFs (PONTUAÇÃO TOTAL)	CLASSIFICAÇÃO GERAL
Aristóbulo Barbosa Leão (1322); Ceciliano Abel de Almeida (1365); Juscelino K. de Oliveira (1455) e Neusa Nunes Gonçalves (1434)	Tipologia I
Alvimar Silva (1110); Francisco L. de Aguiar (1143); Marechal M. de Moraes (1131) e Maria Stella de Novaes (1103)	Tipologia III
Eliane R. dos Santos (1003) e Heloisa A. J. de Mattos (1040)	Tipologia IV
Adevalmi S. F. de Azevedo (977); Maria José Costa Moraes (942); Mauro Braga (922); Orlandina D'Almeida Lucas (955); Otto Ewald Júnior (925); Padre Anchieta (994); Prezideu Amorim (965) e Rita de Cássia S. Oliveira (979)	Tipologia V
Alberto de Almeida (869); Álvaro de Castro Mattos (879); Anacleto Schneider Lucas (828); Arthur da Costa e Silva (866); Castelo Branco (828); Edna de M. S. Gaudio (887); Elzira Vivacqua dos Santos (856); Izaura Marques da Silva (830); José Lemos de Miranda (815); Marieta Escobar (861); Vercenilio da Silva Pascoal (892); Suzete Cuendet (803); Tancredo de A. Neves (835) e Zilda Andrade (861)	Tipologia VI
Éber Louzada Zippinotti (785); Irmã Jacinta S. de S. Lima (759); Moacyr Avidos (709) e Prof. João Bandeira (743)	Tipologia VII
José Áureo Monjardim (624); São Vicente de Paulo (604) e Escola Experimental de Vitória – UFES (668)	Tipologia VIII
Adão Benezart (520)	Tipologia IX
Lions Vitória Center (459)	Tipologia X

FIG 02. In: VITÓRIA, 2005, p. 38.

Segundo a minuta de portaria de distribuição de pessoal da Secretária Municipal de Educação-Vitória, 2006 a distribuição ficou assim definida em ordem decrescente de complexidade, conforme FIG 02 e 03.

Podemos observar que a maioria das escolas situou-se entre o tipo III e o tipo VI e que nos extremos ficaram 04 escolas muito grandes situadas em regiões complexas e outras 09 unidades de ensino possuíam dimensões mais tímidas. Este agrupamento já permitiria ao sistema de ensino um tratamento que respeitasse essas especificidades.

Classificação dos Centros Municipais de Educação Infantil

UNIDADE DE ENSINO – CMEIs (PONTUAÇÃO TOTAL)	CLASSIFICAÇÃO GERAL
Rubens Duarte de Albuquerque (1037)	Tipologia IV
Georgina da Trindade Faria (904) e Zilmar Alves de Melo (954)	Tipologia V
Anísio Spínola Teixeira (895); Darcy Castello de Mendonça (848); Darcy Vargas (824); Dr. Pedro Feu Rosa (898); Eldina Maria Soares Braga (819); Gilda de Athayde Ramos (809); Magnólia Dias Miranda Cunha (814) e Reinaldo Ridolfi (823)	Tipologia VI
D. João Batista da Motta e Albuquerque (644); Dr. Denizart Santos (639); Dr. Thomaz Tommasi (616); Jacyntha Ferreira de Souza Simões (661); João Pedro de Aguiar (659); Laurentina Mendonça Corrêa (663); Lídia Rocha Feitosa (606); Luiza Pereira Muniz Corrêa (624); Nelcy da Silva Braga (601); Ocarlina Nunes Andrade (667); Robson José Nassur Peixoto (638); Sinclair Phillips (645); Valdivia da Penha Antunes Rodrigues (623) e Zenaide G. Marcarini Cavalcanti (627)	Tipologia VIII
Ass. São Vicente de Paulo (Menino Jesus) (507); Carlita Corrêa Pereira (513); Cecília Meireles (564); Jacy Alves Fraga (589); Maria Goretti Coutinho Cosme (550); Marlene Orlande Simonetti (555); Rubem Braga (559) e Terezinha Vasconcellos Salvador (526)	Tipologia IX
Ana Maria Chaves Colares (452); Luiz Carlos Grecco (441) e Zélia Viana de Aguiar – Pupileira (479)	Tipologia X
Ernestina Pessoa (360)	Tipologia XI

FIG 03. In: VITÓRIA, 2005, p. 39.

Na comparação com as Emefis os Cmeis, obtiveram uma pontuação menor, denotando que se tratam de unidades de ensino que atendem, comparativamente, a número mais reduzido de alunos além de não possuírem turno noturno, mesmo estando em áreas mais complexas em termos de pobreza e violência.

Segundo este resultado, as escolas consideradas mais complexas foram aquelas que eram maiores fisicamente (mais salas, mais laboratórios, mais banheiros, mais área e mais pavimentos, etc.) e que tinham mais alunos, mais turnos e situavam-se em comunidades mais violentas, com moradores de menor renda e de menor nível escolar dos pais dos alunos. Para essas, portanto, segundo as negociações com os diretores no momento de apresentação da nova metodologia de gestão, seriam obedecidos critérios isonômicos possíveis dentro de cada agrupamento de escolas por complexidade.

Após essa classificação foram reunidos os diretores que se informaram sobre esse processo de organização das escolas em nível de complexidade, seus critérios e seus objetivos. A aceitação foi acima do esperado e os diretores posicionaram-se demonstrando em geral muito a favor dessa sistemática, sobretudo os gestores das maiores escolas que passaram a perceber que suas especificidades receberiam o devido tratamento da gestão do sistema municipal de ensino.

No documento da tipologia escolar concluía-se de modo bastante otimista que “Os dados constitutivos da tipologia nos permite identificar, classificar e comparar as Unidades Escolares levando em consideração suas mais distintivas idiossincrasias, destacando aquelas que devem merecer atenção especial por parte do poder público (p. 46)”. Firmou-se a crença de que “a partir desse conhecimento é possível delinear diagnósticos mais precisos”. Mas no documento foi ressaltado que o conhecimento resultante dessa tipologia não pretende oferecer resultado definitivo e inquestionável, objetiva, tão somente, melhorar, cada vez mais, a elaboração de diagnóstico da educação municipal que permita aos educadores e ao próprio Sistema de Ensino refletir sobre as necessidades do sistema de ensino (VITÓRIA, 2005).

Desdobramentos da tipologia na distribuição dos recursos humanos

Bem diferente dos métodos de gestão da qualidade neoliberais do tipo “topdown” com vistas à redução de custos, a tipologia veio no caminho inverso aumentando o investimento na educação. Sua proposta foi de oferecer uma ferramenta de gestão do sistema municipal de ensino, atualizável e negociável a cada ano, com vistas a superar as formas pouco transparentes e equânimes de negociação escola-sistema-escola para distribuição de recursos. Destacamos aqui a oferta de pessoal para as escolas que no início levava em consideração apenas o número de alunos para a distribuição dos profissionais.

Ao se concluir o processo de classificação estabeleceu-se em discussão com os diretores das escolas que foram reunidos segundo sua tipologia agrupados por nível de complexidade. Passamos aqui a descrever como se deu o processo de distribuição de pessoal, especificamente os coordenadores de turno e Pedagogos para escolas.

Depois das negociações feitas com os diretores agrupados, tendo em vista a complexidade das escolas, considerou-se a necessidade de manter no mínimo um coordenador por turno, observando também a quantidade de pavimentos e número de salas-turmas.

Conforme os resultados, explicitados na FIG 05 incorporados a minuta de portaria a ser expedida como regra do sistema de ensino municipal⁴, a distribuição do pessoal técnico-administrativo (coordenadores ATDs e Pedagogos) ficou assim estabelecido em negociação com os diretores reunidos por tipologia:

4 Tal portaria revogaria a anterior de nº 060 de 22 novembro de 2004 que regulamenta a distribuição dos recursos de pessoal com base em número de alunos, número de turmas e salas.

Distribuição de ATDs (coordenadores de turno)	
Tipologia	Regra
I	07 ATDs (05 de 30 horas e 02 de 40 horas). Exceto a EMEF CAA que receberá 06 ATDs (04 de 30 horas e 02 de 40 horas) em decorrência da expressiva redução do número de turmas que sofreu para o ano de 2006
III	06 ATDs (04 de 30 horas e 02 de 40 horas) nas unidades escolares que tem ensino noturno e 05 ATDs (04 de 30 horas e 01 de 40 horas) onde só existe o diurno.
IV	05 ATDs (04 de 30 horas e 01 de 40 horas) para as unidades escolares que tem anexo e 04 ATDs (03 de 30 horas e 01 de 40 horas) nas unidades escolares sem anexo.
V e VI	05 ATDs (03 de 30 horas e 02 de 40 horas) para as EMEFs que tenham, ao mesmo tempo, ensino noturno e mais de 800 alunos, e 04 ATDs (03 de 30 horas e 01 de 40 horas) para as unidades escolares que só funcionam no diurno e tenham menos de 800 alunos. No caso das escolas que tenham mais de 800 alunos, mas não possuam noturno, estão previstos 05 ATDs (04 de 30 horas e 01 de 40 horas).
VII	04 ATDs (03 de 30 horas e 01 de 40 horas)
VIII	03 ATDs (02 de 30 horas e 01 de 40 horas).
IX e X	03 ATDs (03 de 30 horas) para as escolas que tenham ensino noturno e 02 ATDs (01 de 30 horas e 01 de 40 horas) para EMEFs sem noturno. Excetua-se o caso atípico da Escola RS que tem apenas um turno para a qual está previsto 01 ATD de 40 horas
Distribuição de Pedagogos	
Tipologia	Regra
I e III	Escolas com horário noturno - 6 pedagogos de 30h ou 2 pedagogos de 40 horas e 04 de 30 horas; Escolas sem horário noturno - 5 pedagogos de 30 horas.
IV	Escolas sem prédio anexo - 5 pedagogos de 30horas ou 1 pedagogo de 40 horas e 4 de 30 horas; Escolas com prédio anexo - 6 pedagogos de 30horas ou 1 profissional de 40horas e 5 de 30 horas.
V	Escolas com noturno e mais de 29 turmas - 6 pedagogos de 30 horas ou 1 de 40 horas e 4 de 30 horas.
VI	Para todas as escolas - 1 pedagogo para cada 6 turmas.
VII	Para todas as escolas - 1 pedagogo para cada 6,5 turmas, sendo que a escola MA optou por ter 3 pedagogos e 1 Assistente Técnico de Direção (coordenador de turno).
VIII e IX	Para todas as escolas - 1 pedagogo para cada 7,3 turmas.
X e XI	Para todas as escolas - 1 pedagogo para cada 5,45 turmas

FIG 05. In: VITÓRIA (2006)

Para a gestão de Seme, com essa distribuição seria possível hierarquizar as escolas por complexidade sem perder de vista a negociação com os diretores e ao mesmo tempo criar regras que pudessem dar ao processo de distribuição de recursos humanos mais transparência e isonomia entre as escolas.

Inicialmente as escolas assimilaram essa metodologia, mas em seguida alguns diretores cujas escolas ficaram em um nível mais baixos de complexidade começaram a pressionar a secretaria municipal de educação pela mudança dos critérios da tipologia para que suas unidades educativas fossem reclassificadas de modo a receberem, portanto, mais pessoal.

A subsecretária da Seme-PMV para cumprir o que fora negociado elaborou uma minuta de portaria para oficializar a distribuição de pessoal administrativo, técnico e pedagógico. Entretanto, algumas (não todas, principalmente CMEIs) escolas não satisfeitas com os resultados da tipologia escolar começaram a pressionar ora por um reenquadramento na tipologia ou por mais pessoal e, em razão disso, adiou-se a publicação da portaria. Semanas depois, surgiu um recuo da gestão em aplicar a metodologia mesmo após meses de trabalho da equipe técnica e de intensa negociação com os diretores das escolas.

De acordo com os relatos informais à época, a gestão da prefeitura considerou que a metodologia criaria uma progressiva pressão por ampliação de pessoal, o que oneraria em muito o sistema municipal de ensino, tirando das mãos do setor de pessoal e da subsecretarias encarregadas tradicionalmente por fazer esta distribuição o poder de determinar a distribuição dos recursos, sobretudo de pessoal. Desta forma houve uma *démarche* na institucionalização da tipologia escolar, jogando por terra o enorme esforço empreendido pelos profissionais envolvidos na formulação desta ferramenta de gestão.

A Démarche do segundo mandato

A gestão municipal foi operando com a tipologia para distribuição dos recursos e gestão do sistema municipal de ensino, mas quando não havia recurso disponíveis de pessoal e outros os critérios da tipologia eram relativizados e prevalecia “in off” as formas anteriores de negociação.

A virada do primeiro para o segundo mandato sepultou o projeto da tipologia escolar com o argumento de que esta metodologia estava tirando autonomia do sistema de ensino e que agora a gestão se voltaria para implantação de programa de educação em horário integral⁵ para os alunos de maior vulnerabilidade social e que os custos desse processo de classificação oneraria ainda mais a gestão, que no seu segundo mandato estava mais preocupada em lançar um novo projeto educacional para o município e dar conta da crise econômica que em 2008 teve sua fase mais aguda.

Outra dimensão nesta análise se refere a compreensão apresentada pela equipe gestora de que apesar de reconhecer a relevância do projeto e a coragem de pensar um caminho mais criterioso para definir quantitativo de pessoal nas escolas e CMEIS avaliaram que a tipologia não daria conta de todas as demandas (pelos motivos já elencados) e o Programa de Educação em Tempo Integral não sobreviveria na escola, se fosse constituído somente pelo quadro do magistério. Daí o desafio para manter com qualidade o PETI como uma política de ação articulada.

Em documento publicado no site da PMV sobre a execução do orçamento participativo o prefeito João Coser admite a crise financeira do poder público municipal, segundo ele:

A crise econômica mundial impactou todos os municípios brasileiros. Em 2009, Vitória teve uma perda de receita da ordem de 230 milhões de reais. Esse impacto foi extremamente grave porque nós estávamos com um projeto muito

5 Sobre o programa de educação integral ver ARAUJO e CRAVO (2010) e ARAUJO (2011).

arrojado, em alta velocidade. Foi necessário reduzir despesas de custeio, reprogramar o plano de obras, reduzir o ritmo de algumas obras, paralisar outras e, com isto, atrasamos a execução do plano de investimentos definido no Orçamento Participativo (VITÓRIA - **Orçamento participativo: entrevista com o prefeito João Coser**⁶).

Tal situação e a forma como ela foi enfrentada articulou-se com um maior afastamento da gestão em relação ao movimento dos trabalhadores da educação. Várias greves e protestos contra a gestão ocorreram e justificado por uma crise financeira e sob o pretexto de fazer grandes investimentos em obras além da implantação da educação integral, a administração optou por não implantar a tipologia escolar.

Além da educação integral, também foi implantado no final da gestão um sistema informatizado de gestão das informações educacionais do sistema municipal de ensino. No início do segundo mandato do governo Coser (2009) a questão do sistema de gestão continuava como ponto de pauta e a Gerência de Tecnologias Educacionais (GTE) juntamente com a Coordenação Técnica de Estatística e Fluxo Escolar em diálogo com a Subsecretaria de Tecnologias da Informação (SubTI) do Município consideraram a possibilidade de desenvolver o sistema sem contratação de serviço terceirizado. Nesse período, a equipe de técnicos e analistas da SubTI, mesmo que reduzida, já contava com profissionais efetivos, contratados via concurso público, demandado pela Seme que contribuíram no processo de desenvolvimento do Sistema.

Assim, inicia-se um novo movimento para o desenvolvimento do sistema partindo de sugestões e recomendações da Secretaria Municipal de Educação (Seme), dos diretores das unidades de ensino, de professores e demais profissionais da área. O sistema foi construído em parceria com a Subsecretaria de Tecnologia da Informação, atendendo a realidade das Escolas da rede municipal de ensino de Vitória.

⁶ Disponível em: <http://hotsites.vitoria.es.gov.br/opindex.php?entrevista-com-o-prefeito-joao-coser.pdf> << acesso em 20/3/2014 13:38>>).

Implementado em 2010, por meio de um projeto piloto na Emef Adevalni Sysesmundo, o sistema foi testado, ajustado e reconhecida sua contribuição como parte da tecnologia de planejamento e de gestão para sistemas municipais de ensino. A primeira demanda, para além do projeto piloto, foi a realização da re-matrícula on-line, com a participação de 751 pais e responsáveis. Em seguida o sistema foi ampliado para outras 14 escolas municipais de ensino fundamental, beneficiando cerca de 10 mil alunos.

O sistema foi apresentado com a seguinte finalidade:

Art. 1o. [...] – SGE como ferramenta gerencial da Rede Pública Municipal de Ensino, com a finalidade de otimizar a administração escolar quanto à execução, ao acompanhamento e ao controle da atividade-fim das Unidades Municipais de Ensino e atualizar, em tempo real, a base de dados gerenciais da Secretaria Municipal de Educação, visando, principalmente a: - fortalecer controle no as informações âmbito acadêmico existentes, do aluno e unificando os procedimentos informatizando a emissão de dos documentos escolares (Atos Oficiais publicados em 11/09/2012)⁷.

A partir do ano de 2012, mais 15 novas escolas estão utilizando o Sistema de Gestão Escolar e em 2013 a previsão é contemplar todas as EMEFs. Vale destacar que o projeto de formação para os usuários do sistema acontece desde o projeto piloto. Por ser uma demanda recorrente a formação para 2013 foi inserida no plano geral de formação da Seme como forma de garantir a participação de um número significativo de profissionais que utilizam o sistema.

Assim junto à implementação do SGE surgem os desafios, muitos deles ligados a ranços como a resistência ao uso das tecnologias, pouca familiaridade com os recursos tecnológicos e também a questões relativas à infraestrutura de rede de internet dentre tantas outras questões. Esses são desafios que têm sido vencidos com projetos de rede Wifi e de tecnologias móveis, mas implementar novas metodologias de gestão requer planejamento e investimento de recursos em um percurso contínuo garantindo a manutenção e evolução do sistema.

⁷ Disponível em <http://www.vitoria.es.gov.br> . Acessado em 20 de maio de 2012.

De todo modo, em vias de concluir o segundo mandato, apesar dos avanços e recuos em relação às formas de gestão e as escolhas políticas em relação aos investimentos públicos em educação, a educação do município ainda permite vislumbrar uma perspectiva positiva em termos dos dados educacionais.

No segundo mandato da gestão Coser (2008-2012), a PMV avançou bastante na gestão pública da educação, mas ainda segue sem ter um sistema eficaz e transparente como a tipologia escolar capaz de organizar e negociar os processos de provimento de recursos às unidades escolares. Mesmo que tenha inovado na gestão por território com base na metodologia das câmaras territoriais por meio das quais integrou os vários equipamentos públicos ligados aos vários setores de serviços prestados pela prefeitura, ainda permanece a vigência do uso de critérios amadores para gerir o sistema de ensino que por vezes guiam-se apenas por alguns indicadores como nº de alunos, turmas, salas etc. Tal prática faz com que uma rede de ensino com 98 unidades escolares (52 escolas de ensino fundamental e 46 centros municipais de educação infantil) que atendem a 45 139 alunos (29.843 alunos no ensino fundamental e 15.296 na educação infantil) tenha um dos maiores custo-aluno-ano do Brasil e esteja numa condição desproporcional com o seu gasto educacional anual per capita em termos do IDEB nacional.

De acordo com a PMV, para o ano de 2010 o gasto educacional por aluno da educação básica foi de R\$ 5.122,78 em ter os 10 maiores do país e o IDEB entre o 30^º e 40^º posição do país (Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE/sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação – SIOPE. Elaboração: Gerência de Informações Municipais - SEGES/PMV para a educação, habitação, saúde e assistência social. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2009 coloca o desempenho escolar da capital capixaba acima da média nacional, atingindo a média de 5,3 contra 4,6 do país, para os anos iniciais⁸.

⁸ Disponível em http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados_area/educacao/custo/cus_5.4.asp

O fato é que nos dois mandatos de Coser (2004-2008/2009-2012), o governo municipal amargou algumas greves dos servidores municipais da educação, apesar de terem o mais bem estruturado plano de carreira⁹ para o magistério entre os municípios capixabas, bem como o melhor salário médio da educação do Espírito Santo, o que demonstra uma enorme incapacidade da gestão em corresponder às expectativas dos trabalhadores da educação do município.

Conclusão

Pensar o uso das tecnologias como fator de interferência nas tipologias escolares do município de Vitória ainda é algo pouco explorado, pelo menos é o que temos percebido ao acompanhar nos últimos 09 (nove) anos as discussões na Secretaria de Educação sobre esse tema. Por outro lado, não podemos negar que essa interferência esteja presente, seja na demanda trazida pela escola no que tange ao aumento de pessoal para o manejo dessas ferramentas, seja no esforço da Seme Central em possibilitar uma agilidade dos serviços prestados pela escola, tanto na organização do trabalho pedagógico, quanto na gestão administrativa. O que talvez possa diminuir as contratações e redistribuição de tarefas escolares em um período de médio prazo.

A gestão do sistema público de ensino deve orientar-se por decisões que busquem permanentemente aperfeiçoar a ação pedagógica do sistema educativo, razão pela qual é necessária que tais decisões se baseiem no conhecimento mais profundo sobre sua realidade. Para tanto é fundamental diferenciar, conceitualmente, conhecimento, informação e dados. Os dados dizem respeito às partes mais microscópicas e fragmentárias de uma realidade e as

9 Decreto 14682/2010 – Plano de Cargos e Salários - Regulamenta a Lei nº 6.754, de 16 de novembro de 2006, que instituiu o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos do Servidor do Magistério Público do Município de Vitória. - Avaliação Periódica de Desempenho e a Evolução da Qualificação. Incluído § 11 no Art. 15 pelo Decreto nº 14.716/10.

informações, por sua vez, estão mais ligadas aos elementos mais globais e sistêmicos dessa mesma realidade. Já o conhecimento situa-se num nível maior de abstração e compreensão dessa mesma realidade, o que possibilita uma visão de seu próprio movimento histórico e político. O conhecimento resultante do uso das TICs não oferece resultados definitivos e inquestionáveis e estão submetidos à lógica política e os interesses em jogo.

Depois de amargar um final de gestão com intensa desaprovação entre os trabalhadores da educação a secretaria de educação em cooperação com outros setores ligados as tecnologias da informação no apagar das luzes de seu governo conseguiu implantar um sistema de gestão escolar.

Desta vez, o objetivo do sistema de gestão informatizado não era o de garantir a distribuição de recursos, mas dar acesso aos resultados e dados da educação no município.

Reconheceu-se que a gestão escolar passa também pela equiparação das escolas com sistema que possa fornecer uma base de informações com vistas a conhecer a gestão escolar, acompanhá-la e avaliá-la, além de informar à comunidade os resultados obtidos nas avaliações oficiais dos principais indicadores educacionais.

Neste trabalho, buscou-se problematizar as mediações e contradições que permeiam a implantação de metodologias que mesmo aumentando a isonomia e a transparência da gestão de um sistema de ensino está sujeita ao jogo dos interesses políticos baseada em valores arcaicos e métodos obsoletos de gestão do sistema municipal de ensino.

Referências

ARAUJO, V. C.; CRAVO, T. B. Educação em tempo integral. *Revista da Prefeitura de Vitória*. Ano I, n. 01, p. 71-73, dezembro de 2010. Vitória, 2010.

ARAÚJO, V. C. A cidade como espaço público de educação e de afirmação da cidadania: a experiência de Vitória/ES, Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. v.27, n.1, p. 135-148, jan./abr. 2011, p. 143.

BRASIL. **A média do municipal do IDEB**. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/municipios> <<acesso em 11/11/2012>>.

VITÓRIA. **Tipologia Escolar do Sistema Municipal de Ensino** Secretaria Municipal de Educação (Assessoria do Gabinete / Núcleo de Planejamento Setorial e Estatística), Vitória, 2005.

_____. **Orçamento participativo: entrevista com o prefeito João Coser**. Disponível em: <http://hotsites.vitoria.es.gov.br/oproindex.phpentrevista-com-o-prefeito-joao-coser.pdf> << acesso em 20/3/2014 13:38>>.

_____. **Vitória em dados** Disponível em: http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados_area/educacao/matriculas/matric_003.asp << acesso em 11/11/2012>>.

VITÓRIA. **SAEB e Censo Escolar 2009**. Disponível em: http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados_area/educacao/ideb/ideb_001.asp <<acesso em 12/11/12>>

VITÓRIA. Secretaria Municipal de Educação. **Minuta de portaria de distribuição de pessoal técnico – administrativo**. 2006.

VITÓRIA. **Decreto 14682/2010 - Plano de Cargos e Salários** - Regulamenta a Lei nº 6.754, de 16 de novembro de 2006. Atos oficiais publicados em 11/11/2006. Disponível em: www.vitoria.es.gov.br << Acesso em 20 de maio de 2012>>.

VITÓRIA. **Portaria de nº 060 de 22 novembro de 2004**. Regulamentação da distribuição dos recursos de pessoal. Atos Oficiais publicados em 22/11/2004. Disponível em: www.vitoria.es.gov.br << Acesso em 20 de maio de 2012>>.

EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL: IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS MUNICIPAIS

Marlene de Fátima Cararo¹

O objetivo deste artigo é traçar uma visão contemporânea sobre as concepções estruturantes e os caminhos percorridos pela *Educação Escolarizada em Tempo Integral (EETI)* no Brasil e suas implicações para as políticas municipais, com base nas principais *intenções/tensões* que configuram atualmente a EETI.

O termo “*educação em tempo integral*”, que focamos neste artigo como *Educação Escolarizada em Tempo Integral (EETI)* contém múltiplos significados, sendo utilizado e adotado por diferentes concepções filosóficas, pedagógicas e políticas, algumas até opostas entre si, constando como projeto político-ideológico de anarquistas, marxistas, liberais, dentre outros.

Nas relações entre a ampliação do tempo de escola e o aumento da qualidade do ensino, os resultados positivos das pesquisas que relacionam tempo e desempenho escolar e a percepção de que a função socializadora da escola pode ser mais eficiente, “encorajam e dão suporte às políticas de ampliação do tempo. Ainda assim, uma análise mais abrangente é necessária” (CAVALIERE, 2007, p. 1021)

Os diversos programas em curso na atualidade indicam a existência de diferentes visões da EETI, que podem levar a projetos com objetivos até mesmo antagônicos. Cavaliere (2007) identifica, ao longo dos últimos dez anos, pelo menos *quatro concepções* de escola de tempo integral, diluídas e muitas vezes misturadas nos projetos em desenvolvimento no Brasil.

A visão predominante é a de *cunho assistencialista*, concebendo a escola de tempo integral como uma escola para os desprivilegiados, que deve suprir deficiências gerais da formação dos alunos,

¹ Doutora em Educação. Professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo.

substituindo a família, e onde o mais relevante não é o conhecimento e sim a ocupação do tempo e a socialização primária. Essa concepção configura a escola não como espaço do conhecimento, da aprendizagem, “mas um lugar onde as crianças das classes populares serão “atendidas” de forma semelhante aos doentes” (CAVALIERE, 2007, p. 1029).

Outra visão é a de *caráter autoritário*, na qual a escola de tempo integral é uma espécie de instituição de prevenção ao crime, com o objetivo de tirar a criança da rua. “É a concepção dissimulada dos antigos reformatórios, fruto do medo da violência e da delinquência. A ênfase está nas rotinas rígidas e é frequente a alusão à formação para o trabalho, mesmo no nível do ensino fundamental” (CAVALIERE, 2007, p. 1029).

Já a *concepção democrática* de escola de tempo integral atribui à escola uma função emancipatória, em que o tempo integral possibilitaria uma educação mais efetiva culturalmente, com o aprofundamento dos conhecimentos, do espírito crítico e das vivências democráticas. Uma concepção em que “a permanência por mais tempo na escola garantiria melhor desempenho em relação aos saberes escolares, os quais seriam ferramentas para a emancipação” (CAVALIERE, 2007, p. 1029).

Por fim, a autora destaca a visão de EETI como uma *concepção multissetorial*, segundo a qual o tempo integral não precisa estar centralizado em uma instituição e pode/deve se fazer também fora da escola. Segundo essa concepção, “as estruturas de Estado, isoladamente, seriam incapazes de garantir uma educação para o mundo contemporâneo e a ação diversificada, de preferência de setores não governamentais, é que poderia dar conta de uma educação de qualidade” (CAVALIERE, 2007, p. 1029).

Mais recentemente, Cavaliere (2009) sintetiza as perspectivas de jornada ampliada que vêm se configurando no Brasil em *duas grandes vertentes*:

[...] a *escola em tempo integral*, com “mudanças no interior das unidades escolares, de forma que possam oferecer condições compatíveis com a

presença de alunos e professores em turno integral” e outra, os *alunos em tempo integral*, que busca “articular instituições e projetos da sociedade que ofereçam atividades aos alunos no turno alternativo às aulas, não necessariamente no espaço escolar, mas, preferencialmente, fora dele” (CAVALIERE, 2009, p. 52).

Guará (2009) também comenta os vários sentidos para o termo: a) o relativo à *escola de tempo integral*, com foco nas horas diárias em que o aluno passa na escola; b) o relacionado ao *desenvolvimento integral* de crianças e adolescentes, nos aspectos cognitivos, afetivos, físicos, psicomotores, afetivos e sociais; c) o que centra sua análise na perspectiva da *integração dos conhecimentos* em abordagens interdisciplinares e transdisciplinares, focalizando especialmente o currículo escolar, nas práticas e conteúdos transversais e d) uma última concepção que enfatiza a articulação da escola com as muitas *ações e espaços do seu entorno* que, em parceria com ela, podem compor um Programa ampliado de educação no contraturno escolar, oferecendo uma diversidade de vivências dentro da rede de projetos sociais na comunidade.

Em pesquisa realizada pela Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania do MEC sobre a Educação Integral no Brasil foi evidenciado que, especialmente a partir do ano de 2008, ocorreu um aumento significativo do número de municípios que ampliou a jornada escolar (BRASIL, 2009). Entre os motivos apresentados para a implantação das experiências de jornada escolar ampliada, se destacaram: diagnóstico da realidade local, experiências bem-sucedidas em outros lugares, políticas públicas em âmbito federal, estadual e/ou municipal, além de propostas encaminhadas pelas escolas ou por assessorias.

Embora o número de experiências de jornada escolar ampliada, em nível nacional, fosse significativo, essas experiências ainda não atingiam todos os alunos dos municípios. Assim, o estudo apontava para a necessidade de, no país, independentemente da região, aumentar o número de estudantes do ensino fundamental com jornada escolar ampliada, mesmo naqueles municípios que já vinham desenvolvendo esse tipo de experiência (BRASIL, 2009).

A pesquisa concluiu que o panorama constatado revelava um momento de dinamismo na EETI no Brasil, evidenciando a necessidade de políticas e ações que subsidiem os projetos em andamento e estimulem novas experiências, contribuindo para reduzir as desigualdades e para qualificar as ações, tendo em vista a garantia do direito à educação numa perspectiva integral.

Em publicação da UNICEF/CENPEC e Fundação Itaú, os coordenadores analisam que a consolidação da educação integral enquanto política pública apresenta-se como tendência confirmada pelas iniciativas presentes em todas as esferas, sobretudo, entre os anos 2005 e 2009. No entanto, possuem um diferencial que é o de sua presença em todo o território nacional, o que as distingue de ações como os CIEPs (Centros Integrados de Educação Pública), da década de 1980, construídos no Rio de Janeiro, no governo de Leonel Brizola, que não ganharam expansão nacional, e as confirma enquanto efetivo ingresso na agenda da política pública de educação (MOOL et al, 2011).

Considerando o objetivo deste artigo, vamos caracterizar as principais *intenções/tensões* que caracterizam atualmente a Educação Escolarizada em Tempo Integral no Brasil e as suas implicações para as políticas municipais.

EETI como política de Estado universal, democrática/emancipadora, centrada na escola *versus* EETI como política de gestão da pobreza, focalista, centrada nos alunos e com parceria com a sociedade civil

Esta tensão emerge de duas concepções atualmente em disputa: por um lado, a concepção de EETI prioritariamente centrada no espaço físico da unidade escolar, com profissionais efetivos e adequada formação pedagógica, numa concepção pública estatal da EETI; por outro lado, a concepção da educação integral ampla, enfatizando especialmente a potencialidade educativa dos contextos não escolares, das parcerias com outros equipamentos públicos, espaços comunitários e culturais do entorno da escola, apoiada no

trabalho de monitores, sem vínculo efetivo. Relaciona-se, também, com a intersetorialidade das ações no plano intragovernamental e intergovernamental.

Abordagens favoráveis à articulação da escola com os diferentes espaços educativos do seu entorno enfatizam a incorporação, pela instituição escolar, de outros profissionais e agentes sociais, seja através de programas de incentivo ao voluntariado, da parceria com universidades, do fortalecimento de redes sociais, da integração entre órgãos governamentais e não governamentais, identificando as praças, parques, igrejas, postos de saúde e organizações não governamentais como uma comunidade de aprendizagem em favor da EETI (PARENTE, 2006; GUARÁ, 2009).

Abrindo suas portas para os chamados processos informais, as escolas ampliam o conceito de EETI, no entendimento de que a educação de qualidade não retira do Estado a sua responsabilidade e, sim, reafirma seu papel na condução do processo, em articulação com a sociedade civil (PARENTE, 2006). Destacam-se as experiências de parcerias com o chamado *terceiro setor*, que podem revelar muita criatividade no aproveitamento de espaços, prédios, recursos humanos e materiais preexistentes, bem como na sua utilização de modo renovado (GIOVANNI; SOUZA, 1999). O paradigma da mudança na concepção da arquitetura na interface com a educação aponta os espaços públicos das cidades como instâncias educativas, além de abrangerem políticas de preservação patrimoniais, ambientais ou de ocupação (FREIRE, 2006).

A articulação da escola com Organizações Não Governamentais (ONGs) de atendimento a crianças e adolescentes traz contribuições positivas dessas organizações na metodologia e aprimoramento da prática escolar, bem como no aprendizado pedagógico das próprias ONGs (BRITO, 2006), e indicam que o sucesso do estabelecimento das parcerias depende do tipo de interesses dos parceiros envolvidos e do nível de confiança na construção de uma forte cidadania, no acesso igual aos direitos, sobretudo, os sociais (ANDRADE, 2011).

Abordagens críticas às articulações da EETI com a sociedade civil indicam as mudanças na natureza das políticas sociais sob influência da nova social democracia mundial ou *capitalismo de terceira via* (Giddens) e tendências de “mumificação” dos conflitos de classe no âmbito da sociedade civil, pelo papel educador do Estado, e pela *hegemonia* do bloco no poder (Gramsci), identificando na proposta do *Bairro Escola* realizado na cidade de Nova Iguaçu (RJ), uma concepção assistencialista de educação, com dificuldades de efetivação quando o território é carente de infraestrutura e de equipamentos sociais e culturais (BRUNO SILVA, 2009; ROSA, 2011).

Outros estudos constataam que as parcerias não têm sido suficientes para atender as necessidades das escolas inseridas no programa, exigindo um alto nível de organização para essa articulação e para administrar os conflitos internos decorrentes das disputas por esses espaços. A descentralização administrativa e a transferência de responsabilidades comprometem a oferta da EETI na educação infantil, tornando os serviços precários e evidenciando suas fragilidades. Já quando a esfera pública assume a gestão desse espaço público, instaura-se um movimento caracterizado com o propósito de ressignificar a ação (MOTA, 2013; SANTOS, 2012).

Como percebemos, as pesquisas e análises destacam uma tensão entre duas concepções em disputa. A primeira, de *aluno em tempo integral*, enfoca a educação integral em sua integralidade e múltiplas dimensões, enfatizando especialmente a potencialidade educativa dos contextos não escolares, na perspectiva das redes no território, das parcerias com espaços comunitários e culturais do entorno da escola e aponta como fundamental a coordenação da escola e a articulação da EETI ao projeto curricular da escola, assim como exige a prática da intersectorialidade das ações.

Constataam-se parcerias apenas ocasionais, sem um caráter institucional e formal que configure uma relação de oferta de atividades educativas. Em muitos municípios, a existência de localidades pobres e/ou muito pobres, com alta densidade populacional ou com grandes distâncias a serem percorridas e com

pouca oferta de espaços e serviços comunitários ou equipamentos públicos inviabiliza, na prática a realização da variedade de oficinas sugeridas, restringindo os programas de EETI, em muitos casos, a oficinas de reforço escolar para crianças pobres.

A segunda concepção, de *escola em tempo integral*, centrada no espaço físico da unidade escolar e com concepção pública estatal da EETI, potencializa a função da escola e aponta a necessidade de mais investimentos e mais criatividade na construção/ampliação e inovação dos espaços físicos intraescolares, para que possam acolher com dignidade e organização pedagógica os alunos no ambiente escolar.

Em nosso entendimento, as duas concepções podem e devem se complementar mutuamente, se considerarmos a EETI como uma *política afirmativa e/ou de discriminação positiva*, historicamente situada num contexto em que as políticas educacionais - sobretudo o financiamento, a articulação federativa, a formação/valorização de profissionais da educação, a gestão democrática, a construção/reforma/manutenção de espaços escolares - precisam responder com rapidez ao desafio da área geográfica do Brasil e do imenso contingente de estudantes da educação infantil e do ensino fundamental, num país com 5.570 municípios, em que a população ainda cresce a cada ano.

Nova cultura organizacional da escola, com articulação coletiva do trabalho pedagógico *versus* extensão da mesma escola, com turnos fragmentados.

Um dos grandes desafios trazidos à escola pela EETI são as tensões decorrentes das exigências de uma nova cultura organizacional. De fato, tanto as experiências de *escola em tempo integral* quanto de *alunos em tempo integral* demandam uma nova cultura no funcionamento da escola, que interfere no cotidiano e nas práticas pedagógicas da unidade escolar, assim como na (re) definição de tempos, espaços, lugares e outras tarefas concretas.

Constata-se uma organização diferenciada entre a dinâmica do tempo parcial e a do tempo integral, a desarticulação entre as atividades desenvolvidas no turno regular e no contraturno, entre os professores regentes do tempo integral e os do tempo parcial, entre os professores de oficinas e dos pedagogos, apontando o desafio de criar uma unidade entre a “Escola” e o “Projeto”, e a possibilidade de um turno único, mantendo um único professor, em tempo integral, com os mesmos alunos durante a jornada diária (FIGUEIREDO, 2011).

Evidenciam-se desafios como a inadequada utilização do tempo, a falta de espaço fora da escola, a desarticulação curricular, a dinamização das aulas no turno regular; a articulação das disciplinas entre os turnos e o diálogo efetivo entre coordenadores, professores e monitores (Nunes, 2011). Destaca-se como positivo o trabalho com os saberes diferenciados dos professores e monitores e o início do diálogo entre os educadores dos dois turnos (MATOS, 2011).

Experiências concretas de EETI de longa duração, tais como os Centros de Educação Integral de Curitiba, que funcionam há mais de duas décadas, evidenciaram a mudança lenta e gradual nesses centros e a criação de uma nova cultura escolar, com continuidades e inovações, revelando discordâncias entre os tempos estabelecidos e os vividos, com evidências positivas para a democratização da educação (ARCO-VERDE, 2003). Destacando os espaços e os tempos nos ciclos de formação adotados no município de Porto Alegre durante quatro gestões, Fetzner (2009) aponta a importância da organização dos tempos em mudança e dos tempos escolares de forma contínua, com horários mais extensos e não tão compartimentados entre as disciplinas, com aulas interdisciplinares, práticas avaliativas coletivas e participativas.

Identificam-se formas unilaterais de construção das diretrizes de implantação da EETI, sem evidências da participação da comunidade escolar na discussão prévia da proposta. Constatam-se mudanças em vários aspectos no cotidiano das escolas, sem a devida preparação dos atores sociais envolvidos, e o fato de as adaptações

feitas nas escolas regulares para o tempo integral não atenderam o que previa a proposta (VALADARES, 2011).

A nosso ver, a tensão acerca das exigências que a EETI provoca e gera na organização e na gestão da escola pode ser decorrência, por um lado, de uma postura de acomodação no instituído e no rotineiro, de descrença e pessimismo em relação às possibilidades do novo e do instituinte, de distanciamento e às vezes, de confronto claro da equipe escolar com a proposta de mudança vinda do órgão central municipal. Por outro lado, pode representar uma forma de resistência às condições precárias, aligeiradas ou desprovidas de consistência político-pedagógica da implantação/implementação de alguns ou muitos programas e projetos.

A nosso ver, essa tensão é inevitável na realidade da maioria das redes públicas municipais do Brasil, sobretudo em vista das limitações financeiras, administrativas, pedagógicas e legais com as quais se lida diariamente na gestão da educação, sobretudo na esfera do município. A maioria dos projetos/programas/políticas tendem a ser iniciados e implementados sem as condições plenas que seriam exigidas para sua execução, realizando-se os ajustes durante o próprio processo de implementação. Nesse sentido, o acompanhamento e o controle pelos órgãos colegiados da educação são indispensáveis.

Viabilidade financeira, administrativa e política da EETI *versus* inviabilidade financeira, administrativa e política da EETI.

A viabilidade financeira diz respeito aos custos com a infraestrutura de prédios e instalações, equipamentos, profissionais, material didático, apoio logístico necessário para o desenvolvimento da EETI. A viabilidade administrativa ou de gestão envolve a gestão democrática das ações dentro e fora da escola, a intersetorialidade e a interinstitucionalidade das ações; destaca aspectos objetivos e subjetivos, evidenciados pelas ações dos atores sociais envolvidos, expressos pelas intenções, concepções, tomadas de decisões e posturas que estes assumem no cotidiano escolar.

A viabilidade política se relaciona com os pressupostos filosóficos e político-ideológicos que fundamentam a concepção de educação e de EETI, os processos de formação inicial e continuada dos profissionais para assumi-la, a avaliação sistemática na perspectiva da função social da EETI.

Essa tensão acerca da viabilidade ou não da EETI esteve presente no debate da jornada integral desde os tempos do Centro Educacional Carneiro Ribeiro - iniciativa marcante e pioneira realizada em Salvador (BA) sob a coordenação de Anísio Teixeira -, tendo assumido enormes proporções em relação aos CIEPS, do Rio de Janeiro. Paro (1988) destacava os altos custos da EETI como impedimento para a sua generalização e afirmava que os seus projetos universalizam não a instrução, mas a solução de problemas sociais focalizados fora dos limites da escola e de natureza não estritamente pedagógica.

CELLA (2010) investigou 398 dirigentes municipais de 25 estados brasileiros, das cinco regiões. Constatou que os maiores entraves para a implantação da EETI foram a insuficiência de recursos para a implantação, inexistência de espaços e instalações adequadas, falta de professores e falta de incentivo do MEC e das Secretarias Estaduais. As motivações para a implementação da EETI foram a possibilidade de aperfeiçoar o processo ensino-aprendizagem, a convicção pessoal do (a) secretário (a) quanto à importância da EETI, a possibilidade de ocupar as crianças no contraturno escolar e o recebimento do adicional de recursos do FUNDEB. Os dirigentes municipais apontaram a satisfação dos pais, a melhoria do aprendizado e o aumento no índice de frequência dos alunos, o entendimento de que a EETI é uma boa opção pedagógica. Indicaram a necessidade do incremento de recursos financeiros, acompanhado de uma gestão eficiente, do melhor aprendizado e satisfação dos envolvidos.

A avaliação de um projeto de EETI numa escola de alunos de assentamentos rurais evidenciou que o projeto, aprovado por todos os envolvidos, apresentava um custo-aluno/ano no valor de R\$ 5.150,00, levando em conta a metodologia aplicada (COSTA, 2011).

Ao comparar esse resultado com o custo-aluno qualidade, constatou-se a grande distância a maior entre o custo da escola pesquisada e o padrão de qualidade proposto por Carreira e Pinto (2005), o que corrobora a opinião dos que apontam a inviabilidade financeira da EETI, sobretudo nos moldes de financiamento anteriores ao atual PNE 2014-2024 (Lei 13.005/14).

São apontadas a forma tumultuada dos processos de implantação dos projetos, a improvisação dos espaços físicos e recursos materiais/humanos, o imediatismo e o caráter eleitoreiro, face aos prazos de um mandato governamental, a necessidade de recursos suficientes para a realização das atividades da EETI (OSÓRIO DA SILVA, 2011; CASTRO, 2009).

Destacam-se, como aspectos positivos, a boa alimentação, as parcerias estabelecidas, a boa infraestrutura na escola, as novas funções sociais assumidas pelas escolas em tempo integral, tendo como referência o trabalho pedagógico, aspectos da relação educativa, dos instrumentos didáticos e do espaço físico, a tranquilidade dos pais trabalharem enquanto seus filhos estão na escola (NUNES, 2011; CIMA, 2010).

Fica claro, nas pesquisas enfocando o aspecto da viabilidade, a tensão advinda dos altos investimentos financeiros, administrativos e políticos que a EETI demanda, nos moldes atuais do financiamento da educação no Brasil, sobretudo no âmbito da esfera municipal, e dos desafios a serem superados para a implementação e consolidação da EETI como política de Estado.

Nesse aspecto é que se baseiam a maior parte das críticas e problematizações que percebem a ampliação da jornada por meio de atividades no entorno da escola como uma forma de ampliar o tempo sem ampliar recursos e de os poderes públicos se eximirem da tarefa de assegurar as condições básicas estruturais que viabilizem, de fato, a EETI.

Um dos aspectos mais graves relativos à viabilidade da EETI é que a grande maioria dos programas se sustenta no trabalho voluntário ou de estagiários, com bolsas muito pequenas, o que expressa a fragilidade da relação de trabalho estabelecida e gera

rotatividade dos profissionais envolvidos, evidenciando uma oferta precária de muitos programas de EETI no contexto atual.

No nosso entendimento, o fato das atividades de EETI serem realizadas em parceria com ONGs, parques, universidades, times de futebol, bibliotecas, instituições públicas, clubes, espaços educativos mantidos por fundações, embora menos onerosa e com menos demandas estruturais, também demanda investimentos financeiros (transporte, material didático, alimentação, segurança), profissionais, além de capacidade de gestão, articulação e organização para coordenar todas essas atividades no seu planejamento pedagógico e operacional, na sua execução e avaliação.

Mudanças necessárias na educação exigem mudanças estruturais na área política e, especialmente, na econômica. A perspectiva promissora com a promulgação da Lei 13.005/14 (Plano Nacional de Educação), apontando a ampliação dos investimentos em relação ao PIB, pode representar um significativo avanço no alcance das políticas educacionais e da EETI, perceptíveis num *olhar mais atento*.

Articulação federativa, com definição clara dos papéis de cada esfera na execução da EETI *versus* ausência de definição clara das responsabilidades de cada ente federado na execução da EETI.

A relação entre federalismo e regime de colaboração é de extrema complexidade e, considerando a história, a tradição político-jurídica e as dimensões continentais do Brasil, apresenta aspectos desafiantes e paradoxais, sobretudo a partir do processo constituinte de 1987/88, em que a temática voltou a emergir e teve seu debate intensificado.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 ampliou o conceito de Princípio Federativo, estendendo-o aos Municípios, não considerados entes federativos nas constituições anteriores. A partir desse fato, a temática da municipalização e das relações políticas entre os entes federados adquiriu uma grande relevância, aliada,

entretanto, a uma também grande controvérsia, pois, apesar do que está inscrito no art. 211 da Constituição da República de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, de fato e de direito esse regime de colaboração ainda não foi regulamentado segundo o disposto no parágrafo único do Art. 23 da CF de 1988.

Araujo (2005) analisa a configuração das instituições políticas municipais e federativas, a forma de assimilação dessas instituições políticas no Brasil e como se articularam à organização da educação nacional. Aprofunda a forma pela qual as ideias de município e de federação e a organização da educação foram se configurando no cenário político e institucional brasileiro e como ganharam materialidade a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Nesse debate, segundo Araujo (2005), foi desconsiderada a tradição liberal e descentralizadora de Tavares Bastos e Rui Barbosa, o separatismo como tentativa de solução dos conflitos entre centralização e descentralização política e a tradição autoritária e nacionalista do pensamento de Oliveira Vianna. Tal omissão marcou também o debate sobre a temática da municipalização na década de 1980 e até os nossos dias, fazendo-se necessário situar a descentralização municipalista atual no quadro mais amplo das contradições e complexidade do federalismo brasileiro.

Cassini (2011) verificou que o sentido atribuído pelo Congresso Nacional ao regime de colaboração seguiu concepções influenciadas por fatores extraconstitucionais a cada projeto de lei apresentado, o que resultou na sua distorção conceitual, ocasionada principalmente pelos princípios da eficiência e subsidiariedade, no período da Reforma Gerencial do Estado. Assim, instituir “formas de colaboração” foi a estratégia para encobrir a falta desse instituto, incluído no jogo defensivo e não colaborativo das unidades subnacionais.

Cruz (2009) analisa que o modelo federativo brasileiro caminha para um tipo caracterizado como executivo, porque, sistematicamente, a União define unilateralmente políticas que

confinam a autonomia dos entes federados e o financiamento da educação, o que não permite a diminuição das disparidades nas condições de oferta educacional no país.

Martins (2009) aponta perspectivas para que o FUNDEB se constitua em instrumento efetivo de financiamento da educação básica pública, na medida em que garanta a equidade na distribuição de recursos e que contribua para o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes e para o equilíbrio federativo.

Santos (2009) indica como fundamental, conforme traçado na Constituição de 1988, um federalismo cooperativo e de equilíbrio, e de redução das desigualdades regionais, cuja finalidade última deve ser a garantia da realização plena do bem comum, objetivo do Estado Democrático de Direito.

A questão federativa é hoje uma das mais importantes no Brasil, especialmente, na educação e na EETI. A Lei 13.005 de 24 de junho de 2015, relativa ao novo Plano Nacional de Educação, menciona a questão federativa em três artigos, quais sejam:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em *regime de colaboração*, visando ao alcance das *metas* e à *implementação das estratégias* objeto deste Plano.

Art. 8º § 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que: IV - promovam a *articulação interfederativa* na implementação das políticas educacionais.

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o *Sistema Nacional de Educação*, responsável pela *articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração*, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2015).

Como percebemos, os artigos 7º e 8º estabelecem que os entes federados atuarão em *regime de colaboração* e definirão estratégias que promovam a *articulação interfederativa*, enquanto o artigo 13 prescreve a instituição legal do *Sistema Nacional de Educação* como responsável pela *articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração*, com vistas à efetivação do próprio PNE. Assim, nosso entendimento é que o PNE aponta uma perspectiva clara de

definição das responsabilidades de cada ente federado e da sua autonomia na execução das políticas educacionais, com fortalecimento do regime de colaboração para o equilíbrio federativo de redução das desigualdades regionais.

Tensão entre o caráter pedagógico da EETI voltado prioritariamente para a melhoria da aprendizagem *versus* a ênfase na ampliação das funções sociais da escola pública na perspectiva do acolhimento e cuidado.

Nesta tensão, destacam-se análises relativas ao currículo, à organização pedagógica, ao projeto educativo, às práticas cotidianas, às atividades multidisciplinares da EETI direcionadas à melhoria de aprendizagem dos alunos e à formação inicial e continuada de profissionais para a EETI, juntamente com estudos que investigam a concepção de EETI na perspectiva do seu caráter preventivo à pobreza e à vulnerabilidade social.

No contexto do final da década de 1980, Paro (1988a) argumentava que, embora se tenha a consciência das funções reais que a instituição escolar tem desempenhado em nossa sociedade, é fundamental enfatizar sua função pedagógico-instrucional na perspectiva da universalização do ensino. Contudo, reconhecia que, naquela conjuntura dos anos 1980, a função de instrução só poderia se viabilizar com a escola assumindo funções complementares, mas estas deviam subordinar-se ao objetivo de acesso ao saber sistematizado, pois tende a ocorrer uma hipertrofia das funções supletivas e uma atrofia das funções pedagógicas.

Gonçalves (2006) entende a educação integral como direito à aprendizagem, independente da lógica perversa do mercado que determina o acesso pela possibilidade de pagar. O foco da EETI é o aumento das oportunidades ou das condições de aprendizagem e do espaço e tempos democráticos. Vários trabalhos destacam como potencialidades, inovações e vantagens a possibilidade de a EETI interferir positivamente no processo de aquisição do conhecimento, enfatizando sua influência no desenvolvimento intelectual/social, a

melhora do desempenho dos alunos em avaliações externas e a redução das taxas de evasão e reprovação e no aumento do índice do IDEB (CALDEIRA, 1993; COSTA, 2011).

A realização de oficinas pedagógicas, tais como a de Filosofia, para a formação ética-cidadã dos alunos; as oficinas de informática educacional, como apoio às atividades pedagógicas colaborativas/integradas e as implicações do uso do laptop individual são apontadas como importante instrumento para desenvolver a autonomia dos alunos diante das atividades e práticas pedagógicas (SCARCELLI, 2009; ROSA, 2007; MORAES, 2010).

Destacam-se os aspectos potencializadores dos conteúdos específicos da Educação Física, trazendo benefícios no tocante à ética, à cultura, à saúde, à sociabilidade (BANDEIRA, 2011) e da música, que teve legitimado seu papel no currículo escolar a partir, sobretudo, de sua inserção na EETI (VEBER, 2009). Em relação às atividades de lazer planejado, são apontadas como aspectos positivos, a socialização e a promoção da saúde, o desenvolvimento de habilidades de natureza social, intelectual e afetiva dos educandos (PAIVA SILVA, 1998, CORTEZ, 1999).

Araujo (2008) evidencia a questão da brincadeira na EETI na educação infantil a partir da perspectiva das crianças, que a apontam como muito importante e significativa, embora prevaleça a concepção de acolhimento sobre a concepção educativa (GERBASI, 1996). Articulando as funções pedagógicas com as de formação humana e de prevenção à vulnerabilidade e a integração da escola com a comunidade como determinante na implantação e consolidação de projeto de Escola em Tempo Integral, Kirchener (2009) identifica na EETI uma maior convivência entre as pessoas e uma alternativa no compromisso com o processo de formação de pessoas.

Matos (2011) considera as práticas educativas da EETI como indutoras de uma educação de qualidade, trazendo a melhoria da autoestima, do interesse e dos resultados escolares dos alunos do contraturno.

A qualidade da escola pública e da EETI e sua função prioritária de melhoria da aprendizagem e/ou de combate à pobreza e à vulnerabilidade social depende também do profissional da educação, um dos seus principais agentes. Vários estudos têm como eixo o papel do profissional da educação na EETI, suas concepções e percepções a respeito desses programas e sua formação para nela atuar.

Estudos críticos denunciam as precárias condições de trabalho docente na EETI e a complexidade da demanda colocada aos profissionais da educação. Freitas (2011) destaca as angústias e desafios vividos pelos professores envolvidos nos Programas de EETI; Coelho (2011) aponta a falta de estrutura física, o baixo salário pago aos docentes, a pouca formação exigida por alguns programas, que trabalham com monitores e estagiários. Na mesma perspectiva, Roselin (2008) evidencia a problemática estrutural da escassez do tempo de trabalho docente e suas múltiplas demandas de formação/profissionalização e a necessidade de mais tempo remunerado para os professores estudarem/planejarem seu trabalho no *locus* da escola.

Numa consideração inquietante acerca da eficácia da formação docente, Germani (2006) constata que programas sérios e bem estruturados de EETI foram precedidos e acompanhados de processos de preparação/formação dos professores, porém não se revelaram totalmente eficazes. Caldeira (1993) pontua os equívocos e confusões metodológicas e a adoção de práticas com bases epistemológicas contraditórias como principais empecilhos e limites na dimensão da EETI como melhoria da aprendizagem, do currículo e das práticas pedagógicas multidisciplinares.

Como podemos constatar, muitos enfoques realizam uma análise dicotômica entre a função pedagógica e a função social e preventiva da EETI, contrapondo essas duas faces da escola e pressupondo que uma dimensão exclui a outra. Entretanto, outras abordagens articulam as funções pedagógicas com as de formação humana, de assistência e de prevenção à vulnerabilidade, indicando que a EETI se constitui em alternativa para melhorar a qualidade da

educação na escola pública tanto em sua dimensão da aquisição do conhecimento quanto na humanização e na melhoria da autoestima, do interesse e dos resultados escolares dos alunos do contraturno.

A nosso ver, a concepção pedagógica da EETI e a de cuidado/assistência são compatíveis; a tensão reside no caráter de precariedade, incompatível com a educação de qualidade. Há que se considerar, na realidade das últimas décadas, a incorporação, pela escola básica, de milhões de crianças, adolescentes, jovens em situação de pobreza, extrema pobreza e vulnerabilidade social. Vários estudos comprovam que o maior tempo de escolarização pode, sim, interferir positivamente no processo de aprendizagem do(a) estudante, na superação de bloqueios e etapas não vencidas na aquisição do conhecimento e na própria postura frente à valorização da escola.

Um (a) estudante pobre, se não tiver acesso aos direitos sociais básicos da saúde, educação, assistência social, terá, possivelmente, muito mais dificuldades de se apropriar do conhecimento escolar. A criança/adolescente/jovem passa grande parte do seu tempo diário na escola – sobretudo pela exigência atual da condicionalidade do Programa Bolsa Família – e, portanto, o espaço escolar pode incorporar também ações sócio-educativas, desde que isso seja claramente debatido e assumido pela comunidade escolar. Assim, a nosso ver, não se deve separar a dimensão pedagógica da dimensão social, buscando sempre articulá-las no projeto político-pedagógico da escola e na EETI.

Considerações Finais

Concluindo essa análise da visão contemporânea, das concepções estruturantes e dos caminhos percorridos pela *Educação Escolarizada em Tempo Integral (EETI)* no Brasil, e suas implicações para as políticas municipais, podemos constatar que: 1) a tensão entre o caráter pedagógico e o assistencial da EETI tem acompanhado os estudos e análises desde 1988 até os tempos atuais; 2) essa tensão permanece presente na contemporaneidade, pelo

processo histórico-político de configuração do Estado brasileiro, pela natureza estrutural da desigualdade social no Brasil, pela enorme capilaridade da escola pública e pela forma como as políticas sociais de enfrentamento à pobreza e à vulnerabilidade social têm sido implementadas; 3) o debate sobre a EETI se ancora, por um lado, na concepção consensual da educação escolar pública como legado republicano e direito de toda a sociedade e dever de Estado; por outro lado, contudo, há tensões na concepção de que os processos educativos na contemporaneidade vão para além da escola – embora passando por ela – e que esses processos devem articular-se a uma ampla rede de políticas e de atores sociais e de equipamentos públicos.

Referências

- ANDRADE, Carmem Lucia Leal. **Parceria e responsabilidade socioambiental: um estudo do Centro de Educação Integral Mamãe Margarida – CEIMMA (Ananindeua-Pará)**. 1v. 103p. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Da Amazônia, 2011.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso. "**Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil**". Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo (USP), 2005.
- ARAÚJO, Vânia Carvalho. **A brincadeira na Instituição de Educação Infantil em Tempo Integral: o que dizem as crianças?** 138p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), 2008.
- ARCO-VERDE, Yvelise F.de Souza. **A arquitetura do tempo na cultura escolar: um estudo sobre os Centros de Educação Integral de Curitiba**. 2003. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2003.
- BRASIL. **Educação Integral/ Educação Integrada E(m) Tempo Integral: concepções e práticas na Educação Brasileira –**

Mapeamento das experiências de Jornada Escolar Ampliada no Brasil. Brasília: MEC, 2009.

_____. Lei 12.858/2013. **Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.** Brasília, 2013.

_____. Lei 13.005/2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.** Brasília, 2014.

CALDEIRA, Elisabeth. **Potencialidades e limites do projeto pedagógico da escola de tempo integral.** 1v. 165p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 1993.

CASTRO, Adriana de. **A escola de tempo integral: a implantação do projeto em uma escola do interior paulista.** 1 v. 216p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, 2009.

CASSINI, Simone Alves. **Federação e educação no Brasil: a atuação do poder legislativo nacional para a regulamentação do regime de colaboração.** 1v. 179p. Mestrado. Universidade Federal Do Espírito Santo, 2011.

CAVALIERE, Ana Maria. **Tempo de escola e qualidade na educação pública.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1015-1035, out. 2007

_____. Escolas de tempo integral versus alunos em tempo integral. In: MAURÍCIO, Lúcia. V (Org). **Educação integral e tempo integral.** Em Aberto, Brasília: INEP, v. 22, n. 80, p.51-63, 2009.

CELLA, Rosenei. **Educação de tempo integral no Brasil: História, desafios e perspectivas.** 2010. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo-RS, 2010.

COELHO, José Silvestre. **O trabalho docente na escola integrada.** 1v. 231p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal De Minas Gerais (UFMG), 2011.

CORTEZ, Alejandro M. C. **Escola integral: implantação e avaliação de uma proposta de lazer para a mudança do cotidiano escolar.**

1999. Dissertação (Mestrado em Educação) –Universidade Estadual Paulista (Unesp), Marília, 1999.

COSTA, Nilce Rosa. **Educação de Tempo Integral do Campo: novos tempos e significados**.1v. 131p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, 2011.

COSTA, Valdeney Lima. **Mais tempo na/de escola: Estudo sobre as experiências de ampliação da jornada escolar no município de Russas, Ceará**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Rio de Janeiro, RJ, 2011. 1v. 161p.

CIMA, Itelvina Cavalheiro. **As funções sociais da escola parque cidadã de Chapecó**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, SC, 2010.

CRUZ, Rosana Evangelista. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**.1v. 434p. Doutorado. Universidade De São Paulo, 2009.

FETZNER, Andréa Rosana. **A implementação dos ciclos de formação em Porto Alegre: para além de uma discussão do espaço-tempo escolar**. Rev. Bras. Educ. vol.14 no.40 Rio de Janeiro jan./abr. 2009.

FIGUEIREDO, Verônica C. A. **O Projeto Escola de Tempo Integral: currículo e práticas**.1v. 273p. Mestrado. Pontifícia Universidade Católica De Minas Gerais – Educação, 2011.

FREIRE, Márcia Rebouças. **Arquitetura na Interface com a educação: outras referências**. 1v. 200p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, 2006.

FREITAS, Miriã Clemente. **Escola de Tempo Integral: Angústias e Desafios dos(as) Professores(as) da Rede Estadual de Ensino de Goiás**.1v. 83p. Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica De Goiás. 2011.

GERBASI, Ondina Barbosa. **Criança do CIEM: Objeto de guarda ou objeto pedagógico?** 1 v. 306p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho, Marília, 1996.

GERMANI, Bernadete. **Educação de tempo integral: passado e presente na rede municipal de Curitiba**. Dissertação (Mestrado em

Educação) – Pontifícia Universidade do Paraná (PUC), Curitiba-PR, 2006.

GIOVANNI, G; SOUZA, A. N. **Criança na escola?** Programa de formação integral da criança. Educação & Sociedade, v. 20, n.67, p. 70-111, 1999.

GONÇALVES, Antônio S. Reflexões sobre educação integral e escola de tempo integral. In: “**Cadernos Cenpec**” n.º 2 – Educação Integral – 2º semestre 2006.

GUARÁ, I.M.F.R. Educação e desenvolvimento integral: articulando saberes na escola e além da escola. In: MAURÍCIO, Lúcia. V (Org). **Educação integral e tempo integral**. Em Aberto, Brasília: INEP, v. 22, n. 80, 2009, p.65-81.

KIRCHNER, Elenice Ana. **Educação em tempo integral: um repensar do agir educativo**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), Joaçaba-SC, 2009.

MARTINS, Paulo Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para, a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 1v. 338p. Doutorado. Universidade de Brasília, 2009.

MATOS, Sheila C. N. **Programa mais educação/ mais escola: avanços e desafios na prática educativa em Duque de Caxias**. 1 v. 143p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Do Estado do Rio De Janeiro – 2011.

MOOL, Jaqueline. Educação Integral no Brasil: itinerários na construção de uma política pública possível. In **Tendências para a educação integral**. - São Paulo: Fundação Itaú Social – CENPEC, 2011, p.2-17.

MOTA, C.N. **O Programa de Educação em tempo integral da Prefeitura Municipal de Vitória: contribuições para a avaliação de suas implicações na gestão escolar**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), 2013.

NUNES, Greice Cerqueira. **Tempo, Espaço e Currículo na Educação Integral: Estudo de caso de uma escola do Guará-DF**. Dissertação

(Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília (UNB), Brasília – DF, 2011.

PARENTE, Cláudia M.D. **A construção dos tempos escolares:** possibilidades e alternativas plurais. Campinas, SP [s.d] 2006. Tese (Doutorado em Educação) – Unicamp, Faculdade de Educação. 2006.

PARO, Vitor. **A escola pública de tempo integral:** universalização do ensino e problemas sociais. Cadernos de Pesquisa, nº 65, p. 11-20, 1998.

ROSA, Alessandra V. N. **Educação Integral em tempo integral:** espaços do programa Bairro-escola, Nova Iguaçu-RJ. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), 2011.

ROSA, E. M. **Gestão da educação digital em escola de tempo integral.** Dissertação (Mestrado em Educação) – São Paulo, SP, 2007.

SANTOS, Aloysio Vilarino. **Federalismo do século XXI - paradigmas e desafios:** o redesenho do Estado Federal Brasileiro. 1v. 187p. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

SANTOS, Maria Aparecida Rodrigues da Costa. **A educação em tempo integral no município de Vitória:** a experiência do Brincarte. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, ES, 2012.

SCARCELLI, Isis Regina de Freitas. **Ética numa escola pública de tempo integral.** Dissertação (Mestrado em Educação) – São Paulo, SP. 2009.

SILVA, Bruno. A. R. da. A terceira via e as políticas públicas de educação integral. In: COELHO, Lígia Martha C. Da Costa (Org). **Educação integral em tempo integral:** estudos e experiências em processo. Petrópolis, RJ: DP *et al* ii, p. 127-144, 2009.

SILVA, Fátima Paiva. **Educação e lazer:** uma contribuição à análise do Programa Clube Escolar. Dissertação. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1998.

SILVA, Flávia Osório da. **Escola de tempo integral:** uma análise da implantação na Rede Estadual de Goiás (2006-2010). 1v. 122p.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal De Goiás, 2011.

VALADARES, Florence Rodrigues. **Implantação e implementação das escolas municipais em tempo integral na cidade de Goiânia.** 1v. 265p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho/Araraquara, 2011.

VEBER, Andreia. **Ensino de música na educação básica:** um estudo de caso no Projeto Escola Pública Integrada - EPI, em Santa Catarina. Dissertação (Mestrado em Música) – 1v. 166p. Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul (UFRGS), 2009.

A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DO PNE¹

Valdete Côco²

Marcela Lemos Leal Reis³

Maria Nilceia de Andrade Vieira⁴

Renata Rocha Grola Lovatti⁵

Valéria Menassa Zucolotto⁶

Introdução

No bojo das transformações contextuais, a educação brasileira vem passando por um conjunto de políticas de induções que, objetivando impactar a escola, repercutem no seu papel social e nos processos de formação e atuação de seus profissionais. Legislações, pactos, programas, diretrizes e planos direcionados à educação marcam a configuração da escola, informando também as tensões e disputas que movimentam a pauta da educação nacional.

¹ Este texto foi publicado na Revista ECCOS, n.º 37, p. 77 – 92, em 2015. Originalmente intitulado “O Plano Nacional de Educação: desafios no campo da Educação Infantil”, foi produzido a partir de apresentação no II Seminário de formação continuada de conselheiros municipais de educação, realizado na UFES pelo Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo (LAGEBES), em 13/10/14. Disponível em: <<http://www4.uninove.br/ojs/index.php/eccos>>.

² Doutora em Educação. Professora do Programa de Pós-graduação em Educação, do Centro de Educação, da Universidade Federal do Espírito Santo/ES.

³ Mestre em Educação. Professora em função pedagógica vinculada à Secretaria Municipal de Educação de Itapemirim/ES.

⁴ Mestre em Educação. Professora do Curso de Pedagogia da Faculdade Estácio de Sá, Vila Velha/ ES. Professora em função pedagógica vinculada à Prefeitura Municipal de Vitória/ ES.

⁵ Mestre em Educação. Professora vinculada à Secretaria Municipal de Educação de Cachoeiro de Itapemirim/ES. Professora em função pedagógica vinculada à Secretaria Municipal de Educação de Itapemirim/ES.

⁶ Mestre em Educação. Professora em função pedagógica vinculada à Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo/ES.

Análises em políticas públicas assinalam a composição de uma rede interativa que se estabelece nas múltiplas reapropriações dessas induções, que podem indicar investimentos de adesão ou de resistência, até mesmo de indeferimentos e encaminhamentos de outras tratativas. Realçam também que, nessas disputas, emergem, cada vez mais consistentemente, ações de acompanhamento, supervisão e controle visando regular os processos de implementação das políticas (BALL, 1994).

Nessa perspectiva, abordamos o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014) como uma síntese de pautas disputadas no quadro processual de fortalecimento do direito à educação, as quais visam à incidência sobre a expansão e a qualificação da oferta de ensino que, por sua vez, evidenciam a responsabilidade do Estado pelos investimentos educacionais. Ainda que se destaque “[...] o desafio da coerência dos planos estaduais e municipais com o plano nacional” no encaminhamento dos esforços entre os entes federados “[...] para a superação dos desafios previstos no PNE” (HENTZ, 2014, p. 131), abordamos o PNE como uma conquista da sociedade brasileira na orientação da agenda educacional. Articulamos essa abordagem contextual com o campo da Educação Infantil (EI), destacando que, nessa agenda de responsabilização do Estado pela educação pública, a EI vem acumulando reconhecimento social e visibilidade, agregando novas assertivas ao seu desenvolvimento institucional.

Assim, buscando analisar a agenda da EI nas metas e estratégias definidas pelo PNE, focalizamos quatro temas que envolvem o acesso das crianças (cidadãos de direito) à EI, a formação e valorização do trabalho docente nesse campo, a gestão institucional e os processos de avaliação. Tomamos esses temas numa perspectiva de diálogo proposto por Bakhtin (2011), buscando participar de uma cadeia dialógica sobre a EI, em que a última palavra nunca está dada. Com isso, dialogamos com problematizações, conquistas e desafios que circundam a agenda de negociação de sentidos para a EI na sociedade brasileira, interagindo com interlocutores que, com suas lutas e pesquisas, informam sobre o campo da EI na realidade

nacional (ROCHA, 1998; ROSEMBERG, 2003; NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011; CAMPOS, 2012; BARBOSA, 2012; FARIA; AQUINO, 2012; VIEIRA et al., 2013).

Acesso, permanência e qualidade na Educação Infantil

Para focalizar o tema do acesso à EI, cabe observar que os aspectos pertinentes à organização da oferta de atendimento da EI se transformaram ao longo de sua trajetória histórica (ROSEMBERG, 2003). Nesse itinerário, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) avança na compreensão da EI como um direito de todas as crianças e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996) marca o seu reconhecimento como primeira etapa da educação básica. Incidindo também na EI com as assertivas referentes ao ensino obrigatório, a Emenda Constitucional 59/2009 (BRASIL, 2009a) estabelece que o ensino seja obrigatório e gratuito dos 4 aos 17 anos de idade, implementado progressivamente até 2016, nos termos da meta 1 do PNE. Com isso, ganha realce a assertiva de universalização do atendimento das crianças desde os 4 anos como prioridade no conjunto da agenda de responsabilidade do Estado com a educação.

Ainda que os marcos legais instituíam a EI como a primeira etapa da educação básica, realçando o direito à educação de todas as crianças, os dados da realidade brasileira informam que o crescimento da oferta de vagas ainda está distante de atender à demanda expressa pela EI. Nesse quadro, a meta 1 do PNE fixa estratégias para universalizar o atendimento da EI na pré-escola (4 e 5 anos de idade) até 2016 e ampliar o atendimento na faixa da creche (até 3 anos de idade) atendendo 50% das crianças, no mínimo. Na perspectiva de marcar uma agenda prioritária e urgente, destacamos alguns pontos de tensão que dialogam com o objetivo de expansão da EI na faixa de creche e de universalização na faixa da pré-escola.

No que tange à universalização da pré-escola, cabe reconhecer que a incorporação da faixa etária de 4 e 5 anos na educação obrigatória mobiliza empreendimentos por parte do poder público

em apressar a universalização, assegurando um primeiro passo na garantia do direito à educação. Todavia, é importante avaliar as implicações em estabelecer distinções vinculadas à obrigatoriedade, uma vez que se estabelece um par entre oferta obrigatória pelo poder público e matrícula compulsória por parte das famílias. Diante disso, move-se uma rede de pressão pela oferta que pode implicar em prioridade na oferta da EI na faixa da pré-escola em detrimento da creche (CAMPOS, 2012). Indicadores educacionais assinalam essa distância entre a oferta destinada à faixa da pré-escola (com melhores indicadores) e à da creche.

Em face disso, destaca-se a importância da meta do PNE em buscar avanços no atendimento das duas faixas da EI, ainda que, ao marcar metas próprias a cada faixa, indique que as crianças menores não gozam dos mesmos indicadores objetivados para o avanço das metas educacionais. De todo modo, com as metas próprias à creche e à pré-escola, espera-se que, na elaboração dos planos municipais e estaduais de educação, seja favorecido o avanço de acesso, considerando o direito à educação de todas as crianças.

Além da tensão estabelecida entre o atendimento de 0 a 3 anos e 4 e 5 anos, é fundamental considerar os grupos que, ao longo da história, tiveram seu direito à educação negado e que ainda hoje vivem situações de luta por uma educação de qualidade que respeite suas especificidades, tais como as crianças moradoras do campo. A estratégia 1.10 referente à meta 1 no PNE especifica a necessidade de “[...] fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades”. Na consecução dessa meta, menciona o “[...] redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças”.

Estudos vêm denunciando as condições das escolas do campo (HAGE, 2011; ARTES; ROSEMBERG, 2012) e, nesse contexto, dos problemas associados à alternativa de nucleação de escolas. Cabe observar que as demandas de transporte no contexto da EI apresentam particularidades e podem dificultar a permanência das

crianças nas instituições educativas, ou mesmo inibir as demandas por esse atendimento (SILVA; PASUCH; SILVA, 2012; YAMIN; MENEGAT, 2013). No quadro de viabilizar alternativas para o atendimento na EI, observam-se iniciativas de oferta compartilhada com o Ensino Fundamental (EF), muitas vezes sem a garantia de organização do espaço físico para a faixa etária (LOVATTI, 2014; BARBOSA, 2012). Na relação entre a EI e o EF, além da organização dos espaços e da dinâmica de trabalho que precisam considerar a especificidade da EI (ROCHA, 1998) – marcada pela afirmação de uma pedagogia própria, situada nos eixos da interação e da brincadeira (BRASIL, 2009b) – emerge fortemente a problematização da articulação necessária à composição de um itinerário formativo da oferta de ensino às crianças (NEVES; GOUVÊA; CASTANHEIRA, 2011).

Assim, na questão do acesso e da permanência na EI, implicados na oferta, por diferentes âmbitos de análise, reiteradamente é colocada em questão a qualidade da oferta, em especial cotejando as propostas e práticas pedagógicas com os documentos de referência para o trabalho educativo com as crianças pequenas (BRASIL, 2009b). Nesse contexto, é agenda prioritária fixar, no planejamento da educação para a próxima década, reflexões indagando as condições atuais desse atendimento e especialmente as iniciativas para a qualificação desse atendimento nas metas a serem alcançadas. Essas reflexões também se articulam ao provimento de profissionais para esse campo, tema que passaremos a tratar no tópico seguinte.

Trabalho docente na Educação Infantil: formação e valorização

As questões de formação inicial e continuada, condições de trabalho, carreira e remuneração dos profissionais da educação têm sido mote das lutas dos educadores com vistas ao desenvolvimento de políticas de valorização e profissionalização do trabalho docente no Brasil. A EI integra essa dialogia instando alterações nas políticas de formação inicial e continuada para marcar suas especificidades,

observando processos de (des)valorização da carreira que incidem particularmente nos profissionais que se dirigem a esse campo de trabalho (FERREIRA; CÔCO, 2011). Assim, a abordagem da formação e do trabalho docente nesse campo também se efetiva em meio à luta pelo fortalecimento da função pedagógica da EI. Nesse sentido, os Indicadores de Qualidade na Educação Infantil (BRASIL, 2009c) afirmam que tanto a formação inicial quanto a continuada dos docentes que atuam na EI são importantes para o desenvolvimento e melhoria dessa etapa da educação básica, pois constituem o processo de formação e desenvolvimento profissional relacionados às especificidades da educação para crianças pequenas. Em articulação a esses indicadores, o PNE fortalece o pressuposto básico de que formação e valorização docentes são indissociáveis no processo de profissionalização dos educadores e devem estar articuladas à definição de estratégias de políticas consistentes, coerentes e contínuas de formação inicial e continuada dos professores, articuladas à necessidade de ampliar a melhoria das suas condições de trabalho.

As políticas de promoção da formação inicial e continuada para os professores, apresentadas pelo PNE nas estratégias associadas à meta 1, inserem-se em um contexto nacional no qual 40% de professores que atuam na EI não têm formação em nível superior (INEP, 2013). A esse contexto associam-se também a meta 15 do plano e as estratégias relacionadas, que discorrem sobre a garantia da política nacional da formação de professores e a formação em nível superior também de professores com formação de nível médio na modalidade normal.

A urgência do quesito formação inicial na política de formação de professores se estabelece no processo em que a sociedade brasileira vem buscando superar a ideia de assistencialismo, e, assim, a docência na EI toma forma de profissão e seu desenvolvimento vem pautando-se em parâmetros próprios para a primeira etapa da educação básica. A exigência da formação em nível superior, associada à meta de garantia progressiva de que o atendimento às crianças pequenas seja feito por profissionais

formadas em nível superior e somada ao novo paradigma de docência na EI, pode apoiar o investimento na supressão da ideia de desempenho de um “dom” ou de uma proximidade com a maternagem no trabalho com as crianças pequenas. Com base nesse movimento, espera-se “[...] uma nova identidade, talvez até mais exigente no que diz respeito à fundamentação teórica adquirida na formação inicial, que visualize outro papel para o professor” (CAMPOS, 2008, p. 127).

Assim, além do reconhecimento da formação inicial como o lócus principal para a formação de professores, o reconhecimento da necessidade de que os processos formativos prossigam após o período de formação inicial configura a formação continuada como fundamental para o desenvolvimento do trabalho docente. Nesse movimento, a meta 16 do PNE prevê a formação em nível de pós-graduação dos profissionais da educação básica e a garantia de formação continuada na área de atuação dos professores.

Essas ações se configuram como direito dos professores e estão diretamente associadas à valorização do magistério, prevista desde a instituição da LDB (BRASIL, 1996). O PNE reafirma esse direito nas metas 17 e 18, que apontam a implementação e acompanhamento da valorização docente dos profissionais da educação básica com ações, tais como: equiparação do rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente; constituição de um fórum permanente para acompanhamento da atualização progressiva e evolução do piso salarial nacional; e implementação de planos de carreira. A previsão de ações de valorização docente se assinala como conquistas em um contexto de uma profissão que tem horizontes cada vez mais fragilizados (GATTI et al., 2009). A falta de atratividade na carreira docente, o desprestígio social, os baixos salários e as instáveis condições de trabalho constituem, muitas vezes, motor para o abandono precoce da carreira ou permanência contrariada, delongada pela falta de alternativas profissionais (LAPO; BUENO, 2003). Alertamos sobre esse contexto de desânimo diante das instabilidades na profissão docente, o que pode incidir

sobre a falta de engajamento no acompanhamento dos avanços propostos nas metas e estratégias estabelecidas pelo PNE.

Por isso, reconhecemos que as metas e estratégias sobre formação e valorização da docência na EI constituem conquistas para a carreira docente, podendo incidir estruturalmente no desenvolvimento dessa etapa. Um desenvolvimento que também abarca os desafios da gestão democrática.

Gestão democrática

A gestão democrática da educação é um preceito (GADOTTI, 2014) e um dos princípios do ensino garantido desde a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 206. Mesmo instituída pela lei maior do país, alguns percalços e desafios foram encontrados para sua efetivação, e, no intuito de fortalecer o indicativo previsto no marco legal, a LDB (BRASIL, 1996) reconhece a organização federativa da educação básica e define normas para a gestão democrática, estabelecendo mais dois princípios: o primeiro versa sobre a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola; o segundo, sobre a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares equivalentes (BRASIL, 1996).

Cabe assinalar que, para a efetivação da gestão democrática, muitos são os percalços e desafios vinculados ao período de redemocratização de nosso país e este vem na contramão das relações hierárquicas estabelecidas nesse período, se opondo ao tecnicismo organizacional, à falta de participação e autonomia, ao processo de centralidade das decisões e ao silenciamento de outras vozes na ocorrência de nossa história ao longo de décadas. E é nesse ínterim histórico que encontramos, na atualidade, um processo cultural complexo nas dimensões social, política e econômica, o qual se caracteriza ainda pela consolidação das relações democráticas e pode ser superado e negociado, integrando, nas discussões e

intensas dialogias (BAKHTIN, 2011), a participação popular⁷ e social⁸.

Assim, ao conquistarmos a gestão democrática como princípio constitucional, para serem implementadas as políticas educacionais, é preciso efetivar a construção coletiva e estabelecer diálogos descentralizados que tragam legitimidade e concretude na superação dos desafios constituídos nesses últimos anos.

Desse modo, compreendemos que a gestão democrática se articula à participação popular e social, considerando as diferentes vozes dos sujeitos atuantes em instituições educativas, em sistemas de ensino, na gestão pública educacional e representações públicas. Com esses excedentes de visão (BAKHTIN, 2011), submersos nas complexidades dessa implementação, os sujeitos problematizam e encaminham coletivamente a conquista da gestão democrática prevista nos marcos legais instituídos há 27 anos, como é o caso da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Nesse mote, Oliveira (2013, p. 95) assinala:

O processo de regulamentação do art. 206 da Constituição Federal vem se transformando numa arena onde diferentes projetos disputam sua mais adequada interpretação. Por isso, a garantia de um artigo constitucional que estabelece a gestão democrática não é suficiente para sua efetivação.

Nesse contexto, o PNE, além de fortalecer, disciplina a gestão democrática definindo metas e estratégias específicas para alcançar tal objetivo e centrando políticas públicas de democratização tanto do ensino quanto da sociedade.

Numa perspectiva de participação na gestão pública, profissionais, movimentos sociais e sociedade civil são convocados a protagonizar o processo de democratização. Nesse aspecto, o art. 8º

⁷ Refere-se à atuação política nos grupos das classes populares e trabalhadoras que se constituem em movimentos sociais, associações, ocupações, marchas, lutas comunitárias e outros (GADOTTI, 2014).

⁸ Refere-se a formas de atuação que controlam e fiscalizam o acompanhamento e a implementação das políticas públicas no exercício do diálogo com o governo e a sociedade civil (GADOTTI, 2014).

do PNE determina que, em um ano, sejam adequados os planos já aprovados e/ou criados com base em leis, enfatizando o dia 24 de junho de 2015 como limite para essa legalização nos estados, por meio dos Planos Estaduais de Educação (PEE), e em municípios, por meio dos Planos Municipais de Educação (PME). Institui ainda o art. 9º do PNE o prazo de dois anos para que os estados, Distrito Federal e municípios também aprovem leis específicas para seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática nos respectivos âmbitos de atuação. Para que esse auditório social (BAKHHTIN, 2006) consiga organizar-se, a meta 19 do PNE prevê

[...] assegurar condições, no prazo de 2 (anos), para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas [...] (BRASIL, 2014, p. 14).

Dirigindo a discussão sobre a gestão democrática ao campo da EI, a estratégia 19.1 legitima o processo de gestão democrática no âmbito das instituições educacionais públicas, definindo a construção de legislação específica para a eleição e nomeação de diretor. Por essa razão, é importante integrar, nesse processo, discussões sobre a formação desse diretor eleito que precisa estar sensível às especificidades das crianças, dos profissionais, da comunidade, enfim da dinâmica da instituição de EI.

Nesse conjunto de desafios, a EI pode ampliar as possibilidades para vivificar a efetivação da gestão democrática nas instituições. Para além de atender a uma determinação e prazo legal, evidencia-se a oportunidade de interagir auditórios sociais distintos que articulam as demandas (nem sempre coincidentes) das crianças, das famílias, dos profissionais, dos sistemas públicos de ensino, da comunidade e da sociedade em geral. Nesse encaminhamento das ações, associa-se a discussão da avaliação como parte integrante do processo de gestão democrática.

Avaliação educacional

Ao focalizarmos os impactos do PNE para a EI, consideramos importante realçar que a avaliação se encontra interligada às outras temáticas já abordadas neste artigo, compondo um conjunto de questões polêmicas que precisam ser compreendidas numa perspectiva mais abrangente. Tomando-se como ponto de partida uma visão ampliada da avaliação no PNE, salientamos o que estabelece a Lei n.º 13.005/14, no artigo 11:

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a *avaliação* da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino (BRASIL, 2014, p. 2, grifo nosso).

Essa determinação localiza a avaliação como uma forma de subsidiar e orientar a definição de políticas públicas destaca sua interlocução com a questão da qualidade e ainda enfatiza a necessidade de colaboração entre os entes federados. Entendendo o pertencimento da EI à educação básica, acreditamos que tal determinação precisa contemplar a primeira etapa desse nível de ensino.

No entanto, ao analisarmos os incisos e parágrafos constitutivos desse artigo, terminologias como “indicadores de rendimento escolar”, “desempenho dos (as) estudantes”, “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB” configuram certo distanciamento das concepções que defendemos na EI e nos remetem à realidade das outras etapas da educação básica. Essa assertiva, longe de provocar qualquer impressão excludente, impele-nos a demarcar a inserção da EI no âmbito de uma Pedagogia da Infância (ROCHA, 1998), como um campo em constituição, em meio a singularidades e conceituações próprias no desafio de sua integração com as demais etapas da educação básica.

Diante dessa perspectiva ampliada e das metas e estratégias que compõem os anexos do PNE, realçamos que, entre as 20 metas do

documento, nenhuma focaliza diretamente a avaliação. No entanto, a força da avaliação nas estratégias é muito grande, visto que 14 metas (70%) apresentam no mínimo uma estratégia com previsão de ação avaliativa. Entre as 255 estratégias estabelecidas no documento analisado, localizamos 26 (10%) com foco na avaliação. Sendo assim, cabe problematizar os sentidos dessa força da avaliação nas estratégias e analisar mais cuidadosamente suas implicações na EI.

Como não é o propósito deste texto um estudo mais aprofundado das 26 estratégias e suas implicações na EI, propomos, então, analisar a estratégia 1.6 referente à meta 1 do PNE. Essa estratégia é a única que se direciona simultaneamente à avaliação e à EI e estabelece a previsão de

[...] implantar, até o segundo ano da vigência deste PNE, *avaliação da educação infantil*, a ser realizada a cada dois anos, com base em parâmetros nacionais de *qualidade*, a fim de *aferir* a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, *entre outros indicadores relevantes* (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Ao observarmos a ação avaliativa direcionada para a infraestrutura, a gestão, o quadro de pessoal, entre outros aspectos, constatamos como a avaliação perpassa o PNE, sendo correlacionada a outras metas e estratégias. Além disso, um item que merece uma análise mais atenta é o que menciona *entre outros indicadores relevantes*. Nesse caso, cabe indagar quem define a relevância desses outros indicadores que direcionarão o processo avaliativo da EI e para quem eles são relevantes.

Num contexto de consolidação como primeira etapa da educação básica, essa é uma questão importante na qual precisamos concentrar as discussões e debates, explicitando nossos interesses e posicionamentos. É imprescindível atentarmos para esses *outros aspectos relevantes*, reafirmando que estes não incidam sobre as crianças, que elas não sejam avaliadas como forma de aferir a qualidade da EI, demarcando que a avaliação da EI seja baseada em indicadores que focalizem as condições do que lhes é oferecido no

seu processo de desenvolvimento, de aprendizagem e de apropriação do conhecimento.

Desse modo, é inconcebível concordar que sejam realizados processos avaliativos em larga escala direcionados ao desempenho das crianças na EI como os que já são realizados nos ensinos fundamental, médio e superior. Esses processos avaliativos, mesmo já consolidados e em prática há mais de duas décadas, são ainda objeto de muitos estudos e controvérsias (FREITAS, 2012; SOUSA e LOPES, 2010) e se configuram como inapropriados à dinâmica de trabalho desenvolvida com as crianças nas instituições de EI.

Demarcando nosso posicionamento de que a avaliação da EI seja pautada nas condições ofertadas às crianças, faz-se necessário conhecer algumas possibilidades de efetivar essa ação avaliativa que fortaleça a implementação de uma sistemática de avaliação coerente com essa premissa. Nesse sentido, ressaltamos a publicação dos documentos *Indicadores de Qualidade da Educação Infantil* (BRASIL, 2009c) e *Educação Infantil: Subsídios para uma sistemática de Avaliação* (BRASIL, 2012) como importante contribuição para os debates em torno da avaliação da EI, no propósito de revigorar nossa luta para que não ocorram na EI avaliações com testes padronizados e em larga escala. Nesse sentido, o PNE constitui mais um espaço de implementação de avaliação que precisa estar implicado nas premissas pautadas para o campo da EI.

Considerações finais

Neste texto abordamos o PNE no contexto do fortalecimento do direito à educação na agenda nacional. Nas metas e estratégias definidas pelo PNE, focalizamos o campo da EI explorando as temáticas relativas à oferta, às políticas de formação e valorização do trabalho docente, à gestão democrática e aos processos de avaliação.

Essas temáticas, quando remetidas ao campo da EI e cotejadas com o PNE, integram um panorama ampliado que assinala desafios típicos desse campo, compondo uma miríade de demandas na institucionalidade da EI no sistema de ensino. Nesse quadro, as

metas do PNE agregam fortalecimento à EI, ao evidenciarem indicadores explícitos ao seu desenvolvimento. Contudo, conforme assinalamos, as ações voltadas a atingir esses indicadores precisam considerar as premissas pautadas nesse campo, em especial, respeitando a especificidade da EI. Essa especificidade agrega um conjunto de demandas para consecução das metas do PNE, retratando a complexidade da institucionalidade da EI. Nas reapropriações possíveis do PNE (BALL, 1994), lembramos que a complexidade da EI se revigora nas lutas pelo seu fortalecimento, implicando conquistas rumo a novas conquistas na agenda pública nacional. Ao problematizarmos as condições da EI nos temas aqui focalizados, objetivamos movimentar a dialogia em torno dessa complexidade, convidando a novas interlocuções na luta comum pelos direitos das crianças pequenas à educação com o intuito de, ampliando esse direito, melhorar as condições de oferta da EI.

Referências

- ARTES, A.; ROSEMBERG, F. O rural e o urbano na oferta de educação para crianças de 6 anos. In: BARBOSA, M. C. S. et al. (Org.). **Oferta e demanda de educação infantil no campo**. Porto Alegre: Evangraf, 2012. p. 13-69.
- BAKHTIN, M. M. **Estética da criação verbal**. Tradução Paulo Bezerra. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- _____. **Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem**. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.
- BALL, S. J. **Education reform: a critical and post structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BARBOSA, M. C. S. (Coord.). **Pesquisa Nacional Caracterização das práticas educativas com crianças de 0 a 6 anos de idade residentes em área rural – 2012**. Relatório Síntese. Brasília, DF: Ministério da Educação; Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do

Sul, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12579:educacao-infantil>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. et al. (Org.). **Oferta e demanda de educação infantil no campo**. Porto Alegre: Evangraf, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2013.

_____. **Emenda constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009a**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 3 ago. 2014.

_____. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 4 abr. 2013.

_____. **Lei n.º 13.005, de 25 de julho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 1 set. 2014.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Básica (SEB). **Indicadores da qualidade na educação infantil**. Brasília, DF: MEC/CNE/SEB, 2009c.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Básica (SEB). **Subsídios para construção de uma sistemática de avaliação**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=>](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=) Acesso em: 29 jun. 2013.

_____. **Resolução n.º 5, de 17 de dezembro de 2009**. Estabelece Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, DF: MEC/CNE, 2009b.

CAMPOS, M. M. Educar crianças pequenas: em busca de um novo perfil de professor? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 2, n. 2-3, p. 121-131, jan./dez. 2008.

CAMPOS, R. F. "Política pequena" para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. **Rev. Bras. Educ.** [online], v. 17, n. 49, p. 81-105, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782012000100005>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

FARIA, A. L. G.; AQUINO, L. M. L. (Org.). **Educação Infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2012.

FERREIRA, E. B; CÔCO, V. Gestão na educação infantil e trabalho docente. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 5, n. 9, p. 357-370, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

FREITAS, L. C. et al. **Avaliação educacional: caminhando pela contramão**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

GADOTTI, M. Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. **Conferência Nacional de Educação**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://conae2014.mec.gov.br/artigos>>. Acesso em: 05 set. 2014.

GATTI, B. A. et al. **A Atratividade da Carreira Docente no Brasil**: relatório de pesquisa – versão preliminar. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Fundação Vitor Civita, 2009.

HAGE, S. M. Por uma escola do campo de qualidade social: transgredindo o paradigma (multi)seriado de ensino. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 24, n. 85, p. 97-113, abr. 2011. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/2569/1760>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

HENTZ, Paulo. O Plano Nacional de Educação e suas consequências nos Estados e nos Municípios. **Roteiro: Revista da Unoesc**, Joaçaba, Santa Catarina, Edição Especial, p. 131-144, 2014. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/view/6357>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

LAPO, F. R.; BUENO, B. Os Professores, desencanto com a profissão e abandono do magistério. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 118, p. 65-88, mar. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n118/16830.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

LOVATTI, R. R. G. **Formação e docência na educação infantil do campo**. 2014. 195 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.

NEVES, V. F. A.; GOUVÊA, M. C.; CASTANHEIRA, M. L. A passagem da educação infantil para o ensino fundamental: tensões contemporâneas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 121-140, jan./abr. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v37n1/v37n1a08>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

NUNES, M. F. R.; CORSINO, P.; DIDONET, V. **Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica**. Brasília, DF: Unesco/MEC/SEB/Fundação Orsa, 2011.

OLIVEIRA, A. O. Educação e Planejamento: A escola como núcleo da gestão. In: _____. (Org.). **Gestão Democrática da educação: desafios contemporâneos**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 64 -100.

ROCHA, E. A. C. **A pesquisa em Educação Infantil no Brasil: trajetória recente e perspectivas de consolidação de uma pedagogia**. 1998. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Unicamp, Campinas, 1998. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000184228>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

ROSEMBERG, F. Sísifo e a educação infantil brasileira. **Pro-Posições**, Campinas, v. 14, n. 1 (40), p. 177-194, jan./abr. 2003. Disponível em: <<http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/proposicoes/textos/40-artigos-rosebergf.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

SILVA, A. P. S. da; PASUCH, J.; SILVA, J. B. **Educação infantil do campo**. São Paulo: Cortez, 2012.

SOUSA, S. M. Z. L.; LOPES, V. V. Avaliação nas políticas educacionais atuais reitera desigualdades. **Revista Adusp**, São Paulo, n. 46, p. 53-59, jan. 2010. Disponível em: <www.adusp.org.br/>

index.php/.../127-revista-n-46-janeiro-de-2010>. Acesso em: 4 fev. 2014.

VIEIRA, L.; OLIVEIRA, D. A.; OLIVEIRA, T. G.; VICTORINO, T. **Pesquisa trabalho docente na educação básica no Brasil**: sinopse do survey nacional referente à educação infantil. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Grupo de Estudos Sobre Política Educacional e Trabalho Docente, 2013. Disponível em: <http://www.gestrado.org/images/pesquisas/5/Sinopse_SurveyNacional_EducacaoInfantil_TDEBB_Gestrado.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

YAMIN, G.; MENEGAT, A. S. “Odeio andar de ônibus!”: o que dizem as crianças assentadas sobre o transporte escolar. In: SILVA, I. O.; SILVA, A. P. S; MARTINS, A. A. (Org.). **Infâncias do campo**. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

PARTE III

A ATUAÇÃO E A FORMAÇÃO CONTINUADA DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

A FORMAÇÃO CONTINUADA DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E A UTILIZAÇÃO DE FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS

Rayner Raulino e Silva¹
Mariangela Lima de Almeida²
Edson Pantaleão Alves³

Este texto tem por finalidade apresentar aspectos teóricos e práticos do Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), ação educativa iniciada pelo Ministério da Educação com o intuito de criar novos conselhos bem como ajudar na formação educacional dos já existentes. Para tanto, no estado do Espírito Santo foi realizado em regime de parceria entre a Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) / Centro de Educação (CE) / Laboratório de Gestão da Educação Básica (LAGEBES), com o Ministério da Educação (MEC) por meio da Secretaria de Educação Básica (SEB), três ofertas para a inscrição de cursistas entre os anos de 2013 a 2015, na modalidade semi-presencial. Em virtude disso, este artigo atribui a importância no uso das tecnologias da informação como ferramentas formativas para a promoção de novo-outros conhecimentos aos conselheiros dos municípios do ES participantes do curso do Pró-Conselho.

Reconhecemos o desafio do impacto das tecnologias da informação (TIC's) nos processos de formação continuada de profissionais da educação, refletimos que não podemos desconsiderar sua potencialidade na criação de espaços amplos para

¹ Mestrando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo.

² Professora Doutora do Centro de Educação, do Programa de Mestrado Profissional em Educação e do Programa de Pós-Graduação em Ensino, Ed. Básica e Formação de Professores da Universidade Federal do Espírito Santo.

³ Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo.

a pesquisa, na difusão personalizada de informações e na sua capacidade comunicacional. Segundo Castells (1999, p. 46), “[...] a geração, o processamento e a transmissão de informação tornam-se fontes fundamentais de produtividade e poder devido às novas condições tecnológicas surgidas [...]”.

A inserção do computador na educação escolar e suas relações com a formação docente é foco de análise de Silva (2013), que buscou compreender a relação desta ferramenta nas formações pensando na aplicação para os alunos público alvo do primeiro ao quinto ano do Ensino Fundamental de uma rede municipal do interior de São Paulo.

Os resultados dessa pesquisa apontam que a formação docente para o uso do computador na educação escolar deve ter suas bases em políticas estruturadas que considerem os desejos, necessidades e contexto profissional dos professores. Concordamos com Canário (1997) de que é necessária a transformação das escolas em comunidades profissionais de aprendizagem e que modelos formativos devem considerar a prática cotidiana docente e seus saberes, concebendo o professor como sujeito ativo no seu processo formativo, pois ‘o exercício da docência não se reduz à aplicação de modelos previamente estabelecidos, mas que, ao contrário, é construído na prática dos sujeitos-professores historicamente situados’ (PIMENTA, 2005, apud. SILVA, 2013, p. 12-13).

Em um ambiente virtual de aprendizagem, cada indivíduo se torna ator do processo de utilização, logo, atores distintos percorrem caminhos diferentes, estabelecem, neste percurso, conexões existentes entre informações, imagens, e por meio dessas passam a criar novos caminhos, dialogar contextos, produzir acordos, mídias e recursos.

Almeida (2000) nos aponta que estes atores são provocados a ler e a interpretar o pensamento do outro, levando em consideração o texto e sua própria interpretação. Diante disso, tem a oportunidade de conviver com a diversidade e a singularidade humana; com a troca de ideias e de experiências; com a formulação de simulações; com a possibilidade de testar hipóteses e de resolver problemas e de criar novas situações, além de engajar-se na construção coletiva de

uma ecologia de informações, podendo, assim, compartilhar valores, motivações, hábitos e práticas. Cada participante do ambiente torna-se receptor e emissor de informações, leitor, escritor e comunicador.

Na dinâmica das relações, um ambiente virtual de aprendizagem pode ser caracterizado como uma *ecologia da informação* (NARDI, 1999), pois na produção dos conhecimentos em que todos estão inseridos nesse espaço, de tal forma, que todos são construtores desse saber e o próprio pensamento se transforma mutuamente na dinâmica das relações que se estabelecem ao mesmo tempo em que vão transformando o ambiente.

Para Nardi (1999), a ecologia da informação caracteriza uma densa rede de inter-relações entre artefatos, pessoas e suas práticas em um contexto, no qual o foco não é a tecnologia, mas a atividade humana em realização, havendo total interdependência entre a TIC e o seu uso. Para o autor, o conceito de ecologia da informação traz o sentido de diversidade, evolução contínua e localidade e tal conceituação favorece compreender o movimento dos ambientes virtuais de aprendizagem nos quais atividades humanas, recursos e múltiplas mídias ajustam-se um em relação ao outro e co-modificam nesses ambientes.

O sentido de localidade diz respeito ao espaço virtual, cujas condições são continuamente contextualizadas nas ações em desenvolvimento no ambiente e descontextualizadas na apropriação destas ações para outras situações e ecologias em que os participantes encontram-se envolvidos.

Com o uso de ambientes virtuais de aprendizagem redefine-se o papel do professor que finalmente pode compreender a importância de ser parceiro de seus educandos e escritor de suas ideias e propostas. O docente passa ser aquele que navega com os educandos, apontando as possibilidades dos novos caminhos sem a preocupação de ter experimentado passar por eles algum dia. O professor provoca o educando a descobrir novos significados para si mesmo, ao incentivar o trabalho com problemáticas que fazem sentido naquele contexto e que possam despertar o prazer da descoberta, da escrita, da leitura do pensamento do outro e do

desenvolvimento de projetos colaborativos. Desenvolve-se a consciência de que se é lido para compartilhar ideias, saberes e sentimentos e não apenas para ser corrigido.

Desse modo, ao partirmos com a produção de conhecimento acerca da temática das Tecnologias da Informação como suporte educacional, percebemos a necessidade de se pensar na formação daqueles que estão no cotidiano das ações dos conselhos nos municípios capixabas que articulam as políticas educacionais, por isso o uso das TIC's pode transformar-se em espaços dialógicos entres os conselheiros para a busca de encontros que potencializam saberes. Com o propósito de ampliar o debate sobre o Pró-Conselho, com efeito, abordaremos nos próximos tópicos as seguintes temáticas: Os Conselheiros Participantes e Suas Relações com as TIC's; A plataforma moodle® e novas possibilidades; Organização da Plataforma Moodle® do Pró-Conselhos e A Utilização do Chat da Plataforma Moodle®.

Os Conselheiros Participantes e sua relação com as TIC's

Para iniciarmos o debate sobre o Pró-Conselho se fez necessário um panorama sobre os cursistas participante e suas relações com o uso das TIC's, por isso, realizamos a aplicação de um questionário com o intuito de mapear os usuários a partir desse eixo. Foi analisado um total de trinta e cinco questionários pelos Conselheiros Municipais de Educação. Este questionário foi respondido no primeiro encontro presencial do curso de formação. A intenção dessas análises está em identificar as relações do conhecimento que esses atores têm com as TIC's, além de trazer dados sobre sua trajetória acadêmica/profissional. Dessa forma, procuramos caminhos que nos levaram à compreensão de algumas questões levantadas ao longo da formação como também das *práxis*.

Um dos fatores mais importante de uma rede digital é o fato de determinadas ferramentas serem livres, podendo ser alterada por quem acessa e receber contribuições de várias pessoas de locais diferentes. No entanto, identifica-se, em estudos mais aprofundados

(ROSADO, 2008), que a troca e a cooperação nestes ambientes virtuais de aprendizagens nem sempre ocorrem de maneira uniforme, ou seja, com a mesma intensidade e investimento de tempo dos participantes. Levando todos os fatores em consideração, os questionários respondidos nos permitiram traçar um perfil a partir de três questões: faixa etária; local onde acessam a internet e tipo de usuário em relação ao uso dessas ferramentas. Como apresentamos a seguir:

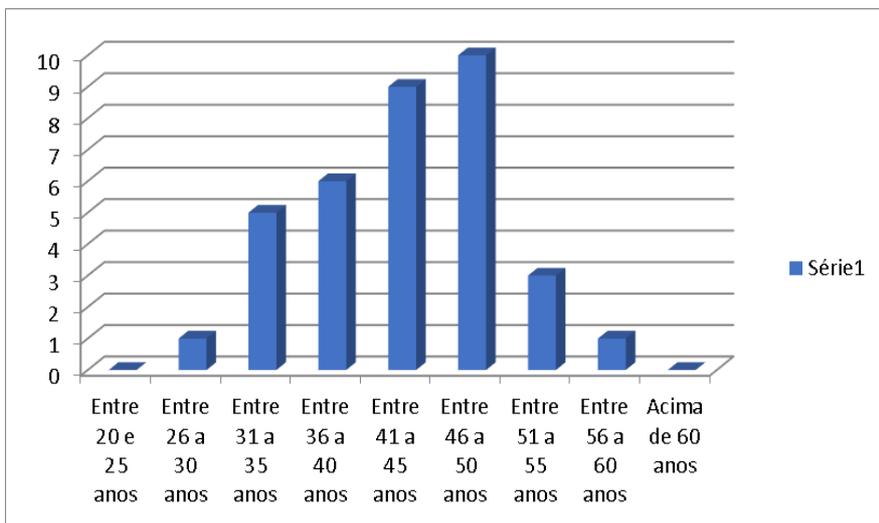


Gráfico 1 - Faixa etária

Como podemos observar em relação à faixa etária, temos um número mais proporcional dos pesquisados. As faixas etárias de 41 a 45 e de 46 a 50 anos são as que foram mais indicadas. Curiosamente, as faixas etárias de 20 a 25 anos e acima de 60 anos não foram preenchidas. Destacam-se a partir desse eixo a forte participação de pessoas com faixas etárias apresentadas influencia o tipo de relação que estes podem vir a ter com as tecnologias.

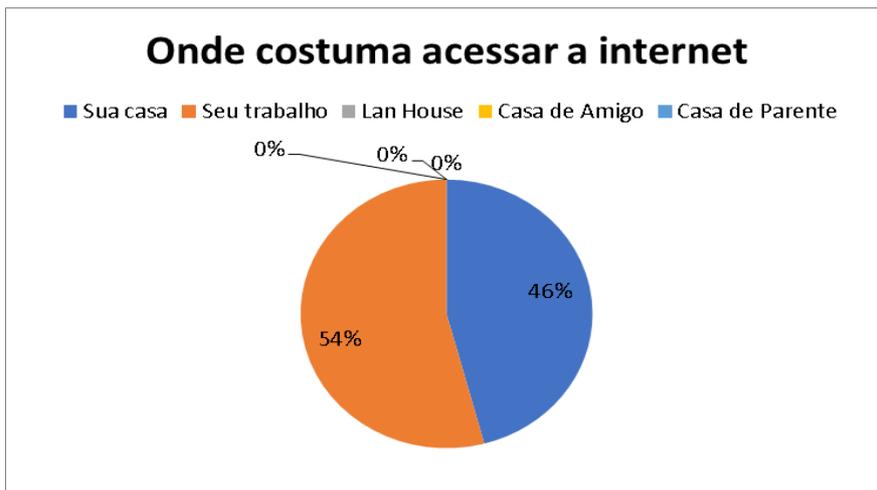


Gráfico 2 – Onde acessa internet

O ambiente no qual os conselheiros costumam acessar a internet está relacionado com a intencionalidade do que quer acessar. Segundo os dados dos questionários, 54% acessam no ambiente de trabalho. Sendo assim, a internet pode auxiliar na busca de informações que possam suprir necessidades cotidianas. A utilização desta ferramenta para esta formação oferece grande potencial para a realização de aprendizagem através do exercício da construção de conhecimentos em grupo, que considera “[...] o ser humano como produto das interações que estabelece com os agentes mediadores da cultura do grupo social ao qual pertence” (ALONSO et al., 2003, p. 2).

Buscamos, também investigar o perfil do cursista quanto à informática (gráfico 3)

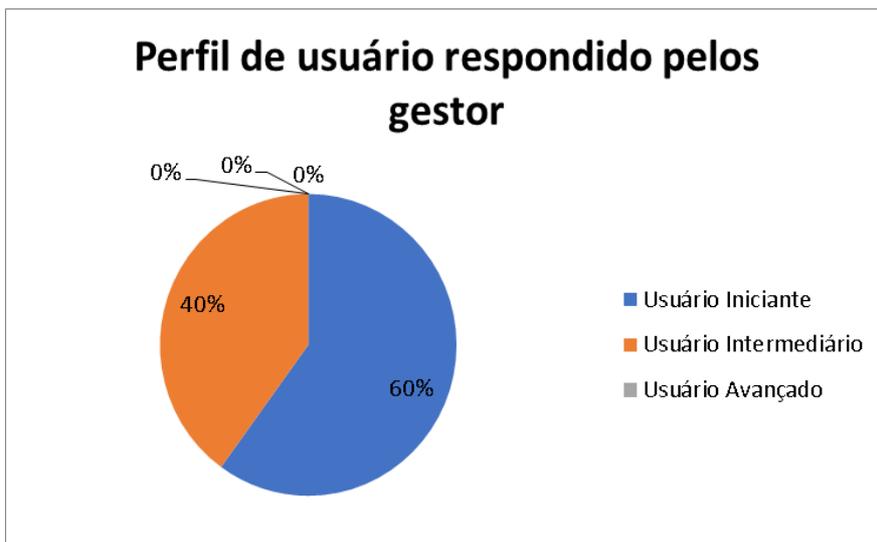


Gráfico 3 – Perfil do cursista diante da informática

Uma das questões da utilização das TIC's é pelo fato de ser livre, e sua alteração pode ser feita a qualquer momento, só que seu desenvolvimento no uso está relacionado com o tempo de cada participante e suas intencionalidades e como contribui Rosado (2008), [...] “porém percebe-se, em uma análise mais detalhista, que a troca e cooperação na comunidade virtual nem sempre ocorre de maneira uniforme, ou seja, com a mesma proporção de engajamento e investimento de tempo dos participantes”. O que nos enfoca a próxima questão de análise: o “perfil dos usuários na sua relação com as TIC's”.

Nesse eixo percebemos que 60% dos usuários se consideram iniciantes, o que representa uma grande parcela nos sujeitos da pesquisa, o que nos faz refletir sobre como a inclusão digital está sendo posta na nossa realidade:

Percebemos que a inclusão digital não está sendo tratada de forma correta. A grande maioria dos usuários domésticos de computadores possuem apenas conhecimentos básicos, como o sistema operacional *Windows* e o pacote *Office3*. Fazendo uma analogia, podemos dizer que são apenas motoristas, que não entendem muito bem como seu veículo funciona e quando ele apresenta problemas, o levam ao mecânico. Contudo, a grande maioria dos motoristas

sabe pelo menos 'trocar um pneu' e tem conceitos mais esclarecidos sobre o sistema de funcionamento de seu veículo, pois passaram por um preparo na auto-escola. O usuário de computador nem sempre teve disponível um mínimo preparo técnico ou informações que o permitissem 'trocar o pneu de seu computador' (LIMA; SILVA, 2009).

A plataforma moodle® e novas possibilidades

Por ser uma ferramenta de comunicação síncrona e dinâmica com pessoas em diferentes locais e espaços, a plataforma moodle⁴ constitui-se num meio importante para a formação continuada de conselheiros municipais de educação, uma vez que os movimentos de diálogos colaborativos entre os participantes da nossa formação se dão pela linguagem escrita.

O estudo de Pulino Filho (2005) define o Moodle como um sistema de gerenciamento de cursos que oferece ao professor ferramentas para que este crie cursos com controle de acesso e variedade de ferramentas. Com o Moodle, pode-se compartilhar materiais de estudo, manter discussões ao vivo, aplicar testes e avaliações, pesquisas de opinião, coletar e revisar tarefas e notas. O Moodle é um sistema aberto, ou seja, todos os usuários têm acesso ao código fonte. Pode-se estruturar um curso no ambiente Moodle nos formatos semanal, tópicos ou por eventos e acrescentar dois tipos de conteúdo: materiais e atividades. Os materiais podem ser textos, páginas da web e diretórios. As atividades são baseadas em ferramentas que estimulam a interação dos participantes. Entre as ferramentas temos:

Bate-papo (chat): permite a realização de uma discussão textual via web em modalidade síncrona. Este módulo contém instrumentos para a revisão e administração das discussões.

⁴ O Moodle é uma plataforma de aprendizagem a distância baseada em software livre. É um acrônimo de Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment (ambiente modular de aprendizagem dinâmica orientada a objetos). (SABBATINI, R. M. E. Ambiente de ensino e aprendizagem via Internet: a plataforma moodle. Acesso em agosto de 2014. Disponível em: < <http://www.ead.edumed.org.br/file.php/1/PlataformaMoodle.pdf>>.

Fórum: atividade de discussão assíncrona onde são postadas mensagens sobre determinado tema. Os participantes têm a opção de receber, via e-mail, cópias de todas as mensagens trocadas na discussão.

Glossário: nesta ferramenta os participantes criam e atualizam uma lista de definições como um dicionário.

Questionários: é um instrumento de composição de questões e de configuração de questionários. As questões são arquivadas por categorias em uma base de dados e podem ser reutilizadas em outros questionários e em outros cursos.

Tarefa: uma tarefa consiste na descrição ou enunciado de uma atividade a ser desenvolvida pelo participante, que pode ser enviada no formato digital, utilizando a plataforma. Alguns exemplos: redações, projetos, relatórios, imagens, etc. Este módulo inclui a possibilidade de descrever tarefas a serem realizadas off-line.

Wiki: a atividade wiki permite que se construam documentos de forma coletiva.

Diário: é um editor de texto de usos individual, onde os alunos podem fazer anotações. O professor tem acesso às anotações dos diários dos seus alunos e pode tecer comentários a respeito. Posteriormente os alunos recebem o feedback de seu professor.

Organização da Plataforma Moodle® do Pró-Conselhos

O curso de formação de conselheiros municipais de educação foi ofertado para todo o estado do Espírito Santo e de acordo com a demanda os matriculados foram divididos em três grupos levando em consideração as proximidades regionais. Os cursistas buscaram tanto por meio da plataforma como também dos encontros presenciais auxílio ou complemento para resoluções de suas questões particulares. Os conhecimentos produzidos foram emaranhados a partir de uma teia originada pelas atividades, chats e fóruns articulados no espaço virtual, o curso foi organizado como

seguem as orientações das Diretrizes da SEB/MEC⁵ e foram articulados da seguinte forma:

- Oficina Introdutória

Nesse módulo são ofertadas atividades para ambientar os usuários à formação, toda equipe de apoio das atividades e o cronograma do curso.

- Módulo Um (1)

Introduz a temática da Educação à Distância, nele trata das questões relativas às TIC's bem como suas relações com os processos educativos. Nesse módulo discutiram-se as modificações introduzidas pela inserção das TIC's na sociedade.

- Módulo Dois (2)

Nesse momento o debate e a formação são sobre a importância da sociedade civil no processo democrático de gestão das políticas públicas, destacando a noção de regime de colaboração. Já nesse módulo é apresentado as principais características, funções e estrutura dos CME's.

- Módulo Três (3)

O objetivo é a de dar continuidade do módulo 2, com a temática acerca da educação nacional, a hierarquização legal e normativa no Brasil e sobre a Constituição Federativa de 1988, para dar suporte teórico e legal para as ações dos conselheiros.

- Módulo Quatro (4)

Nesse módulo o curso propicia um aprofundamento sobre a articulação do CME com as políticas públicas, para que os cursistas possam usufruir de uma reflexão e torne-se apto a compreender o potencial dos conselhos na implementação de políticas.

- Módulo Cinco (5)

Ao chegar ao final do curso, nesse módulo os cursistas escolhem uma questão educacional de seu município para aprofundarem teoricamente e organizarem um projeto com soluções sobre a

⁵ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=881&id=12587&option=com_content&view=article>. Acesso em: 06/03/2016.

questão escolhida. Nesse módulo a articulação do que foi estudado durante o curso e a promoção de uma ação e intervenção é o intuito.

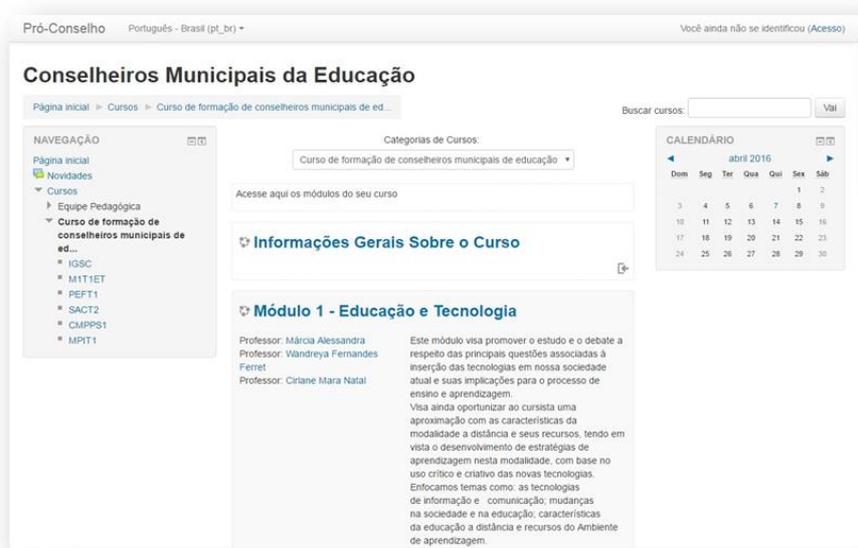


Figura 1: Página Inicial da Plataforma Moodle

A Utilização do Chat da Plataforma Moodle®

Um dos canais de comunicação utilizada no curso de formação foi o chat, que é uma ferramenta de comunicação síncrona e dinâmica com pessoas em diferentes locais e espaços, que é importante para os movimentos de diálogos colaborativos entre os usuários.

Cada vez mais se percebe a utilidade dos chats para o desenvolvimento de trabalhos colaborativos e discussões focadas, juntamente com as mídias assíncronas e eventuais discussões presenciais. Eles permitem um senso de comunicação imediata, de presença pessoal. Os diálogos gerados nessa forma de comunicação, quando bem estruturados, podem ser uma boa saída para diminuir a sensação de isolamento e a distância transacional; questões pendentes podem ser resolvidas rapidamente e mal-entendidos solucionados. São pouco usados no ambiente educacional, porque muitos professores desconhecem as suas potencialidades e acreditam que eles podem ser utilizados apenas de forma informal. (CRUZ, 2007).

Pensando nesta potencialidade, como nos diz Cruz (2007), utilizamos o chat para fortalecermos os grupos de estudos reflexivos, levamos como temática o debate sobre o “A Participação da Sociedade Civil na Gestão Democrática das Políticas Públicas” dando continuidade à temática dos grupos de estudos. O chat inicia com uma questão que a professora-formadora “M.” levanta aos cursistas:

M.: Sobre participação... Sobre a qualidade da nossa participação nos espaços como CME. Fico pensando como podemos potencializar nossa participação?

R.: Entrei agora, porque aqui na Serra estava sem energia.

M.: [...] Mas como formar uma cultura de participação?

G.: [...] eu percebo que os Conselhos Municipais garantem espaços a participação de diferentes segmentos, no entanto muitos não participam dos encontros ou quando estão não se envolvem nas questões apresentadas. Precisamos de fato nos envolver com as questões da educação. Estudar, levar as demandas apontadas pelas escolas.

K.: [...] percebemos que as pessoas de um modo geral, não querem compromisso, não se envolvem por isso e quando se envolvem alguns só dão o nome.

D.: As pessoas não ocupam seus espaços.

A cultura de participativa é um dos fios condutores para a articulação de um conselho municipal de educação, o que leva aos cursistas um longo debate em pensar instrumentos que fortaleçam essa cultura. Porém, para se alcançar o conhecimento e a compreensão sobre o CME na articulação de políticas, torna-se imprescindível a inserção de toda comunidade municipal, bem como do sistema municipal de ensino. Dessa maneira é possível a construção de estratégias para as práticas educativas de seu município. A abordagem da cultura da participação no processo de mudança de paradigmas políticos torna-se importante, uma vez que esse comportamento se configura por meio de uma teia de relações que traz uma maior possibilidade de conduzir um processo democrático no sistema municipal de ensino em favor de uma educação de qualidade e para todos.

R.: Penso que temos que priorizar a qualificação, nos auxiliará para realizar certos enfrentamentos sensíveis às necessidades e aos problemas, e à tomada de decisão coletivamente.

G.: [...] É um desafio bastante significativo. O que percebo é que muitas vezes as decisões acabam gerando em torno dos representantes da Secretaria de Educação.

R.: [...] Estamos acostumados às pessoas decidirem por nós.

M.: Temos que descobrir como inverter isso!

G.: A formação a meu ver é um caminho.

M.: Sim, um caminho.

Nesse movimento, percebemos a busca dos conselheiros em potencializar a mudança do perfil das pessoas de suas redes municipais, para um pensamento mais crítico de sua realidade, mas esta mudança só será efetivada a partir da “sensibilização” para a compreensão das relações intrínsecas em seus espaços. O desafio é formar pessoas que muitas vezes não sabem de seus direitos e estão “acostumados” que o Estado decida pela sociedade, há uma necessidade de buscar uma reflexão coletiva e crítica de sua práxis pela via do diálogo para a estimulação da participação coletiva.

K.: Quando eu mudo, tudo muda, envolvimento das escolas, pais e comunidade. Com a participação coletiva de interesses as coisas se tornam mais fáceis de serem compreendidas e resolvidas.

M.: Gostaria de saber de algum representante de segmento. Quando vai discutir algo, leva-se a discussão para o seu segmento? Quando estive no Conselho Municipal de Educação/CME, essa era uma questão que muito me incomodava.

K.: Percebo que alguns conselheiros acabam puxando para o seu lado, buscando benefícios, não pensam em resoluções de um modo global.

G.: [...] Sou representante da Secretaria, discuto com a equipe, apresento algumas demandas apontadas pelas escolas e trago o olhar cuidadoso para as questões da educação infantil, que é a etapa da educação básica não qual eu trabalho. Este é outro cuidado que devemos ter enquanto conselheiros, não ficar apenas no debate que nos interessa ao segmento que representa ou nos assuntos que melhor domina.

K.: Tenho experiência que quando o grupo trabalha para um bem comum, juntos, os resultados são maravilhosos, na verdade teríamos que levar em conta o alvo principal disso tudo, o aluno.

M.: Sim. Fico pensando, o representante do magistério, por exemplo, ao defender algo, discute antes com o coletivo, ou, ele parte do senso comum e de seus anseios?

K.: Representamos um segmento, mas o foco é um só, a educação do aluno.

Um dos entraves da representatividade é a personificação do CME, quer dizer, que o conselho existe em um determinado grupo de atores do município, mas na verdade o conselho deve ser entendido como uma construção coletiva, e quando esse determinado grupo sai do conselho o conselho é “inexistente”. Esses discursos vieram dos cursistas produzidos nesse chat, mas foram “representações de realidade” atuais em outras ferramentas da plataforma, como na discussão do fórum. É por meio desses espaços de debates que são possíveis transformarem numa grande rede, onde cada um representa uma ponta solta do fio entrelacem nas possibilidades de conhecimento que está disponível para ser usado. Pois como nos aponta Pimentel (2011, p.109): “[...] as pessoas são fios, que disponibilizam na rede os seus talentos, seu lugar no mundo enquanto Ser e Saber, buscando, nas interações virtuais, tecer uma teia que concretiza na subjetividade, um novo panorama para a busca de conhecimento”.

Algumas Considerações

Nos movimentos disparados nesse curso, um deles, foi à constituição de um espaço interativo via plataforma moodle® para a constituição de rede de diálogos entre os Conselheiros Municipais de Educação do Espírito Santo. Permanece uma convergência, já apontada por Primo (2000; 2005), de mostrar-se as interações reativas como não tendo potencial de auxiliar na aprendizagem, atribuindo toda importância às interações mútuas. No entanto, uma análise mais profunda das ferramentas disponibilizadas e de sua forma de utilização, mostra que elas têm um papel complementar umas em relação às outras e todas contribuem para o processo de formação e pesquisa. Logo, a plataforma mostrou que é possível encontrar equilíbrio entre as atividades interacionais, mútuas e

reativas, de forma a não sobrecarregar os atores com excesso de interações, que poderia até mesmo vir a prejudicar a aprendizagem.

Consideramos, assim que, as TIC's podem impulsionar a inteligência humana e criar ambientes favoráveis para novas aprendizagens; e concordamos com Santos (2009) que as tecnologias podem constitui-se num sistema comunicativo que possibilite o diálogo entre os protagonistas, a participação, o compartilhamento, as trocas, enfim, os elementos necessários à realização da aprendizagem dos atores envolvidos, nesse caso gestores e profissionais da Educação.

Os movimentos nos municípios a partir da formação estão tomando atitudes articuladas nas organizações dos conselhos. O que tem demandado o uso frequente desses instrumentos para o diálogo. Aderir ao modismo das TIC's pode se constituir em um grande equívoco se os atores envolvidos persistirem em uma concepção tradicional, resgatando os princípios da tendência tecnicista que entre outros pontos, enfatiza os meios em detrimento dos fins.

Espera-se com este texto, instigar o debate sobre a interatividade em ambientes virtuais, analisando o verdadeiro potencial das TIC's, para que se possam desenvolver mais ferramentas que estimulem a troca e construção do conhecimento e aprendizagem entre os profissionais da Educação.

Referências

ALMEIDA, M. E. B. **O computador na escola:** contextualizando a formação de professores. São Paulo: Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2000.

ALONSO, C. M. M. C. *et al.* **Software Equitext:** uma ferramenta para escrita colaborativa na web. In: 8º Taller Internacional de Software Educativo, 2003, Santiago, Chile. Disponível em: < <http://www.tise>.

cl/archivos/tise2003/software/software_equitext.pdf>. Acesso em: 20 abril. 2014.

CASTELLS, M. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CRUZ, D. M. **Educação Temática Digital**. v. 8, n. 2, p. 23-44. junho, 2007.

LIMA, J. L. S.; SILVA, R. C. M. F. Os computadores no Brasil e o despreparo de seus usuários. Disponível em: < **ISSUE DOI:** 10.3738/1982.2278.145>. Acesso em junho de 2013.

NARDI, B. A. **Information Ecologies**. 2ª ed. Cambridge. MIT Press, 1999.

PIMENTEL, M. G. V. K. Tecendo conhecimentos em ambiente virtual: uma experiência de ensino e aprendizagem com alunos mediadores de diferentes países de língua portuguesa. In: ALBERNAZ, J. M. (Org.). **Tecnologias Computacionais e práticas educativas inclusivas: perspectivas de trabalho em escolas e instituições acadêmicas**. 1 ed. Curitiba, PR: CRV, 2011. p. 97 – 122.

PRIMO, A. **Enfoques e desfoques no estudo da interação mediada por computador**. N. 45. 2005. Disponível em: http://www6.ufrgs.br/limc/PDFs/enfoques_desfoques.pdf. Acesso em 10 de agosto de 2014.

_____. **Interação mútua e reativa: uma proposta de estudo**. Revista da Famecos, n. 12, p. 81 – 92, junho de 2010.

PULINO FILHO, A. R. **Moodle: um sistema de gerenciamento de Cursos**. V. 1.5.2. Brasília: UNB, 2005. 215p. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/file/moodlebook_glauco.pdf. Tutorial do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Universidade de Brasília. Acesso em: 10 ago. 2014.

ROSADO, L. A. S. **Autoria textual coletiva fora do âmbito acadêmico e institucional: análise da comunidade virtual wikipédia e suas contribuições para a Educação**. .Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2008.

SANTOS, F. F. **O Ciberespaço e o Ambiente Virtual da Bienal do MERCOSUL: possível espaço de exposição/criação**. 2009. 131f. Dissertação (Programa de Pós-graduação – Mestrado em Artes Visuais) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009.

SILVA, A. M. O computador na educação e a formação docente: perspectivas de professores dos anos iniciais do ensino fundamental. In: Reunião Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), 36., 2013, Goiânia. **Anais...**. Goiânia: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, 2013. p. 1 - 16. Disponível em: < http://36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_aprovados/gt08_trabalhos_pdfs/gt08_2810_texto.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2014.

AÇÕES DE COLABORAÇÃO ENTRE O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VITÓRIA E A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA A COMPOSIÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL¹

Elayne Lellis Porto²
Alexandro Braga Vieira³

Introdução

O objetivo deste texto é apresentar os movimentos constituídos para a elaboração da Política Municipal de Educação Especial de Vitória - ES. Esse documento traz os princípios e as diretrizes que fundamentam a Educação Especial na rede municipal de ensino e expressa uma ação conjunta entre a Secretaria Municipal de Educação (SEME) e o Conselho Municipal de Educação de Vitória (COMEV) para a constituição da referida política.

Diante disso, organizamos as discussões em três momentos: a) diálogo com documentos constituídos no Brasil para conjugar a Educação Especial ao direito à Educação; b) apresentação dos principais eixos da Política Municipal de Educação Especial de Vitória - ES; c) problematização das ações realizadas pela SEME e pelo COMEV para a elaboração deste documento.

A elaboração de documentos norteadores da Educação Especial em uma perspectiva inclusiva encontra-se implicada à assunção da Educação como um direito social, situação que tem levado vários autores (PRIETO, 2009; CURY, 2014; JESUS et al. 2014) a se

¹ O presente artigo é parte do Trabalho de Conclusão de Curso de Elayne Lellis Porto, sob a orientação do Prof. Dr. Alexandro Braga Vieira, para obtenção do título de Pedagoga, na Universidade Federal do Espírito Santo.

² Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Espírito Santo.

³ Doutor em Educação, Professor do Centro de Educação, do Programa de Mestrado Profissional em Educação e do Programa de Pós-Graduação em Ensino, Ed. Básica e Formação de Professores da Universidade Federal do Espírito Santo.

dedicarem a pensar na necessidade de trazer para as políticas educacionais a Educação Especial como uma ação conjugada à Educação Básica e não substitutiva.

Essas reflexões iniciais nos permitem refletir que a luta pela escolarização dos alunos apoiados pela Educação Especial na escola regular vem se perpetuando por muitas décadas, sendo algumas conquistas promulgadas a partir da Constituição Federativa do Brasil de 1988 quando a Educação passa a ser subjetivada como um direito público e subjetivo, garantindo-se, ainda, a oferta do atendimento educacional especializado, preferencialmente, na rede regular de ensino. Há de se pensar que tais conquistas são frutos dos debates feitos por vários movimentos sociais e de estudos científicos que sinalizam a importância da Educação para a formação e desenvolvimento de alunos com comprometimentos físicos, psíquicos, sensoriais, intelectuais e os com altas habilidades/superdotação.

A partir da Constituição Federativa do Brasil de 1988, fortalecem-se os debates sobre a necessidade de implementação de políticas públicas comprometidas com a formação escolar desse alunado no âmbito da Educação Infantil, do Ensino Fundamental, do Ensino Médio, do Ensino Profissionalizante e no Ensino Superior, sendo o processo sustentado pela ideia de que o estudante tem o direito de vivenciar sua cidadania e de se projetar como um cidadão crítico e consciente de seus direitos e de seus deveres.

Assim, para fazê-la direito de todos, era imprescindível que houvesse algo de comum ou universal. É dessa inspiração, declarada e garantida na Constituição, que a educação escolar é proclamada direito. Dela se espera a abertura, além de si, para outras dimensões da cidadania e da petição de novos direitos (CURY, 2008, p. 297).

A partir do reconhecimento da Educação como um direito público e subjetivo, observa-se que outras legislações foram promulgadas e reafirmaram a importância de a formação escolar dos alunos apoiados pela Educação Especial ser assumida como um

dever do Estado, como, por exemplo, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96.

Na esteira do fortalecimento desse direito, a Educação Especial foi apresentada (na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96) como uma modalidade de Educação escolar, sendo expresso, por vários autores (KASSAR, REBELO, 2011; PRIETO, ANDRADE, RAIMUNDO, 2013; VIEIRA, 2015) que o conceito modalidade busca referendar a ideia de apoio à escolarização do aluno no ensino regular.

Se por muito tempo, a Educação Especial foi significada como uma ação substitutiva à escolarização dos alunos na escola regular, atualmente, a legislação educacional brasileira a assume como uma modalidade de Educação Escolar que transversaliza todas as etapas e demais modalidades de ensino. Desta forma, a Educação Especial faz parte da Educação regular para, colaborativamente com a escola de ensino comum, constituir novas lógicas de ensino, de aprendizagem e de formação humana (VIEIRA, 2015, p. 14).

A LDB nº 9.394/96, ao apresentar a Educação Especial como uma modalidade de ensino, sinaliza que haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado na escola regular para atender às peculiaridades do alunado apoiado pela Educação Especial e ainda que o atendimento educacional especializado será realizado em classes, escolas ou serviços especializados.

Além desses pressupostos promulga que a oferta de Educação Especial – dever constitucional do Estado – tem início na faixa etária de zero a seis anos, durante a Educação Infantil, pontuando que os currículos devem ser constituídos de modo a resguardar a apropriação de conhecimentos comuns, respeitando as especificidades de aprendizagens dos alunos, cabendo aos sistemas de ensino assegurar “[...] currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos, para atender às suas necessidades” (BRASIL, 1996, art. 59).

No que se refere à avaliação escolar, os aspectos qualitativos devem ser amplamente considerados para se acompanhar a processualidade do conhecimento, portanto a avaliação encontra-se

atrelada ao direito que o aluno tem de se apropriar dos conhecimentos historicamente acumulados, respeitando os tempos e as especificidades de aprendizagem. Esse processo formativo levará em consideração as experiências que o aluno desenvolve em sua vida cotidiana, necessitando existir relações de parceria entre escola e família.

A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (BRASIL, 1996, p.1).

Outra ação prevista no âmbito normativo diz respeito à formação de professores. Para tanto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 pontua que o trabalho pedagógico se dará por meio da colaboração dos professores de ensino comum com os de Educação Especial. Para tanto, apresenta que esse processo será mediado por professores com especialização adequada em nível médio ou superior para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns (BRASIL, 1996).

Esse movimento nos faz pensar na importância de investimentos na formação dos professores para que se vejam pesquisadores de novos-outros saberes e capazes de criar lógicas de ensino a partir da diversidade de sujeitos que encontram em sala de aula. Esse movimento colabora para a constituição de uma identidade do professor como profissional da Educação que busca na articulação teoria e prática sentidos mais potencializadores para a diferença humana para não a transformar em processos de desigualdade.

Uma identidade profissional se constrói, pois, a partir da significação social da profissão; da revisão constante dos significados sociais da profissão; da revisão das tradições. Mas também da reafirmação de práticas consagradas culturalmente e que permanecem significativas. Práticas que resistem a inovações porque preñhes de saberes válidos às necessidades da realidade (PIMENTA, 2000, p.19).

Nesse âmbito, outras conquistas foram realizadas e presentificadas nas legislações nacionais como a incorporação de disciplinas e de debates sobre a Educação Especial na perspectiva da inclusão escolar na formação dos educadores, abrindo caminhos para que os futuros professores possam constituir conhecimentos sobre o currículo, as práticas de ensino, a avaliação, os serviços de apoio especializado e as relações de colaboração que precisam ser realizadas para que os alunos possam se beneficiar de contextos que favoreçam a sua aprendizagem.

O princípio básico da colaboração envolve compromisso dos professores, dos administradores da escola, do sistema escolar, e da comunidade. Ripley (1997) aponta que a implementação do trabalho colaborativo na escola envolve tempo, suporte, recursos, pesquisas, monitoramento e, acima de tudo, persistência, mas que o componente principal é o tempo – Tempo de Planejar, Tempo para Desenvolvimento e Tempo para Avaliação (MANZINI, 2006, p. 32).

No que se refere à formação continuada dos professores, tanto a Constituição Federativa do Brasil de 1988 quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96, sinalizam a necessidade desses investimentos para que os profissionais da Educação possam relacionar as teorias educacionais com as práticas pedagógicas cotidianas, fortalecendo as discussões sobre a criação de momentos de planejamento e de participação dos professores em estudos, tendo em vista o reconhecimento que a formação do professor é um processo contínuo e permanente.

Penso que o melhor programa de formação seria aquele que contemplasse melhor, no currículo e na metodologia, os princípios e processos de aprendizagem válidos para os alunos nas classes comuns. Em outras palavras, os mesmos processos e resultados que devêssemos esperar da formação geral dos alunos das escolas regulares deveriam ser conteúdos da formação de professores. Nesse sentido, o princípio dominante na formação [...] seria [...] a atividade de aprender, ou melhor, a atividade pensada de aprender, com todos os desdobramentos que isso implica em termos de teorias do ensino e da aprendizagem (PIMENTA, 2005, p.73).

Nos últimos anos, novos documentos nacionais também trazem direcionamentos para a Educação Especial na perspectiva da inclusão escolar. A Política Nacional de Educação Especial de 2008 redefine os sujeitos que serão atendidos pela modalidade (aqueles que apresentam deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação) e sinaliza que o atendimento educacional especializado será realizado em salas de recursos multifuncionais ou Centro de Atendimento Educacional Especializado (CAEE), no contraturno de matrícula do aluno no ensino regular, situação também referendada pela Resolução nº 4/2009 e pelo Decreto nº. 7.611/2011.

Ao observarmos como a Educação Especial vai sendo desenhada no cenário educacional brasileiro, podemos entender que ela vai se configurando por meio de um misto de desafios e conquistas, pois situar a escola como um espaço de todos se configura uma conquista, mas também um desafio. Essas discussões iniciais sinalizam que cabe ao Estado reconhecer a Educação como um direito de todos e no caso dos estudantes apoiados pela Educação Especial cabe a ele assegurar as condições necessárias para que esses alunos possam aprender e professores ensiná-los. Esse cenário convoca as redes de ensino a se reorganizarem para a promoção de políticas locais para fazer materializar os pressupostos da Educação Especial em uma perspectiva inclusiva.

O reconhecimento dessa necessidade fez com que a SEME e o COMEV constituíssem uma ação conjunta para a elaboração do documento Política Municipal de Educação Especial de Vitória, cujo objetivo é reafirmar a escolarização dos alunos apoiados pela modalidade de ensino como um direito social e trazer subsídios teóricos e legais voltados a orientar às unidades de ensino sobre a inclusão desses alunos nas suas propostas/práticas de ensino.

Considerando que a elaboração da Política Municipal de Educação Especial de Vitória se constitui em um marco importante para a escolarização dos alunos na rede de ensino, nos debruçamos a analisar o documento e entender os movimentos constituídos pela

SEME e pelo COMEV para a sua constituição, situação que passaremos a discorrer na continuidade desse texto.

A CONSTRUÇÃO DO PROCESSO DE PESQUISA

Para compreender os eixos centrais da Política Municipal de Educação Especial de Vitória e as ações que a SEME e o COMEV implementaram para a composição do documento, desenvolvemos um estudo qualitativo pautado nos pressupostos teórico-metodológico da pesquisa qualitativa.

Para execução do estudo foram realizados todos os protocolos necessários para acesso aos dados. Solicitamos autorização à Secretaria Municipal de Educação para realização da investigação. Dada a autorização, tivemos acesso a uma cópia do documento Política de Educação Especial da Rede Municipal de Vitória e autorização para aplicação de um questionário aos profissionais envolvidos na elaboração do documento. Realizada a coleta de dados, organizamos a pesquisa em dois momentos: a) reflexão do documento Política de Educação Especial da Rede Municipal de Vitória; b) análise dos dados registrados pelos respondentes nos questionários.

Os participantes da pesquisa foram a equipe composta para a elaboração do documento: a Equipe Central de Educação Especial da Secretaria Municipal de Educação de Vitória e 11 profissionais da Educação que foram convidados a colaborar com a produção do documento. A Equipe Central passou por diferentes configurações no transcorrer dessa elaboração, no entanto podemos dizer que estiveram envolvidos em torno de 10 profissionais. Em assim sendo, tivemos: 01 Psicóloga, 01 Fonoaudióloga e 8 professores que exercem função técnico-pedagógica na Secretaria de Educação.

Com relação ao grupo de profissionais convidados tínhamos: a) um diretor; b) uma representante do Conselho Municipal de Educação; c) uma professora de deficiência múltipla; d) outra de deficiência mental; e) uma docente de deficiência visual; f) duas de altas habilidades/superdotação e; g) uma da área da surdez. O

grupo de convidados foi indicado pelos demais profissionais da rede de ensino.

A maioria desses profissionais pertence ao quadro estatutário da Rede Municipal de Ensino de Vitória, sendo que todos possuem formação superior, acrescida de pós-graduação (os de Educação Especial possuem também formação nas respectivas áreas de atuação). Apresentam em torno de 10 a 15 anos de magistério e todos os profissionais assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Os dados da pesquisa foram categorizados e analisados contando com as contribuições teóricas de autores do campo da Educação e da Educação Especial.

O DOCUMENTO POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL DE VITÓRIA – ES

O documento em questão encontra-se subdividido em 12 subseções: a) apresentação; b) marcos históricos e normativos; c) objetivos; d) princípios da Educação Especial em uma perspectiva inclusiva; e) os sujeitos atendidos pela Educação Especial; f) as ações intersetoriais para o processo de inclusão escolar; g) ações organizativas da Educação Especial; h) atribuições e localização dos professores especializados; i) currículo e práticas pedagógicas; j) terminalidade específica; k) serviços de apoio ao aluno; l) formação; m) avaliação; n) considerações finais; o) referências.

Na *apresentação*, é explicitado que o objetivo central do documento é orientar o processo de inclusão dos estudantes público-alvo da Educação Especial nas ações planejadas e desenvolvidas pelos Centros de Educação Infantil e Escolas Municipais de Ensino Fundamental e, diante disso, assume que a escolarização desses alunos se configura em um movimento ético e político que envolve todos os segmentos educacionais: professores, gestores, especialistas, pais, alunos e outros profissionais.

Para compor os *marcos históricos* da Educação Especial na rede municipal de Vitória, é ressaltado que várias ações foram constituídas desde a década de 1990 (início dos trabalhos de

Educação Especial na rede) para que a escolarização dos alunos fosse garantida como um direito social. Em assim sendo, fica evidenciado que a implantação da Educação Especial em Vitória como modalidade de ensino, sucedeu-se logo após a promulgação da Constituição Federativa do Brasil de 1988, pois esse documento normativo passava a reconhecer a Educação como um direito público e subjetivo.

Com o intuito de fortalecer o proposto pela Constituição, o município de Vitória, no início da década de 1990, cria a Divisão de Educação Especial (hoje Coordenação de Formação e Acompanhamento à Educação Especial), setor responsável por articular ações políticas e pedagógicas para a escolarização dos alunos nas unidades de Educação Infantil e de Ensino Fundamental da rede.

Diante disso, no ano de 1991, o município de Vitória realiza concurso público, para a contratação de profissionais para atuação nas seguintes áreas: a) psicologia; b) fonoaudiologia; c) serviço social e fisioterapeuta, tendo em vista a necessidade de criar suporte às unidades escolares. Esses profissionais passaram a compor, juntamente com professores de Educação Física e pedagogos, uma equipe multidisciplinar que dentre as suas atribuições tinham a tarefa de:

[...] realizar avaliações diagnósticas dos alunos, seguidas das orientações necessárias em cada área de formação, envolvendo pais, comunidade e profissionais. Essa equipe também tinha a tarefa de avaliar, em conjunto com as demais equipes pedagógicas da Secretaria de Educação, as ações interdisciplinares para o processo de escolarização dos alunos nas unidades de ensino (VITÓRIA, 2015, p. 8).

Para a implementação desse processo de inclusão escolar, a Divisão de Educação Especial constituiu momentos de diálogos com algumas unidades de ensino selecionadas para receber a matrícula dos alunos. As unidades de ensino que primeiramente receberam a matrícula dos alunos foram as seguintes EMEF: a) Alberto de Almeida; b) Padre Anchieta; c) Isaura Marques da Silva; d) Juscelino

K. De Oliveira; d) Maria José Costa Moraes; e) Eliane Rodrigues dos Santos; f) Álvaro de Castro Mattos. Essas escolas eram consideradas como unidades polo e passaram a receber a matrícula dos alunos, iniciando os atendimentos na rede de ensino, precisamente no ano de 1990.

De 1990 a 1999, os alunos apoiados pela Educação Especial tinham suas matrículas nessas escolas polo. O ano de 2000 trazia novos direcionamentos políticos e pedagógicos para a inclusão desses sujeitos na rede de ensino, pois, nesse ano, foram constituídos Laboratórios Pedagógicos (LP) e os alunos passaram a ser matriculados em várias unidades de ensino da rede e a receberem atendimento educacional especializado no contraturno nas escolas que contavam com esses laboratórios pedagógicos. Conforme sinaliza a Política Municipal de Educação Especial de Vitória - ES:

[...] o Laboratório Pedagógico contava com o coordenador pedagógico, com função de articular ações e mediar parcerias com instituições públicas e privadas, necessárias para o atendimento clínico, terapêutico e educacional em colaboração com a equipe da SEME (VITÓRIA, 2015, p. 8).

Podemos ver que a oferta de atendimento educacional especializado, no contraturno, já aconteceu na rede de ensino de Vitória bem antecedente à Política Nacional de Educação Especial de 2008, pois pela via dos laboratórios pedagógicos esses atendimentos eram realizados como forma de ampliar as possibilidades de aprendizagem dos alunos nas escolas de ensino comum. Acreditamos que a busca por articulação do currículo escolar com os serviços de apoio se coloca como um desafio assumido pela rede de ensino já há bastante tempo, pois como garantir acesso ao conhecimento acumulado em diálogo com as especificidades de cada sujeito se apresenta como uma grande meta assumida pelas políticas locais de Educação Especial.

Neste período, atenções foram direcionadas aos alunos com Altas Habilidades/Superdotação, fazendo surgir projetos voltados a trabalhar as potencialidades desses estudantes, ganhando destaque os seguintes projetos: a) Programa de Desenvolvimento de

Habilidade (PDC); b) Centro de Desenvolvimento de Talentos (CEDET); c) Centro de Talentos (CT). Nesta mesma fase, passou-se também a ofertar o atendimento educacional especializado para alunos matriculados na Educação de Jovens e Adultos (EJA), por meio de trabalhos colaborativos envolvendo pedagogos, professores do núcleo comum e docentes especializados (VITÓRIA, 2015).

Já no ano de 2003, percebeu-se a necessidade da criação de uma Resolução própria para a Educação Especial, situação proposta pelo Conselho Municipal de Educação de Vitória (COMEV), sendo feita a inserção do município em programas do Ministério da Educação, tais como: a) Formação de Gestores: Educar para a Diversidade; b) Sala de Recursos Multifuncionais; c) Escolas Acessíveis.

Já no ano de 2006, devido à grande demanda de alunos público-alvo da Educação Especial, os Laboratórios Pedagógicos não conseguiam dar o suporte necessário ao que os alunos necessitavam, fazendo com que houvesse a implementação do atendimento educacional especializado em todas as escolas da rede. Prevaleceu a ideia de que os coordenadores de Laboratórios assumiriam a função de professores e somariam esforços com os demais especialistas para o trabalho pedagógico realizado na sala de aula comum.

No ano de 2008, houve a consolidação do atendimento educacional especializado, reiterado pela Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva. Para tanto, a Secretaria de Educação firmou uma parceria com o Ministério da Educação para a constituição de salas de recursos multifuncionais. Cabe dizer que salas foram implementadas por meio dessa parceria e que algumas já existiam em função da existência dos laboratórios pedagógicos. Atualmente a rede de ensino conta com 9 salas de recursos em unidades de Educação Infantil e 39 em escolas de Ensino Fundamental.

Neste mesmo período, a Secretaria Municipal de Educação de Vitória cria o projeto de Educação Bilíngue que tem por objetivo não somente a inclusão de alunos surdos nas escolas regulares, mas também o ensino da Libras para toda a comunidade escolar. Inicialmente os alunos foram matriculados nas seguintes unidades

escolares: a) Alberto de Almeida; b) São Vicente de Paulo; c) Aristóbulo Barbosa Leão; d) Juscelino Kubitschek de Oliveira, e) Izaura Marques da Silva; f) Maria José Costa Moraes, g) Adelvani Sysesmundo Ferreira de Azevedo e nos seguintes centros de Educação Infantil: a) Jacyntha Ferreira de Souza Simões, b) Dr^o. Denizart Santos.

Com essa implementação do ensino de Libras e a inclusão dos alunos surdos nas escolas supracitadas, a Secretária Municipal de Educação de Vitória, neste mesmo ano, formalizou a criação de três novas funções: a) tradutor e intérprete de Libras – Língua Portuguesa – Libras; b) Professor ou Instrutor de Libras (surdo), c) Professor para o ensino da Língua Portuguesa (Professor Bilíngue).

Com todos os avanços e conquistas, houve também o fortalecimento de várias outras ações que transversalizaram o redirecionamento ao atendimento aos alunos com altas habilidades/superdotação, assessoria por parte do Ministério da Educação, constituição de um grupo de trabalho para a elaboração da Política Municipal de Educação Especial, ampliação dos processos de acessibilidade nos museus de ciências, dentre outras. Esses movimentos levaram a Secretaria de Educação a buscar por novas formulações e conquistas que passariam a fazer parte do cenário da Educação Especial no município.

No que se refere aos *marcos normativos*, fica evidente que a Política Municipal de Educação Especial de Vitória busca embasamento legal em documentos mais gerais, tais como: a) Constituição Federativa do Brasil de 1988; b) Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90); c) Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96. Para além das legislações supracitadas, houve a preocupação de dialogar com várias normatizações específicas da Educação Especial e com Resoluções e Leis de âmbito municipal.

Ao pensar na realização da Política de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva da Rede Pública Municipal de Vitória – ES, a equipe sistematizadora traçou como *objetivos* desta política:

- a) subsidiar as ações planejadas e desenvolvidas no cotidiano das unidades de ensino para a inclusão dos alunos com deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação, bem como implementar as Salas de Recursos Multifuncionais para a oferta do Atendimento Educacional Especializado;
- b) promover a formação continuada de profissionais para o aprofundamento teórico-prático da educação inclusiva e da modalidade Educação Especial;
- c) fomentar ações inclusivas promovidas pela Secretaria de Educação do município articulada com outras secretarias, visando ao atendimento desse público;
- d) assegurar as ações da Educação Especial em consonância com a política curricular do município e conforme previsão no Projeto Político Pedagógico da unidade de ensino, de forma que esse serviço esteja disponível em todos os espaços-tempos da escola, tanto no turno de matrícula quanto no contraturno;
- e) garantir acessibilidade tecnológica, arquitetônica, de mobílias e equipamentos, de comunicação e informação necessárias à participação dos alunos em igualdade de direitos e oportunidades de acesso ao conhecimento;
- f) antever interlocuções com as várias esferas de governo para a implementação de políticas públicas condizentes com as necessidades dos alunos com deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação;
- g) implementar as Diretrizes Operacionais para Altas Habilidades/Superdotação;
- h) assegurar o ensino e a difusão da Língua Brasileira de Sinais, do Braille, dos códigos específicos de comunicação, da sinalização e de outras tecnologias assistivas (VITÓRIA, 2015, p. 18).

Para que esses objetivos sejam alcançados foram pontuados alguns *princípios* que norteiam a Educação Especial na perspectiva da inclusão escolar. O primeiro, que a Educação Especial advém de processos que foram surgindo através de vários momentos históricos comprometidos com os direitos sociais. Em assim sendo, a Educação para os sujeitos público-alvo da Educação Especial é assumida como um direito inegável.

Outro princípio é a ideia de que todo aluno tem capacidade de aprender, cabendo, às escolas contemplar suas possibilidades de aprendizagem, potencialidades e aptidões. Outro destaque é que os estudantes público-alvo da Educação Especial não se resumem a sua limitação ou a uma determinada habilidade ou talento. Portanto:

[...] é um sujeito histórico-cultural, complexo, indivisível, capaz de compreender o que se passa ao seu redor, necessitando, como qualquer outro, das mediações pertinentes para organizar sua aprendizagem; e o conhecimento, por sua vez, é assumido como histórico, prático e social (VITÓRIA, 2015, p. 12).

Diante disso, as unidades de ensino são convocadas a rever atitudes, conceitos e práticas pedagógicas e os profissionais da Educação precisam organizar o trabalho pedagógico de forma a produzir alternativas educacionais que reconheçam as necessidades comuns e específicas dos alunos. O *currículo* precisa ser subjetivado como um instrumento que permite que o conhecimento seja vivido/praticado pelo estudante, portanto afirma-se que “[...] a flexibilização do currículo não se configura em empobrecimento, mas em estratégias pedagógicas para tornar o conhecimento acessível” (VITÓRIA, 2015, p. 12).

Sobre o *público-alvo da Educação Especial*, visualizamos que há a reiteração do que é salientado na Política Nacional de Educação Especial de 2008. Ficando especificado como sujeitos apoiados pela Educação Especial os estudantes com deficiência, com transtornos globais do desenvolvimento e com altas habilidades/superdotação. Para que a inclusão desses alunos se efetive é evidenciada a importância de *ações intersetoriais* da própria Secretaria Municipal de Educação, bem como com outras Secretarias, visando a criar as condições necessárias à escolarização dos alunos, como, por exemplo, implementação de ações coletivas entre Educação, Saúde, Mobilidade Urbana, Ministério Público, dentre outras.

Além das ações intersetoriais, o documento apresenta as ações *organizativas da Educação Especial* nas escolas da rede de ensino. Nesse sentido, ressalta a necessidade de as unidades de ensino em incorporarem a Educação Especial nos Projetos Políticos Pedagógicos, criarem condições para os alunos acessarem os currículos escolares e participarem dos processos avaliativos escolares. Para tanto, elenca as várias *atribuições a serem adotadas pelos profissionais* que atuam na modalidade de Educação Especial (tanto aquelas que são comuns quanto as específicas), adotando as

ações de colaboração com os demais profissionais da escola como eixo condutor do processo.

O documento descreve o professor para atuar na modalidade deve possuir formação em Pedagogia ou outro curso de Licenciatura Plena, acrescida de especialização nas seguintes áreas: deficiências (visual, auditiva e intelectual), Transtornos Globais do Desenvolvimento, Altas Habilidades/Superdotação. Isso sempre em consonância com a área de atuação do profissional. A localização dos professores se efetiva nas unidades de ensino que contam com a matrícula de estudantes apoiados pela Educação Especial e a carga horária de atuação em cada unidade de ensino se dá a partir das demandas apresentadas pelo contexto escolar.

Para além das ações de colaboração entre professores do núcleo comum e dos de Educação Especial, a referida Política de Educação Especial reforça a importância do trabalho colaborativo de outros profissionais, tais como as auxiliares de serviços operacionais (ASO) para as atividades de locomoção, higienização e alimentação dos alunos com maiores comprometimentos matriculados no Ensino Fundamental. Já os Centros Municipais de Educação Infantil contam com a colaboração de Assistentes de Educação Infantil (AEI) que também realizam as mesmas atividades que as ASOs.

A Política Municipal de Educação Especial sinaliza que o trabalho educacional realizado com os alunos precisa ser assumido como uma responsabilidade de todo o corpo docente e pedagógico das escolas, não sendo restrita aos profissionais de Educação Especial. Para sistematização do trabalho pedagógico, a rede de ensino conta com um documento sistematizador que é organizado a cada trimestre, servindo também de registro do processo de avaliação da aprendizagem do aluno.

Analisando a Política Municipal de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva de Vitória - ES é possível perceber que o direito à Educação para os estudantes público-alvo da Educação Especial transversaliza todo o documento, que o respeito à diferença/diversidade humana também se coloca como um outro

pilar, salientando que atitudes propositivas também devem ser tomadas pela sociedade para que a inclusão se efetive.

Os Olhares dos Componentes da Equipe de Constituição da Política de Educação Especial de Vitória

A partir deste momento, passaremos a discorrer sobre como se deu a composição da Política Municipal de Educação Especial de Vitória; sendo analisados os questionários foram respondidos pelos profissionais que participaram de sua sistematização. Cabe reiterar que a sistematização e a concepção do documento se deram a partir da parceria entre a SEME e o COMEV.

No decorrer da elaboração do documento, alguns profissionais que compuseram o grupo sistematizador saíram e outros foram agregados ao processo, mediante pedidos de exoneração e término de contrato de alguns professores. Os nomes dos profissionais para composição da equipe sistematizadora foram retirados de reuniões realizadas com cada segmento.

A Equipe foi composta de forma bem democrática. Eu participei representando o COMEV. Um diretor representou o Fórum de diretores das unidades de ensino. Houve a participação dos profissionais da educação bilíngue, deficiência visual, deficiência mental, múltiplas, TGD, bem como o setor de gerência da Educação Infantil e do Ensino Fundamental (REPRESENTANTE COMEV).

Composta a equipe, o segundo passo foi a constituição de um calendário para promoção de encontros realizados na Secretaria Municipal de Educação de Vitória, sendo, os mesmos, previamente agendados para que não viessem ocorrer divergências de compromissos já pré-agendados pelos componentes da Comissão Organizadora da Política, conforme podemos perceber nos registros que seguem: “[...] as reuniões ocorreram na Secretaria de Educação Especial do município de Vitória, com intervalos de uma semana, ou quinze dias. A comissão era comunicada antecipadamente. Isso dentro do horário de trabalho (REPRESENTANTE DE DV).

Na dinâmica de analisar os movimentos constituídos para a composição da Política Municipal de Educação Especial de Vitória, um registro chamou nossa atenção. Uma respondente informa que assim que o documento ia ganhando certa composição, o mesmo era apresentado para diversos segmentos da comunidade escolar para a devida apreciação e avaliação, trazendo, com isso, outros olhares para as questões explicitadas pelo grupo sistematizador. Segundo essa profissional: “[...] foi elaborado uma versão preliminar pela CFAEE e no longo dos últimos dois anos este documento foi compartilhado com os diversos segmentos da comunidade escolar, que posteriormente incorporou-se as contribuições (TÉCNICA DA SEME).

Com isso, observamos que a partir das reuniões pré-estabelecidas e da sua apresentação à comunidade escolar, o documento começava a ganhar estruturas mais sólidas. Segundo a equipe de elaboração, o grupo sempre buscava amparo nas conquistas já adquiridas pelo município, em legislações municipais e de caráter nacional e em produções realizadas no âmbito da Educação Especial. “[...] Foi preciso resgatar a história da Educação Especial na rede, dialogar com documentos municipais e nacionais e ver o que estava sendo produzido na área” (TÉCNICO DA SEME).

Os movimentos até então apresentados evidenciam a importância que se tem um setor de Educação Especial e a necessidade de se articular a elaboração de documentos sempre em diálogo com os vários segmentos escolares. A escuta de diferentes docentes, diretores, Conselho Municipal de Educação e da própria Equipe de Educação Especial vai trazendo um olhar multirreferencial para o processo fazendo com que a literatura produzida pela modalidade, as legislações e o vivido nas escolas se coloquem como elementos que dialogassem e fundamentassem os pressupostos e metas da Política Municipal de Educação Especial.

O planejamento e a implantação de políticas educacionais para atender a alunos com necessidades educacionais especiais requerem domínio conceitual sobre inclusão escolar e sobre as solicitações decorrentes de sua adoção enquanto princípio ético-político, bem como a clara definição dos princípios e

diretrizes nos planos e programas elaborados, permitindo a (re) definição dos papéis da educação especial e do lócus do atendimento desse alunado (PRIETO, 2006, p.35).

Dentro dos desafios apontados pelos constituintes da comissão, podemos compreender que, em sua maioria, o ajuste de tempo na agenda de cada participante se colocou como uma tensão. Mesmo sendo os encontros agendados previamente, a conciliação das tarefas escolares com as advindas do processo de elaboração da política se colocava como um desafio e mais uma sobrecarga de trabalho para os profissionais envolvidos, conforme podemos perceber nas reflexões de uma respondente: “[...] o maior desafio foi a organização do tempo que atendesse a todos, pois os participantes também estariam atuando nas escolas” (REPRESENTANTE DE SURDEZ).

Para além de a organização do documento se colocar como mais uma tarefa para os profissionais envolvidos, a pergunta sobre como elaborar uma política que atendesse às necessidades das escolas se colocava como uma grande preocupação para o grupo sistematizador, pois os profissionais das escolas já apontavam dúvidas e questões que demandavam de orientações para que as possibilidades de aprendizagem dos alunos público-alvo da Educação Especial se colocasse como uma situação vivida.

Fazer dialogar os pressupostos da Educação Especial, os desafios presentes na sala de aula e a constituição de novos possíveis, diria Boaventura de Sousa Santos (2007) se colocava como uma pergunta forte para o grupo envolvido na elaboração do documento, conforme registro que segue:

[...] o desafio foi elaborar uma política que contemplasse as necessidades reais das escolas quanto à inclusão, a partir da experiência dos agentes envolvidos. Ao longo da construção, alguns pontos da política foram revistos (REPRESENTANTE DE DV).

Em busca de construir uma política que atenda a esta comunidade escolar, o grande desafio foi atender as necessidades colocadas pelos diversos segmentos da comunidade escolar (REPRESENTANTE DA SEME).

Aqui percebemos a preocupação de fazer a Política Municipal de Educação Especial tomar a cotidianidade da escola como um elemento a ser considerado. Isso, a nosso ver, é um ponto positivo, pois por meio dessa realidade, metas podem se traçadas potencializando o trabalho docente e as aprendizagens dos alunos, pois o objetivo central dos processos de inclusão escolar de estudantes público-alvo da Educação Especial é a

[...] criação de situações pedagógicas em que todo aluno 'possa entrar no jogo', a partir de uma pedagogia possível, criando condições de mediações culturais que façam da sala de aula e da escola um verdadeiro espaço-tempo de aprendizagem – razão pela qual crianças, adolescentes, jovens e adultos vão à escola, tendo em vista uma compreensão de mundo e de como é ser-estar nele [...] (JESUS, 2008, p. 215-216).

Outro desafio foi contemplar os princípios da Educação Especial na perspectiva da inclusão escolar e simultaneamente as especificidades de cada área que compõe a modalidade. Essa questão também se colocava como um desafio a ser respondido pelo grupo, pois era preciso buscar pontos comuns, mas também aproximações e singularidades para fazer dialogar os pressupostos da igualdade e da diferença nas ações orientadoras do documento.

Nosso desafio foi elaborar um documento que contemplasse todas as áreas de atendimento da Educação Especial, bem como que norteasse a efetivação do trabalho proposto (REPRESENTANTE SEME).

Foi desafiador pensar em cada tipo de deficiência, o papel diferenciado do professor de cada área de deficiência, mesmo não tendo experiência na área específica. O trabalho do grupo gerou a possibilidade de que todos os participantes tiveram que se envolver na discussão e entrar em um consenso, mas que não desrespeitasse a legislação maior para fechar o documento. Ou seja, analisar a prática e ao mesmo tempo a política nacional de Educação Especial em nível de legislação foi um desafio e tanto. É muita lei para pouca prática do direito de inclusão (REPRESENTANTE DO COMEV).

Esse processo de fazer com que diferentes profissionais olhassem a Educação Especial como um todo se configurou em uma rica oportunidade de formação em contexto, pois tirou o professor

de determinadas “zonas de conforto”, fazendo com que o Grupo de Surdez, por exemplo, adensasse seus conhecimentos sobre a Deficiência Intelectual e vice-versa, acontecendo isso, também, com as demais áreas. Com isso, sai-se de um olhar focado em uma determinada área para se buscar as comunalidades sempre em diálogo com as especificidades.

Diante dos desafios encontrados pela comissão, foram-nos também apresentados elementos positivos encontrados pelo grupo na elaboração do documento, pois ao olhar os pressupostos da Educação Especial na lógica da inclusão escolar e as especificidades de cada área, o grupo se envolveu em momentos de formação continuada em contexto, situação que favoreceu o aprofundamento teórico-prático sobre as questões trazidas pela literatura, pela legislação e pelas escolas.

As possibilidades foram muitas, pois o grupo discutia todas as especificidades com a mesma importância. Isso se colocou como momentos de formação para todos (REPRESENTANTE DE SURDEZ).

Foi preciso compreender o campo de atuação dos demais colegas e poder contribuir com eles. Com isso, os encontros se tornaram em momentos de aprendizagem e reflexão sobre os sujeitos. Compreender o trabalho realizado e os espaços que o público da Educação Especial ocupa se colocou como uma oportunidade de formação (REPRESENTANTE DE PEDAGOGOS).

Após refletirem a respeito dos desafios e possibilidades encontradas e esclarecerem sobre como se deu a constituição do documento, os respondentes apresentaram as expectativas que a SEME e o COMEV esperam com a efetivação desta política. A maior delas se dirige às unidades de ensino, pois se aposta na ideia de que com as orientações trazidas no documento, as escolas podem se aproximar mais de uma perspectiva inclusiva, colocando em análise os currículos, as práticas de ensino, os processos de avaliação, os olhares sobre os alunos e as relações estabelecidas no processo, dentre outras, conforme registros que seguem:

Melhoria na qualidade dos serviços da educação especial, com a possibilidade de o professor de educação especial ser mais um articulador e colaborador na escola em torno da LUTA PELA EDUCAÇÃO INCLUSIVA, e ao mesmo tempo o documento se remete ao envolvimento dos demais profissionais da escola (o pedagogo, o diretor e principalmente do professor de sala de aula) na realização do planejamento e avaliação no processo de inclusão da pessoa com deficiência na escola (REPRESENTANTE DO COMEV).

Espera-se que os professores possam aprimorar o atendimento as especificidades dos alunos público-alvo da Educação Especial, tendo em vista garantir ações relacionadas à educação inclusiva (REPRESENTANTE DA SEME).

As expectativas se reportam à superação do desafio que é ampliar as possibilidades de aprendizagem dos alunos no cotidiano das escolas comuns. Para tanto, há de se considerar que não basta garantir a matrícula desses sujeitos, mas criar as condições de permanência e acesso ao conhecimento, necessitando, com isso, que os cotidianos escolares sejam ressignificados para que os professores possam ensinar e os alunos aprender.

[...] ressignificar o cotidiano escolar por meio da construção de novos diálogos, de cujo contexto ninguém seja excluído, do qual emergja e se consolide o maior de todos os valores da atualidade: o reconhecimento e o respeito pela diversidade humana como base de uma sociedade mais justa e solidária (MARQUES, 2007, p. 153).

Mediante a elaboração da Política Municipal de Educação Especial de Vitória, a equipe constituinte do documento aponta algumas ações que precisam ser realizadas para que o documento ganhe vida nas escolas, objetivando que a escolarização dos alunos público-alvo da Educação Especial seja efetivada nas práticas escolares.

Uma primeira ação diz respeito à necessidade de momentos de formação continuada para que os vários profissionais da Educação continuem analisando o documento, o coloque em ação nos cotidianos escolares, o avalie cotidianamente e tragam novas contribuições, pois a Política Municipal de Educação Especial se

coloca em permanente estado de elaboração/avaliação/reflexão/consolidação e nunca como um documento pronto.

Formação dentro das escolas. Divulgação (REPRESENTANTE DOS PEDAGOGOS).

O documento já tem sido socializado nas formações e tem sido debatido nas escolas a fim que todos conheçam as atribuições e objetivos do processo de inclusão nas escolas (REPRESENTANTE DE DV).

Outra questão apontada pelo grupo é de na elaboração de outros documentos e legislações, a SEME e o COMEV adotarem a Política Municipal de Educação Especial como um suporte para que as orientações e ações nelas presentes também sejam reafirmadas em outros documentos, fazendo, com isso, a consolidação das diretrizes repassadas às escolas.

Contemplar propostas para a Educação Especial nos diversos documentos produzidos neste sistema de ensino. Ofertar o atendimento educacional especializado nas diversas áreas, por meio de colaboração entre os profissionais no turno regular, bem como no contraturno (REPRESENTANTE DA SEME).

O grupo sistematizador aponta que a construção e implementação da política, bem como os estudos realizados pela comissão os ajudaram a assumir o direito à Educação como a base da inclusão dos alunos na escola comum. Com isso, conclui que muitas ações vêm sendo (e precisam continuar sendo) construídas para garantir a escolarização dos alunos que por longos anos foram excluídos da formação escolar formal. Hoje é preciso que tenham o direito à Educação formalizado. Em assim sendo, é explicitado como os principais objetivos da Política Municipal de Educação Especial:

O documento tem o objetivo de garantir todos os benefícios que nossos alunos têm por direito, com as parcerias de outras secretarias (REPRESENTANTE DE DEFICIÊNCIA MÚLTIPLA).

Como a política esclarece as atribuições da escola e da comunidade escolar no processo de inclusão, as ações são elaboradas com objetivos específicos para

cada aluno, garantindo o atendimento conforme as necessidades de cada aluno (REPRESENTANTE DE DV).

Abertura de participação da família em avaliar o trabalho da escola e ao mesmo tempo a dificuldade da escola em receber críticas da parte da família. A partir do documento Política da Educação Especial em Vitória, a Educação Especial passou a integrar o SGE (ficha de avaliação, planejamento, anotações diárias de AEE) o que exige e possibilita maior articulação entre profissionais da escola em torno do aluno sujeito da Educação Especial. Entretanto, um dos desafios é a divulgação deste documento aos profissionais das unidades de ensino de forma que os profissionais entendam a importância da inclusão e o respeito pela pessoa com deficiência na escola regular (REPRESENTANTE DO COMEV).

Mediante os aspectos apresentados pelos profissionais que compõem a comissão de elaboração da Política Municipal de Educação Especial de Vitória e tendo em vista a importância que a Educação Especial vem ganhando desde 1988 com a Constituição Federativa do Brasil, o grupo envolvido com a elaboração do documento avalia a iniciativa da SEME e do COMEV em elaborar a política em questão, sinalizando que ela é relevante pelos seguintes motivos:

Devido a que apesar de a Educação Especial ter sido iniciada nos anos 1990 e mais organizadamente para todas as unidades de ensino em 2006, até então havia apenas Planos de Trabalho da Educação Especial. Faltava um documento mais específico para o início de uma política de fato específico para a Rede Municipal de Ensino de Vitória (REPRESENTANTE DO COMEV).

O documento foi criado como norteador para os agentes envolvidos na inclusão. Deixa claro o papel da escola, dentro dos seus limites e possibilidades (REPRESENTANTE DE DV).

Para sistematizar e fortalecer a política já existente (REPRESENTANTE DE DI).

Com o intuito de legitimar a Política Federal no âmbito municipal, conforme a demanda do município (REPRESENTANTE DE DEFICIÊNCIA MÚLTIPLA).

Finalizando a análise dos questionários, podemos salientar alguns pontos da política que os participantes acreditam ser importante para o conhecimento e o fortalecimento dos direitos educacionais dos alunos são público-alvo da Educação Especial, como podemos destacar abaixo:

Parcerias com outras secretarias, a presença do profissional especializado e a oferta do AEE com os quais não seria possível uma escolarização com qualidade para os alunos público-alvo (REPRESENTANTE DE DEFICIÊNCIA MÚLTIPLA).

O documento direciona todo o trabalho pedagógico, bem como as pessoas envolvidas no processo de inclusão escolar (REPRESENTANTE DE DI).

A política é permeada por elementos que fortalecem o direito à Educação, entretanto destaca-se a colaboração entre professor especializado e professor da rede regular de ensino (REPRESENTANTE DA SEME).

O documento estabelece a obrigatoriedade de se construir um Plano de Trabalho para cada aluno, além de reforçar o trabalho realizado em turma regular e no AEE (REPRESENTANTE DE DV).

A existência da Educação Especial nas escolas e no sistema é de extremo valor para as ações em relação à inclusão de alunos com deficiência, com transtornos globais do desenvolvimento e com altas habilidades/superdotação. Claro que cada área tem suas especificidades e não é fácil colocar o aluno na sala de aula e obrigá-lo a realizar as mesmas tarefas que os demais. Mas é preciso fortalecer o direito a uma Educação inclusiva para esses alunos para que possam também se sentir enquanto pessoas vivendo e agindo nos mesmos locais que as demais crianças. A meu ver, se a pessoa deficiente só se relacionar apenas com deficientes fica ainda mais deficiente. Na

escola regular, os colegas têm muito a ensinar aos alunos sujeitos da Educação Especial em todos os lugares da escola, bem como a interação social entre pessoa deficiente e adultos (profissionais da escola) e a rotina escolar interfere na aprendizagem e no desenvolvimento dos sujeitos atendidos pela Educação Especial (REPRESENTANTE DO COMEV).

No caso da surdez, o documento traz os pormenores da organização e sistematização do trabalho, explicando quem é o público-alvo, como atendê-los, quais as atribuições de cada profissional, esclarecendo o que a o município entende por Educação bilíngue (REPRESENTANTE DE PEDAGOGOS).

Diante das questões explicitadas, percebemos que o reconhecimento da Educação como um direito público e subjetivo trouxe grandes ganhos para a inclusão de alunos público-alvo da Educação nas escolas de ensino regulares, fazendo com que a Educação Especial se aproximasse mais de uma perspectiva de modalidade.

O município de Vitória, reconhecendo a Educação Especial como um direito social, vem elaborando várias ações, assumindo a necessidade de elaboração de uma Política local que dialoga com Políticas mais amplas, tendo em vista a necessidade de profícua interação entre as normatizações nacionais e locais, a literatura vigente e o que é praticado/vivido nas escolas.

Considerações Finais

Considerando que o processo de inclusão de alunos apoiados pela Educação Especial nas escolas comuns vem se dando por meio de muitas lutas e garantias constitucionais, a implementação de uma Política Municipal de Educação Especial se configura como mais uma conquista para a modalidade. A elaboração desse documento evidencia a potência/possibilidade da realização de ações conjuntas entre Secretaria de Educação e Conselho Municipal de Educação, parceria essa que, no caso de Vitória/ES, trouxe orientações sobre o

processo de escolarização dos alunos e oportunidades de formação continuada para os profissionais envolvidos na elaboração do documento.

Essa parceria demonstra a assunção da função social da Secretaria Municipal de Educação como promotora de políticas públicas educacionais para a garantia do direito à Educação, bem como o papel dos Conselhos Municipais de Educação como instância que a tarefa de desenvolver ações de cunho deliberativo, fiscalizador e consultivo para que a Educação se efetive em uma ação que se coloca como um direito público e subjetivo.

Referências

- 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**, Brasília, 23 de dez. 1996. Seção 1.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. **Revista Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, maio/ago, p. 293-303, 2008.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação inclusiva como direito. In: III SEMINÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL/XIV SEMINÁRIO CAPÍXABA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA, 6., 2014, Vitória. 2014. **Anais...** Vitória: SNEE, 2014. v. 1, p. 18- 36, 1 CD-ROM.
- JESUS, Denise Meyrelles de. O que nos impulsiona a pensar a pesquisa-ação colaborativa-crítica como possibilidade de instituição de práticas mais inclusivas? In: BAPTISTA, Cláudio Roberto; CAIADO, Kátia Regina Moreno; JESUS, Denise Meyrelles de (Org.). **Educação especial: diálogo e pluralidade**. Porto Alegre: Mediação, 2008. p. 139-159.
- JESUS, Denise Meyrelles de; VIEIRA, Alexandro Braga; GONÇALVES, Agda Felipe Silva. Observatório Nacional de Educação Especial no Estado do Espírito Santo: compreendendo o funcionamento das salas de recursos multifuncionais pela via da

formação continuada. In: MENDES, Eniceia Gonçalves; CIA, Fabiana (Org.). **Inclusão escolar e o atendimento educacional especializado**. São Carlos: Marqueline & Manzini: ABPEE, 2014, p. 91-106.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães; REBELO, Andressa Santos. O “especial” na educação, o atendimento especializado e a educação especial. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO ESPECIAL. PRÁTICA PEDAGÓGICA NA EDUCAÇÃO ESPECIAL: MULTIPLICIDADE DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO, 6., 2011, Nova Almeida. 2011. **Anais...** Nova Almeida: Snpee, 2011. v. 1, p. 1-17, 1 CD-ROM.

MANZINI, E. J. (Org.) **Inclusão e acessibilidade**. Marília: ABPEE, 2006, v. 1, p. 29 a 41.

MARQUES, Carlos Alberto. Rompendo paradigmas: as contribuições de Vygotsky, Paulo Freire e Foucault. In: JESUS, Denise Meyrelles de et al. (Org.). **Inclusão, práticas pedagógicas e trajetórias de pesquisa**. Porto Alegre: Mediação/Prefeitura Municipal de Vitória/CDV/FACITEC, 2007. p. 145-153.

PIMENTA, Selma Garrido. Professor reflexivo: construindo uma crítica In: PIMENTA, Selma Garrido; GHEDIN, Evandro (Org.). **Professor reflexivo no Brasil: gênese e crítica de um conceito**. São Paulo: Cortez, 2005. p. 17-52.

PIMENTA, Selma Garrido (Org.). **Saberes pedagógicos e atividade docente**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PRIETO, Rosângela Gavioli. Atendimento escolar de alunos com necessidades educacionais especiais: um olhar sobre as políticas públicas de educação no Brasil. In: ARANTES, V. A. **Inclusão escolar: pontos e contrapontos**. São Paulo: Summus, 2006.

PRIETO, Rosângela Gavioli. A educação especial em municípios paulistas: histórias singulares ou tendência unificadora? In: BAPTISTA, Cláudio Roberto; JESUS, Denise Meyrelles de. **Avanços em políticas de inclusão: o contexto da educação especial no Brasil e em outros países**. Porto Alegre: Mediação, 2009. p. 57-78.

PRIETO, Rosângela Gavioli; ANDRADE, Simone Girardi; RAIMUNDO, Elaine Alves. Inclusão escolar e constituição de

políticas públicas. In: JESUS, Denise Meyrelles de; BAPTISTA, Claudio Roberto; CAIADO, Katia Regina Moreno (Org.). **Prática pedagógica na educação especial: multiplicidade do atendimento educacional especializado**. Araraquara, São Paulo: Junqueira Marin, 2013. p. 105-116.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

VIEIRA, Alexandro Braga. **Táticas e Estratégias constituídas por professores para a articulação do currículo e o atendimento educacional especializado**. 2015. Relatório de Pós-Doutorado (Pós-Doutoramento em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

VITÓRIA, Prefeitura Municipal. **Política Municipal de Educação Especial de Vitória – ES na perspectiva da educação inclusiva**, 2015.

O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VITÓRIA/ES COMO ESPAÇO DEMOCRÁTICO: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO PARA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Meiriane Linhaus de Sousa Barros²
Mariangela Lima de Almeida³

Iniciando a conversa

As questões que envolvem os estudos a respeito dos Conselhos Municipais de Educação se desdobram diante a estrutura de uma sociedade democrática, em benefício da qual, as discussões a respeito da educação a ser oferecida poderiam decorrer de uma gestão participativa. Nos últimos anos, o debate sobre estes órgãos do sistema de ensino brasileiro vem aumentando, manifestando-se, primordialmente, nas constantes batalhas dos movimentos sociais, em seus empenhos históricos para a superação da centralização do poder.

Através do processo de luta em favor da redemocratização, organizado no Brasil, particularmente adiante os anos de 1980, validou-se a importância da participação popular na gestão e no controle social das políticas públicas, como forma de assegurar a universalização dos direitos sociais, que fomentam o exercício da cidadania.

¹O presente texto contou com a colaboração de Juliana Oliveira Pereira e Luciana Pereira Almeida Caló para sua elaboração.

² Bolsista de Extensão; aluna do Curso de Pedagogia do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo.

³ Professora Doutora do Centro de Educação, do Programa de Mestrado Profissional em Educação/CE e do Programa de Pós-Graduação em Ensino, Ed. Básica e Formação de Professores/CCENS da Universidade Federal do Espírito Santo.

Em âmbito educacional, com a Constituição Federal de 1988, foi outorgado aos Municípios o direito de proferir normas e de estabelecer políticas, facilitando, a implantação do Regime de colaboração e não mais a perpetuação de relações de hierarquia entre as três esferas políticas do poder (Federal, Estadual e Municipal), ao menos legalmente.

Contudo, Ferraz apud Natal (2011) afirma que a democracia representativa pode até promover mecanismos de controle da sociedade em assegurar as liberdades de expressão e associação, no entanto, as decisões políticas, quando essa representação não tem legitimidade, ficam restritas ao corpo dos eleitos e aos espaços institucionais destinados ao processamento das decisões.

Em 1996, resultante de exigências constitucionais, a Lei nº 9.394/96 estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Nela, a autonomia do Município é reiterada, autorizando a organização de seu sistema de ensino, permitindo a criação de órgãos colegiados para a fiscalização.

Porém, ressalta-se que a definição clara das competências dos Municípios para a elaboração do seu próprio sistema de ensino ocorre das definições previstas na nova LDB (Lei nº 9.394/96) do que na Constituição de 1988.

Segundo a LDB, Lei nº 9.394/1996. "Os sistemas de ensino são constituídos, a partir do princípio da autonomia dos entes federados (Art. 211, CF/1988)" e, compreende-se também observar o princípio da gestão democrática do ensino público (Art. 206 VI CF/1988). Destacando o princípio democrático na gestão do Sistema Municipal de Ensino, concebe-se a existência de espaços públicos para discussões, formulações e decisões das demandas educacionais.

Sendo assim compreende-se o Conselho Municipal de Educação como um órgão que compõe o Sistema Municipal de Ensino onde sua natureza e princípio tem por base a participação e a representatividade da comunidade na gestão educacional. Como os demais conselhos sociais ele é um dos elementos considerados imprescindíveis para o processo de descentralização do poder e para o fortalecimento dos sistemas municipais.

A organização do Sistema de Ensino, prevê a existência de órgãos executivos e normativos que, no caso da educação, tem sido a presença de secretarias e conselhos de educação. É normal diferenciar os órgãos pelo seu caráter, seja executivo, normativo, fiscalizador etc., sem que essa diferenciação delimite o conjunto dos variados órgãos, tanto uns quanto outros cumprem o que a lei determina e o que lhes compete em matéria de atribuições.

A partir da nova legislação que promove a criação de Sistemas Municipais de Ensino, os Conselhos Municipais de educação começam a desempenhar novas funções, tornando-se um dos principais mediadores das demandas da população sobre educação junto ao Poder Executivo, elaborando em parceria o Plano Municipal de Educação. Assim sendo, a criação e consolidação dos Conselhos caracterizam-se como processo de confirmação da cidadania local, onde os cidadãos vivem e atuam o município. Buscando informações específicas a respeito das funções definidas para os Conselhos Municipais:

A Legislação editada a partir desta Constituição, isto é, na década de 90, acrescenta às tradicionais funções consultiva, normativa e deliberativa as funções de fiscalização e/ou controle social, propositiva e mobilizadora. Em consequência, como outros Conselhos sociais criados na mesma década (os Conselhos de Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Alimentação Escolar, etc.), os Conselhos de Educação deveriam atuar, agora, na área das políticas públicas, com um novo papel: órgãos de participação, mobilização e controle social. (BRASIL, MATERIAL PROCONSELHOS, MÓDULO II, 2013, p.20).

Para propiciar essa participação, fez-se necessária a criação ou ressignificação de mecanismos institucionais de participação direta e representativa nos órgãos públicos educacionais, dentre eles estão os Conselhos Municipais de Educação (CMEs), que desempenham a função de intermediação entre Estado e Sociedade e são reconhecidos como espaços para auxiliar o exercício do poder político pela sociedade na busca pela elevação da qualidade da educação pública do município nas densas estruturas de poder estabelecidas.

Analisando o significado do vocábulo Conselho, afirma que em sua origem etimológica greco-latina, refere-se aos conceitos de “ação de deliberar”, “cuidar”, “cogitar”, “refletir”, “exortar”, “ajuntamento de convocados”, uma suma, ouvir e ser ouvido, dialogar, fazer intermediação (TEIXEIRA, 2004). Portanto, quando o Conselho participa na Elaboração das políticas públicas educacionais, aponta como fundamento a publicidade significando que os atos e decisões efetivadas na esfera pública são do interesse geral, influenciando a vida social.

Ainda, refletindo sobre a participação popular alcançada e que a população entenda o direito e responsabilidade que possui, Natal discorre:

O que nos leva a compreensão de que a “participação nos negócios públicos” exige de cada indivíduo o sentido da construção de algo que pertença a todos e que tem diretamente a ver com o compromisso e com a responsabilidade individual de cada um com o mundo (NATAL, 2011, p. 30).

O que se percebe é um silêncio e desmotivação do aluno e representantes nessa dinâmica de discussões nas reuniões pela dificuldade por causa da quantidade de pessoas. Todas as pessoas têm um saber e tem sua importância no Conselho de Educação, e numa sociedade civil capitalista democrática, segundo Saviani, Pedagogia Histórico Crítico, é preciso encontrar saídas para uma solução não numa teoria, mas juntamente com uma prática, pessoas críticas que possam solucionar e ajudar nas discussões por diferentes temas nas políticas públicas educacionais. E não apenas reconhecer a opinião do outro, e aceitá-lo e reproduzir sem que haja uma liberdade de expressão.

Neste contexto o objetivo principal deste estudo é apresentar e refletir sobre o papel da gestão democrática do Conselho Municipal de Educação em Vitória/ES e, sua influência durante parte do processo elaboração das políticas educativas do município, a partir, da análise de dados obtidos por meio de entrevista com membros do Conselho. Compreendendo como problemática pensar quais as reais

condições para que o órgão seja de fato um espaço democrático para definição de políticas públicas.

A metodologia usada baseou-se no preceito da pesquisa qualitativa de natureza exploratória, que envolve levantamento documental e entrevista não padronizada, por entender que este tipo de pesquisa, de acordo com Moreira e Caleffe (2008, p.69), tem como objetivo proporcionar uma visão geral, aproximada de determinado fenômeno, com a finalidade de tornar o problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados. Sua tipologia se define no Estudo de Caso.

Uma gestão democrática: um olhar a partir da Pedagogia Histórico-Crítica

Partindo, desse panorama inicial, tomamos como referencial a pedagogia histórico-crítica de Demerval Saviani para abordar o papel da gestão democrática do COMEV e, sua influência durante parte do processo elaboração das políticas educativas do município.

[...] a necessidade de se compreender a educação no seu desenvolvimento histórico-objetivo e, por consequência, a possibilidade de se articular uma proposta pedagógica cujo ponto de referência, cujo compromisso, seja a transformação da sociedade e não sua manutenção, a sua perpetuação. Este é o sentido básico da expressão pedagogia histórico-crítica (SAVIANI, 2003, p.93).

Destarte, podemos analisar perante as influências recebidas dentro de sua obra (materialismo histórico dialético), e os conceitos elaborados por tal, que o papel democrático dos órgãos de educação, é fundamental para uma educação de qualidade. Haja a ver, que:

A escola existe, pois, para propiciar a aquisição dos instrumentos que possibilitam o acesso ao saber elaborado (ciência), bem como o próprio acesso aos rudimentos desse saber. As atividades da escola básica devem organizar-se a partir dessa questão (SAVIANI, 2003, p.15).

Apresentando a teoria que teremos como base, pontuaremos a relação estabelecida entre o materialismo de Marx e a pedagogia histórico-crítica que, segundo Marsiglia (2013), Saviani busca expor de maneira metodológica o movimento de reflexão sobre a prática social utilizando-se dos momentos de problematização, instrumentalização e catarse para superação dos desafios encontrados nessa prática. A autora ainda destaca que esses “passos” de Saviani, buscam a superação por incorporação de outras pedagogias, pois tendo a lógica dialética como referência não se pode tratar de uma sequência linear. A relação entre o Materialismo e a Pedagogia histórico-crítica, ocorre ao que observamos na prática social como ponto de partida, é a *aparência* do fenômeno que através dos momentos intermediários busca a *teoria* para alcançar a sua *essência*.

Tomamos por questão-problema aqui o fenômeno inicial do Conselho Municipal de Educação em Vitória/ES, nos “instrumentamos” de bibliografia que seria base para nossa então análise da questão e suas possíveis ramificações por meio da catarse.

Por via, então, dessa abordagem metodológica, e como referencial Saviani e os demais acadêmicos que trabalham com a perspectiva da pedagogia histórico crítica, analisaremos o Conselho Municipal de Educação em Vitória/ES. Buscando descobrir suas reais condições como espaço democrático para definição de políticas públicas.

O Conselho Municipal de Educação em Vitória/ES: aproximações e reflexões

Ao mês de maio em 2014, realizamos uma entrevista com algumas conselheiras do COMEV, cuja a intenção era entender sobre o Conselho de Educação, suas atribuições e suas especificidades, olhando além da lei, os pontos mais relevantes dentro da entrevista estarão organizados dentro de nossa análise.

Acerca da importância da participação da sociedade dentro do Conselho obtivemos a seguinte resposta dos representantes:

É fundamental a participação e essa representação da sociedade num ponto como esse. Entendendo que o COMEV é um órgão que normatiza a educação, o nosso interesse é a qualidade da educação, entendendo que a qualidade da educação passa por diversas perspectivas de quem está na sociedade. Então a qualidade depende da participação de todos esses fatores. Buscar o espaço da escola, dos profissionais, dos pais, dos alunos, então o Conselho tenta aglutinar os mais variados segmentos encontrados na sociedade para fazer esse debate e conseguir políticas públicas que a gente possa garantir a qualidade na educação (CONSELHEIRA, 2014).

Afirmamos então, que o Conselho está ciente do seu papel junto a sociedade, para diálogo em busca de uma educação homogênea, visando a qualidade, essa que depende da participação de todos da esfera popular. Ver a escola como espaço que contempla variados alunos, cada um com sua especificidade, e buscar uma homogeneização da educação, não perdendo de vista a heterogeneidade presente na sociedade. Esse diálogo se faz necessário para obtenção de uma escola que corresponda aos interesses da população que, para Saviani, é o motivo da necessidade da escola para o povo.

O povo precisa da escola para ter acesso ao saber erudito, ao saber sistematizado e, em consequência, para expressar de forma elaborada os conteúdos da cultura popular que correspondem seus interesses (SAVIANI, 2003, p. 80).

Porém, o papel democrático só se concretiza de maneira efetiva, quando a população tem informação sobre esses espaços. Que podem acioná-los a qualquer momento, para se fazer ouvir, conhecer e debater os problemas presentes. Entramos então nos questionamentos a respeito das funções reais dos Conselhos Municipais de Educação, especificados na lei 4046/98, alterada pela 7124/2007, e recentemente alterada no ano de 2013, onde o conselho exerce também função consultiva.

Para, além disso, o Conselho, ele pode ser acionado a qualquer momento, por qualquer pessoa, sujeito mesmo ou via essas composições que nós temos aí a fora para além do Conselho. O Conselho ele é consultivo, tem alguma dúvida?

Não. Eu vou perguntar se isso existe, se isso pode, como isso é se dado, qual é a lei que fundamenta, isso que é ser consultivo, ele é normativo principalmente falando, é ele quem delibera através de resoluções, como realmente as coisas têm que acontecer cuja pauta é educação, ele é mobilizador, ele tem por si só fazer campanhas de, digamos assim, para sensibilizar, para se fazer conhecido, para se fazer transparente, as pessoas têm esse acesso, têm essa abertura de virem aqui, não precisar de vinte anos para poder conhecer, ele tem que ser mobilizador nesse sentido. Ele é também um órgão de controle social, ele fiscaliza, ele acompanha (se está tudo certo se não está), atendeu aqui, não atendeu lá. Então assim dentro dessas atribuições e do que ele é composto, as demandas, as situações problemas elas são debatidas, elas são trabalhadas e tenta se chegar ao seu foco maior que para além das unidades de ensino, o sujeito maior que são os alunos. O foco sempre são eles. (CONSELHEIRA, 2014)

Infelizmente, a esses órgãos têm sido atribuídas questões além de sua competência. Compreendemos aqui, que uma política social defasada é o motivo desse aglutinamento de funções sobre os conselhos.

[...] aqui é um local que pensa para implementar as políticas e acompanha para saber se está dando certo ou não está dando certo, mas essa relação... Ah, faltou água! Óh, precisa de professor! Nessa relação por exemplo da falta de professor, aonde o COMEV poderia entrar como um órgão de controle? Numa unidade de ensino que tem 70%, 80% de professores contratados, não têm professores efetivos, precisa sentar, estudar, analisar a situação e pensar a política para que essa escola tenha profissional efetivo ali dentro. Porque a gente vai na Secretaria de Educação, e me mostra o mapeamento porque essa escola não está criando raízes aqui, ah é uma região de violência e tal... Então vamos trabalhar. Precisa de quê para além da educação? Ah, precisa de segurança, precisa de assistente social, a gente entra, mas o que é a nossa necessidade é pensar uma política para a valorização do profissional ali dentro, aí a gente entra. Articulação de outras secretarias, o Prefeito tem que entrar em algum ponto, criar uma lei não sei das quantas, a Câmara precisa entrar, ou seja, adentramos, mas a nossa necessidade é normatizar a oferta. Nossa cobrança no caso de uma denúncia, por exemplo, nunca é a própria escola, é a secretaria. Porque quem tem que supervisionar o funcionamento da escola, é a Secretaria. Somos sim um sistema de educação para atender a sociedade (CONSELHEIRA, 2014).

Ficamos, então, intrigados a respeito da relação entre o Conselho e a Secretaria de Educação, já que o sistema por completo, deve trabalhar de forma coesa e articulada. Contudo, sabemos da deficiência, do nosso sistema de educação, com relação a falta de legislação que não dê abertura para diferentes interpretações

[...] a definição clara da competência dos municípios para instituir os próprios sistemas de ensino flui da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e não da Constituição Federal. Portanto, não parece procedente a posição daqueles que entendem que a LDB, ao tornar opcional a organização dos sistemas municipais de ensino, teria enfraquecido a norma constitucional, pois, em sua interpretação, a Constituição não apenas permite, mas teria determinado aos municípios a tarefa de organizar os próprios sistemas [...] (ROMÃO apud SAVIANI, 2009, p. 13).

Esse déficit atrapalha no funcionamento do Conselho e no seu papel de normatizador. Como ficou salientado na entrevista:

[...] Então, nós não temos uma normatização, não é que fique ai à deriva, porque tem a política nacional, tem a proposta do Governo, tem um Programa, tal, tal e tal. Mas fica vulnerável, uma hora eu faço, uma hora eu não faço. Eu faço de um jeito, outro faz de outro jeito. Precisa ter a Política do Município pra que todos possam trabalhar, e ter o direito, acesso e sucesso "comum para todo mundo. Então, a lei por si só, ela também não se basta, a todo um conjunto de fatores, para poder realmente a coisa acontecer. Não é que, existe a Lei que regulamenta o ensino fundamental do Município e achar que todos os problemas acabaram. Lógico que não, precisa de mais normatizações inclusive para não dar margem para outras questões. Ou as atualizações mesmo que são necessárias. Hoje não é um ensino de 8 anos e sim de 9 anos, nós temos o 1º ano que não está no EMEF está ainda lá no CMEI, mas a lei diz assim, mas na prática não aconteceu, então, a lei por si só ela não se basta, mas ela tem que existir para dar um parâmetro, pra dar um rumo (CONSELHEIRA, 2014).

Diante dessa primeira problemática observada, onde a própria lei, não nos oferece algo substancial para deliberar de forma tranquila, cremos que o Poder executivo, deve exercer sua função não tendo resistência a novas ideias, surgidas em tornos de debates

com a população. Pois dela provém às demandas, e ela que precisa ser suprida em suas questões educacionais.

Ao conselheiro cabe cumprir seus deveres, como estar no espaço do Conselho, participar efetivamente das reuniões de debates, entretanto, a relação de trabalho do conselheiro muitas vezes o impede de garantir sua participação nesses momentos.

[...]a questão da participação do conselheiro, a lei diz que é prioridade: foi convocado tem que ir, e o currículo que você tem te concede o direito de estar aqui, garante sua participação aqui. A gente sabe que na prática isso não acontece. No público que é uma relação direta que nós temos com a Prefeitura, que a maioria é servidor da Prefeitura. É servidor, chamou vem, não vem, na relação de trabalho dele também não tem como ser liberado. Imagina no privado, a lei está lá garantindo, a lei da convenção da relação dele com o patrão, do profissional, que tem que participar do Conselho tal, não adianta, não vai, não é assim. Então garantir a participação maior é algo difícil. [...] (CONSELHEIRA, 2014).

Desse modo, pensamos então que a falta de uma remuneração poderia desestimular essa frequência obrigatória dentro do espaço físico do Conselho. Entretanto, através da fala da representante do Conselho, observamos que isso poderia então, se tornar outro problema. Este de aspecto mais preocupante, o de corrupção dentro de um órgão de participação popular, destruindo assim um mecanismo conquistado pelas lutas sociais históricas.

[...] falando, se você é pago, você tem por obrigação e o regimento seria o melhor, eu não acredito nisso. Principalmente, por que isso ocorre: eu pago, então, você vai fazer o que eu quero que se faça. Há uma manipulação, há um jogo de poder pra isso daí. Então conselho, participação popular, participação social foi algo muito lutado, nos movimentos sociais que nós temos na nossa história. Eu defendo essa autonomia, essa liberdade e que não é gratuito ao pé da letra, porque sou servidora, porque se estou aqui eu estou remunerada, não estou mais remunerada, mas eu estou remunerada, saio do meio local de trabalho para estar aqui no meu horário, porque quando a gente marca depois, aí não pode. Então “estou remunerada” sim, mas há gente defende, há um grupo que defende que tem que ter lá o GETON, município X tem GETON, tal lugar tem GETON, mas sabemos que internamente que tem situações terríveis, que o Estado está sendo pago ali. E o rendimento em si, a produção

não está na relação direta, eu pago o produto, não é, vocês sabem que “N’s” coisas perpassam por aí [...] eu dependo a ideia de que, não! O conselho é participação popular, é algo que eu, com as minhas concepções políticas contextuais. Eu tenho que ocupar esses espaços, sujeitos da banca, então, eu não dependo da remuneração (CONSELHEIRA, 2014).

Tendo como pressuposto que os membros do conselho são indicados, em sua maioria, ao invés de pleitearem o cargo por meio de eleição, ainda nos paira a dúvida sobre o ideal de participação popular. Visto o histórico de descontinuidade de políticas públicas, onde a cada governo que entra, novas políticas são abordadas, a preocupação com o risco de manipulação não esvai.

São eleitos ou são indicados, a maioria das entidades requer processo de eleição da sua constituição lá, para ser encaminhados os nomes para o prefeito nomear. Então ele publica lá tal e nomeia direitinho. O prefeito ou a secretaria de educação indica representantes da secretaria da educação. Não há uma eleição lá dentro. Ridículo! A não ser pra você (indicando ao alguém). Unidade científica, também não há uma eleição, o prefeito é que indica, mas professor do magistério é eleito, do sindicato dos servidores é eleito, dos estudantes eleito, dos pais é eleito tem que ter uma assembleia, uma convocação própria, uma assembleia e elege. O conselho tutelar não é eleição é indicado entre eles lá indica. Então, não tem esse vínculo assim, são eleitos ou indicados pelas suas entidades. (CONSELHEIRA, 2014)

Retornando aos problemas, apresentados pelos representantes, foi pontuada a questão da formação técnica dos Conselheiros. Ao que diz:

[...] Na ideia, todo mundo que é Conselheiro, subentende-se que colocou lá o seu nome não só por disponibilidade, mas também por conhecimento prévio não é verdade também. Então não é uma regra, só vem pra cá quem é conhecedor. Não é uma regra, não é isso. Quem dera se todos nós tivéssemos uma formação desde a graduação de participação política, de participação social, ter uma boa formação mesmo, do que é ser cidadão, sujeito ativo, crítico e político e, quem dera não é assim. Então quando vem pra cá, não tem o conhecimento específico ali. É preciso ter formação. E aí como que a gente garante formação para todos no tempo necessário nosso. Uma parte são dois anos, podendo ser prorrogado por mais dois, são quatro anos, formação em cima, na hora em que ele está bom, aí ele sai e entra o novo. Aí começa tudo de

novo. Então assim, a participação, a frequência dele aqui e a formação do conhecimento específico, o que que era para estar aqui, conhecer políticas, debater políticas, conhecer leis, isso são dois pontos bem importantes (CONSELHEIRA, 2014).

Os conselheiros do Conselho Municipal de Educação precisam de uma formação específica para obtenção do devido conhecimento e assim ocupar os cargos com competência técnica, garantindo assim a qualidade do seu exercício. No Brasil esse descompromisso com a formação, é um problema histórico, ainda presente em muitas universidades que “[...] não tem interesse pelo problema da formação de professores, o que se está querendo dizer é que ela nunca se preocupou com a formação específica [...]” (SAVIANI, 2008. p. 149).

Se então, não há essa preocupação durante a formação dos profissionais, a formação dos conselheiros flui pelo mesmo rumo. Apesar, dos imensos esforços durante sua atuação, os cursos a ele promovidos. Acreditamos que, a preparação deveria ocorrer, antes e não durante a gestão do conselheiro.

Antes de concluirmos sobre o Conselho como espaço democrático para definição de políticas públicas, nos interessa ressaltar sobre o movimento de elaboração do Plano Municipal de Educação, que o conselho está participando nesse momento.

Por meio dos desdobramentos acarretados pela 1ª Conferência Nacional de Educação (CONAE), foi criado o primeiro fórum municipal permanente na cidade de Vitória, onde todos os representantes dos conselhos em suas diversas áreas podem discutir a respeito de um plano municipal de educação interdisciplinar e inclusivo.

O governo federal dá sustento para que o fórum trabalhe e fica a cargo da Secretaria de Educação auxiliar na construção do plano, visto que é lei e intenção do setor federal que cada município elabore seu próprio plano de educação abrindo plenária para a população participar do processo. Sendo grande desafio para a nação como um todo esse movimento nacional enquanto municípios

[...] ninguém está esperando seu plano ser aprovado, todo mundo está trabalhando no seu processo de construção, até porque pra você garantir a participação de muitos e como muita gente pensa de determinada coisa, é um processo mais longo. [...] Pode haver corte, município entregue o ensino fundamental, o menino não vai começar do nada, leva uma carga para o ensino médio e vai adiante. Então isso aí, até o final do ano, espero que a gente cumpra todas essas plenárias e novembro uma nova conferência municipal que a gente fecha a etapa do documento, fecha a minuta de lei que é encaminhada para câmara que é a câmara de fato que vai publicar a lei e fazer valer uma expectativa de 2015, isso ser oficializado. Então o município está trabalhando, o conselho está atuando muito próximo, acompanhando a participação da escrita mesmo, da formação do plano. (CONSELHEIRA, 2014)

Esse momento histórico, onde os conselhos representando a população estão dialogando com todas as esferas da educação, para a elaboração de um Plano Municipal, coeso, abrangente, e direcionado às demandas mais explicitadas pela população.

Considerações finais

Concluimos então, baseados nas falas das conselheiras, munidas conjuntamente com Saviani e os estudos abordados até o momento sobre o papel democrático dos Conselhos. O Conselho busca articular de maneira tal, que lhe é possível, fazer a intermediação da população com o Estado e sua inversa. Buscando meios, como mobilização, consultas, abertura de debates, formação dos conselheiros juntamente com a legislação vigente e participação efetiva na elaboração das políticas públicas.

Sabemos que o caminho para uma gestão democrática requer tempo e que vários obstáculos perpassam sobre o trajeto das instituições representativas, porém, obstante disso, acreditamos que o Conselho Municipal de Educação em Vitória/ES, continua até o atual momento, esforçando-se para realizar suas funções em prol da solução das demandas sociais. Atentando-se para realizar suas funções e cumprir suas atribuições com criticidade.

Almejamos que a elaboração do Plano Municipal de Educação, seja mais um passo dado em direção a uma educação que emane do

povo, atendendo suas prerrogativas e construindo um cidadão pleno, completo, e crítico.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35.ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BRASIL. [Lei Darcy Ribeiro (1996)]. **LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**: lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. – 5. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação Edições Câmara, 2010.

BRASIL. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselhos**: módulo II, Princípios, estrutura e funcionamento dos conselhos municipais de educação – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2009.

MARSIGLIA, A. C. G. Contribuições para os fundamentos teóricos da prática pedagógica histórico-crítica. In: MARSIGLIA, A. C. G. (Org.). **Infância e pedagogia histórico-crítica**: desafios e perspectivas para uma educação transformadora. Campinas: Autores Associados, 2012. P. 109 – 146.

MOREIRA, H.; CALEFFE L. G. **Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador**. 2 ed. RJ: Lamparina, 2008.

NATAL, C. M. **O conselho municipal de educação como espaço de produção das políticas educacionais**: a constituição de uma esfera pública? 2011, 164 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa

de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Espírito Santo, 2011.

SAVIANI, D. **Sistema de Educação**: subsídios para a conferência nacional de educação. Texto organizado a pedido da Assessoria do MEC, 2009. Último acesso 19/07/2017. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf>.

SAVIANI, D. **Formação de professores**: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v.14, n.40, jan./abr. 2008 p 143 – 155. Último acesso 19/07/2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n40/v14n40a12.pdf>>

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. 8 ed. Campinas, SP: Autores associados, 2003

TEIXEIRA, L. H. G. **Conselhos municipais de educação**: autonomia e democratização do ensino. **Cad. Pesqui.** São Paulo , v. 34, n. 123, dez. 2004. Último acesso 19/07/2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742004000300009&lng=pt&nrm=iso>.

O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VITÓRIA-ES E O PROCESSO DE ELEIÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES: POSSIBILIDADES E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS

Ana Moscon de Assis Pimentel Teixeira¹

Célia Maria Vilela Tavares²

Denise Pinheiro Quadros³

Keila Bárbara Ribeiro da Silva⁴

Marcia Sagrillo Smiderle⁵

Zoraide Barboza de Souza⁶

Introdução

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em seu artigo 3º, inciso VIII, disciplina, como um dos princípios da educação escolar, a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Na rede municipal de ensino de Vitória-ES,

¹ Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (Assessora na Gerência de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação de Vitória/ES - SEME).

² Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (Professora na Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo - UNISALES).

³ Especialista em Gestão Pública Municipal pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo (Coordenadora de Turno da Prefeitura Municipal de Vitória/ES – PMV).

⁴ Especialista em História Social do Brasil pela Universidade Federal do Espírito Santo (Estatutária da Prefeitura Municipal de Vitória/ES atuando na Gerência de Gestão Democrática – PMV).

⁵ Graduada em Administração Escolar pela Universidade Federal do Espírito Santo (Assessora Técnica do Ensino Fundamental no Conselho Municipal de Educação de Vitória/ES - COMEV).

⁶ Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Técnica da Gerência de Educação Infantil na Secretaria Municipal de Educação de Vitória/ES - SEME).

um dos mecanismos para assegurar a gestão democrática é a qualificação da participação dos diversos sujeitos do espaço escolar através da eleição direta do(a) diretor(a) escolar.

A eleição direta para gestores das unidades de ensino teve início, em Vitória, em 1992, constituindo-se em importante experiência de gestão democrática e configurando-se como fator de mobilização da comunidade escolar.

De 1992 a 2005, as eleições foram normatizadas por decretos e/ou portarias emitidas pelo Poder Executivo. A partir de 2008, o processo passou a ser normatizado pelo COMEV (Conselho Municipal de Educação). Uma das mudanças do processo de eleição para o triênio 2015/2018, em relação aos anteriores, cuja idade mínima para o aluno participar como eleitor era fixada em 10 anos, foi a inclusão de crianças com 8 e 9 anos entre os eleitores, conforme o art. 32, inciso III da Resolução COMEV nº 07/2014: “Para o fim do disposto no artigo 1º e parágrafo único desta Resolução, terão direito a votar: [...] os(as) estudantes que estejam regularmente matriculados(as) na Unidade de Ensino com idade igual ou superior a 08 (oito) anos, até o dia das eleições”.

No ano de 2015, após a ocorrência das eleições, foi instituída uma Comissão Especial à qual caberia um estudo sobre a inclusão dos estudantes com 8 e 9 anos, como votantes, no processo de Eleição para Diretores nas Unidades de Ensino da Rede Municipal de Vitória. Essa Comissão Especial deliberou pela realização de um Projeto de Pesquisa intitulado *Eleição de Diretores: Possibilidades e desafios da participação das crianças*, tendo como objetivo analisar, a partir dos diferentes sujeitos que compõem o contexto escolar, a participação das crianças de oito e nove anos no processo eleitoral para provimento da Função Gratificada de Diretor nas Unidades de Ensino da Rede Municipal de Vitória-ES.

Inicialmente, foram definidas como questões problematizadoras: como aconteceu o processo de escolha de diretores com a participação de estudantes a partir de oito anos? Qual a percepção do segmento de estudantes sobre a redução da idade de dez para oito anos? Qual a percepção dos demais segmentos em relação à

participação das crianças nessa faixa etária? Qual a percepção das crianças da faixa etária de oito a nove anos que participaram pela primeira vez da eleição de diretores?

Este estudo buscou fundamentação na Sociologia da Infância, bem como em autores que discutem a gestão democrática. Assim, foram realizados estudos sobre a temática infância e crianças e, também, sobre processos de participação com suas potencialidades e limitações para essa faixa etária.

Quanto à metodologia, a opção foi pela pesquisa qualitativa justificando, para isso, que essa modalidade é baseada na flexibilidade, singularmente em relação aos instrumentos e procedimentos da produção de dados; que os vários dados produzidos qualitativamente demandam dos/as pesquisadores/as, ou grupos de pesquisa, conhecimento e/ou experiência no sentido criativo e intuitivo para dialogar com o material produzido no campo de pesquisa; que tem como objetivo discutir o fenômeno, no sentido de entender e explicar o objeto pesquisado por meio de análise das experiências dos indivíduos e grupos, indagações em relação às interações e comunicações que são processadas, bem como análise de documentos.

Foram definidos como instrumentos para a pesquisa: entrevista semiestruturada – com Conselheiros da Comissão de Legislação e Normas/COMEV e Comissão Eleitoral Central; grupo focal com as crianças oito e nove anos; questionário *online* para os demais estudantes e segmentos da comunidade escolar.

A entrevista semiestruturada é um tipo de interlocução em que o entrevistador define anteriormente um conjunto de questões, mas mantém liberdade para inserir outras no decorrer da conversa, conforme for surgindo o interesse. Essas questões são uma diretriz, mas não “engessam” a entrevista na medida em que a ordem das questões e a forma anteriormente definida não necessitam de obediência absoluta.

As entrevistas foram realizadas com 04 participantes do processo eleitoral: o ex-Conselheiro do COMEV – relator da matéria; a Conselheira do COMEV – presidente da Comissão de Legislação e

Normas e propositora da matéria em voga; o servidor da SEME – Presidente da Comissão Eleitoral Central e a Gerente da Gerência de Gestão Democrática da SEME.

O Grupo Focal é uma técnica que possibilita aos participantes da pesquisa estabelecerem interações grupais que resultarão em produção de dados. Nesse ambiente de interações é possível acontecer trocas, participações e descobertas entre os sujeitos da pesquisa, o que também contribui para apreender o processo de percepções, representações sociais e comportamento de um determinado grupo. Dessa forma, o pesquisador é oportunizado à compreensão de princípios, convicções, conflitos e ideias, o que viabilizará o entendimento do tema no cotidiano vivido pelos participantes. No processo de realização do grupo focal é possível verificar as mais variadas análises dos participantes no que diz respeito à temática.

O grupo focal foi realizado com os estudantes da faixa etária entre oito e nove anos de idade. Para a condução do grupo foi adotado como disparador de conversa a contação da história *Ah Cambaxirra, se eu pudesse...* de Ana Maria Machado. Em cada escola a dinâmica teve as suas particularidades, por exemplo: com o material exposto em tela, em uma das escolas, os estudantes tomaram a frente e começaram a ler e a combinar entre eles como seria a ordem da leitura; em outra, a leitura foi teatral; nas demais, as pesquisadoras diversificaram a forma da contação da história a partir das propostas das crianças. Registra-se que, antes da contação da história, as pesquisadoras e as crianças apresentavam-se e, em seguida, era explicado sobre a instituição responsável pelo trabalho – COMEV, e, também, sobre a intenção e organização da pesquisa.

O questionário é definido por Marconi e Lakatos (2003, p. 201) como sendo “um instrumento de coleta de dados, constituído por uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”. Para os autores, este é um instrumento que atinge grande número de pessoas simultaneamente, abrange uma extensa área geográfica, não exige o treinamento de aplicadores, garante o anonimato dos entrevistados

e, com isso, maior liberdade e segurança nas respostas. Permite que as pessoas o respondam no momento em que entenderem mais conveniente, não expõe o entrevistado à influência do pesquisador, possibilita mais uniformidade na avaliação, em virtude da natureza impessoal do instrumento e obtém respostas que, materialmente, seriam inacessíveis.

Os questionários, disponibilizados no site do COMEV entre os dias 17/11 e 18/12/2015, foram respondidos por 554 estudantes, 15 profissionais das Unidades de Ensino e 16 familiares dos(as) estudantes. Através desses instrumentos de pesquisa foram alcançados 638 sujeitos: 584 respondentes ao questionário *online*, dois entrevistados da Comissão de Legislação e Normas, um da Comissão Eleitoral Central, um da Gerência de Gestão Democrática e cinquenta estudantes de oito e nove anos em grupos focais.

A partir desse ponto, passamos a dialogar com os dados produzidos no sentido de problematizar a percepção dos diferentes sujeitos envolvidos na Pesquisa, em relação à participação das crianças a partir de oito anos de idade no processo eleitoral para o provimento da função gratificada de diretor(a) de escolas da Rede Municipal de Vitória.

Gestão Democrática: Possibilidades e Desafios

A gestão democrática é um processo que se constitui no exercício cotidiano de decisões pautadas no diálogo com os diferentes sujeitos do espaço escolar, que tem como referência as mudanças de paradigmas, firmado em um fazer coletivo e constituindo-se em processo que está em mudança contínua sendo uma correlação de iguais e não de subordinados.

Esse é um conceito-chave para o espaço da escola pública que precisa ser compreendido não apenas como um princípio legal, mas também como um objetivo a ser alcançado e aprimorado cotidianamente, em cada decisão efetivada no coletivo, constituindo-se, assim, a realização da gestão democrática. Essa forma de realizar

a gestão qualificará a dimensão da participação e a sustentabilidade do ambiente democrático educacional.

Nos espaços escolares existem experiências diversas de participação, pois não são vias de mão única: sua construção sempre ocorre nos embates das ideias e decisões pautadas no interesse coletivo, ponderados pela necessidade das pessoas e diferentes pontos de vista dos que compõem o contexto escolar.

A gestão democrática é a expressão de um aprendizado de participação pautado pelo dissenso, pela convivência e respeito às diferenças em prol do estabelecimento de espaços de discussão e deliberação coletivos (BRASIL, 2006, p. 67).

Dessa forma, a gestão democrática garante o diálogo na escola e necessita constar no rol das práticas sociais de forma a possibilitar espaços de aprendizagem política na construção da cidadania. É nesse tecer de modos de realizar gestão educacional que se viabiliza a experiência da participação na intenção de implantar novas possibilidades de culturas escolares que se traduzam em aprendizagens, diálogos, autonomia e participação.

A gestão democrática é um processo de aprendizagem política que não fica restrita apenas ao fazer pedagógico, mas favorece possibilidades de prática social na perspectiva da autonomia, em que viabiliza o surgimento de canais efetivos de participação e aprendizagem no jogo democrático, repensando estruturas de poder autoritário (BRASIL, 2006).

A gestão democrática pressupõe a participação efetiva dos vários segmentos da comunidade escolar – famílias, professoras/es, estudantes e funcionárias/os – em todos os aspectos da organização da escola. Esta participação incide diretamente nas mais diferentes etapas da gestão escolar (planejamento, implementação e avaliação) seja no que diz respeito à construção do projeto e processos pedagógicos quanto às questões de natureza burocrática.

Para que a tomada de decisão seja partilhada e coletiva, é necessária a efetivação de vários mecanismos de participação, tais como: o aprimoramento dos processos de escolha ao cargo de

dirigente escolar; a criação e a consolidação de órgãos colegiados na escola (conselhos escolares e conselho de classe); o fortalecimento da participação estudantil por meio da criação e da consolidação de grêmios estudantis; a construção coletiva do Projeto Político Pedagógico da escola; a redefinição das tarefas e funções da associação de pais, na perspectiva da construção de novas maneiras de se partilhar o poder e a decisão nas instituições.

Toda essa dinâmica deve ocorrer como um processo de aprendizado político, fundamental para a construção da gestão democrática e, conseqüentemente, para o aprimoramento da democracia no país.

Na década de 1990, assiste-se a um processo de regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas em diversas áreas sociais (saúde, educação, assistência social, etc.), com a inserção da participação da sociedade civil, via Conselhos Gestores, na sua formulação e controle. Nesse sentido, tais Conselhos passam a ser considerados canais de participação mais expressivos da emergência de um outro regime de ação pública na esfera local caracterizado pela abertura de novos padrões de interação entre governo e sociedade na gestão de políticas públicas.

Em Vitória, em 05 de abril de 1990, foi promulgada a Lei Orgânica do Município que, em seu artigo 219 cria, no âmbito da Administração Municipal, o Conselho Municipal de Educação enquanto órgão colegiado de caráter deliberativo sobre a política educacional do Município. A Lei Orgânica também garantiu o processo de eleição dos gestores escolares como está expresso em seu artigo 221.

A história do Conselho Municipal de Educação de Vitória – COMEV teve início em 12 de fevereiro de 1965, quando foi criado pela Lei nº 1.376. Porém, seu efetivo funcionamento ocorreu em 1998, através da Lei nº 4.746, que lhe atribuiu funções de caráter normativo, consultivo e deliberativo sobre a formulação e o planejamento das políticas de educação do Município. No mesmo ano de 1998, através da Lei nº 4.747, foi criado o Sistema Municipal de Educação.

As eleições de diretores(as) em Vitória aconteceram em 1992, 1995, 1999, 2002, 2005, 2008, 2011e 2014. De 1992 a 2005, portanto, por cinco gestões, a normatização ocorreu através de decretos e/ou portarias emitidas pelo poder executivo. A partir de 2008, o processo de eleição passou a ser normatizado pelo Conselho Municipal de Educação.

As resoluções anteriores à de número 07/2014 mantêm, todas elas, na norma, o direito de voto do segmento estudantil apenas àqueles com idade igual ou superior a dez anos, da mesma forma como tratavam as portarias e decretos do executivo ao longo das normatizações produzidas desde 1992.

Importante ressaltar que com a aprovação do Plano Municipal de Educação, através da Lei 8.829/2015, ficou garantida a normatização das eleições dos(as) diretores(as) escolares municipais como prerrogativa do Conselho Municipal de Educação, conforme redação aprovada para a meta 19 que está assim exposta:

Aperfeiçoar o processo de gestão democrática, garantindo a eleição dos(as) diretores(as) escolares municipais e ampla participação da comunidade escolar, **conforme norma emanada do conselho municipal de educação** (grifo nosso) e fortalecimento dos Conselhos de Educação, de Escola, de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, Conselho de Alimentação Escolar e outros.

Após vinte e dois anos da primeira eleição e do sétimo pleito, o Conselho Municipal de Educação discutiu a necessidade de aprimorar e ampliar o processo democrático de escolha dos gestores escolares. Após muitos debates, aprovou a alteração da norma ampliando a participação estudantil na eleição de diretores, garantindo o direito de voto a partir de oito anos de idade.

Participação enquanto processo de aprendizagem e experiência de cidadania

A participação envolve complexidades e muitos desafios para a sua implementação e, quando falamos em participação das crianças,

os desafios tornam-se ainda maiores pois ainda são consideradas como alguém menor ou o não adulto. O reconhecimento das crianças como sujeitos de direito, que têm vez e voz que necessitam ser escutadas, é uma conquista recente em nosso processo histórico, nos marcos legais e conceituais. Assim, podemos sinalizar que nossas instituições ainda são permeadas por mentalidades que as julgam “[...] desprovidas de vontade ou racionalidades próprias e como portadoras de imaturidade social [...]” (SARMENTO, FERNANDES e TOMÁS, 2007, p. 187).

Sarmento apud Chawla (1998) considera também que as crianças e jovens possuem competências que lhes permitem dar contributos inovadores para o melhoramento dos espaços sociais em que vivem, mas que a forma como a ordem social dos adultos interpreta esta possibilidade é redutora das competências dos mais novos neste âmbito. As tomadas de decisão relativas à organização dos espaços públicos estão cercadas de barreiras relacionadas com a linguagem tecnocrática e com estilos de negociação do planeamento dos que não consideram plausível ou desejável a integração das vozes das crianças.

Essa perspectiva foi apontada pelos sujeitos da pesquisa e um profissional ressaltou:

Acredito que a participação das crianças é muito importante, pois são sinceros e verdadeiros e sabem se posicionar. Nesse sentido, acredito que os candidatos(as) devam ter clareza da linguagem adequada para se comunicar com essa faixa etária, a fim de garantir a efetiva participação destes alunos. Da forma como alguns candidatos(as) falam ou se colocam acabam por excluir esses estudantes, uma vez que eles não compreendem com clareza o que é falado (Fala de profissional no questionário online).

Assim, podemos entender que muitos desafios envolvem a participação das crianças, considerando que não é suficiente abrir possibilidades para que sejam eleitores(as), pois o não reconhecimento das crianças como interlocutores válidos para o diálogo, presentificado nas estruturas de nossos espaços escolares, podem tornar as eleições como algo exclusivo para o universo adulto, caso não seja reconhecido como um espaço para o exercício permanente de aprendizado de cidadania para todas as gerações.

Nesse contexto, Antunes (2007, p. 121) ressalta que “O modo como adultos e crianças se relacionam na escola é decisivo para a apreensão da criança de valores e conceitos sobre as relações de poder na sociedade.”

Diversos autores defendem que chegou o momento de dar visibilidade às posições das crianças e assinalam que elas foram esquecidas dos espaços de participação e contribuição e, a partir desse entendimento, novas posturas emergiram nos diversos estudos sobre essa temática. Poderíamos entender que, com esses avanços, o impasse estaria resolvido. Entretanto, Dominique Colinvaux (2009, p. 45) sinaliza que:

[...] o que me aparece como dilema: de um lado a criança como um ser pleno, potente, inteiro, cuja voz e ação devem, por isso mesmo ser reconhecidas e respeitadas e, de outro, práticas adultas e institucionais que negam esta mesma completude e capacidade para estar no mundo, (re)afirmando as crianças como sujeitos de falta [...].

Nesse aspecto, ao falarmos sobre participação infantil em processos decisórios nos deparamos com argumentos contrários que podem ser compreendidos no contexto de nossa sociedade adultocêntrica, conforme apontam diversos estudiosos da sociologia da infância. No entanto, quando a criança passa a frequentar os espaços escolares, a primeira cobrança que se evidencia é a responsabilidade com seu material escolar, seus horários, seu uniforme – limpo e conservado e com as normas da escola. Nessa relação elas não são concebidas como imaturas, mas como responsáveis pela sua aprendizagem. Nesse sentido, as crianças são concebidas hora como responsáveis e, em outras condições, incapazes e imaturas para a participação.

Os estudos realizados sobre a temática infância colocam-nos frente a um novo paradigma: as crianças necessitam ser ouvidas e consideradas nos contextos sociais dos quais participam. Dessa forma, faz-se necessário entendermos que as crianças são indivíduos: elas se posicionam, falam, sentem e têm contribuições a compartilhar. Neste sentido, entendemos a

[...] participação como um “princípio da democracia que necessita ser trabalhado” . Sendo uma experiência que “se aprende e que se ensina”, a participação deve ter lugar na escola pela promoção da convivência democrática no seu cotidiano, pois se aprende a participar, participando (ANTUNES, 2007, p. 125).

As crianças demonstram que têm compreensão dos aspectos da gestão escolar em que participam e nos quais se constituem como cidadãos “[...] tecendo um 'olhar de dentro' das relações escolares, que pode já ter sido 'naturalizado' pelo adulto” (ANTUNES, 2007, p. 131). Isso ficou evidenciado quando, no percurso da pesquisa, uma criança afirmou que “[...] a gente precisa de alguém para organizar as coisas importantes da escola, mas também passeios, diversão e lanche [...]”, outra criança sinalizou que o atual gestor:

[...] melhorou o parquinho, trocou as cadeiras da sala de vídeo que tava quebrada, pintou e reformou as portas, colocou ar condicionado em algumas salas, trocou o quadro em algumas salas, melhorou o aprendizado na nossa leitura, matemática, português, artes, educação física... a biblioteca melhorou... tivemos aula no Convento da Penha [...] (estudante participante do grupo focal).

Podemos entender que as crianças refletem sobre a conjuntura escolar em que estão inseridas e têm conhecimento de que a escola precisa de um gestor e que essa pessoa necessita estar atenta ao currículo que atenda aos anseios do universo infantil. Nesse sentido, uma criança disse que “[...] é importante um diretor ajudar as crianças, ser gentil, conversar e ter diálogo com os alunos para que eles possam aprender e desenvolver, assim, aprender ler e escrever, para ser alguém quando crescer, ter dinheiro, para ter casa” (estudante participante do grupo focal). Um outro estudante também apresentou a seguinte fala sobre a ex gestora:

Tinha uma diretora que era tão chata que escondia um montão de coisa no armário dela e quando ela foi embora e que abriram o armário tinha giz de cera e um montão de coisa assim, ela escondia os materiais pedagógicos [...].

Entretanto, as crianças ainda podem ser invisibilizadas, pois em alguns momentos os adultos discutem assuntos sobre as crianças, como se elas não estivessem no mesmo ambiente. Nesse aspecto, a criança é adjetivada como “[...] aquela que não sabe, não pode, que não tem” (COLINVAUX, 2009, p. 46). Nesse sentido, a criança pode ser percebida com base no senso comum, e são entendidas como um ser incompleto, que precisa das experiências pedagógicas por meio de atividades bem planejadas para se “adultizarem”, que as levem a solucionar suas falhas e incompletudes. Por isso, alguns teóricos em um passado recente relacionavam a criança com os índios, os colonizados, ou seja, o incapaz e impossível de se constituir autônomo.

A infância possui um *status* ambíguo, uma espécie de indeterminação entre a identidade e a diferença, entre a igualdade e a desigualdade, principais categorias que, como o assinala Todorov, estruturam a relação como Outro durante a conquista da América. Esse *status* está dado pelo fato de as crianças serem, ao mesmo tempo, “um de nós”, no sentido de terem nascido de nós e de prolongarem nossa existência depois da morte, e diferente de nós, na medida em que não falam nossa língua e desconhecem nossos costumes. Desse modo, a meio caminho entre o próprio e o alheio, entre o mesmo e o Outro, entre a identidade e a diferença, a infância revelou-se como um conceito-chave na construção de uma nova tecnologia de controle social: o colonialismo (LÓPEZ, 2008, p. 26).

Corroborando com essa perspectiva, um profissional, quando foi questionado sobre a participação dos estudantes a partir de oito anos de idade no processo eleitoral de diretores das Unidades de Ensino apontou que as crianças “[...] são muito imaturas e podem ser facilmente estimuladas por um adulto [...]”, continuando o pensamento de participantes desse segmento na pesquisa, outro profissional argumenta que: “Acho precoce. Penso que a iniciativa é boa, mas precisamos melhorar a abordagem, pois são influenciáveis e a qualquer promessa se encantam. O voto é sério [...]”. Essa compreensão em relação à imaturidade das crianças menores para tomarem decisões também se estende às crianças maiores e

adolescentes, quando um deles argumenta que “Eles não deveriam votar porque são pequenos e não sabem de nada”.

Sarmiento, Soares e Tomás (2016) destacam que a Sociologia da Infância tem trilhado a consolidação da infância como um construto social e as crianças como atores sociais plenos e competentes. Ressalta que, quando se coloca em análise a cidadania, a discussão ainda está sustentada em conceitos e modelos tradicionais que reduzem o seu exercício à fase adulta. Nesse contexto, salienta que é necessário rever o conceito de cidadania, alargando a sua compreensão a partir de novos parâmetros que incluam distintos grupos sociais, dentre os quais a infância, que tem como um dos fatores que justificam a sua não participação associada à questão da idade, vinculada a padrões que definem a infância como um tempo em que é essencial o controle e a proteção.

Podemos compreender que, em nossa sociedade, o espaço ocupado pelas crianças, em grande parte, permanece à margem dos processos decisórios instalados no contexto da vida pública. Isso é evidenciado quando alguns participantes da pesquisa argumentam que as crianças são sujeitos imaturos. Essa informação apareceu tanto nos questionários semi estruturados *online*, quanto nas entrevistas e apresentaram uma defesa, ora por serem facilmente influenciáveis pelos adultos, ora sob uma perspectiva protecionista, por entender que as crianças seriam colocadas frente a uma responsabilidade que as deixariam fragilizadas, tendo em vista a sua pouca capacidade de análise crítica para votar conscientemente. Um dos entrevistados pontuou que não percebeu avanços e nem fragilidades nesse processo eleitoral realizado em 2014 e afirmou que “[...] pode ser que as crianças votem apenas porque gostem de uma pessoa”, entretanto, esse mesmo entrevistado conclui que “[...] isso também pode acontecer com o adulto.” Assim, evidenciou-se que as mesmas argumentações utilizadas para defender a não participação das crianças, no caso desse entrevistado, apareceu também como possibilidade de fragilidade para os adultos. Entretanto, outro entrevistado ressaltou que “[...] essa criança hoje é

uma criança que atua, pensa, que age e entendo que essa criança é capaz, sim! [...] elas estão conectadas, antenadas em tudo o que se passa na vida, na escola, então, por isso, é importante a sua participação.”

A seguir, passamos a dialogar com os gráficos no sentido de apresentar as percepções dos segmentos que compõem a Comunidade Escolar, em relação à condição dos estudantes de 8 e 9 anos saberem escolher o/a Diretor/a da Escola.

Gráfico 1: Opinião dos/das Estudantes acima de 10 anos, quanto a participação das Crianças

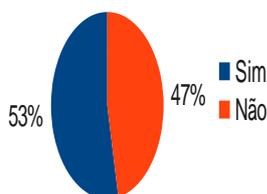


Gráfico 2: Opinião dos/das Profissionais quanto a participação das Crianças de

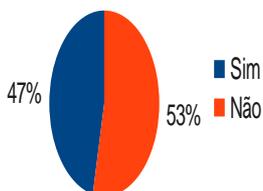
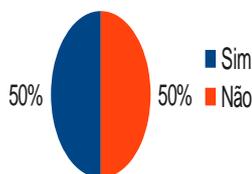


Gráfico 3: Opinião dos/das Famílias quanto a participação das Crianças de



Fonte: Questionários dos segmentos - disponibilizado *online* (www.comeves.com.br)

Essa questão não pode ser analisada sem levar em consideração a posterior, onde os sujeitos justificam a sua escolha pelo sim ou pelo não, pois, ao observarmos os gráficos, percebemos que, na resposta dos três segmentos, a margem entre o sim e o não aproximam-se, chegando a ficar meio a meio para as famílias, conforme o explicitado pela resposta a seguir:

Eu marquei não, mas acho que talvez as crianças de 8 e 9 anos podem ter capacidade como não podem, depende de cada um, depende de como foram

criados, muitas crianças têm mais idade mental que muitos adultos, depende!
(frase de estudante digitada no questionário online, questão 3.1)

A opinião dos segmentos sobre a participação dos/das estudantes a partir de 8 anos de idade como eleitores/as no processo de escolha de diretores/as está discriminada na tabela abaixo, elencadas em 6 categorias, a partir das respostas válidas e ressaltamos que a resposta era obrigatória. Buscando apresentar o dado de forma mais didática, optamos pela tabela.

Tabela 1: Resumo das opiniões apresentadas quanto a participação das Crianças de 8 e 9 anos (Estudantes)

ESTUDANTES	
Opinião quanto a participação das Crianças de 8 e 9 anos	Indicações
Processo de aprendizagem	15
Processo democrático	3
Idade suficiente / sabem escolher	16
Pouca idade/ não sabem escolher	66
Direito de escolha	30
Muito bom / Muito importante	28

Fonte: Questionários do segmento de estudantes acima de 10 anos - disponibilizado online(www.comev-es.com.br)

Ao visualizarmos os itens que dizem respeito aos pontos positivos dos estudantes votarem, observamos que a maioria dos(as) respondentes do segmento, acredita ser positiva a inserção das crianças de 8 e 9 anos no processo de escolha de diretores. Quando juntamos os dados dos questionários com os do grupo focal, fica evidenciado que o segmento de estudantes acredita na importância e validade deste voto como processo de cidadania. Dentre os aspectos positivos apresentados, justificam que é um processo de aprendizagem, que é um processo democrático, que as crianças têm

maturidade e que a escolha é um direito, pois elas também fazem parte do contexto escolar.

Tabela 2: Resumo das opiniões apresentadas quanto a participação das Crianças de 8 e 9 anos (Profissionais)

PROFISSIONAIS	
Opinião quanto a participação das Crianças de 8 e 9 anos	Indic ações
Processo de aprendizagem	8
Processo democrático	1
Maturidade	1
Imaturidade	6
Direito de escolha	1

Fonte: Questionários do segmento de profissionais - disponibilizado *online* (www.comev-es.com.br)

Quando analisamos somente os dados dos gráficos percebemos que a margem entre os profissionais que concordam e os que discordam de que os estudantes, a partir de 8 (oito) anos, sabem votar, ficam muito próximas e quando a investigação se aprofunda nesta pergunta para que os profissionais possam esclarecer as suas opiniões acerca do sim ou do não, fica evidente que eles consideram que, ao mesmo tempo em que os estudantes podem ser manipulados por uma certa imaturidade, consideram também que o voto é um importante avanço no sentido da aprendizagem da cidadania, tanto que, ao visualizarmos os itens que os profissionais trazem como positivos em relação aos estudantes votarem, percebemos que a maioria dos respondentes acreditam ter sido importante a inserção das crianças de 8 e 9 anos no processo de escolha de diretores.

Quando juntamos também os dados dos entrevistados fica evidente que este segmento entende a participação como processo de aprendizagem.

Tabela 3: Resumo das opiniões apresentadas quanto a participação das Crianças de 8 e 9 anos – (Famílias)

FAMÍLIAS	
Opinião quanto a participação das Crianças de 8 e 9 anos	Indicações
Processo de aprendizagem	5
Processo democrático	2
Maturidade	5
Imaturidade	5
Direito de escolha	1
Importante	3

Fonte: Questionários do segmento de profissionais - disponibilizado *online* (www.comev-es.com.br)

Quando analisamos somente os dados dos gráficos observamos que a opinião das famílias se divide em 50% pelo sim e 50% pelo não. No entanto, quando os mesmos justificam as suas opiniões, fica evidenciado, também, o entendimento da importância do voto enquanto aprendizagem da cidadania.

Ao analisarmos os dados podemos afirmar que os três segmentos concordam que o processo de eleição de diretores é um importante espaço de aprendizagem para toda a comunidade escolar.

Percebemos que, ao cruzamos os dados, a tese de manipulação torna-se muito frágil, pois os adultos envolvidos na pesquisa admitem que a manipulação não ocorre apenas com as crianças, mas em todas as faixas etárias, pois a participação é um processo de aprendizado permanente, que se exerce na prática e que os adultos, também, configuram-se nesse processo de participação. Dessa forma, na análise do contexto geral da pesquisa, podemos indicar que a ideia da imaturidade não é aceita pelos participantes desta pesquisa como exclusividade da infância.

Sarmento, Soares e Tomás (2016) defendem um conceito de cidadania ativa e crítica que:

[...] concebe as crianças e jovens como agentes sociais imprescindíveis e participativos na sociedade, implicando não só o reconhecimento formal de direitos, mas também as condições do seu exercício através de uma plena participação e de um real protagonismo, em todas as esferas da vida social.

A participação apresenta-se, então, como condição absoluta para tornar efectivo o discurso que promove direitos para a infância e, portanto, a promoção dos direitos de participação, nas suas várias dimensões – política, económica e simbólica – assume-se como um imperativo da cidadania da infância (p. 1).

É na condição de participante que a criança se constitui como sujeito crítico do contexto social, percebendo que as relações são tecidas e a gestão da escola ocorre de forma processual. Em seus relatos elas demonstram ter uma noção temporal e fazem análises a partir de suas vivências. Nesse sentido, podemos concordar com os referidos autores quando sinalizam que é no exercício da participação que as crianças experimentam um real protagonismo.

Soubemos porque todo mundo tinha 9 anos e eu tinha só 8 anos e eu sabia em quem ia votar eu tinha noção! ai eu coloquei sim que eu queria votar na tia ...; eu desde os 4 anos eu já tinha juízo para votar, porque eu já me interessava, eu via propaganda política essas coisas assim. Pra mim aos 8 anos as pessoas que assistem propaganda política essas coisas assim... pode votar! (Criança participante do Grupo Focal)

Com os argumentos apontados por essa criança, podemos perceber que elas têm interesse em participar e clareza do que seja um espaço decisório, elas afirmam que têm vontade e condições para contribuir no processo de gestão da escola, apresentando, assim, o seu compromisso com a escola pública. Desse modo, por um lado poderia ser até perverso negar esse espaço de participação a essa geração ansiosa em contribuir com as decisões da vida pública e, por outro lado, ainda reafirmamos, a partir dos dados levantados nesta pesquisa, a importância dessa experiência da participação, como um processo de aprendizagem e exercício de cidadania que se faz nas vivências cotidianas.

Para exemplificar a discussão aqui levantada, trazemos a fala de uma criança no encontro do grupo focal, quando diz: “Eu votei na

tia ... porque ela sempre me ajudou aqui na escola, eu fazia muita coisa errada e ela conversava comigo, agora eu sou uma criança melhor, ela é muito legal, ela ajuda cada um aqui, ela tem dialogo, como os outros falaram". Nesse sentido, podemos apontar que as crianças têm, como concepção, que a gestão da escola deve ser baseada no diálogo, e que este princípio norteia uma gestão democrática.

O desafio de ouvir as vozes das crianças nos espaços escolares, coloca-se para além do estabelecimento de metodologias, mas como um princípio político, de acordo com Sarmiento, Soares e Tomás (2016, p. 3):

A construção dos direitos participativos das crianças nos seus contextos de ação constitui um ponto nodal da afirmação do reconhecimento de sua competência social. Nesse sentido, *ouvir a voz das crianças* no interior das instituições não constitui apenas um princípio metodológico da ação adulta, mas uma condição política, através da qual se estabelece um diálogo intergeracional de partilha de poderes. A expressão dessa partilha necessita de encontrar fórmulas que ultrapassem os mecanismos formais de decisão, instituídos nas organizações democráticas modernas, de modo a adequar-se a uma participação das crianças adequada aos seus diferentes grupos etários [...].

Dessa forma, a participação infantil abarca uma concepção de criança investida de força, com possibilidade de expressar opiniões, elaborar argumentos e definir prioridades, mesmo que essa atuação possa ocorrer com efeitos e intensidades distintos nas diferentes instâncias. Nesse contexto, as condições promovidas para que se torne possível a escuta das crianças, necessitam de análises e problematizações permanentes no intuito de evitar as armadilhas de uma pseudoparticipação e fortalecer a participação com um caráter político e vinculada a uma concepção de cidadania ativa para as crianças.

A escola, enquanto instituição organizada para atender às crianças, jovens e adultos é um espaço socializador que exerce um importante papel na formação política e cidadã dos que dela participam, contribuindo no conhecimento de mundo e na

construção de relacionalidades, atravessadas pelas diferentes gerações e entre os seus próprios pares. Nesse sentido, podemos afirmar que as crianças se constituem em contextos híbridos, perpassados por crianças, jovens e adultos que, em suas singularidades, influenciam e são influenciadas mutuamente, em um processo de constantes negociações e, nesse exercício se reconhecem em suas potencialidades e em seus limites e, assim, desenvolvem sua capacidade de argumentação e constroem suas identidades pessoal e coletiva.

[...] a escola deverá contribuir para o desenvolvimento integral da criança, não a objetivando apenas como criança-aluno mas, sobretudo e também, como criança-sujeito, criança-pessoa, e no limite, como criança-cidadã. Neste sentido, a escola não deverá permanecer como estrutura rígida e exterior aos seus mundos, mas, antes, uma em que a criança encontre um papel ativo, relevante, seja nos modos como esta se organiza, seja nos modos como é possível preconizar o seu lugar enquanto participante e co decisor (TREVISAN, 2016, p. 8).

Entendemos que o diálogo entre os diferentes sujeitos é fundamental, pois não há gestão democrática sem participação, entretanto, não é uma prática simples, não deve ser utilizada como uma técnica de gestão e controle das instâncias, precisa ser concebido como um pressuposto, como um princípio de liberdade e igualdade, como um direito político instituído em que sua objetivação torna-se possível a partir de uma relação dialógica, que considera as situações concretas da realidade, constituída na diversidades de pensamentos e interesses, diferenças geracionais, étnicas, religiosas, sexuais, portanto, é um espaço afeito de tensões.

Na medida em que estamos diante de novos construtos legais e conceituais que reconhecem as crianças como sujeitos de direitos, que tem voz e direito de manifestarem seus pensamentos e suas necessidades, precisamos de um modelo de escola que esteja atenta às demandas apresentadas pelas crianças a fim de tornar o ambiente escolar em um lugar habitado por esse grupo geracional.

Os autores Sarmiento, Fernandes e Tomás (2007) apontam, ainda, a importância das propostas educativas contemplarem uma participação infantil que supere a dimensão dogmática, que se dá apenas no plano formal, pois é esvaziada de sentido e fica restrita a um caráter didático. Sinalizam que esforços têm sido empreendidos no sentido de provocar mudanças nas formas estruturais de como a escola se organizou na modernidade, a fim de habilitá-la com uma perspectiva política e cumprir com o seu papel primordial frente aos direitos das crianças e adolescentes, quer seja na aquisição e construção de saberes e conhecimentos, quer seja no respeito e reconhecimento à diversidade cultural e individual, quer seja no exercício dos direitos políticos que envolve a participação nas decisões coletivas.

[...] Neste sentido, torna-se importante considerar questões de acesso ao estatuto de cidadania a partir de diferentes pontos de vista, que possam incluir grupos e pessoas excluídas – é aqui, então que as crianças são maioritariamente incluídas na discussão uma vez que têm acesso aos direitos sociais de cidadania, mas permanecem sem acesso por exemplo, a direitos políticos, nomeadamente de participação e de processos de co decisão. Tal como diferentes autores têm vindo a sugerir, as questões de exclusão assumem-se como centrais quando aplicadas à cidadania e participação infantil, tornando-os no único grupo social sem acesso formal à participação política (TREVISAN, 2016, p. 2 e 3).

Entretanto, essa questão não pode ser analisada de forma generalista, ou seja, precisa ser compreendida a partir de cada contexto com suas características e nuances. Alguns marcos legais, tanto nacionais, quanto internacionais, tendem a desmontar a argumentação do paradigma protecionista da infância e inaugura oportunidades de participação para as crianças nos seus processos de vida coletiva. Esse movimento contrapõe-se à perspectiva de manifestação das vozes das crianças como ilegítimas e insignificante no que diz respeito à participação política.

Nesse sentido, a escola é um espaço privilegiado, um lugar onde se desenrolam “ensaios” para o exercício da vida em coletividade e deve ser compreendido como um local educativo,

viável para a promoção da participação política dos sujeitos. Dessa forma, é importante pautar a participação infantil em suas potencialidades e em seus limites. Ainda podemos ressaltar a escola como um lugar onde se entrecruzam as políticas educacionais e sociais, e, se por um lado, já avançamos em nossos marcos legais, por outro, a escola também é permeada por práticas pautadas na subordinação e disciplinarização, com soberania dos adultos sobre as crianças, presente no *modus operandi* de nossa sociedade.

Todavia, afloram experiências nas nossas escolas ancoradas em propostas educativas que se alicerçam na compreensão das crianças como seres com capacidades diferenciadas dos adultos, entretanto, em uma perspectiva válida e necessária para a renovação do mundo.

Considerações finais

Dessa forma, ao analisar, a partir dos diferentes sujeitos que compõem o contexto escolar, a participação das crianças de oito e nove anos no processo eleitoral para provimento da Função Gratificada de Diretor nas Unidades de Ensino da Rede Municipal de Vitória/ES, observamos que a participação infantil é influenciada por elementos que estão vinculados às relações de poder estabelecidas pelas gerações adultas sobre as infantis, embora tenhamos um reconhecimento da criança como sujeito de direitos, amparados em estatutos legais, que precisam ser respeitados e colocados em pauta, pois a sua implementação fica, muitas vezes, restrita ao nível das discussões ou esses direitos são exercidos de forma superficial. Sendo assim, é importante reconhecer e dar visibilidade a essas limitações, pois esses fatores podem criar empecilhos para a efetivação de espaços de participação política das crianças.

Nesse sentido, Sarmento, Soares e Tomás (2016, p. 190) aponta que:

[...] podemos afirmar que a participação das crianças no espaço restrito das relações com os outros que lhe são significativos, sejam eles adultos ou crianças, é afectada por factores que decorrem das relações de poder e hierarquia que existem entre adultos e crianças. Assim, considerar a

participação das crianças no espaço público exige que tenhamos em conta a influência das estruturas e instituições que as envolvam – sejam elas educativas, econômicas, jurídicas ou sociais –, que frequentemente se apresentam, como estruturas desconhecidas e fechadas, que funcionam como obstáculos para a construção de espaços de participação infantil.

As condições objetivas de participação das crianças e possibilidades de exercerem sua cidadania confrontam-se com a constituição de nossa sociedade, colocando em pauta a necessidade de instituir ações que contribuam para desconstruir as estruturas fundamentadas em arquétipos que se contrapõem a uma visão pluralista de infância, de crianças como seres competentes e com capacidades de contribuir em processos decisórios que envolvam suas vidas.

Nesse contexto, este estudo aponta que, tanto estudantes quanto profissionais e familiares sinalizaram a importância da participação das crianças a partir de oito anos no processo eleitoral para escolha de diretores, haja vista que elas compõem a comunidade escolar e trazem considerações singulares para o processo de gestão democrática. Assim, os sujeitos participantes desta pesquisa coadunam com os pesquisadores utilizados para embasamento teórico deste trabalho e indicam a importância da participação como um processo de aprendizagem permanente de cidadania.

Desse modo, é fundamental a criação de espaços de participação pautados em relações intergeracionais solidárias, que se reconheçam como sujeitos distintos, todavia, ambos potentes, válidos e com capacidade de influenciar em processos decisórios, exercendo os seus direitos políticos.

Referências

ANTUNES, Karine Maria. As dimensões políticas e pedagógicas da participação da criança na escola: Um estudo de caso etnográfico. In: QUINTEIRO, Jucirema e CARVALHO, de Carvalho Diana (Orgs.).

Participar, brincar e aprender: exercitando os direitos da criança na escola. São Paulo: Junqueira & Marin Editores. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor.** Elaboração Ignez Pinto Navarro... [et al.] Brasília, MEC, SEB, 2004.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1996.

_____. CADERNO 5 - **Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor/** elaboração Ignez Pinto Navarro... [et. al.]. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004.

_____. **Gestão da educação escolar /** Elaboração / Luiz Fernandes Dourado. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, Curso técnico de formação para os funcionários da educação. Profucionário, vol. 6, 2006.

_____. **Plano Nacional da Educação – PNE.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 4 agosto, 2015, BRASIL. PNE, 2015.

COULINVAUX, Dominique. Crianças na escola: histórias de adultos. In: LOPES, Janer Moreira; MELLO, Marisol Barenco (orgs.). **O jeito que nós crianças pensamos sobre certas coisas:** dialogando com lógicas infantis. Rio de Janeiro: Rovel. 2009.

FREIRE, Juciley Silva Evangelista. **Participação e Educação:** Concepções Presentes nos Estudos da Revista Educação & Sociedade (1978-2010). Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás. Ag. 2011.

Gestão da educação escolar / Luiz Fernandes Dourado. – Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, 2006

HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. **Temas básicos da sociologia.** Tradução Álvaro Cabral. 2.ed. São Paulo: Cultrix, 1973.

LOPÉS, Jader Janer Moreira. É coisa de criança: reflexões sobre geografia da infância e suas possíveis contribuições para pensar as crianças. In: VASCONCELLOS, Tânia de. (Org.). **Reflexões sobre infância e cultura**. Niterói: EdUFF, 2008.

MACHADO, Ana Maria. **Ah, Cambaxirra, se eu pudesse...** São Paulo: FTD, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social: princípios do direito político**. 4ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SARMENTO, Manuel, SOARES, Natalia e TOMÁS, Catarina. Participação Social e Cidadania Activa das Crianças. <http://www.ipfp.pt/cdrom/C%EDrculos%20de%20Discuss%3o%20Tem%3a%20Inf%2ancia/msarmentonsoaresctomasiminho.pdf>. Acesso em: 05/01/2016.

SARMENTO, Manuel; FERNANDES, Natália; TOMÁS, Catarina. Políticas públicas e participação infantil. **Educação, Sociedade e Culturas**. Porto – POR: Universidade do Porto, 2007, p. 183-206.

TREVISAN, Gabriela de Pina. Cidadania infantil e participação política das crianças: interrogações a partir dos Estudos da Infância. <http://www.ciec-uminho.org/documentos/ebooks/2307/pdfs/2%20Inf%3a%2ancia%20e%20cidadania/Cidadania%20infantil%20e%20participa%3a%20pol%3a%20tica%20das%20crian%3a%20as.pdf>. Acesso em: 05/01/2016.

A REESTRUTURAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DOMINGOS MARTINS

Eliana de Deus Sobrinho¹
Genilda Maria Coutinho Simon²
Marciane Cosmo³

Introdução

Historicamente situados, os conselhos de educação foram concebidos, independentemente da sua concretização ou não, como instrumentos de democratização do sistema educacional. Na atualidade, exercem a função de “Estado Maior” da educação brasileira para atuar estrategicamente na gestão dos sistemas de ensino, conferindo às políticas educacionais e sua implementação, a continuidade da ação do Estado e a representatividade da vontade nacional, acima e além da rotatividade dos dirigentes e suas vontades singulares. Com efeito, a história dos conselhos de educação situa-se no campo da gestão pública e encontra seu fio condutor nos processos de democratização e descentralização, cujo eixo central é o poder.

O marco normativo fundamental que institui os conselhos municipais de educação como órgãos gestores dos sistemas

¹ Especialista em Coordenação Pedagógica (UFES); Licenciada em Pedagogia e em Matemática; Pedagoga na Secretaria Municipal de Educação e Esporte de Domingos Martins-ES.

² Licenciada em Pedagogia (UNITINS); cursando Filosofia(UFES);Coordenadora do Plano de Ações Articuladas na Secretaria Municipal de Educação e Esporte de Domingos Martins-ES.

³ Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e pesquisadora na linha de Diversidade e Práticas Educacionais Inclusivas. Especialista em Gestão Escolar (UFES); em Infância e Educação Inclusiva (UFES) e Educação Especial (UNIVC). Pedagoga na Secretaria Municipal de Educação e Esporte de Domingos Martins-ES.

municipais de ensino pode ser visto na Constituição de 1988 a qual estabelece, em seu artigo 18, o município como um ente federado autônomo e o princípio de “gestão democrática do ensino público”, no artigo 206, inciso VI. Desde então, com as leis federais de números 9.426/96 (FUNDEF), 9.394/96 (LDBEN), 10.172/2001 (PNE) e 11.494 que institui o FUNDEB em substituição ao FUNDEF, firmou-se um ordenamento legal que direciona a organização da educação brasileira para a descentralização do poder, a autonomia e a gestão democrática dos sistemas e unidades de ensino, tendo como base o regime de colaboração entre os entes federados. Na atualidade a legislação nacional e local exige a organização democrática da educação.

A partir deste referencial, os municípios passam a compor seus próprios sistemas de ensino e a criar ou reorganizar os conselhos municipais de educação com atribuições de gestão do sistema. Os conselhos passam a constituir-se em importantes instrumentos democráticos no sentido de assegurar a participação da comunidade escolar e local no planejamento e gestão do ensino municipal. Para realizar esta tarefa, os conselheiros/as precisam desenvolver competências, práticas e saberes sobre a gestão pública. O projeto integrador que ora apresentamos, realizou-se no município de Domingos Martins, situado na região centro-serrana do estado do Espírito Santo. Atualmente, conta com quarenta e nove escolas municipais, não sendo sistema de ensino.

Domingos Martins possui instituído desde o ano de 1992 o Conselho Municipal de Educação criado pela Lei Municipal nº 1.227/9 sendo revogada parcialmente pela Lei Municipal nº 1.235/9. O presente Conselho não possui sede própria. Sua composição é feita bienalmente através da eleição direta dos membros assim representada:

Tabela 01. Composição do CME de Domingos Martins

Representantes do Poder Executivo Municipal	04 Titulares 04 Suplentes
Representantes de Pais e Alunos da Rede Municipal de Ensino	01 Titular 01 Suplente
Representantes de Pais e Alunos da Rede Estadual de Ensino	01 Titular 01 Suplente
Representantes de Entidades Privadas de Ensino	01 Titular 01 Suplente
Representantes do Magistério Público Municipal	01 Titular 01 Suplente
Representantes do Magistério Público Estadual	01 Titular 01 Suplente

Para a elaboração do projeto de intervenção, partimos da premissa e do diagnóstico que o CME de Domingos Martins se encontrava desarticulado e desestruturado, necessitando que houvesse uma nova composição dos seus representantes. Destacamos ainda, que fosse feito junto ao CME um trabalho de intervenção no que se refere ao fortalecimento e reconhecimento das funções e atribuições dos seus membros, almejando retomar a potencialidade do regime de colaboração que o conselho possui junto à Secretaria Municipal de Educação e Esporte, ao Poder Executivo, Legislativo e a Sociedade Civil.

Justificativa

O presente trabalho justificou-se pela necessidade de se reorganizar e reestruturar o Conselho Municipal de Educação - doravante CME - por considerarmos a sua atuação como um órgão indispensável no processo educacional do município de Domingos Martins.

O projeto foi desenvolvido inicialmente com os membros do CME para posteriormente podermos divulgá-lo junto aos profissionais da educação e da sociedade civil. Considerando a relevância do CME, faz-se necessário a sua reestruturação e seu fortalecimento.

Objetivos

Tomamos como objetivos norteadores deste projeto de intervenção:

- ✓ Reestruturar o Conselho Municipal de Educação de Domingos Martins;
- ✓ Revisitar o Regimento do Conselho Municipal de Educação, visando a retomada das atribuições e funções dos membros;
- ✓ Fortalecer o Conselho Municipal de Educação de Domingos Martins.

Análise do Tema

Iniciamos a nossa revisão de literatura retomando a base legal que rege os Conselhos Municipais de Educação quanto a sua criação, função e deliberação. Tomamos como marco inicial a ideia de que a gestão democrática compartilhada deve ser garantida em todos os âmbitos da educação, a sociedade civil pode participar dos conselhos existentes, essa participação é espontânea e em alguns casos os representantes encontram-se menos preparados para participar desses movimentos, pois não vivem apenas para participar desses momentos, precisam garantir o seu sustento e, também não temos uma tradição de participação na gestão pública. Após a formação dos conselhos precisamos garantir uma boa formação de seus membros.

O Conselho Municipal de Educação deve ser um local de mediação entre a sociedade e o poder público; neste espaço deve acontecer a articulação e a negociação das demandas sociais pela garantia do direito à educação escolar de qualidade. Dessa forma, nós, conselheiros, precisamos estar atentos aos princípios que regem os conselhos, pois todas as decisões, encaminhamentos, orientações que fazemos é de extrema importância e pertinência.

O primeiro princípio é o de legalidade, diz respeito à obediência às leis. Todas as pessoas deste país devem conhecer, operacionalizar, efetivar e obedecer às leis; ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude da lei. Os

conselheiros devem conhecer as leis da Educação em âmbito nacional, estadual e municipal, além de conhecer seus pareceres e resoluções.

O segundo princípio, da impessoalidade, dentro das nossas atribuições e funções, não pode fazer escolha de pessoas ou grupos. A impessoalidade burocrática que não reconhece o privilégio, ou seja, dentro do espaço público ninguém pode usufruir de uma vantagem que os outros não podem. Todo servidor público e conselheiro deve tratar a todos com igualdade.

O terceiro princípio, a moralidade, fala do resguardo dos bens públicos e combate à corrupção financeira ou moral. O bem público deve estar a serviço do interesse coletivo e não individual. O quarto e último princípio, a publicidade, ponto importante para a atuação dos membros do CME. Quando lidamos com algo público, precisamos dar ampla publicidade, porque somos um órgão público e precisamos prestar contas à sociedade. Todas as informações obtidas pelos conselheiros devem ser divulgadas e não pode ser usada a favor ou contra qualquer pessoa. Cabe ao órgão garantir a gestão democrática da educação e um ensino de qualidade no município. Suas funções são:

- **Consultiva** – Responder a consultas sobre leis educacionais e suas aplicações, submetidas a ele por entidades da sociedade pública ou civil (Secretaria Municipal de Educação, escolas, universidades, sindicatos, Câmara Municipal, Ministério Público), cidadãos ou grupos de cidadãos.

- **Propositiva** – Sugerir políticas de educação, sistemas de avaliação institucional, medidas para a melhoria de fluxo e de rendimento escolar e propor cursos de capacitação para professores.

- **Mobilizadora** - Estimular a participação da sociedade no acompanhamento dos serviços educacionais; informá-la sobre as questões educacionais do município; tornar-se um espaço de reunião dos esforços do executivo e da comunidade para melhoria da educação; promover evento educacional para definir ou avaliar o PME.

- **Deliberativa** – É desempenhada somente em relação a assuntos sobre os quais tenha poder de decisão. Essas atribuições deverão ser definidas na lei que cria o conselho, que pode, por exemplo, aprovar regimentos e estatutos; credenciar escolas e autorizar cursos, séries ou ciclos; e deliberar sobre os currículos propostos pela secretaria. Isto no caso do CME funcionar como Sistema de Ensino.

- **Normativa** – Só é exercida quando o CME for, por determinação da lei que o criou, o órgão normativo do sistema de ensino municipal. Ele pode assim elaborar normas complementares em relação às diretrizes para regimentos escolares; autorizar o funcionamento de estabelecimentos de Educação Infantil; determinar critérios para acolhimento de alunos sem escolaridade; e interpretar a legislação e as normas educacionais.

- **Fiscalizadora** – Promover sindicâncias; aplicar sanções a pessoas físicas e jurídicas que não cumprem leis ou normas; solicitar esclarecimento dos responsáveis ao constatar irregularidades e denunciá-las aos órgãos competentes, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Câmara de Vereadores.

Desenvolvimento do Projeto

Para a realização do projeto integrador visando alcançar os objetivos propostos, iniciamos o trabalho com uma reunião com todos os membros de modo a estabelecer uma nova composição do CME, pois esta se encontra defasada. Feita a eleição, apresentaremos uma proposta de formação inicial para os membros destacando enquanto ementa: a importância do Conselho Municipal de Educação, suas atribuições e a função que cada representante deverá executar.

Com a proposta aprovada, firmou-se uma parceria com a Universidade Federal do Espírito Santo, pela via do curso Pró-Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - que nos deu suporte técnico nos encontros subsequentes de formação. Com a finalidade de aperfeiçoar essa

proposta de interlocução entre os membros do CME, os encontros de formação foram agendados para os meses de março e abril conforme o cronograma de ação abaixo discriminado.

Tabela 2. Cronograma de ações 2015/2016

Mês/ Horário	Ação	Responsáveis/ Coordenadores	Assunto Proposto
Março 13h às 16h (2015)	Reunião com os membros do CME/DM	Eliana - Técnico Marciane - Técnico Roseli - Secretária de Educação	Composição do Conselho Proposta de Formação
Março/abril 13h às 16h (2015)	Formação	Eliana - Técnico Marciane - Técnico Cirlane (Pró- Conselho)	O que é CME? Quais suas atribuições?
Maio/julho 13h às 16h (2016)	Formação	Eliana - Técnico Marciane - Técnico	Reelaboração do Regimento do CME
Novembro 13h às 16h (2016)	Formação	Eliana - Técnico Marciane – Técnico Genilda - Técnico	Conclusão do Regimento

Considerações Finais

As ações propostas para 2015 foram cumpridas, a lei foi alterada pelos membros e apresentada aos vereadores na Câmara Municipal. Após análise e discussão realizada por alguns membros do CME juntamente aos vereadores desta municipalidade, a lei foi aprovada sem restrições no dia 28 de agosto de 2015 e publicada no Diário Oficial em 09/09/2015 – Lei Municipal nº 2706/2015. Após a aprovação da lei, como proposição de ações para 2016, estamos prevendo a escrita do Regimento Interno deste Conselho. Isso será feito por uma comissão organizada entre os membros e depois a proposta será apresentada aos outros para ser discutida e aprovada.

Também estamos com um planejamento definido em parceria com o Centro de Pesquisa e Formação deste município, no sentido de promover uma formação específica para os membros dos

Conselhos Escolares. Uma vez que a Secretaria Municipal de Educação e Esporte está implementando o Documento Curricular escrito com a contribuição de todos os profissionais da educação e com a comunidade, estabelecendo os conhecimentos de cada área do saber desde o berçário até o 9º ano do ensino fundamental. No decorrer desta implementação - e daqui para frente - os membros do Conselho Escola serão corresponsáveis pelas ações desenvolvidas na unidade escolar.

Ressaltamos ainda, que a participação destes membros é fundamental, pois cada segmento representa um grupo significativo de pessoas. Cada Conselho possui representação de pais, de alunos, de professores, da comunidade, do administrativo e outros segmentos que a unidade escolar achar necessário. Percebemos que muitas vezes estes representantes não sabem como agir ou sentem-se inibidos de participar, pois historicamente a participação dos conselhos escolares se restringia a aprovar a prestação de contas do diretor escolar e compor a Comissão Permanente de Licitação – formada para realizar a compra e análise da prestação de contas da merenda escolar. Mas nesse movimento novo instaurado pelo Documento Curricular, a Secretaria Municipal de Educação e Esporte deseja muito mais para este grupo, ele estará junto com as escolas pensando nas ações que a escola desenvolverá e é nisso que o Conselho Municipal de Educação irá ajudar os Conselhos Escolares.

O município é muito extenso territorialmente e isso exige que pensemos essa formação em grupos menores e por região; cada escola possui o Conselho Escola, Associação Escola Comunidade ou Unidade Executora, e serão 49 conselhos. As regiões e número de grupos serão assim definidos: Região da Sede – 2 grupos; Região de Melgaço – 1 grupo; Região de Paraju – 2 grupos e Região de Aracê – 2 grupos. Dentro do CME será instituída outra comissão para organizar esta formação, pois precisaremos do apoio da SECEDU com o transporte e alimentação. Inicialmente faremos dois encontros com os CE nas regiões, o primeiro será uma escuta dos anseios, desejos e dúvidas de cada Conselho e o segundo um retorno das

questões levantadas no primeiro. No final do ano letivo organizaremos um grande Seminário na Sede, onde todos os CE poderão se conhecer e trocar experiências.

Além destas propostas, o CME de Domingos Martins continuará com suas demandas normais de trabalho, reuniões mensais, acompanhamento da execução do PME, entre outras. O maior desafio a ser pensado também em 2016 será a instituição do Sistema de Ensino em nosso município, pois frente à implementação do nosso documento curricular isso se torna urgente.

Referências

BORDENAVE, J. E. D. **O que é Participação**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

MACHADO, N. J. **Cidadania e Educação**. São Paulo: Escrituras Editora, 1997.

MEKSENAS, P. **Pesquisa Social e Ação Pedagógica**. São Paulo: Loyola, 2002.

ROSENFELD, D. L. **O que é Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CONTRIBUIÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO PROCESSO DE GESTÃO ESCOLAR EM IÚNA/ES

Luciano Dutra Ferreira¹

Apresentação

No contexto atual da sociedade brasileira, na proposta de gestão democrática, o diretor assume um papel fundamental, pois ele pode ser articulador de todo o processo ou até dificultar os procedimentos. É por isso que o Conselho Municipal de Educação de Iúna – CMEI, em suas funções propositiva e mobilizadora, e imbuído da responsabilidade de cooperar para o aprimoramento da educação, apresenta esta contribuição.

Este projeto tem por foco a gestão escolar e busca organizar um documento que oriente os diretores escolares da rede municipal de ensino de Iúna – ES quanto aos procedimentos de gestão escolar, a partir de um diálogo com a realidade.

Trata-se de um projeto ação onde os beneficiados serão coautores da execução, por meio da participação direta e proativa em todas as fases do mesmo.

Será executado a partir de quatro eixos subsequentes: a) Fundamentação teórica; b) Retrato da dimensão da realidade; c) Proposição e discussão de ideias; e d) Sistematização. Concluindo com a publicação do material produzido.

Com a execução deste projeto, espera-se contribuir com o Sistema Municipal de Ensino de Iúna – ES, no que tange à eficácia da gestão escolar por meio do aprimoramento de competências e habilidades dos diretores escolares de modo a favorecer o processo

¹ Professor da rede pública municipal e rede particular de ensino de Iúna – ES; Presidente do Conselho Municipal de Educação de Iúna – ES. proflucianodutra@hotmail.com.

de tomada de decisão, resguardando a autonomia das escolas e fortalecendo o princípio democrático.

Histórico Situacional

O processo de construção da autonomia do Município de Iúna em gestão educacional teve início em 2008, com a publicação da Lei nº. 2176 que instituiu o Sistema Municipal de Ensino. Posterior ao fato, a Lei nº. 2177 de 17/09/2008 criou o Conselho Municipal de Educação. Ao longo deste mesmo ano, a equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação recebeu capacitação que teve por fim fornecer orientações básicas acerca do funcionamento do Sistema no contexto da gestão democrática e do princípio da autonomia.

Nos anos de 2009 e 2010 houve uma paralisação nos trabalhos, os quais foram retomados a partir de maio de 2011 através da estruturação de um programa de palestras ministradas a todos os trabalhadores da educação municipal por área de atuação. As referidas palestras tratavam desde temas básicos como legislação educacional até temas emergentes como educação e subjetividade.

Em 2012, dentro da programação estabelecida para a implementação do sistema, foram efetuadas alterações nas leis citadas, buscando-se melhor organização e eficácia para a atuação do Conselho.

Dada a posse aos conselheiros, a Secretaria Municipal de Educação disponibilizou a estes assessoria técnica para formação continuada, que incidiu sobre os temas: Legislação Educacional; O papel e funções do Conselho Municipal no Sistema autônomo; e outros assuntos pertinentes. Esta formação incluiu orientações nos procedimentos inerentes à estruturação do trabalho, inclusive a elaboração do seu regimento interno. A partir daí foram compostas as câmaras de Ensino Fundamental, de Educação Infantil e de Planejamento, Legislação e Normas. Optando o Conselho por uma diretoria interina até o final de 2012, respondendo pela presidência neste período, a própria Secretária Municipal de Educação.

Ainda em 2012, o Conselho apreciou e aprovou o Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Ensino do Município de Iúna – ES.

Em janeiro de 2013, são nomeados os membros da diretoria composta por presidente, vice-presidente e secretário-geral na forma da Lei, e tem continuidade o programa de formação dos conselheiros, desta feita, tendo por objetivo orientar em relação à operacionalização das funções do conselho, tais como: elaboração de pareceres, redação de resoluções e outros atos, realização de reuniões plenárias e redação de atas, análise de processos, dentre outros.

Após um exaustivo trabalho em articulação com a equipe técnico-pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, elaborou as Normas Gerais para a Educação no Sistema Municipal de Ensino, as quais foram aprovadas em reunião plenária do dia 9 de julho do mesmo ano, dando conta de seu papel normativo.

Na sua função mobilizadora, o CMEI tem dialogado com importantes setores públicos como: o Conselho Municipal de Administração e Remuneração de Pessoal de Iúna – ES (COPARP), com a Procuradoria Geral do Município e com a Comissão de Educação da Câmara Municipal, em busca do fortalecimento dessas relações políticas com a finalidade de aprimorar os mecanismos de regulação do Sistema em suas áreas de abrangência. O estreitamento desses laços está permitindo ações importantes como a reformulação do Plano de Carreira do Magistério, que se reflete na valorização do profissional da área.

A participação do CMEI junto ao Fórum Municipal Permanente de Educação de Iúna tem se efetivado no aspecto consultivo, oferecendo subsídios teóricos e discussões com vistas à construção do Plano Municipal de Educação.

Atualmente, o Conselho Municipal de Educação de Iúna – ES tem se debruçado sobre o projeto em pauta, que tem por fim uma contribuição para a eficácia da gestão escolar.

Justificativa

O município de Iúna, localizado a 184 km de Vitória, na região sudoeste do Espírito Santo, divisa com o estado de Minas Gerais, faz parte do Entorno do Caparaó. Organizado administrativamente em cinco distritos e com uma economia de base agrícola, hoje conta com 27.328 habitantes (IBGE, 2013).

A rede escolar do município conta com um total de 6.534 alunos distribuídos nas esferas municipal, estadual e privada de ensino. Portanto a rede escolar municipal de Iúna, com 4.950 alunos, representa 68% da oferta de ensino fundamental no Município, e 83% do total atendido pela rede pública.

O Sistema local de ensino dispõe de uma rede municipal composta de seis unidades de Ensino Fundamental (EF) localizadas em zona urbana, duas unidades de EF em zona rural, treze unidades de EF anos iniciais em zona rural e quinze unidades de Educação Infantil (EI) distribuídas em todo o município (Dados da Secretaria Municipal de Educação de Iúna – SEME e do Conselho Municipal de Educação de Iúna - CMEI, 2013).

As unidades de ensino são díspares, reunindo escolas de pequeno porte (aproximadamente 30 alunos) e outras com até 1.200 alunos. A gestão desta rede é realizada por um diretor e uma equipe técnico-pedagógica. Vale salientar que o diretor, na maioria dos casos, não tem exclusividade na escola que administra.

Até 2012, os diretores destas instituições eram escolhidos e nomeados pelo chefe do executivo, não se exigindo para o cargo, formação específica em gestão escolar. Em fevereiro de 2013, conforme Emenda à Lei Orgânica nº. 02/2013, os diretores passam a ser eleitos pela comunidade escolar.

Conforme informação prestada pela Secretária Municipal de Educação, as eleições ocorrerão no próximo mês de outubro do corrente ano. Em tempo, a Secretaria solicitou que o Conselho orientasse em relação às diretrizes norteadoras para o trabalho do gestor escolar que deverão alicerçar o trabalho de capacitação dos diretores eleitos. Coincidiu este pleito da secretaria com o momento

em que o CMEI se reunia em torno da definição do tema do projeto integrador para o Curso de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação.

Pensando a questão proposta pela Secretaria Municipal de Educação, o CMEI optou por um projeto que tivesse por objetivo precípua a definição de tais diretrizes solicitadas, porém construídas de forma dialogada com os próprios diretores.

A relevância deste projeto traduz-se em dois benefícios para a gestão da educação escolar no Sistema de Ensino de Iúna – ES nesse momento: 1º. em face da metodologia proposta, os novos diretores receberão, no percurso da execução do projeto, uma capacitação para o exercício das funções inerentes ao cargo; e 2º. o documento-base de diretrizes orientadoras, elaborado com a participação dos próprios diretores, mediado pelo CMEI, possibilitará maior linearidade do processo de gestão em toda a rede, contribuindo para a eficácia do sistema.

Questão Proposta

É perceptível que muitos gestores têm desenvolvido seu trabalho com eficiência, têm feito “o certo”; as escolas estão em funcionamento, o movimento educacional tem sido realizado, porém vale salientar aqui que, como Chiavenato, aponta:

À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis) (CHIAVENATO, 1994 apud CASTRO, 2006, p. 70).

Não basta ser eficiente, tem que ser eficaz, fazer “o que é certo e da maneira certa”, visando o resultado de todo o processo. Para a educação deve-se buscar o melhor. Todos os intentos são objetivados em uma educação de qualidade para que assim se

alcance este cidadão que está se formando. O método é importante (eficiência), mas o resultado alcançado (eficácia) é o essencial.

Há uma preocupação social atual no que tange a formação do cidadão. Buscam-se profissionais que atuem neste tempo presente, que se situem no mundo global, munidos de informação e tecnologia. O mundo requer profissionais polivalentes, que tenham várias habilidades, e que, acima de tudo, apresentem disponibilidade de agir sobre pressão na resolução de problemas.

Para alcançar essa eficácia, chegar a esse resultado, a escola não deve ser um ambiente em que se “faça o que eu mando e não faça o que eu faço”. Daí a importância de se articular forças para garantir uma educação que contemple esse novo educando que desponta.

Observa-se aqui uma questão que merece muita atenção. Há muitas discussões quanto ao perfil do profissional que será o grande articulador de toda a gestão do ensino, bem como de todos os outros envolvidos nesta grande tarefa: ensinar. Há de se observar que se cobra uma escola de qualidade, eficaz, mas não se prepara para ensinar com qualidade; não se ensina a ensinar, muito menos se ensina a gerir o ensino.

Mesmo que atualmente o processo de escolha do gestor seja eletivo, o exercício do cargo de diretor escolar tem revelado consideráveis desafios: desconhecimento da legislação educacional, inabilidade nos processos de liderança e fragilidade técnica em planejamento e gestão, ou seja, esse trabalhador não recebeu capacitação necessária para atuar considerando aspectos administrativos, pedagógicos, filosóficos e legais, tão primordiais a uma unidade escolar.

Na maioria dos casos, o diretor é um professor, com visão restrita em relação à complexidade dos elementos que constituem a gerência de uma unidade escolar. Falta-lhe visão sistêmica e habilidade para mediar as forças internas e externas que se conjugam neste ambiente. Como isso, os diretores, não raro, acabam se tornando reféns da sua responsabilidade burocrática em detrimento do seu papel como empreendedor da educação.

Partindo dessa reflexão, de permeio ao princípio democrático, este projeto propõe desenvolver diretrizes de gestão escolar, construídas a partir de um diálogo com a realidade que culmine com a elaboração de um documento-base. O desenho a que se pretende chegar será uma construção mediada pelo CMEI junto aos novos diretores que acessarão ao cargo no final deste semestre².

Este trabalho desenvolvido a partir das referidas parcerias buscará, através de diretrizes e ferramentas operacionais, articular ações que reflitam na qualidade da educação em Iúna, e possibilite o monitoramento da atuação dos gestores e a realimentação do processo gerencial da educação no município.

Objetivos

Geral:

Definir por meio de um processo dialógico com os diretores escolares, diretrizes gerais de gestão para a rede municipal do Sistema de Ensino de Iúna – ES.

Específicos:

- Oferecer subsídios teóricos para uma reflexão sobre o lugar da gestão escolar no desenvolvimento do Sistema de Ensino;
- Mediar uma releitura da realidade educacional do município buscando identificar pontos críticos e necessidade de mudança;
- Estabelecer parâmetros para uma gestão democrática das escolas da rede municipal em consonância com as diretrizes nacionais da educação básica;
- Elaborar documento base de diretrizes gerais orientadoras para a gestão escolar.

² Conforme declaração da Secretária de Educação do Município, o edital para eleição de diretores está em fase de elaboração. O processo eleitoral está previsto para iniciar em outubro do corrente ano.

Análise Teórica do Tema

Gestão Democrática e Participação

A partir do princípio da “gestão democrática do ensino público”, assegurado na Constituição de 1988 em seu Art. 206, inciso VI, percebe-se um grande avanço social no que diz respeito à mobilização da sociedade contra um regime até então centralizador e autoritário. Segundo Heloísa Lück (2000) em toda a sociedade, observa-se o desenvolvimento da consciência de que o autoritarismo, a centralização, a fragmentação, o conservadorismo e a ótica do dividir para conquistar, do perde-ganha, estão ultrapassados, por conduzirem ao desperdício, ao imobilismo, ao ativismo inconsequente, à desresponsabilização por atos e seus resultados e, em última instância, à estagnação social e ao fracasso de suas instituições.

Garantir espaços democráticos que viabilizem mecanismos de organização social, de modo a garantir a participação da sociedade na tomada de decisões no campo educacional é assegurar a reflexão e visão de interesses individuais buscando o interesse coletivo.

Deve-se, ainda, garantir os meios e as condições favoráveis para que os processos de gestão sejam construídos coletivamente, de modo a ficar claro que a participação não se decreta, não se impõe e, portanto, não pode ser entendida apenas como mecanismo formal/legal (DOCUMENTO REFERÊNCIA DA CONAE 2014, p. 68).

Isto posto, é possível criar espaços de intervenção que favoreçam a participação da sociedade na gestão da educação, mesmo que em sua alta complexidade. A sociedade que outrora somente cobrava por competência, bons resultados da escola, hoje deve mobilizar-se no sentido de dispor-se a contribuir para que esta competência seja alcançada. Dessa forma, o mérito e os “louros” serão colhidos pela sociedade participativa.

Considerando a atuação do cidadão na participação, colaboração e na gestão democrática, refletindo sobre políticas públicas no âmbito educacional, sabendo da importância da

sociedade civil organizada, é importante salientar que a representatividade tem sido o “divisor de águas” dos novos sistemas de gestão democrática. Um cidadão “participante e representante” precisa estar ciente de sua responsabilidade de representação social; é a voz do povo que está ali concebida, portanto, esta deve assegurar legitimidade – os interesses daquele seguimento em especial. Este nunca deve atuar considerando interesses pessoais e sim, buscar sempre os coletivos, assegurando a representatividade autêntica e o pluralismo, além de apresentar competência para atuação na área em questão.

Só há solução para a educação quando houver um interesse coletivo em solucionar os problemas. Cada parte assumindo a sua responsabilidade; cada indivíduo, cidadão, observando suas capacidades e habilidades, representando o coletivo, garantindo o que se acredita ser a gestão democrática.

Desse modo, ao serem vistas como organizações vivas, caracterizadas por uma rede de relações entre todos os elementos que nelas atuam ou interferem direta ou indiretamente, a sua direção demanda um novo enfoque de organização e é a esta necessidade que a gestão escolar procura responder. Ela abrange, portanto, a dinâmica das interações, em decorrência do que o trabalho, como prática social, passa a ser o enfoque orientador da ação de gestão realizada na organização de ensino (LÜCK, 2000).

Em decorrência da situação exposta, percebe-se que o trabalho do diretor deixa de ser individual e passa a ser um trabalho de equipe, dele exigindo a adequada habilidade para liderar. Como afirma Mares Guia (2001), cabe ao diretor ser a mudança que quer ver nos outros, residindo aí sua principal característica de liderança.

Construção da Autonomia Escolar

Segundo Heloísa Lück (2000, p. 19), há quatro pilares da eficácia da escola. São eles: recursos sob controle local, liderança do diretor, participação da comunidade e autonomia da gestão. A garantia dessa autonomia só se dá por meio da união entre os outros pilares

que, igualmente importantes, asseguram uma gestão equilibrada de que tanto a comunidade escolar necessita.

O dicionário Houaiss (2013), define a palavra *autonomia* como:

1. capacidade de se autogovernar;
2. faculdade que possui determinada instituição de traçar as normas de sua conduta, sem que sinta imposições restritivas de ordem estranha;
3. direito de um indivíduo tomar decisões livremente; liberdade, independência moral ou intelectual;

Percebe-se que o conceito de autonomia não está diretamente ligado a concepção do “mandar”, agir de forma independente. Quando se constrói uma gestão participativa, onde a comunidade participa refletindo e discutindo sobre possíveis mudanças e tomadas de decisão no âmbito educacional, o gestor tem a segurança de deliberar o que foi decidido pelo coletivo. Assim, não há quem possa vetar o que, pela democracia, a sociedade pensa que seja melhor para ela mesma.

[...] autonomia, no contexto da educação, consiste na ampliação do espaço de decisão, voltada para o fortalecimento da escola como organização social comprometida reciprocamente com a sociedade, tendo como objetivo a melhoria da qualidade do ensino. Autonomia é a característica de um processo de gestão participativa que se expressa, quando se assume com competência a responsabilidade social [...] (LÜCK, 2000, p. 21).

A autonomia da escola está assim associada diretamente a uma questão política, no que se refere à capacidade de tomar decisões compartilhadas para a resolução dos problemas e desafios educacionais vigentes.

Nesta nova proposta de coletividade na solução dos problemas educacionais, adquirir autonomia implica na sociedade se mobilizar, e acima de tudo, querer participar da solução dos problemas. Uma cobrança acompanhada por discussões e propostas de solução. O problema não é exclusividade do governo, como afirma Heloísa Lück (2000), “a solução dos problemas da educação é de competência da coletividade”.

Como a escola é a base para a mudança da sociedade e como a comunidade tem cobrado cada vez mais que a instituição escolar esteja preparada para esta competência, é necessário que a mesma seja liderada por um diretor com as habilidades básicas para uma gestão de sucesso.

Esse diretor deve estar preparado para lidar na escola, não em suas particularidades (administrativa ou pedagógica), mas sim ter segurança em gerir um processo completo. Assim, preparar o gestor para atuar nesta nova escola é garantir que a instituição educacional ofereça um ensino de qualidade, que considera o “como fazer?” superior ao “o quê?”; quando o processo é o mais importante, o que torna a educação libertadora. A escola, como lugar de interação e aprendizado, ainda é o melhor lugar para se transformar as atitudes de uma sociedade.

Proposta de Ação/Metodologia

O presente projeto se propõe a organizar um documento-base que oriente a gestão escolar através de diretrizes e procedimentos aplicáveis a essas organizações dentro de sua diversidade socioeconômica e cultural sem, entretanto, engessar a autonomia do diretor e da própria instituição.

Para dar conta deste objetivo, o trabalho será desenvolvido a partir de quatro eixos:

- a) Fundamentação teórica;
- b) Retrato da dimensão da realidade;
- c) Proposição e discussão de ideias; e
- d) Sistematização.

A partir desses eixos a execução do projeto seguirá as seguintes estratégias:

AÇÕES	EIXO TECNOLÓGICO	RECURSOS	DATA
Apresentação do projeto e mobilização da equipe.	- A educação, a escola, o diretor e o desenvolvimento da sociedade.	- Sala multimídia;	Nov./2013

Eixo 1. Fundamentação teórica			
Embasamento teórico da equipe gestora envolvida.	<ul style="list-style-type: none"> - Organização e funcionamento do ensino. - Estrutura organizacional escolar no viés da gestão democrática. - Legislação educacional. - Pensamento pedagógico brasileiro. - Processos de gestão: do ensino, de pessoas, de patrimônio, de materiais e financeira. - Regimento escolar e as normas gerais para a organização e o funcionamento das escolas do Sistema de Ensino. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instrutores; - Sala multimídia; - Literatura específica. 	<p>Fev./2014 Mar./2014</p>

Eixo 2. Retrato da dimensão da realidade			
Estudo da realidade.	<ul style="list-style-type: none"> - Estudo situacional e referencial da rede escolar municipal de Iúna – ES. 	<ul style="list-style-type: none"> - Equipe envolvida no projeto; - Levantamento de dados; - Equipamentos para registro dos dados; - Relatórios da SEME. 	<p>Abr./2014</p>

Eixo 3. Proposição e discussão de ideias			
<ul style="list-style-type: none"> - Indicação de diretrizes básicas para a gestão escolar. - Indicação de ferramentas operacionais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Relatório do estudo sistematizado no eixo 2 à luz da base teórica construída no eixo 1. 	<ul style="list-style-type: none"> - Equipe envolvida no projeto; - Sala multimídia. 	<p>Abr./2014</p>

Eixo 4. Sistematização			
Organização de um documento-base que oriente a gestão dos diretores.	- Legislação educacional federal e municipal. - A organização escolar no modelo sistêmico de administração (hierarquia, liderança e processos de comunicação). - Paradigmas modernos da administração aplicados à gestão escolar. - Avaliação institucional.	- Instrutores e equipe envolvida no projeto; - Leis, normas e regulamentos; - Literatura específica.	Mai./2014
Publicação do documento-base	Documento elaborado.	- A publicação será financiada pela SEME com recursos próprios. - R\$ 8.500,00	Jun./2014

Avaliação

O projeto será avaliado ao final de cada ação com o objetivo de:

1. Verificar o alcance dos objetivos propostos do ponto de vista qualitativo;
2. Constatar o envolvimento da equipe no desenvolvimento da ação; e
3. Conferir a necessidade de intervenção em face de gargalos que possam surgir durante o percurso ou para aprimoramento da ação.

A avaliação do projeto será realizada pelo método informal, com a utilização da técnica *brainstorming*³, e autoavaliação a fim de fortalecer o espírito de participação que a dialogicidade é capaz de facilitar.

³ Significa tempestade cerebral ou tempestade de ideias. É uma atividade que serve para testar e explorar a capacidade criativa de indivíduos ou de um determinado grupo.

O CMEI atuará no acompanhamento e avaliação de todo o processo de implantação deste projeto.

Referências

BRASIL IBGE. Censo demográfico. (2013). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=320300>> Acesso em 23jul2013.

CHIAVENATO, Idalberto. Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76. In CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. Salvador: ANPAD, 2006.

Dicionário online da língua Portuguesa Houaiss. Disponível em: < <http://200.241.192.6/cgi-bin/houaissnetb.dll/frame>> Acesso em 24jul2013.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Conae 2014:** Conferência Nacional de Educação: documento – referência. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva Adjunta, 2013.

IÚNA – ES. Lei Orgânica Municipal. (2000). Disponível em: < <http://www.camaraiuna.es.gov.br/public/documentos/emenda-lei-organica-02-2013.pdf>> Acesso em 23jul2013.

LÜCK, Heloísa. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. **Em Aberto**. Brasília. v. 17, p. 11-33, fev./jun. 2000.

MARES GUIA, Walfrido. O papel do diretor na revolução da educação. **Rios Estudo** nº. 30. Set. 2001. Disponível em:< http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/165_o%20papel%20do%20diretor%20na%20revolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o.PDF> Acesso em: 25ju2013.

GESTÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: CONTRIBUIÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Wandreyra Fernandes Ferret¹

Não haverá borboletas se a vida não passar por longas e silenciosas metamorfoses (RUBEM ALVES)

Até a década de 1920, a educação brasileira é um instrumento de ascensão social. Nesta sociedade não havia uma função escolar para os níveis primário e médio, por isso, não mereciam uma atenção especial do Estado.

Na tramitação da sociedade oligárquica para a urbana-industrial, redefiniram-se as estruturas do poder o que resultou em mudanças substantivas na educação. Em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde, criando o Sistema Nacional de Ensino, até então inexistente.

Com a Constituição de 1934, o Plano Nacional de Educação é estabelecido com a finalidade de coordenar e supervisionar as atividades de ensino em todos os níveis, regulamentando a forma de financiamento nacional em cotas fixas para a União, os Estados e os Municípios, fixando ainda as competências dos respectivos níveis administrativos. Determinou a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e tornou optativo o ensino religioso. A Constituição de 1937 absorveu grande parte desta legislação, introduzindo dois novos parâmetros: o ensino profissionalizante e a obrigatoriedade das indústrias e dos sindicatos ofertarem aprendizado na sua área de especialidade, para os filhos de seus funcionários e sindicalizados. Também declarou a obrigatoriedade da introdução à educação moral e política de currículos. Estava-se

¹ Professora da Educação Básica da rede municipal de Guarapari. Licenciada em Geografia pela – FAFIC – 1989. Pós-graduada *Lacto Sensu* pela Salgado Filho. Conselheira municipal de educação de Guarapari e Coordenadora do Fórum Municipal de Educação. profwandreyra@gmail.com

formando uma consciência da importância da educação para o desenvolvimento econômico, social e político da época.

Do início da colonização brasileira até o século 20, uma grande parte dos brasileiros era analfabeta. Em 1900, 65,3% da população com 15 anos ou mais não sabia ler e escrever. Em 1950 a metade da população nesta faixa etária era analfabeta.

Verifica-se que a intensificação da industrialização e a expansão urbana foram acompanhadas pela diminuição da taxa de analfabetos. Assim, a industrialização e a urbanização foram fatores que influenciaram na escolarização da população, pois entre 1920 e 1940 a taxa de urbanização dobrou e o analfabetismo sofreu uma sensível queda.

A Constituição de 1946 fixou novas leis educacionais que substituíram as outras consideradas ultrapassadas para o novo momento econômico e político que o país passava a viver. O final da Segunda Guerra também intensifica a necessidade dessa mudança. Foi um período transitório em que havia intensa manifestação no que se refere aos rumos do sistema educacional.

Em 1961, após muitos debates, foi aprovada a Lei 4.024, que estabelecia as diretrizes e bases da educação nacional, tendo como dispositivos fundamentais:

- Tanto o poder público como o privado tem direito de ministrar o ensino em todos os níveis;
- O Estado pode subvencionar a iniciativa particular no oferecimento de serviços educacionais;

A estrutura do ensino manteve a mesma organização anterior:

Ensino Pré-primário	Escolas maternais e Jardins de Infância.
Ensino Primário	De quatro anos, com possibilidade de acréscimo de mais dois anos para programas de artes aplicadas.
Ensino Médio	Subdividida em dois ciclos: o ginásial, de quatro anos, e o colegial, de três anos. Ambos correspondiam ao ensino secundário e o ensino técnico (industrial, agrícola, comercial e de magistério).

Ensino superior	Flexibilidade de organização curricular, o que não pressupões um currículo fixo e único em todo território nacional.
-----------------	--

Entre 1950 a 1960 o país conheceu as maiores taxas de expansão da alfabetização, devido às classes de supletivos que a partir de 1947, se espalharam pelos municípios brasileiros. A partir de 1950, houve uma expansão geral do ensino. A taxa de analfabetismo era de 50%, já em 1970 atingiu 33,1%. A população atingiu a casa dos 100 milhões dos habitantes. A urbanização cresceu e com ela o índice de alfabetização.

Contudo, a taxa de alfabetização não estava ligada à qualidade do ensino, o sistema era ineficaz, pois a cada mil alunos admitidos na primeira série da escola primária em 1960, apenas 56 conseguiam ingressar no ensino superior em 1971.

Até a década de 70, o sistema compreendia quatro níveis básicos, que atendiam a diferentes faixas etárias, enquanto o ensino obrigatório restringia-se à escola primária de quatro anos.

Estrutura do Sistema Educacional Brasileiro anterior à Reforma de 1971

Nível	Duração	Faixa Etária
Pré-escola	3 anos	De 4 a 6 anos
Escola primária	4 anos	De 7 a 10 anos
Ginásio (<i>Lower High School</i>)	4 anos	De 11 a 14 anos
Colégio (<i>High School</i>)	3 anos	De 15 a 17 anos
Ensino superior	Variável	Após 18 anos

Fontes: Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968.

Pela Lei 5.692/71, segunda lei de diretrizes e bases da educação nacional, a escola primária e o ginásio foram fundidos e transformados no ensino de 1º grau, o antigo colegial, passou a ser denominado 2º grau. O ensino obrigatório passa a ser de 8 anos. Apesar da nova nomenclatura, o ensino de 1º grau ainda não estava integrado, pois as quatro primeiras séries ainda eram atendidas por

um único professor, do qual não era exigido formação superior, mas formação de magistério em nível médio. As quatro últimas séries do 1º grau e o 2º grau permaneceram divididas em disciplinas, ministradas por diferentes docentes, dos quais se exigia formação superior. A organização passou a ser:

Estrutura do Sistema Educacional Brasileiro após a Reforma de 1971

Nível	Duração	Faixa Etária
Pré-escola	3 anos	De 4 a 6 anos
1º grau obrigatório	8 anos	De 7 a 14 anos
2º grau	3 anos	De 15 a 17 anos
Ensino superior	Variável	Pós 17 anos

Esta modificação tornou difícil a comparação entre os indicadores brasileiros e os dos demais países. As grandes diferenças são o longo período do ensino fundamental, que era de 8 anos, e o seu início aos 7 anos de idade e não aos 6 anos como na época era comum.

Estrutura do Sistema Educacional após A Lei n.º 9.394/96

Níveis e subdivisões		Duração	Faixa etária	
Educação básica	Educação infantil	Creche	4 anos	De 0 a 3 anos
		Pré-escola	3 anos	De 4 a 6 anos
	Ensino fundamental (obrigatório)		8 anos	De 7 a 14 anos
	Ensino médio		3 anos	De 15 a 17 anos
Educação superior	Cursos por área	Variável	Acima de 17 anos	

A Constituição de 1988 redesenhou a educação pós-ditadura, vista como um direito social inalienável e garante uma nova Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – LDB, Lei N.º 9.394/96, que

alterou a organização do sistema escolar, bem como a sua denominação.

O atendimento de 0 a 3 anos e de 4 a 6 anos passou a ser chamado de Educação Infantil. Já o antigo 1º e 2º graus passaram a ser denominados Ensino Fundamental e Ensino Médio respectivamente. Segundo a LDB a educação brasileira passa a ter dois níveis na Educação Básica, composta pela Educação Infantil, Ensino Fundamental, e o Ensino Médio, e a Educação Superior. Articula a educação profissional com esses níveis. E ainda institui outras modalidades de ensino, como a Educação especial, Educação Indígena, Educação Quilombola e Educação de Jovens e Adultos, que ganharam especificidade dentro da nova forma de organização. A lei 11.274 de 2006, alterou a LDB, e instituiu o Ensino Fundamental de 9 anos, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade.

Segundo a Emenda Constitucional n.º 59, o Plano Nacional de Educação passou a ser decenal e vinculou recursos para a sua execução, isto é passou a ser um plano de Estado, o que obriga que os planos de governo estejam de acordo com ele, consolidando políticas com maior articulação federativa. O plano também se tornou o articulador do Sistema Nacional de Educação.

A efetivação de um Sistema Nacional de Educação até os dias de hoje resultou em graves fragilidades para a educação brasileira, como a ausência de qualidade nacional.

Em 2010 o governo federal com a prerrogativa de elaborar o Plano Nacional de Educação, organizou a Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010, que tinha como tema “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”. Naquele momento de ampla participação popular não ficou muito claro como seria o funcionamento de Sistema Articulado de Ensino. Apesar disso as deliberações finais deixaram claro da importância da efetivação do regime de colaboração para o êxito do Sistema Nacional de Educação. Legitimando esta ideia central é proposto na CONAE 2014, o tema “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de

Educação: regime de colaboração, cooperação federativa e participação popular”. Que discutiu intensamente tentando definir como seria o funcionamento deste Sistema Nacional de Educação.

A Lei 13.005, que instituiu o Plano Nacional de Educação, em 25 de junho de 2014, para o decênio 2014-2024 é o que se tem de mais efetivo para a implantação do Sistema Nacional de Educação, pois define ações e estabelece prazos para diversas iniciativas que se concretizadas instituirão o SNE. As disposições que merecem destaque nesta lei são os artigos: 6º, 7º, 8º, 9º, 11 e 13 as metas 15 e 20 e as estratégias 2.1, 2.2, 3.2, 3.3, 17.1, 20.6, 20.7, 20.9 e 20.10.

Artigo 6º: realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio.

Artigo 7º: criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estrados, o Distrito federal e os Municípios e instâncias similares em cada Estado.

Artigo 8º: elaborações de planos subnacionais consonantes com PNE no prazo de um ano após a sua publicação

Artigo 9º: aprovação de leis específicas para o sistema de ensino, que disciplinem a gestão democrática da educação pública no prazo de 2 (dois) anos contado na publicação da Lei

Artigo 11: instituição do sistema nacional de avaliação da educação básica

Artigo 13: instituição do Sistema Nacional de Educação em lei específica, no prazo de dois anos após a publicação da Lei

Estratégias: 2.1, 2.2, 3.2 e 3.3: envio de proposta ao Conselho Nacional de Educação de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental e médio em dois anos, com pactuação interfederativa para a sua implantação.

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de um ano de vigência deste Plano Nacional Educação, política nacional de formação dos profissionais da educação.

Estratégia 17.1: constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência deste Plano Nacional de Educação, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Meta 20: ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto

– PIB do país no 5º (quinto) ano de vigência da Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Estratégia 20.6 e 20.7: implantação do Custo Aluno Qualidade inicial (em dois anos).

Estratégia 20.9: regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal em dois anos.

Estratégia 20.10: caberá à União, na forma Lei, a complementação de recursos financeiros a todos os estados, ao Distrito federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e posteriormente, do CAQ (BRASIL, PNE, 2014)

Ressaltamos que os dispostos no artigo 13 definem que o sistema de educação deve ser instituído, no prazo de dois anos, a partir da sua promulgação e em Lei específica. Mas uma lei específica não garante a efetivação do Sistema Nacional de Ensino; se fazem necessárias alterações na Lei de Diretrizes e Bases Nacional da Educação, na regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal, a instituição da Lei de Responsabilidade Educacional e a adequação das regras de financiamento e dos sistemas de ensino às novas regras nacionais.

A principal mudança na Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional será a inclusão de um capítulo voltado para o Sistema Nacional da Educação. Bem como criar dispositivos que garantam: uma base nacional comum; a estrutura e o funcionamento de estabelecimentos escolares; a valorização profissional e a avaliação institucional e a gestão democrática no seu sentido mais amplo, incluindo o funcionamento dos conselhos, fóruns, instâncias de negociações e as conferências de educação.

Um dos principais pontos de discussão do Sistema de Ensino é o princípio constitucional da gestão democrática, que se faz presente desde a sua instituição educativa, assim como o fortalecimento dos Conselhos de Educação como espaço de negociação, de participação e de controle social. Bem como espaços de normatização, negociação, pactuação, deliberação, consulta, participação e acompanhamento que precisam ser fortalecidos e aperfeiçoados.

Os Conselhos de Educação, órgão criado por lei, devem deliberar sobre políticas educacionais e questões pedagógicas.

Devem pactuar aspectos de gestão e financiamento, condições indispensáveis à qualidade pedagógica almejada. O papel normativo, deliberativo e consultivo deve ser reforçado e sua composição deveria combinar capacidades técnicas com representações dos diversos segmentos.

Nos municípios que instituíram o seu próprio Sistema de Educação os Conselhos Municipais de Educação, devem ter as suas competências normativas, deliberativas e consultivas bem definidas e combinadas com outras atribuições que o Sistema Estadual de Educação estabelecer.

Assim fica a cargo do Conselho Municipal de Educação em suas funções normativa, deliberativa e consultiva: credenciamento e credenciamento das instituições de ensino municipal pública e da Educação Infantil privada, autorização e reconhecimento de cursos no âmbito do Ensino Fundamental, organização curricular e a elaboração de normas complementares às nacionais, o assessoramento por meio de pareceres aprovados pelo colegiado respondendo às consultas do governo ou da sociedade referentes a projetos ou programas educacionais. Responde também as consultas a cerca de legislação, acordo, convênio e ainda propõem medidas prevendo o aperfeiçoamento da educação municipal.

Em 2013 a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME realizou uma pesquisa nos encontros regionais das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste com a finalidade de apresentar a visão desta instituição no que tange à Articulação do Sistema de Nacional de Educação. Nos resultados alcançados nestes encontros destacamos alguns pontos comuns, como o entendimento de que a criação de um Sistema Nacional de Educação deve levar em conta as vozes de vários atores, e sem dúvida, a contribuição de arcabouço jurídico nacional. Neste sentido o pacto federativo brasileiro é o ponto crucial para as primeiras discussões. Os estudos mostram que o que temos hoje é um federalismo de cooperação onde vários entes têm responsabilidades diferentes para cumprir objetivos diversificados. No caso da educação os entes federados possuem responsabilidades comuns e

concorrentes no que diz respeito à oferta do direito educacional estabelecendo laços de cooperação e de corresponsabilização, como o caso do Ensino Fundamental que é de responsabilidade tanto dos municípios como dos estados. Essa receita federativa surgiu na década de 30 e vem sendo aplicada até os dias de hoje.

A obra “Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades e garantir as diversidades”, publicada em 2010, pela representação da UNESCO, no Brasil, traz um texto do professor Carlos Roberto Jamil Cury que contribui com o nosso pensamento:

A Constituição de 1988, recusando tanto um federalismo centrífugo quanto centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizada, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos (CURY, 2010, p. 158).

No século XX vários textos constitucionais reafirmaram esta descentralização do poder central apontando um caminho de colaboração recíproca entre os entes federados mantendo a supremacia do Governo Federal sobre os mesmos.

A descentralização nos parece saudável, no sentido de aumentar a participação e o controle local, no que refere a políticas educacionais. Mas, essa descentralização não é eficaz ao concentrar recursos financeiros, pois fragiliza as ações dos estados e municípios. Faz-se necessário a descentralização das políticas financeiras para a educação, fortalecendo assim, o direito à educação e diminuindo as desigualdades regionais que é quase abissal. É necessário um novo regime de repartição de recursos fiscais pelos entes federados, da qual a equalização das receitas seja de forma que garanta a autonomia prevista na Constituição Federal de 1988; assim, construir um Sistema Nacional de Educação passa a ser uma ação concreta e não mais um embate teórico. Não somente as responsabilidades passam a ser descentralizadas e comuns, mas que os recursos passem diretamente aos entes federados que executa a política pública. O Plano Nacional de Educação 2014-2024 passa a ser um ótimo articulador com o cumprimento das suas metas e estratégias.

Entendemos que o Sistema Nacional de Educação deve ser um sistema de sistemas que vive dentro do mesmo organismo jurídico, formando uma materialidade ordenada e orgânica. Mas para que isso aconteça é necessário que se promova uma articulação baseada em um regime plural, descentralizado e cooperativo nas decisões a serem tomadas.

Neste sentido, pensamos que o Plano Nacional de Educação possa ser o elemento articulador para orientar e conduzir os demais entes federados na elaboração dos seus planos, alinhando-os às metas registradas no PNE. E assim, os municípios e os estados, tendo o PNE como referência, tornam possível atingir metas nacionais com esforços locais. Assim o Sistema Nacional de Educação deverá ser concebido como um sistema federativo cooperativo, com estado democrático de direito e ao mesmo tempo concorrente e compartilhado no âmbito das competências de cada ente.

Faz-se necessário pensar no que determina a LDB, no art. 11, e ainda a Constituição Federal em seu art. 211, que reconhece os sistemas municipais de ensino e define suas atribuições e formas de organização da educação dos entes subnacionais.

Entre as responsabilidades dos municípios estão as de autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do sistema de ensino, por meio dos Conselhos Municipais de Educação. Esse sistema de ensino compreende, também, as instituições de educação Infantil, criada e mantida pela iniciativa privada.

Compreendemos que as competências dos entes municipais e estaduais não podem ser alteradas ou prejudicadas, mas ampliadas e explicitadas. Dessa forma as relações dos entes federados não seriam pelo processo hierárquico, mas por meio do respeito às competências já estabelecidas e consensuadas pelo regime de colaboração federativa.

Cabe ao poder público estabelecer normas capazes de dar sustentação ao Sistema Nacional de Educação sem perder de vista a valorização e ampliação da qualidade da educação pública. A Constituição de 1988 dá autonomia aos estados e municípios, mas não deixa claras essas competências; e é preciso descentralizar os

recursos existentes de forma que a instituição do Sistema Nacional Educação perpassa não somente pelo Plano Nacional de Educação, mas, além disso, pela responsabilização dos estados e municípios, a gestão democrática e a ampliação do poder de investimento dos entes subnacionais.

Não nos cabe apresentar um único caminho possível ou uma única maneira de se construir um Sistema Nacional de Educação, mas refletir o que pensam os Conselhos Municipais de Educação do Brasil acerca do seu papel dentro do sistema. Neste sentido podemos dizer que para a maioria dos conselhos municipais de educação do Brasil o Sistema Nacional de Educação não se constitui um novo ente, um novo órgão, um novo local de normatização e organização da educação nacional. A não centralização das relações educacionais dentro do Sistema Nacional de Educação deverá passar pela institucionalização e fortalecimento dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Educação, todos autônomos e normativos, propositivos e fiscalizadores no âmbito de seus sistemas de ensino. Mas o Sistema Nacional de Educação será o esforço contínuo e articulado de todos os entes federados na consecução das metas educacionais.

O movimento pela autonomia municipal em educação veio com a criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, em 1996, onde se percebe um aumento na organização dos municípios para a instituição dos seus sistemas de ensino garantindo recursos e espaços de participação na defesa dos interesses locais.

O município tem sido apontado como um campo de potência descentralizadora com experiências democráticas devido à proximidade do governo local com os cidadãos. A criação dos sistemas municipais de ensino pode ser entendida como a opção do município assumir a autonomia em relação à política educacional, uma vez que a decisão é pautada em lei, devendo ser interesse do Executivo, aprovado pelo Legislativo e contar com a participação de setores das comunidades nos Conselhos Municipais de Educação, como parte integrante do sistema. Neste sentido a municipalização foi entendida, a partir da década de 90, como uma vontade

impositiva do estado transferindo aos municípios a responsabilidade pelo ensino fundamental; a municipalização, embora induzida, possibilita ganhos políticos ao ensejar maior participação da comunidade, descentralização e proximidade do processo decisório, bem como a ampliação dos espaços de vivência democrática; foi identificado o receio de a municipalização do ensino significar um certo regionalismo, tornando a realidade nacional multifacetada; a questão dos gestores se tornou grande em relação à questão financeira, receosos com os repasses dos recursos, inviabilizando, assim, a implantação da política educacional; e assim para muitos municípios a criação de sistema municipal de ensino ficou em segundo plano.

Alguns Conselhos Estaduais de Educação buscaram resguardar a unidade na diversidade, procurando contribuir para a construção de sistemas municipais de ensino autônomos e flexíveis, mas articulados e integrados, resguardando padrões necessários para que os cidadãos possam ter mobilidade geográfica, participação na vida nacional e acontecimentos internacionais, sem perder sua identidade e sua capacidade de escolha das políticas que mais convenham à cultura e às condições da realidade local. A organização dos sistemas municipais de ensino, como integrantes dos sistemas estadual e federal, envolve questões relacionadas ao poder local e significado ante o processo de globalização.

Em todos os municípios a instituição do sistema foi iniciativa do Executivo e contou com a adesão da Câmara de Vereadores, tendo a lei de criação sido aprovada em sua maioria sem grandes discussões. No que tange aos princípios orientadores do sistema a sua composição, a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, foi respeitada integralmente. Os conselhos municipais de educação foram valorizados, sendo sua composição e competências detalhadas na própria lei de criação ou em lei complementar. Todos são vistos como parte fundamental do sistema e destacados como espaço de participação da sociedade. Possuem caráter consultivo e deliberativo e alguns ainda se atribuem a função normativa. Em relação às representações em quase todos os conselhos aparecem os

representantes das secretarias municipais de educação, professores, pais de alunos e diretores de escolas e ainda representantes de setores sociais não diretamente vinculados à área educacional, como OAB, associação de moradores, associação comercial entre outros.

No que diz respeito à competência dos conselhos municipais de educação as mais constantes são: manifestar-se sobre o Plano Plurianual e o orçamento, fiscalizando a aplicação de recursos, diagnosticar os problemas do ensino e propor alternativas para superá-los. E ainda normatizar sobre autorização e funcionamento de escolas de educação infantil privada e pública e as de ensino fundamental pública; estabelecer critérios para a proposta pedagógica e sugerir medidas para a melhoria da qualidade do ensino. Participar da elaboração da política educacional, acompanhar o cadastro e recenseamento de matrículas, pronunciar-se sobre a ampliação da rede e localização de prédios escolares. Opinar sobre as formas de cooperação, estado e município ou articular com os conselhos nacional e estadual de educação.

A criação do Sistema Municipal de Educação oportunizou aos municípios usarem sua autonomia para encaminhamento das questões referentes à sua área de atuação: educação infantil e ensino fundamental. Com isso ficou mais fácil estruturar a rede escolar municipal contribuindo para solucionar os principais problemas educacionais locais. Tendo como dificuldades a falta de informação da sua estrutura, organização e funcionamento, e a financeira que muito compromete a execução administrativa e de acompanhamento das escolas.

Em pleno século XXI o Brasil ainda enfrenta dificuldades em organizar o seu Sistema Nacional de Educação e assim, ofertar uma educação básica de qualidade para todos, com sistemas autônomos que devem atuar em cooperação: união, estados e municípios. Tarefa é enredada pelos problemas da Federação com as diversidades regionais e políticas, extremas dificuldades sociais e propostas.

Muitas são as dúvidas no que se refere à efetivação do Sistema Nacional de Educação. Faz-se necessária uma linha de estudo mais

ampliada que englobe todos os Estados brasileiros, o desenvolvimento dos sistemas municipais de ensino, a articulação entre os entes federados, a participação dos conselhos municipais e da comunidade e todos os limites e possibilidades passível para a sua efetivação.

Referências

- BRASIL **Constituição** da República Federativa do Brasil – 1988.
_____. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional** – LDB.
_____. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014 – Institui o Plano Nacional de Educação para o novo decênio..
_____. **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: Documento Referência** – COAE, 2014.
_____. **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: Documento Referência** – CONAE, 2010.
CNTE. **Políticas e Gestão da Educação Básica** - Concepções e Proposições da CNTE – 2º Edição – Revista Ampliada – Brasília – DF – CNTE – 2013 – p.25
OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (org). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades e garantir as diversidades** – Brasília: UNESCO, 2010.
SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos sistemas municipais de ensino. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 26, n. 93, p. 1363-1390, dez. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000400016&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 03 ago. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302005000400016>.
UNDIME. **Orientações ao Dirigente Municipal de Educação: Fundamentos, Política e Práticas** – UNDIME - 2012 – p. 29.

INFORMAÇÕES DOS ORGANIZADORES

Mariangela Lima de Almeida. Professora da Universidade Federal do Espírito Santo/Centro de Educação/Departamento de Educação, Política e Sociedade (UFES/DEPS), atuando na graduação e nos Programas de Pós-Graduação: Mestrado Profissional em Educação/CE e Ensino, Ed. Básica e Formação de Professores/CCENS. Graduada em Pedagogia, Mestrado em Educação e Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo. Atualmente realiza estudos de Pós-Doutorado pela Universidade Federal de São Carlos. É membro do Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão em Educação Especial (NEESP) e do Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo (LAGEBES) do Centro de Educação/UFES. Membro da Rede Internacional de Investigação-Ação Colaborativa (ESTREIADIÁLOGOS). É líder do Grupo de Pesquisa Formação, Pesquisa-Ação e Gestão em Educação Especial (GRUFOPEES/CNPq) e membro do Grupo Educação Especial: formação de profissionais, práticas pedagógicas e políticas públicas (EEFPP/CNPq). Desenvolve pesquisas nas áreas de Educação Especial na perspectiva da Inclusão Escolar com ênfase em Formação Continuada de Professores e Gestores, Prática Pedagógica e Pesquisa-ação. Coordenadora do Projeto de Pesquisa Processos de formação continuada de profissionais desencadeados pela gestão de educação especial: a região sul do Espírito Santo (Financiamento CNPq).

Edson Pantaleão Alves. Professor da Universidade Federal do Espírito Santo/Centro de Educação/Departamento de Educação, Política e Sociedade, atuando na graduação e no Programa de Pós-Graduação em Educação. Possui graduação em Pedagogia e Psicologia pela UFES (1990 e 1993), especialização em educação (Administração, Supervisão e Orientação Educacional) pela UFES, Mestrado e Doutorado em Educação (1999 e 2009, respectivamente),

pela UFES/PPGE, e Pós-doutorado em Educação pela UFRGS. É membro do Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão em Educação Especial (NEESP) e do Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo (LAGEBES) do Centro de Educação/UFES. É líder do grupo de pesquisa (CNPq): Políticas, Gestão e Inclusão Escolar: contextos e processos sociais (UFES); e membro dos Grupos de Pesquisa (CNPq): Educação Especial: formação de profissionais, práticas pedagógicas e políticas e inclusão escolar (UFES); Processos Civilizadores (UEL). Desenvolve pesquisas com os seguintes temas: políticas de educação especial; formação continuada de profissionais para a Educação Especial; gestão da Educação Especial, e; gestão escolar no contexto da escolarização do aluno com deficiência. Coordenador do Projeto de Pesquisa Estudo Comparado Internacional em Educação Especial: o ensino superior em foco (Financiamento do CNPq).

Alexandro Braga Vieira. Professor da Universidade Federal do Espírito Santo/Centro de Educação/Departamento de Educação, Política e Sociedade (UFES/DEPS), atuando na graduação e nos Programas de Pós-Graduação: Mestrado Profissional em Educação/CE e Ensino, Ed. Básica e Formação de Professores/CCENS. Possui graduação em Letras (2001) e Pedagogia (2012). Especialização *Latu sensu* em Administração Escolar (2002) e em Atendimento Educacional Especializado (2012). Mestrado (2008) e Doutorado (2012) em Educação e Pós-Doutorado pela Universidade Federal do Espírito Santo. É membro do Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão em Educação Especial (NEESP) e do Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo (LAGEBES) do Centro de Educação/UFES. Membro do Grupo Educação Especial: formação de profissionais, práticas pedagógicas e políticas públicas (EEFPP/CNPq). Desenvolve pesquisas no âmbito da Educação e da Educação Especial nas áreas de formação docente, políticas públicas, currículo, atendimento educacional especializado e práticas pedagógicas inclusivas.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Ana Moscon de Assis Pimentel Teixeira. Professora e pedagoga na Rede Municipal de Educação do Município de Vitória/ ES. Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES. Graduada em pedagogia pela UFES. E-mail: ana_moscon@hotmail.com

Caroline Falco Fernandes Valpassos. Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Possui Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo. Pós-graduada em Gestão de Cidades. Pedagoga pela Universidade Federal do Espírito Santo e pela FAESA. Membro do o Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo (LAGEBES). Pesquisadora no Grupo “Gestão, Trabalho e Avaliação Educacional”, da Universidade Federal do Espírito Santo. Integrante do grupo de pesquisa “Federalismo e Políticas Educacionais”, coordenado pela professora Dra. Gilda Cardoso de Araújo, da Universidade Federal do Espírito Santo. Diretora Estadual da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE/ES). Membro do Fórum Nacional Popular de Educação - Espírito Santo. Email: cacauvalpassos@gmail.com

Célia Maria Vilela Tavares. Possui Licenciatura em História pela Universidade Federal do Espírito Santo, Licenciatura em Filosofia pela Universidade Federal do Espírito Santo e Mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense. Atualmente é professora da Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo, lecionando nos cursos de Serviço Social e Filosofia as disciplinas de: Ciência Política, Filosofia Política, Filosofia Social e Filosofia da Educação; professora de História da Rede Municipal de Ensino de Vitória. Membro do Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo e do Fórum Nacional de Educação. Membro do Conselho

Municipal de Educação de Vitória e do Fórum Municipal de Educação. Membro da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. E-mail celiamvt@bol.com.br

Daniel Tojeira Cara. Coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Doutorando em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Ciência Política (USP) e Bacharel em Ciências Sociais (USP). Atualmente é coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (desde 2006). É membro titular do Fórum Nacional de Educação (desde 2010) e do Conselho Universitário da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Foi membro da direção da Campanha Global pela Educação (2007-2011) e do Comitê Diretivo da Campanha Latino-americana pelo Direito à Educação (2009-2012). E-mail: tojeira.cara@gmail.com

Denise Pinheiro Quadros. Professora da Rede Municipal de Educação de Vitória/ES. Graduação em Educação Física pela Universidade Federal do Espírito Santo. Especialização em Gestão Pública Municipal pelo IFES, em Gestão Escolar pela UFES e em Técnicas Desportivas: ginástica olímpica pela USP. E-mail: pinheiroquadros@gmail.com

Edson Maciel Peixoto. Professor da Coordenação de Licenciatura em Matemática do Ifes - Campus Cachoeiro de Itapemirim e do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional e Tecnológica do Ifes. Diretor-Geral do Ifes - Campus Cachoeiro de Itapemirim. Doutor em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo; Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Possui graduação em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas de Visconde do Rio Branco. Membro dos Grupos de Pesquisa: "Infância, Educação, Sociedade e Cultura - IESC"; "Matemática e Educação" e "Educação Básica e Educação Profissional". E-mail: edsoncefetes@gmail.com

Eduardo Augusto Moscon Oliveira. Professor da Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação, Departamento de Educação Política e Sociedade. Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo. Bacharelado e Licenciatura em História pela Universidade Federal do Espírito Santo. Coordenador do Projeto de Pesquisa intitulado “Condições de Efetivação da Gestão Democrática Presente nos Planos Municipais e no Plano Estadual de Educação do Espírito Santo”. Vinculado ao projeto de extensão permanente 'Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo' - LAGEBES/UFES. Coordenador do Comitê Gestor Institucional de Formação inicial e continuada dos profissionais da Educação Básica da UFES - COMFOR/UFES. Atualmente diretor coordenador estadual da ANFOPE - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação. E-mail: eduardomoscon@hotmail.com

Elayne Lellis Porto. Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Espírito Santo. Email: elaynelellis@gmail.com

Eliana de Deus Sobrinho. Professora da Rede Municipal de Educação e Esportes de Domingos Martins/ES. Coordenadora do POLO UAB no município de Domingos Martins/ES. Graduada em Pedagogia pela Faculdade de Domingos Martins. Especialização em Coordenação Pedagógica e em Ensino de Matemática para o Ensino Médio, ambas pela Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: elianasobrinho.numeros@hotmail.com

Genilda Maria Coutinho Simon. Pedagoga. Coordenação Orçamentária e Financeira (SIMEC – PAR / SIGETEC / SIGARP). Secretária Executiva dos Conselhos Municipais (CAE, CME e FUNDEB) – Domingos Martins. Email: genildacoutinho@gmail.com

Gilda Cardoso de Araújo. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo

(PPGE-UFES). Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Realizou estudos de Pós-Doutorado na *Generalitat de Catalunya* (Barcelona-Espanha). Coordenadora do Grupo de Pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais. Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Regulamentação e Implementação do Sistema Nacional De Educação no Brasil: Relações Intergovernamentais para a garantia do Direito à Educação" (Processo 427959/2016-0 – Chamada Universal I - 2016 do CNPq). Integrante da Comissão Coordenadora de Educação e Cidadania do Grupo de Trabalho do Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais Espaços Deliberativos e Governança Pública (Gegop-Clacso). E-mail: gildaaraujo19@gmail.com

Keila Bárbara Ribeiro da Silva. Graduada em Ciências Sociais com Pós-graduação em História Social do Brasil, pela Universidade Federal do Espírito Santo. Professora de Ciências Sociais na SEME / Prefeitura Municipal de Vitória/ES. Membro da Comissão de Educação em Direitos Humanos, Secretária Executiva do Instituto Raízes e professora de Ciências Sociais lotada na SEME. Email: keilabarbara@yahoo.com.br

Luciano Dutra Ferreira. Graduado em Letras Português/Inglês e Respectivas Literaturas; Pós-graduação "Lato-Sensu" em Estudos da Linguagem: Pressupostos Linguísticos, Cognitivos, Tecnológicos e Socioculturais; Pós-graduação "Lato-Sensu" em Literatura e Cultura. Professor de Língua Portuguesa da Rede Municipal de Ensino de Iúna - ES; Professor de Língua Portuguesa, Literatura e Redação do Colégio Porto Seguro (Rede Particular) e Tutor do Curso de Letras - Português CEAD/IFES Polo UAB Iúna - ES. Atualmente preside o Conselho Municipal de Educação de Iúna - ES. Email: proflucianodutra@hotmail.com

Marcela Lemos Leal Reis. Professora em função pedagógica na Secretaria Municipal de Educação de Itapemirim/ES. Mestre em Educação. Integrante do "Grupo de Pesquisa sobre Formação e

Atuação de Educadores" (GRUFAE/UFES). E-mail: marcelallealr@gmail.com.br

Marcelo Lima. Professor da Universidade Federal do Espírito Santo/Centro de Educação/Departamento de Educação, Política e Sociedade, atuando na graduação e no Programa de Pós-Graduação em Educação. Possui graduação em Pedagogia pela UFES, mestrado em Educação pela UFES, doutorado em Educação pela UFF, especialização em Gestão do Conhecimento pela UFES. Membro do Núcleo de Estudos sobre o trabalho da UFES – NET. Coordenador do Lagebes. Membro do GT 09 da ANPED. Vice-líder do Grupo Gestão, Trabalho e Avaliação Educacional com registro no CNPQ e coordena atualmente a pesquisa (registro na PRPPG-UFES - Nº 6068/2015) que estuda o currículo do ensino médio integrado à educação profissional e as Metodologias de ensino e de gestão da Qualificação Profissional. E-mail: marcelo.lima@ufes.br

Márcia Alessandra de Souza Fernandes. Mestre em Educação. Docente na Prefeitura Municipal de São Mateus e Secretaria Estadual de Educação do Espírito Santo. Membro do Grupo de pesquisa "Políticas, Gestão e Inclusão Escolar: Contextos e Processos Sociais". Presidente do Conselho Municipal de Educação de São Mateus. - Email - marciaasf@bol.com.br

Marcia Sagrillo Smiderle. Pedagoga na Rede Municipal de Ensino de Vitória. Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Especialista em Planejamento Educacional pela Universidade Salgado Oliveira (UNIVERSO) e em Psicopedagogia pela FAESA. Atua como Assessora Técnica do Ensino Fundamental no Conselho Municipal de Educação de Vitória (COMEV). E-mail: marciasagrillo@hotmail.com

Marciane Cosmo. Pedagoga na Secretaria Municipal de Educação e Esportes de Domingos Martins. Doutoranda em Educação e Mestre em Educação (PPGE/UFES); Especialista em Gestão Escolar (UFES) e

em Educação Especial e Inclusiva (Universidade Vale do Cricaré). Membro do FUNDEB – Marechal Floriano; responsável pela Coordenação Orçamentária e Financeira (SIMEC- PAR/PDDE/PMDDE/CONVIVA/PCR). Email: marciane_cosmo@hotmail.com

Maria Nilceia de Andrade Vieira. Pedagoga em Centro Municipal de Educação Infantil da Prefeitura Municipal de Vitória, ES. Professora do Curso de Pedagogia da Faculdade Estácio de Sá, Vila Velha/ ES. Mestre em Educação. Integrante do "Grupo de Pesquisa sobre Formação e Atuação de Educadores" (GRUFAE/UFES). E-mail: nilceia_vilavelha@hotmail.com

Marlene de Fátima Cararo. Graduação em Pedagogia (UFES); Mestrado em Educação (PPGE/UFES); Doutorado em Educação (PPGE/UFES). Local de atuação: Universidade Federal do Espírito Santo – Centro de Educação- Departamento de Educação, Política e Sociedade - DEPS; LAGEBES – Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo. Coordenadora do Curso de Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade Social na Ufes e da Pesquisa Políticas e Práticas de Educação, Pobreza E Desigualdade Social no Espírito Santo (Financiamento do MEC). Grupo de Pesquisa: Federalismo (PPGE/UFES); Temas de Pesquisa: Políticas Educacionais; Federalismo; Educação, Pobreza e Desigualdade Social. E-mail: mfcararo@hotmail.com

Meiriane Linhaus de Sousa Barros. Graduanda em Pedagogia/Licenciatura pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Bolsista de Extensão. Participante do Grupo de Pesquisa Formação, Pesquisa-Ação e Gestão em Educação Especial (GRUFOPEES/CNPq). E-mail: meiriane.linhaus@gmail.com

Nilcéa Elias Rodrigues Moreira. Professora da Rede Municipal de Educação de Vitória/ES e Municipal de Educação de Serra/ES. Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Espírito Santo. Especialização em Educação pela Universidade

Federal do Espírito Santo e Especialização em Tecnologias em Educação pela PUC/RJ, parceria SEED/MEC. Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (2003), doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo - Brasil. Participante do grupo de pesquisa: E-mail: nermoreira@gmail.com

Rayner Raulino e Silva. Estudante de Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFES (Bolsista CAPES/DS). Graduado em Pedagogia pela UFES. Participante dos grupos de pesquisa: Políticas, Gestão e Inclusão Escolar: contextos e processos sociais (CNPq); Grupo de Pesquisa Formação, Pesquisa-Ação e Gestão em Educação Especial (GRUFOPEES/CNPq). Email: raynerraulino@gmail.com

Renata Rocha Grola Lovatti. Professora em função pedagógica na Secretaria Municipal de Educação de Itapemirim/ES. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo. Integrante do "Grupo de Pesquisa sobre Formação e Atuação de Educadores" (GRUFAE/UFES). E-mail: renatalovatti@hotmail.com

Sumika Soares de Freitas. Professora no Curso de Pedagogia-FABRA. Professora de Educação Básica na Prefeitura Municipal de Vitória. Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGE-UFES). Mestrado em Educação PPGE-UFES, Mestrado em Psicopedagogia - *Universidad Central Marta Abreu de Las Villas* e graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Espírito Santo. Participante do Grupo de Pesquisa GRUPICIS-UFES e Grupo de Pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais. Membro no Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Membro no Fórum Nacional de Educação representando o MIEIB. Membro no Comitê Diretivo do MIEIB. Membro no Colegiado do FOPEIES. Membro no Conselho Municipal de Educação de Vitória. Membro no Conselho Editorial da Revista Pró-discente-UFES. E-mail: sumika.freitas@gmail.com

Valdete Côco. Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense. Professora do Departamento de Linguagens, Cultura e Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Educação, da Universidade Federal do Espírito Santo – DLCE/PPGE/CE/UFES. Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Formação e Atuação de Educadores” - GRUFAE/UFES. Coordenadora do Projeto de Pesquisa Mapeamento da Educação Infantil no Espírito Santo (2015-2017): Formação Continuada De Educadores (Registro PRPPG/UFES 6537/2015). Tutora do Programa de Educação Tutorial (PET): Projeto Educação (2010 - 2016). Coordenadora do GT07: Educação de crianças de 0 a 6 anos, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) (2016-2017). E-mail: valdetecoco@hotmail.com

Valéria Menassa Zucolotto. Professora em função pedagógica vinculada à Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo (SEDU/ES). Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo. Integrante do "Grupo de Pesquisa sobre Formação e Atuação de Educadores" (GRUFAE/UFES). E-mail: valeriazucolotto@gmail.com

Vania Carvalho de Araújo. Professora do Departamento de Educação, Política e Sociedade e do Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da UFES. Possui Graduação em Licenciatura em Educação Física pela Universidade Federal do Espírito Santo, Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo e Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo. Pós-doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora do Núcleo de Educação Infantil da UFES. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Infância, Educação, Sociedade e Cultura - IESC - www.iesc.pro.br (Diretório CNPQ). E-mail: vcaraujofes@gmail.com

Wandreya Fernandes Ferret. Professora efetiva da Rede Municipal de Ensino de Guarapari - ES. Licenciatura Plena em Geografia pela

Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Colatina - FAFIC; Pós-Graduação *Latus Sensu* pela Faculdade Salgado Filho. Conselheira do CAE 2017-2021, FUNDEB 2017-2019 e de Educação 2017-2019 do Município de Guarapari – ES. Coordenadora do Fórum Municipal de Educação de Guarapari - ES 2013- 2017; Coordenadora da CONAI do Município de Guarapari – ES em 2014; Presidente da Comissão de Elaboração e Acompanhamento do Plano Municipal de Educação de Guarapari - ES 2015 – 2017; Vice Coordenadora da União dos Conselhos Municipais de Educação do ES 2013 – 2015; Coordenadora de Mobilização e Divulgação do Fórum estadual de Educação do Espírito santo 2013 – 2014 e Conselheira do Fórum Permanente de Capacitação à Docência do Espírito santo - 2013 - 2014. E-mail: profwandreya@gmail.com

Zoraide Barboza de Souza. Atualmente é Especialista de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação de Vitória - ES, Professor da Faculdade Estácio Vila Velha. Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Pernambuco e mestrado em Educação Programa de Pós-Graduação em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Representante da Comunidade Científica do Conselho Municipal de Educação de Vitória. E-mail: zobarboza@yahoo.com.br

Esta obra é fruto de resultados de pesquisa institucional, a partir do Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), cujos textos se relacionam com a trajetória de pesquisadores e grupos de pesquisas da Universidade Federal do Estado do Espírito Santo e instituições parceiras. Traz contribuições sobre políticas educacionais, direito à educação, gestão democrática e conselhos municipais de educação tanto numa perspectiva nacional quanto local, considerando que ambas são indissociáveis.

Aborda a realidade educacional de maneira multifacetada propiciando diversas possibilidades de inserção nas práticas pedagógicas escolares, assim como inúmeras reflexões sobre a gestão e as políticas educacionais. Problematisa o papel dos conselhos, dos conselheiros e das ações no âmbito dos municípios. O livro expressa os frutos da dedicação de todas e de todos que, no estado do Espírito Santo reuniram esforços para estudar, conviver, dialogar, refletir e compartilhar os possíveis na construção de políticas e práticas educacionais. Evidencia a crença no potencial do trabalho coletivo e na coragem de agir por meio do engajamento em ricos processos de educação/formação, sempre tão transformadores!

Realização:



Ministério da
Educação



Apoio/Parceria:

