



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO

MARIA VALQUÍRIA DE VASCONCELOS CORDEIRO

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DE GESTÃO
DEMOCRÁTICA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SÃO
VICENTE DO SERIDÓ/PB NO PERÍODO DE 1997-2017**

Campina Grande/PB

2019

MARIA VALQUÍRIA DE VASCONCELOS CORDEIRO

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DE GESTÃO
DEMOCRÁTICA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE
SÃO VICENTE DO SERIDÓ/PB NO PERÍODO DE 1997-2017**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Humanidades da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: História, Política e Gestão Educacionais.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Andréia Ferreira da Silva

Campina Grande/PB

2019

MARIA VALQUÍRIA DE VASCONCELOS CORDEIRO

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA
NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SÃO VICENTE DO SERIDÓ/PB
NO PERÍODO DE 1997-2017**

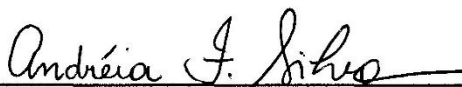
Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós- Graduação em Educação da Unidade Acadêmica de Educação do Centro de Humanidades da Universidade Federal de Campina Grande como requisito parcial para obtenção de título de Mestre.

Linha de Pesquisa 1: História, Política e Gestão Educacionais

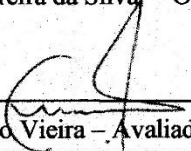
Orientadora: Prof.^a Dra. Andréia Ferreira da Silva.

Defesa em 01/10/2019

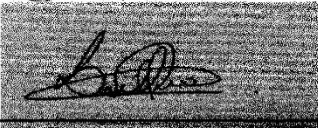
BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dr.^a Andréia Ferreira da Silva – Orientadora (PPGEd/UFCG)



Prof.^a Dr.^a Emilia Peixoto Vieira – Avaliadora Externa (PPGEd/UESC)



Prof.^a Dr.^a Luciana Leandro da Silva – Avaliadora Interna (PPGEd/UFCG)

CAMPINA GRANDE/PB

2019

Dedico esta dissertação aos profissionais da Educação do Município de São Vicente do Seridó/PB, que acreditam e lutam pela democratização da educação pública.

“Num país como o Brasil, manter a esperança viva é em si um ato revolucionário.”

(Paulo Freire)

AGRADECIMENTOS

Ao meu inefável Deus, pelo dom da vida!

À minha orientadora Andréia Ferreira da Silva, pela sua rigorosidade e compreensão com que conduziu a orientação desta dissertação e pela sua contribuição na minha formação acadêmica desde o Curso de Pedagogia.

A todos os professores do PPGEd/UFCG.

À Profa. Dra. Melânia Mendonça Rodrigues pela sensibilidade, pelo seu compromisso e engajamento para a implantação deste Mestrado em Educação na UFCG.

A todos os colegas da Turma 2 do Mestrado em Educação da PPGEd/UFCG, pela aprendizagem construída e pelos desafios enfrentados juntos. Em especial a Eliane, Laís, Monique, Milene e Roseli. Agradeço a Deus por tê-las colocado em minha vida nesse momento intenso em que fomos suporte umas das outras. Obrigada pelas orações, pelas palavras de força e encorajamento. Vocês foram fundamentais nessa caminhada.

Ao meu esposo Márcio pela compreensão, companheirismo, renúncias e apoio nesse projeto, pelo amor demonstrado em atitudes e ações.

Aos meus filhos Abner Samuel e Nicolas, por entenderem os momentos de minhas ausências para os estudos e pelas demonstrações de cuidado, atenção e amor.

Aos meus pais e irmãos em especial, a minha irmã/mãe Rosa, que sempre estiveram ao meu lado apoiando e ajudando a cuidar dos meus filhos para que eu pudesse seguir com meus estudos.

À minha amiga Iuziane que tem compartilhado momentos importantes em minha de vida.

Aos meus companheiros de trabalho, especialmente à Secretária de Educação e amiga Jusceléia Monteiro, por lutar, dentro de suas possibilidades, por uma educação de qualidade em nosso município.

Às pessoas que contribuíram diretamente para a realização desta pesquisa, que se prontificaram em conceder as entrevistas, agradeço imensamente. A contribuição de vocês foi de extrema relevância para que eu pudesse alcançar o objetivo deste estudo.

RESUMO

A presente dissertação vincula-se à Linha 1: História, Política e gestão educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande. Trata da institucionalização do princípio de gestão democrática do ensino público na rede municipal de ensino de São Vicente do Seridó/PB. Teve como objetivo analisar de que modo a Secretaria Municipal de Educação de São Vicente do Seridó/PB se organizou, do ponto de vista legal e normativo, no período de 1997 a 2017, para implantar o princípio de gestão democrática. O estudo examinou o objeto da investigação adotando uma perspectiva dialética, considerando aspectos históricos e contraditórios que o constituem no tempo presente. Buscou-se investigar o objeto inserido num todo dinâmico e no contexto político, econômico e social que o constitui e no qual se insere. A investigação foi desenvolvida por meio da revisão bibliográfica, da análise de documentos e da realização de entrevistas semiestruturadas. Os resultados da pesquisa evidenciaram que não existe lei específica que regulamente e institucionalize a gestão democrática na rede de ensino pesquisada e que este princípio não se constituiu como referência para a organização e a gestão da educação municipal em São Vicente do Seridó/PB. Contudo, mesmo não havendo lei específica no município, existem algumas leis que regulamentam princípios relativos à implantação da gestão democrática, o Plano de Cargos e Carreira do Magistério (PCR) (2010), o Plano Municipal de Educação (PME) (2014-2025) e as leis que instituem os conselhos de acompanhamento e controle social do setor da educação. As entrevistas revelaram que, na maioria das vezes, tais leis existem no município apenas como dispositivo formal-legal, cumprindo funções meramente burocrático-legais, mas, não se materializando no cotidiano das instituições e órgãos responsáveis pela educação. Os resultados da pesquisa apontaram que a existência de práticas clientelistas na gestão do município, e de sua educação, constitui em desafio para a implantação de uma gestão democrática nessa rede de ensino, além da conjuntura político-econômica brasileira, a partir de 2016, marcada por retrocessos nas conquistas relativas ao direito à educação, alcançadas na Constituição de 1988, e por ameaças às garantias previstas em um Estado Democrático de Direito.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Educação Municipal. Gestão Democrática da Educação.

ABSTRACT

This dissertation is associated to Line 1: History, Politics and Educational Management of the Post-Graduation Program in Education (*Programa de Pós-Graduação em Educação*) at the Federal University of Campina Grande (*Universidade Federal de Campina Grande*). It is about institutionalizing the principle of democratic management of public education in the municipal education system in the city of São Vicente do Seridó, state of Paraíba. It had the aim of analyzing the way in which the Municipal Education Secretariat of São Vicente do Seridó/PB is organized from a legal and normative point of view, from 1997 to 2017, to implement the principle of democratic management. The study examined the object of investigation adopting a dialectical perspective, considering the historical and contradictory aspects that constitute it currently. We sought to investigate the object inserted in any dynamic and in the political, economic and social context that it is constituted and inserted. The investigation was carried out through bibliographic review, document analysis and semi-structured interviews. The results of the research showed that there is no specific law that institutes and regulates the democratic management in the researched educational system and that this principle did not constitute itself as a reference for the organization and management of municipal education in São Vicente do Seridó/PB. However, even though there is no specific law in the county, there are some laws that regulate principles related to the implementation of the democratic management which are the Teaching Positions and Career Plan (*Plano de Cargos e Carreira do Magistério - PCR*) (2010), the Municipal Education Plan (*Plano Municipal de Educação - PME*) (2014- 2025) and the laws that establish the education sector monitoring and social control councils. The interviews revealed that in most cases such laws exist in the county only as a formal-legal device, fulfilling purely bureaucratic-legal functions, but not materializing in the daily lives of the institutions and bodies responsible for education. The results of the research pointed out that the existence of clientelistic practices in the management of the county and its education constitute as a challenge for the implantation of a democratic management in this particular education system, in addition to the Brazilian political-economic conjuncture, as of 2016, selected for setbacks in the achievements concerning to the right to education achieved in the 1988 Brazilian Constitution and for threats to the guarantees applied in a Democratic State.

KEYWORDS: Democracy. Municipal Education. Democratic Education Management.

LISTA DE ABREVIATURAS DE SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ANDE	Associação Nacional de Educação
ANDES	Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação
CACS	Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundo de Valorização da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
CBE	Conferências Brasileira de Educação
CE	Conselho Escolar
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CPB	Confederação de Professores do Brasil
COMAE	Conselho Municipal de Alimentação Escolar
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONAFEP	Confederação Nacional de Funcionários de Escolas Públicas
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
CONSED	Conselho Nacional de Educação
CUT	Central Única dos Trabalhadores
ED	Eleição de Diretores
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
DME	Dirigente Municipal de Educação
FASUBRA	Federação dos Servidores das Universidades Públicas
FENOE	Federação Nacional de Orientadores Educacionais
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIP	Faculdade Integrada de Patos
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

FUNDEB	Fundo de Valorização da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação Básica
IBGE	Instituto Nacional de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INTERPA	Instituto de Terras e Planejamento Agrícola da Paraíba
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
ONG	Organização Não Governamental
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDS	Partido Democrático Social
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano Municipal de Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PPP	Projeto Político Pedagógico
PROCASE	Projeto de Desenvolvimento Sustentável do Cariri, Seridó e Curimataú
PROFA	Programa de Formação dos Professores
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
QSE	Quota Salário Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SME	Secretaria Municipal de Educação
SINPUC	Sindicato dos Servidores Públicos

SINTRAS	Sindicato dos Trabalhadores Públicos do Município de Seridó
UDN	União Democrática Nacional
UEPB	Universidade Estadual da Paraíba
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIPÊ	Centro Universitário de João Pessoa
UVA	Universidade Vale do Acaraú

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Formação dos professores da rede municipal de educação de São Vicente do Seridó/PB(2019).....	106
---	-----

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Estado da Paraíba, destaque para o município de São Vicente do Seridó/PB.....	73
--	----

LISTA DE ORGANOGRAMAS

Organograma 1: Relações familiares na Prefeitura Municipal de São Vicente do Seridó/PB (1961-2017).....	82
Organograma 2: Secretaria Municipal de Educação (2005)	95
Organograma 3: Secretaria Municipal de Educação (2009).....	97

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Documentos legais e normativos do município de São Vicente do Seridó/PB.....	34
Quadro 2. Relação dos prefeitos e partidos que governaram o município de São Vicente do Seridó no período de 1962- 2016.....	83
Quadro 3. Vínculo familiar e de parentesco dos secretários municipais de educação com o prefeito e com o vice-prefeito no período de 1989-2018.....	88
Quadro 4. Número de professores, supervisores e orientadores educacionais por tempo de atuação na rede municipal de ensino 2019 de São Vicente do Seridó/PB.....	107
Quadro 5. Estrutura da carreira dos profissionais da educação do Município de São Vicente do Seridó - PB (2010).....	107
Quadro 6. Plano de Cargos e Carreira do Magistério (PCCR) (2010): desdobramento em Referências dos cargos da carreira dos profissionais da educação município de São Vicente do Seridó - Lei nº 028/2010.....	108
Quadro 7. Codificação dos sujeitos da pesquisa.....	112
Quadro 8. Definições relativas ao princípio de gestão democrática definidos no PCCR (2010) de São Vicente do Seridó/PB.....	118
Quadro 9. Composição, funcionamento e atribuições dos conselhos do Fundef (1989) e do Fundeb (2007).....	136

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. População total por gênero, rural/urbana de São Vicente do Seridó/PB (1991-2010).....	74
Tabela 2. População residente no município por faixa etária (2000-2010).....	75
Tabela 3. Matrícula da educação infantil da rede municipal de ensino de São Vicente do Seridó/PB (2001-2018).....	99
Tabela 4. Evolução da matrícula do ensino fundamental da rede estadual e municipal de São Vicente do Seridó/PB (1999-2018)	99
Tabela 5. Ideb 4º/5º ano - rede municipal/ rede estadual no município/ Paraíba e Brasil.....	101
Tabela 6. Ideb 6º/9º ano - rede municipal/ rede estadual no município/ Paraíba e Brasil.....	102

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	20
1.1 Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Pesquisa	30
2. DEMOCRATIZAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA E DISPUTAS ENTRE PROJETOS PARA A EDUCAÇÃO NACIONAL: GESTÃO DEMOCRÁTICA E EDUCAÇÃO MUNICIPAL	39
2.1 A transição para a democracia e os projetos de sociedade brasileira em disputa a partir dos anos de 1970.....	39
2.2 A democratização da educação no contexto dos embates educacionais a partir de 1980.....	50
2.3 A democratização e descentralização da política educacional: a educação municipal a partir dos anos de 1988.....	65
3. O MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE DO SERIDÓ/PB: ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO	73
3.1 Caracterização geral do município.....	73
3.2 Origem, emancipação política e controle familiar no município de São Vicente do Seridó/PB.....	79
3.3 Educação municipal de São Vicente do Seridó: organização e gestão.....	91
4. INDICADORES DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO: DILEMAS, IMPASSES E POSSIBILIDADES NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL DE SÃO VICENTE DO SERIDÓ	111
4.1 Análise de conteúdo: técnicas e orientações.....	111
4.2 Perfil dos sujeitos da pesquisa.....	114
4.3 Indicadores da institucionalização da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino do Município de São Vicente de Seridó – PB.....	116
4.3.1 Aprovação de lei específica regulamentando a gestão democrática na educação municipal.....	116
4.3.2 Constituição do Conselho Municipal de Educação de São Vicente do Seridó – PB.....	122
4.3.3 Forma de provimento do cargo de diretor escolar.....	126
4.3.4 Forma de ocupação da função de coordenador pedagógico.....	132

4.3.5	Existência e formas de funcionamento dos conselhos escolares.....	134
4.3.6	Existência e formas de funcionamento dos conselhos do Fundeb e do Pnae.....	136
4.3.7	Existência e formas de participação da comunidade escolar e local na Elaboração do Projeto Político-Pedagógico.....	143
4.3.8	Previsão de formas de autonomia didática, pedagógica e financeira nas escolas.....	145
4.3.9	Previsão de formas coletivas de organização dos pais e dos estudantes.....	148
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	149
	REFERÊNCIAS.....	153
	ANEXOS.....	166
	APÊNDICES.....	168

C794i

Cordeiro, Maria Valquíria de Vasconcelos.

A institucionalização do princípio de gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de São Vicente do Seridó/PB no período de 1997-2017 / Maria Valquíria de Vasconcelos Cordeiro. – Campina Grande, 2020.

174 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2019.

"Orientação: Profa. Dra. Andréia Ferreira da Silva".

Referências.

1. Política Educacional. 2. Educação Municipal - São Vicente do Seridó/PB. 3. Gestão Democrática da Educação. 4. Sistema Municipal de Ensino. 5. Democracia. I. Silva, Andréia Ferreira da. II. Título.

CDU 37.014.5(043)

1 INTRODUÇÃO

Toda pesquisa parte de uma pergunta e de questionamentos que surgem de nossa prática, vivências e experiências. De acordo com Minayo (2001, p. 17), “embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula pensamento e ação, ou seja, nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática”. Nesse sentido, a pesquisa é um processo de produção do conhecimento para a compreensão de uma dada realidade ou parte dela. Na área da educação, segundo Félix (1997), nos deparamos com muitas questões-problemas o que pode fazer com que a escolha do tema possa se constituir como , , uma decisão extremamente difícil para o educador-pesquisador, considerando a extensão dos problemas educacionais enfrentados nas esferas nacional e local que nega a milhares de brasileiros o direito à educação pública de qualidade.

A questão problema que esta pesquisa se propôs a responder está relacionada à gestão democrática instituída como princípio do ensino público no artigo 206 da Constituição Federal de 1988. A inserção do princípio de gestão democrática na Constituição Federal abriu caminhos para debates e novas possibilidades no âmbito da administração dos sistemas educacionais e das escolas públicas. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9. 394, de 20 de dezembro de 1996, reafirma este princípio, definindo orientações gerais para sua materialização nos sistemas de ensino e no processo de constituição e implementação das políticas educacionais (SOARES; CARDOZO, 2018). Tal definição, de acordo com Paz (2015), buscou tornar efetiva a construção de espaços democráticos que promovam a participação ampla e a tomada de decisões coletivas.

Considerando o exposto, a presente pesquisa se propôs a estudar a institucionalização do princípio de gestão democrática no Município de São Vicente do Seridó/PB. Visa compreender de que modo a organização e a gestão da educação, nesse município, buscou se adequar a este princípio constitucional.

As questões norteadoras da pesquisa consistiram em: como a gestão municipal da educação de São Vicente do Seridó/PB se organizou no período de 1997 a 2017 para atender ao princípio da gestão democrática do ensino público disposto na Constituição Federal de 1988 e na LDB (1996)? Que mudanças ocorreram na organização e na gestão educacional, do ponto de vista legal e normativo, para instituir este dispositivo legal na educação municipal?

A partir desses questionamentos, foi traçado como objetivo geral: analisar de que modo a Secretaria Municipal de Educação de São Vicente do Seridó/PB se organizou, do ponto de vista legal e normativo, no período de 1997 a 2017, para implantar o princípio de gestão democrática.

Para alcançar este objetivo foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- analisar os debates em torno da democratização da sociedade brasileira e da gestão da educação pública a partir dos anos de 1980;
- conhecer a organização, a gestão educacional no município estudado as definições e mecanismos de gestão democrática previstos na rede de ensino investigada;
- refletir acerca dos principais desafios para a construção da gestão democrática na rede de ensino municipal pesquisada.

As inquietações que me moveram a estudar os desafios referentes à democratização da gestão na rede de ensino investigada surgiram de minhas vivências como estudante e docente nesta rede de ensino. Durante o Curso de Pedagogia realizado na Universidade Federal de Campina Grande, de 2012 a 2016, comecei a articular os conhecimentos sobre a política educacional brasileira à realidade do Município de São Vicente do Seridó/PB, marcada pela precariedade na infraestrutura e pela ausência de participação. Tal situação fez emergir uma série de questionamentos sobre o processo de democratização da educação no país tendo como lente os autores estudados e a realidade local.

A opção feita pelo estudo da gestão da educação municipal articula as dimensões teóricas e prática de minha prática profissional no Município, onde atuo como profissional da educação básica há mais de dez anos. Iniciei minha trajetória profissional no Município de São Vicente do Seridó/PB, em 2008, como contratada. Desde 2017, sou professora do quadro efetivo nesta rede de ensino. Durante minha trajetória na educação do Município atuei como professora na rede municipal e estadual de ensino e como diretora de escola. Atualmente, trabalho na Secretaria Municipal de Educação como coordenadora pedagógica. Quando iniciei minha atuação na rede de ensino de São Vicente do Seridó/PB, estava cursando Licenciatura Específica em Geografia pela Universidade Vale do Acaraú (UVA). Em 2008, havia uma grande demanda por profissionais do magistério e o Município não dispunha desses profissionais. Assim, foram contratados muitos estudantes de licenciatura para suprir esta necessidade.

O trabalho como diretora escolar, no período de 2010-2011 e 2013-2014, foi um grande desafio, primeiro por minhas limitações na formação e como profissional e segundo pelas relações de poder que se constituíam na escola em decorrência da forma de provimento do cargo, a indicação política. A falta de conhecimento, acerca dos objetivos da educação escolar, das políticas educacionais e das funções do diretor escolar, aliadas às relações hierárquicas e de mando, presentes no município, restringia o trabalho do diretor ao controle do cumprimento do horário pelos funcionários, do uso do material de expediente, pedagógico e de limpeza e ao cumprimento das solicitações e das determinações da Secretaria de Educação.

Foi no exercício desta função de gestora escolar que tive a certeza da minha escolha profissional pela minha empatia com a docência e a necessidade de contribuir, de alguma forma, para mudanças na realidade educacional do município investigado. As limitações encontradas no exercício dessa função me despertaram para a necessidade do aprimoramento de meus estudos, me levando ao Curso de Pedagogia. Tais escolhas foram movidas pela crença de que o conhecimento é uma importante arma na luta por uma educação pública de qualidade socialmente referenciada. Quanto mais conhecimento, maiores são as possibilidades de conquistas no setor educacional. O Curso de Pedagogia despertou questionamentos com relação às dificuldades para a implantação da gestão democrática na rede municipal de ensino de São Vicente do Seridó e no país. Esta situação me motivou a buscar entender melhor a organização e gestão da educação nesse município no Mestrado em Educação da UFCG.

Considerando as definições da Constituição Federal de 1988 e, especificamente, da Lei nº 9.394/1996, no que tange à gestão democrática da educação e as responsabilidades dos municípios no processo de democratização da gestão da educação municipal, o presente estudo tem como foco a institucionalização de mecanismos de gestão democrática da educação no Município de São Vicente do Seridó/PB no período de 1997 a 2017. Tal período se justifica, pois, o ano de 1997, marco inicial da pesquisa, refere-se ao início da vigência da LDB, aprovada em dezembro de 1996. O ano de 2017 corresponde ao período estipulado para o cumprimento da Meta 19 do PME (2015-2025) para a institucionalização da gestão democrática no Município.

Segundo Bedê (1993), ao elevar o município a um novo espaço de poder, a Constituição Federal de 1988 afere a ele poder de decisão. Nesse novo cenário, o município deixa de ser mero executor de decisões tomadas em instâncias superiores. Até

1988, conforme o autor, o ensino municipal era considerado um subsistema atrelado ao sistema estadual, desempenhando um papel suplementar na responsabilidade pelo ensino fundamental público, ficando praticamente excluído das decisões políticas e normativas.

No tocante à organização da educação, a Constituição de 1988 e a LDB (1996) definem as atribuições de cada ente federativo, União, Estados e Municípios, conferindo ao município autonomia para a criação e a gestão do seu próprio sistema de ensino, a organização e a gestão municipal sobre este tema. Gadotti (1993, p. 84) assinala que “criar um sistema, significa poder de tomar decisões e estabelecer políticas educacionais”. Assim, as atribuições dos municípios em matéria de educação foram ampliadas, estando sob sua competência planejar, organizar e gerir seu sistema de ensino, exigindo a criação ou reorganização de uma estrutura administrativa e gerencial na elaboração de normas jurídicas, de âmbito local, para atuar sobre a rede de ensino (BEDÊ, 1993).

Segundo Demo (2003), é no município onde se encontra o maior desafio da educação, é nele que começa o drama de nossa cidadania coletiva. A situação de penúria de grande parte dos municípios brasileiros, para este estudioso, retrata esta penúria, Para o autor, “os municípios não são capazes de se auto sustentar por isso dependem basicamente dos recursos federais para tudo, e são menos capazes de autogestão, porque a população, como regra, não passa de massa de manobra nas mãos dos politiqueiros” (DEMO, 2003, p. 17). As situações apontadas por Demo (2003) revelam fatores centrais para a manutenção da realidade precária da educação em vários municípios, corroborando para a perpetuação de relações de dependência e subordinação e a existência de práticas clientelistas que dificultam a construção de relações mais participativas e coletivas. Nesta perspectiva, de acordo com Mendonça (2000), o patrimonialismo é o solo fértil que impede a germinação das sementes de gestão democrática no país.

Mendonça (2000) compreende o patrimonialismo¹ como uma forma de organização social que tem como base o patrimônio, uma forma tradicional de organização da sociedade, inspirada na economia e no poder domésticos e baseada na

¹ Segundo Muzzo, Silva e Rosário (2013), o patrimonialismo tem suas origens no patriarcalismo medieval, em que o Estado é propriedade do senhor. Na sociedade monarca era comum o mutualismo entre os bens coletivos e o patrimônio privado. Diante da potencialidade decisória do Rei, a prática patrimonialista possuía ampla legitimidade social. Assim, o patrimonialismo pode ser definido como as múltiplas práticas de apropriação do que é público pelo privado Faoro (2001) afirma que o patrimonialismo é uma estrutura político-social que resistiu a todas as transformações fundamentais da sociedade capitalista que se desenvolveu no Estado patriarcal.

autoridade santificada pela tradição. Conforme o autor, na estrutura patrimonial do Estado, o poder político da autoridade é organizado segundo os mesmos princípios do poder doméstico, objetivando a administração patrimonial a satisfação das necessidades pessoais, de ordem privada, da família do chefe da casa. Ao tratar a administração como coisa particular, o senhor seleciona os servidores na base da confiança pessoal, sem delimitação clara de funções. Desse modo, os servidores, atuam por dever e obediência. Sob o patrimonialismo, os direitos e obrigações são alocados de acordo com o prestígio de grupos estamentais (MENDONÇA, 2000).

A estrutura patrimonial do Estado é marca preponderante na América Latina. De acordo com Fernandes (1975), as condições de evolução do capitalismo na América Latina, formas econômicas, socioculturais e políticas, variavelmente pré-capitalistas, interferiram extensa e profundamente na formação e no desenvolvimento de um mercado capitalista especificamente moderno e de um sistema de produção propriamente capitalista. Portanto, não foram nem são poucas as influências que a sociedade e a cultura e especialmente formações políticas patrimonialistas ou patrimonial-burocráticas exerceram e exercem “na produção social da própria existência” pelos homens (FERNANDES, 1975, p. 88).

A construção do Estado brasileiro, conforme Mendonça (2000), foi marcado pela presença de grupos privados, presença facilitada pela maneira como foi ocupada à terra da colônia e como foi organizada a administração do governo. O poder político foi compreendido como instância privada, sendo confusa a relação entre coisa pública - *res publica* - e a coisa privada - *res privata*. A forma de dominação política, no patrimonialismo, segundo o autor, não estabelece divisões nítidas entre as esferas da atividade pública e privada. Essa indistinção também dificultou sobremaneira a instalação de uma ordem legal burocrática no Estado brasileiro (MENDONÇA, 2000).

Nessa direção, Holanda (2014) afirma que as práticas patrimonialistas estão fortemente presentes na construção e na administração do Estado brasileiro, sobrepondo os interesses privados aos interesses públicos desde sua fundação. Nesse sentido, Gandini (2008) faz a seguinte observação:

o patrimonialismo, que ainda persiste entre nós, tem sido identificado, por estudos políticos e históricos, pela utilização de recursos e poderes públicos para fins privados, pela participação política por meio da cooptação, ao invés da representação de interesses, pela personalização do poder e pelo exercício da justiça como prerrogativa daquele que detém o poder, de acordo com indivíduos e situações

concretas, seguindo o modelo doméstico, da casa e do pai de família (p. 207).

Ao longo da história do Brasil, o público tem sido particularizado, tomado como propriedade privada, segundo Holanda (2014), tem predominado as vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Nesses círculos, o círculo da família se expressou com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. A dimensão patrimonial continua, assim, como característica predominante do Estado brasileiro, como uma forma de dominação política adaptada, decorrente de um tipo de transição para a modernidade que se fez comprometida com a convivência entre uma sociedade fraca e um aparelho administrativo forte (HOLANDA, 2014).

Batista (2018) ressalta que as representações históricas do poder político no Brasil estão vinculadas às práticas políticas de cunho patrimonialistas, coronelistas² e clientelistas³, mesmo sob um Estado moderno impessoal e racional legal, que têm reproduzido, no âmbito dos municípios, governos centralizados e autoritários e relações clientelistas de favor e tutela ainda nos dias atuais. Considerando o exposto, é pertinente a discussão sobre os desafios enfrentados pelos estados e municípios para a institucionalização e efetivação de princípios democratizantes da sociedade e, mais especificamente, para construção de um sistema de ensino e uma escola que estejam comprometidos com a formação de uma sociedade democrática. Todavia, corroborando com Aires (2018, p. 57), quando afirma que “uma sociedade não é naturalmente democrática, mas se torna democrática se a lei e os costumes vierem a corrigir a desigualdade dos recursos e sua concentração”.

De acordo com Fernandes (2018, p. 19), “a articulação entre educação e democracia, surge no cenário educacional brasileiro como uma emergência nacional, com vistas às desigualdades sociais que se expressam na escola”. Segundo a autora, esta articulação “condensa para o campo educacional a síntese de projetos societários em

² O coronelismo é definido por Leal (2012) como um compromisso, uma troca de proveitos e favores entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente os senhores de terra. Desse compromisso resultam características secundárias do sistema ‘coronelista’ dentre outros, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais. Em suma, é um sistema hierarquizado de alianças que delega aos coronéis a distribuição de benefícios e malefícios em troca da manipulação da vontade popular, o chamado voto de cabresto (LEAL, 2012).

³ O clientelismo, segundo Batista (2018, p. 8), “é uma prática política presente desde na sociedade brasileira desde os tempos coloniais. Consolida-se pela via da troca de favores entre detentores do poder político e alguns ‘eleitores’ por meio de relações herdadas do Estado patrimonialista cuja maior característica é a não diferenciação entre bem público e bem privado.”

disputa, que colocam em cena as contradições do âmbito da democracia liberal burguesa historicamente construída até então” (FERNANDES, 2018, p. 23). Esta disputa, se expressa na educação, conforme a autora, concretamente, embora não seja determinante e nem definitiva, contudo, associada.

A articulação entre educação e democracia, enquanto mediação entre sociedade, Estado e educação, no caso brasileiro, constitui-se na materialização da disputa em torno de um projeto social mais amplo. Neste cenário, situam-se o projeto de democracia liberal e um projeto de sociedade que “se não antagônico e/ou alternativo ao projeto hegemônico, ao menos com vistas à redução das desigualdades produzidas nessa sociedade, a partir da materialização do direito à educação” (FERNANDES, 2018, p. 36).

A análise do processo de democratização da sociedade brasileira supõe reconhecer os limites da democracia numa sociedade capitalista periférica, como o Brasil. A democracia, segundo Borón (2000), pressupõe uma formação social caracterizada pela igualdade econômica, social e legal e relativamente um alto nível de bem estar material que permita o desenvolvimento pleno das capacidades e inclinações individuais e possibilite a infinita pluralidade de expressões da vida social. Conforme o autor, a democracia não pode florescer em meio à pobreza e destituição generalizada, em uma sociedade marcada por profundas desigualdades na distribuição da propriedade no ingresso na riqueza. Ainda conforme o autor, a democracia requer um tipo de estrutura social que somente com grandes exceções podem ser encontradas em sociedades capitalistas (BORÓN, 2000).

De acordo com Borón (2000), mesmo com todas as afirmações oficiais, ou seja o aparato legal, estas não são igualitárias, são profundamente desiguais e hierárquicas. A democracia política, segundo o autor, não pode prosperar e criar raízes numa sociedade como a capitalista, que é estrutural e incorrigivelmente antidemocrática. No entanto, comparado aos regimes totalitários e ditatoriais, “a democracia, mesmo em sua forma imperfeita como a que existe nos capitalismo democráticos, caracteriza-se por uma dinâmica inclusionista que se contrapõe às tendências segmentadoras e marginalizantes dos mercados” (BORÓN, 2000, p. 173). Isto se dá, segundo Wood (2007, p. 417), porque “o capitalismo criou uma relação inteiramente nova entre o poder político e econômico que torna possível que a dominação de classe se mantenha coexistindo com os direitos políticos universais”. Conforme a autora, “é o capitalismo que tornou possível uma democracia limitada “formal”, antes que ‘ substantiva’ algo

que nunca foi factível antes”.

Contudo, expressa Wood (2007, p. 418), o capitalismo é incompatível com a democracia, se por democracia, entendemos literalmente o poder popular ou o governo do povo; pois que

Não existe um capitalismo governado pelo poder popular no qual o desejo das pessoas seja privilegiado aos dos imperativos do ganho e da acumulação e, no qual, os requisitos da maximização do benefício não ditem as condições mais básicas de vida. O capitalismo é estruturalmente antitético em relação à democracia, em princípio, pela razão histórica mais óbvia: não existiu nunca uma sociedade capitalista na qual não tenha sido atribuído à riqueza um acesso privilegiado ao poder. Capitalismo e democracia são incompatíveis também, e principalmente, porque a existência do capitalismo depende da sujeição aos ditames da acumulação capitalista e às “leis” do mercado das condições de vida mais básicas e dos requisitos de reprodução social mais elementares, e esta é uma condição irreduzível. Isso significa que o capitalismo necessariamente situa cada vez mais esferas da vida cotidiana fora do parâmetro no qual a democracia deve prestar conta de seus atos e assumir responsabilidades.

As democracias nas sociedades capitalistas, segundo Machado (1997), restringe a participação política basicamente à escolha de representantes. O autor enfatiza que não basta que a forma do Estado seja democrática, é preciso que o regime político também seja. Para tanto, é fundamental na visão do autor, que exista um conjunto de condições mínimas às liberdades políticas, para que sejam extensivas a todos os membros da sociedade e não apenas aos da classe exploradora e seus aliados. O autor ressalta, que a classe explorada pode se organizar em partidos, todavia, há limites, às liberdades políticas são formais, mas nem por isso são irreais, pelo contrário, são concretas (MACHADO, 1997).

Lima (2013) assegura que a democracia é a única forma de se conciliar partes, de se chegar à resolução de conflitos. Todavia, conforme o autor, a democracia é por excelência, dialética, não cala o outro, não abafa o problema, não mitiga o diálogo, não pressupõe que a violência, por si, seja resolução de problemas sem abandonar sua essência conflitual (LIMA, 2013). Parte daí a necessidade da gestão democrática, que para Lima (2013) inclui, em si, postulados conflituais, ou seja, a gestão democrática não pode ser reduzida a uma dimensão instituída, ela é sempre instituinte e instituída ao mesmo tempo. Além disso, enquanto campo de possibilidades, a gestão democrática só se configura se articulada a partir do modelo democrático-participativo, o que significa superar a perspectiva meramente representativa que as eleições, os colegiados e as

demais formas de manifestações e organizações “participativas” foram ganhando nas décadas de 1990 e 2000 (LIMA, 2013).

Segundo Lima (2013), a democracia estabelecida na Constituição Federal de 1988, constitui-se como uma construção da classe trabalhadora na sociedade capitalista num processo de luta, de ir e vir como construção coletiva, que só pode ganhar uma dimensão de um projeto social e amplo, se tiver como base mecanismos de transformação. A efetividade da gestão democrática conforme este autor, está pautada nas mobilizações, nas lutas conjuntas, na sociedade organizada. Assim sendo, na escola não pode ser reduzida aos canais legítimos de participação como: o Conselho de Escola (CE), as Eleições de Diretores (ED), e a construção do Projeto Político Pedagógico (PPP). Segundo Souza e Tavares (2016, p. 63),

Buscar a democratização da gestão da educação e da escola pública implica construir disposição, nas pessoas, em aceitar a ideia de que dialogando podem junta, construir alternativas mais sólidas para os problemas comuns a todos. E isto representa que, muitas vezes, o posicionamento de um indivíduo será suplantado pelo de outros, no processo de contraposição de argumentos. Assim, a democracia tem relação com as contradições e disputas decorrentes da diversidade de pensamentos sobre as causas e características dos problemas e as melhores formas de enfrentá-los.

O presente estudo compreende que “a gestão democrática da educação é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira e não apenas uma mudança na forma de gestão” (PERONI; FLORES 2014, p. 187). Deve implicar, necessariamente, segundo Paro (2001), na participação da comunidade, não somente na execução, mas na partilha do poder, e no processo de tomada de decisões.

Dessa forma, entendemos, tendo como referência Bordignon e Gracindo (2009), que a gestão democrática da educação requer mais do que mudanças nas estruturas organizacionais, requer, sobretudo, mudanças de paradigmas que fundamentam a construção de uma proposta educacional e o desenvolvimento de uma gestão diferente da que hoje é vivenciada. Em que o poder não se situa em níveis hierárquicos, mas nas diferentes esferas de responsabilidades, garantindo relações interpessoais entre sujeitos iguais e ao mesmo tempo diferentes. Esta nova forma de administrar constitui-se num fazer coletivo, permanentemente em processo. Processo este, que é mudança contínua e continuada.

Paro (2007) assinala. que a democracia caracteriza-se dentre outras, pela participação ativa dos cidadãos na vida pública, considerados, não apenas como titulares de direito, mas também, como criadores de novos direitos. Na definição de Cury (2007),

a gestão democrática é uma forma dialógica, participativa com que a comunidade educacional se capacita para termos um projeto pedagógico de qualidade que seja capaz de formar cidadãos ativos participante da sociedade. Nesse ponto, convém ressaltar, de acordo com Paro (2001), para quem a participação, assim como a gestão democrática é um processo em constante construção que envolve desconstrução, rupturas, descontinuidade e continuidades na busca incessante pela transformação social.

A democratização dos sistemas, redes de ensino e escolas públicas implica na constituição de espaços amplos de participação, de descentralização e da busca pelo efetivo exercício da cidadania (PAZ, 2015). Segundo Dourado (2006), a gestão democrática suscita num processo a ser construído coletivamente, considerando a realidade de cada sistema ou rede de ensino distrital, municipal, estadual ou federal, de cada escola e dos que nela trabalham, estudam, compartilham ações, atividades e momentos culturais e políticos.

De acordo com Paz (2015), a construção de mecanismos de participação se mostra crucial nesse processo de constituição da gestão democrática e de vivências da autonomia, tais como: a definição de processos de escolha de diretor escolar, a existência e funcionamento de instâncias colegiadas em todos os níveis da educação e o fortalecimento da presença de pais, alunos, funcionários e comunidade local, a definição local do tipo de proposta pedagógica da escola que atenda às necessidades locais e a definição de textos legais e normativos que expressem os anseios dos que vivenciam a realidade local (PAZ, 2015).

Diante do exposto Paz (2015) observa que o processo de democratização da gestão da educação não pode ser tratado isolado do conjunto de questões que perpassam as práticas em torno da educação básica em seus níveis e modalidades, além dos condicionantes sociais que abrangem os sujeitos sociais envolvidos. Conforme o autor, muitos têm sido os desafios para a construção e implementação da gestão democrática, dentre os quais: a mudança de posição dos níveis hierárquicos, podem significar o enfrentamento de problemas que são gerados pela resistência de muitos agentes que atuam no âmbito educacional; a falta de definição de claros instrumentos de gestão que democratizam a participação e as tomadas de decisão no sistema de ensino e particularmente na escola; a falta de preparo dos agentes em nível local; a falta de estrutura e condições de trabalho e acesso a informações que atingem muitas secretarias de educação e escolas; a postura de muitos dirigentes locais que ao centralizar as decisões prestam um desserviço para a democratização da gestão em nível local, dentre

outros (PAZ, 2015).

A investigação parte do pressuposto que a realidade educacional de São Vicente do Seridó-PB, não se constitui uma realidade particular do Estado da Paraíba, nem do Brasil, mas é parte “de um complexo de relações econômicas, políticas e administrativas, que só aparentemente produz uma dicotomia entre poderes locais e o poder central” (FÉLIX, 1997, p. 07). Entendemos que a democratização da sociedade e da educação, em conformidade com o que afirma Bedê (1993), não é dada, não é uma ação pronta e acabada, mas é essencialmente um processo histórico.

1.1 Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Pesquisa

O trabalho analisa o objeto a partir de uma análise histórico-crítico dos processos de democratização da sociedade e da educação brasileira desde os anos finais da ditadura civil militar (1964-1985) e da aprovação da Constituição Federal de 1988. Examina os embates políticos, dos anos 1990 e décadas iniciais do século XXI, marcados pelo fortalecimento da ideologia neoliberal no país e pelo processo da Reforma do Estado. Neste contexto, emergiram contradições e conflitos que permearam a implantação dos princípios de democratização do acesso e da gestão do ensino público estabelecidos na Carta Magna de 1988, nas redes e sistemas de ensino municipais, e, mais especificamente, na realidade educacional do Município de São Vicente do Seridó/PB.

Esta análise buscou alcançar a historicidade do objeto, situando-o nos processos de transformação da sociedade brasileira e do capitalismo no contexto internacional.

Entendemos que, a realidade local integra uma realidade maior, e mais complexa, que mesmo guardando suas especificidades, reflete em sua estrutura e organização características dessa realidade mais ampla e mais complexa. Desse modo, para compreender a dinâmica local, é preciso compreender a realidade em que esta se encontra inserida como parte de “uma totalidade articulada, construída e em construção” (GAMBOA, 2007, p. 35). Este estudo busca apreender o Município em suas singularidades, mas considerando os condicionantes políticos, sociais e econômicos que o determinam como parte de uma estrutura social mais ampla.

Na compreensão da educação pública como parte de uma totalidade histórica, marcada pelas contradições que constituem a sociedade capitalista e por sua historicidade, a escola assume, de acordo com Oliveira (2003), funções específicas como espaço de socialização e, conseqüentemente, de regulação social. Nesse contexto, entendemos que a educação escolar, em seu sentido mais amplo, está em permanente

tensão. Sendo a escola, um espaço privilegiado de regulação do Estado, encontra-se diante do eterno conflito entre sua identidade como espaço de política pública e condição geral de produção e reprodução das relações sociais capitalistas.

O estudo busca discutir o objeto da investigação na perspectiva da dialética, considerando aspectos históricos e contraditórios que o constituem no tempo presente. Buscou-se investigar o objeto inserido num todo dinâmico e no contexto político, econômico e social em que se apresenta. A dialética, de acordo com Zago (2013, p. 115), se propõe a compreender a coisa em si, construindo uma compreensão da realidade que considere a totalidade como dinâmica e em constante construção social. Ainda conforme o autor, a dialética “pressupõe uma visão totalizante do real”, por meio da qual tenta-se perceber os diferentes elementos sociais integrados a uma mesma totalidade e que se determinam reciprocamente.

A escola pública, segundo Oliveira (2003), cumpre um importante papel de agência estatal e não raras vezes, é a única representação de poder público em determinados espaços geográficos. Conceber a educação como política pública no capitalismo, implica necessariamente, para Oliveira (2003), compreender a gestão dessa sociedade por um Estado que possui relativa autonomia e no reconhecimento de que há nessa sociedade espaços hegemônicos do capital e, por vez, a possibilidade de contra hegemonia e, assim, a educação se configura como espaço em constante disputa.

De acordo com Saviani (2010), o desenvolvimento da educação e, especificamente, da escola pública, entra em contradição com as exigências inerentes à sociedade capitalista, visto que, ao mesmo tempo em que exige a universalização da forma escolar de educação, não pode realizá-lo plenamente porque isso implicaria a sua própria superação. O acesso de todos, em igualdade de condições, à organização das escolas públicas com o mesmo padrão de qualidade, segundo o autor, viabiliza a apropriação do saber por parte dos trabalhadores. Mas, a sociedade capitalista se funda exatamente na apropriação privada dos meios de produção.

Assim, o saber, como força produtiva independente do trabalho se define como propriedade privada do capitalismo. O trabalhador, não sendo proprietário de meios de produção, mas apenas de sua força de trabalho não pode, se apropriar do saber. Portanto, a escola pública, concebida como instituição de instrução popular destinada, portanto, a garantir a todos o acesso ao saber, entra em contradição com a sociedade capitalista (SAVIANI, 2010).

A pesquisa foi desenvolvida por meio de uma revisão bibliográfica do tema, em

exame da análise de documentos federais e do município em estudo e entrevistas. A caracterização geral e educacional de São Vicente do Seridó/PB, foi realizada a partir de dados estatísticos disponibilizados pelo IBGE, INEP e a própria Secretaria Municipal de Educação, além das Secretarias Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Administração, a Prefeitura Municipal e a Câmara dos Vereadores de São Vicente do Seridó/PB.

A revisão bibliográfica consiste, segundo Garcia (2016, p.192), em “uma parte muito importante de toda e qualquer pesquisa, pois é a fundamentação teórica, o estado da arte do assunto que está sendo pesquisado. Toda pesquisa, qualquer que seja seu delineamento ou classificação em termos metodológicos, deverá ter a revisão bibliográfica”. De acordo com Moresi (2003, p. 10), a revisão é feita por meio de um “estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”.

A consulta à produção acadêmica consistiu em um importante auxílio na realização da investigação, possibilitando o delineamento dos aspectos de maior relevância da pesquisa e o aprofundamento do estudo da temática e contribuindo para a análise dos dados produzidos. O processo de revisão bibliográfica fez-se necessário durante todo o processo de investigação, como suporte que proporcionou elementos para melhor compreensão do fenômeno estudado, mas, também, contribuindo para esclarecer questões que surgindo ao longo do trabalho.

O estudo teve como base a análise de várias pesquisas realizadas em programas de pós-graduação *stricto sensu*, dissertações e teses, e artigos acadêmicos relacionados à gestão democrática do ensino e a educação municipal publicados em periódicos científicos, sobretudo na área da educação. A democratização da sociedade brasileira foi analisada neste trabalho a luz dos estudos, entre outros, de Fernandes (1980), Borón (2000), Coutinho (1992, 2006), Germano (2011), Fernandes (2018). A discussão da gestão democrática do ensino público está fundamentada teoricamente nos estudos, entre outros, dos seguintes autores: Azevedo (2002, 2009), Azevedo; Marques; Aguiar, (2016), Saviani (2010, 2013), Lima (2013), Dourado (2006, 2007). A base teórica para o estudo da educação municipal, foram os seguintes autores: Bordignon (1993, 2009), Bedê (1993), Romão (1993), Souza e Farias (2003), Batista (2018), entre outros.

Os procedimentos metodológicos adotados na realização da pesquisa foram: a análise documental e a entrevista semiestruturada. A análise de documentos foi adotada, pois os documentos se constituem em, segundo Lüdke e André (1986, p. 39), “fonte

poderosa em que podem ser retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador. Não é apenas uma fonte de informações contextualizadas, mas surge num determinado contexto e fornecem informações sobre este mesmo contexto”.

Na realização da análise documental, de acordo com Shiroma, Campos e Garcia (2005), é preciso ter um olhar investigativo muito atento sobre os textos oficiais, legislação, relatórios, portarias, planos, não só para ler o que dizem, mas também para captar o que não dizem. Os documentos devem ser analisados como unidade de análise que nos permite ter acesso ao discurso, para compreender a política, portanto, como um objeto passivo de interpretação (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005). Nessa perspectiva, os documentos são

produtos e produtores de orientações políticas. Os sentidos não são dados nos documentos, são produzidos; estão aquém e além das palavras que os compõem. Por isso, focamos não apenas um documento isoladamente, mas suas versões preliminares, textos complementares, assim como o contexto de influência e da produção dos textos, articulando níveis macro e micro de análise. Nessa perspectiva, um documento não é restrito a uma única e harmoniosa leitura. Pelo contrário, é aberto a re-leituras, não um objeto para consumo passivo, mas um objeto a ser trabalhado pelo pesquisador para produzir sentido (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 427).

Evangelista (2008) enfatiza que trabalhar com os documentos de política educacional supõe considerá-los resultado de práticas sociais e expressão da consciência humana possível em um dado momento histórico. Para a autora, os documentos, expressam determinações históricas que estão no cerne do *corpus* documental. Expressam e resultam de uma combinação de intencionalidades, valores e discursos, pois, são constituídos pelos constituintes do momento histórico. Mas, ressalta que nele, não está à fonte em si, portanto carece de uma reflexão de largo espectro, ou seja, uma decomposição da fonte, uma separação entre a essência e a aparência, para que a sua vida apareça e seja possível conhecer as determinações e os interesses na realidade que o produziu, mas que não se apresentam nele. Desse modo, segundo a autora, é preciso, demandar esforços para apreender o que está dito e o que não está, é preciso ler as entrelinhas, buscando o que está oculto e por que está. No dizer da autora, é necessário “fazer sangrar a fonte” (EVANGELISTA, 2008).

Os documentos estudados na investigação consistiram em textos legais federais e do município de São Vicente do Seridó. No nível federal, os documentos centrais para

a pesquisa foram: a Constituição Federal de 1988, a Lei nº. 9394/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, a Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014 que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014 a 2024 entre outras.

No âmbito municipal, foi realizado um amplo levantamento na Câmara dos Vereadores, na Prefeitura Municipal e na Secretaria Municipal de Educação de documentos legislativos e normativos relativos à educação. Os documentos analisados estão indicados no quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Documentos legais e normativos relativos a educação no município de São Vicente do Seridó/PB⁴.

ANO	TIPO DE DOCUMENTO	EMENDA
1980	1. Lei n° 11/80 de 25 de junho de 1980	Institui o Serviço Municipal de Educação e dá Outras providências.
1989	2. Lei Orgânica	Lei Orgânica do Município de São Vicente do Seridó/PB.
1998	3. Lei nº 049.33 de fevereiro de 1998	Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).
2005	4. Lei nº 002 de 03 de fevereiro de 2005	Dispõe sobre a nova Estrutura Organizacional Básica do Poder Executivo, revoga leis, extingue e cria cargos, e dá outras providências.
	5. Lei nº004, de 03 de fevereiro de 2005	Dispõe sobre o Plano de carreira e Remuneração para o Magistério Público Municipal
	6. Lei nº 006 de 03 de fevereiro de 2005	Dispõe sobre o Conselho Municipal de Alimentação Escolar- COMAE, e adota outras providências.
	7. Lei nº 013, de 17 de março de 2005.	Dispõe sobre: criação do Conselho Municipal de Educação e define suas atribuições, sua composição e funcionamento e da outras providencias.
2007	8. Lei nº 040 de fevereiro de 2007.	Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-(FUNDEB) ⁵ e adota outras providências.
2009	9. Lei n. 001, de 30 de março de 2009.	Dispõe sobre a nova estrutura organizacional básica do poder executivo e dá outras providências de São Vicente do Seridó/PB,
	10. PAR 31/08/2009	Plano de Ações Articuladas-PAR.

⁴ Entre os anos de 2005 a 2017, exceto o ano de 2012, foram aprovadas leis de reajuste salarial dos profissionais do magistério, atendendo, a partir de 2008, a Lei nº. 11.738, de julho de 2008, que instituiu o piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério público da educação básica.

⁵ Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) são responsáveis pelo acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos fundos junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Estes conselhos foram criados por legislação específica, composto por representantes do poder executivos e da comunidade escolar da educação básica pública. Quando houver, Conselho Municipal de Educação, um representante e, também, um representante do Conselho Tutelar. Todos os representantes a que se refere à lei, serão indicados por seus pares, exceto o representante da Secretaria Municipal de Educação (BRASIL, 2007).

2010	11. Lei nº 028/2010, de 02 de julho de 2010.	Dispõe sobre o novo Plano de Carreira e Remuneração do magistério Público do Município de São Vicente do Seridó e dá outras providências.
2015	12. Lei nº 090 de 22 de junho de 2015.	Aprova o Plano Municipal de Educação-PME e adota outras providências.

Fonte: Câmara Municipal dos Vereadores São Vicente do Seridó/PB (2018).

Buscando conhecer parte da realidade demográfica, social, econômica e educacional do município foram consultados os seguintes sites: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDCF), o Instituto Nacional de Pesquisa em Educação Anísio Teixeira (INEP) entre outros.

Para ampliar as informações levantadas nos documentos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas. Segundo Lüudke e André (1986), nesse tipo de entrevista é possível ter esquemas mais livres, menos estruturados e desenrola-se a partir de um esquema básico, flexível, permitindo ao entrevistador fazer as necessárias correções, esclarecimentos e adaptações. A entrevista de acordo com Cruz Neto (1994, p.57), “[...] é um meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, enquanto sujeito-objeto da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada”. “Permite correções, esclarecimentos e adaptações que tornam sobremaneira eficaz na obtenção das informações desejadas” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 34).

A entrevista foi utilizada como meio de coletar informações que não estavam contidas nos documentos analisados e conhecer o contexto em que foram aprovados. Foram entrevistados sujeitos que vivenciaram a realidade focalizada na pesquisa. Na definição dos sujeitos do estudo foram considerados os seguintes critérios: tempo de atuação, função assumida e ter atuado no período compreendido entre 1997-2017 na rede municipal de ensino de São Vicente do Seridó/PB.

Foram realizadas 10 entrevistas com os seguintes sujeitos: cinco ex-Secretários Municipais de Educação, uma dessas entrevistas foi conjunta com o ex-secretário de administração⁶, três ex-diretores escolares e um ex-presidente do Conselho de Acompanhamento Controle Social do Fundeb (CACCS-Fundeb) e um ex-presidente do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (COMAE). No trabalho os entrevistados foram denominados, pelas letras iniciais dos cargos que ocuparam e enumerados, no caso

⁶ O ex-secretário de Administração é esposo de uma das Secretárias entrevistadas e participou da gestão da educação no período em que ela assumiu a pasta.

dos ex- secretários e ex-diretores, seguindo a ordem da realização das entrevistas da seguinte forma: Ex-SME 1, Ex-SME 2, Ex-SME 3, Ex-SME 4 e Ex-SME 5, os três ex-diretores escolares foram denominadas Ex-DE 1, Ex-DE 2 e Ex-DE 3 e os ex-conselheiros Ex-P. Cacs-Fundeb e Ex- P. Comae.

No ato da realização das entrevistas, todos os sujeitos foram devidamente informados dos objetivos e dos riscos da pesquisa, também foram informados dos cuidados da pesquisadora com as informações concedidas. A pesquisadora colocou-se a disposição para os esclarecimentos necessários. É importante salientar que foram tomados os cuidados éticos respeitando os entrevistados no que tange a sua disponibilidade de tempo, local e anonimato, bem como, sua cultura e seus valores (LUDKE; ANDRÉ, 1986).

Todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE) demonstrando consentimento em participar da pesquisa e a publicação dos resultados. É importante destacar que o projeto da pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa do Hospital Universitário Alcides Carneiro, CEP/HUAC por envolver seres humanos. Foi aprovado pelo Parecer nº 3.155.533/ 2019.

As entrevistas foram realizadas nas residências dos sujeitos de dezembro de 2018 a janeiro de 2019, com a autorização prévia para a gravação dos depoimentos. Posteriormente, transcritas e organizadas em um relatório contendo as contribuições dos 10 entrevistados de acordo com a ordem das questões.

Para o exame das entrevistas foi utilizada a análise de conteúdo, de acordo com as contribuições de Bardin (1977). Segundo a autora, a análise de conteúdo consiste em

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

A análise de conteúdo, conforme a autora, pauta-se na descrição, categorização e interpretação das mensagens analisadas. Na pesquisa, a categorização foi organizada a partir da definição no roteiro das entrevistas dos seguintes indicadores: 1. constituição do Conselho Municipal de Educação; 2. forma de provimento do cargo de diretor escolar; 3. forma de ocupação da função de coordenador pedagógico; 4. funcionamento dos conselhos escolares; 5. funcionamento dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e do Pnae; 6. participação da comunidade escolar e local na elaboração

do projeto político pedagógico; 7. autonomia didática, pedagógica e financeira nas escolas e 8. formas coletivas de organização dos pais e dos estudantes. Buscou-se investigar se estes indicadores foram definidos e como estão estabelecidos nos marcos legais do município.

O presente estudo visa contribuir para a ampliação da discussão sobre os desafios que se apresentam para a constituição da gestão democrática num país que tem suas raízes históricas marcadas pelo patrimonialismo.

O presente trabalho está organizado da seguinte forma, o primeiro capítulo, a introdução, apresenta o objeto de estudo e o percurso teórico e metodológico da pesquisa. O capítulo intitulado dois, “A democratização da sociedade brasileira e as disputas entre projetos para a educação nacional: gestão democrática e educação municipal”, analisa o processo de transição democrática da sociedade brasileira a partir de meados dos anos 1970 até os anos finais de 1980 e as disputas de projetos em torno da educação pública. Discute as transformações sociais, políticas e econômicas a partir dos anos de 1990 até os anos de 2017, marcado pela reforma do Estado, a redefinição dos modelos de gestão da educação, a partir das orientações dos organismos multilaterais e da hegemonia da ideologia neoliberal e a democratização da gestão do ensino público nas redes e sistemas de ensino municipais.

O terceiro capítulo, “O município de São Vicente do Seridó/PB: caracterização geral e organização e gestão da educação”, faz uma exposição do processo de constituição do município de São Vicente do Seridó/PB, discute sua organização política e as relações político-familiar, engendradas no poder local. Expõe uma breve caracterização demográfica e socioeconômica e apresenta e discute a organização e gestão da educação no município.

O quarto, e último capítulo, “Indicadores de democratização da gestão: dilemas, impasses e possibilidades na educação municipal de São Vicente do Seridó/PB”, analisa como o município de São Vicente do Seridó se organizou, no período de 1997-2017, para responder ao princípio de gestão democrática, disposto na Constituição Federal de 1988 e reafirmado na LDB (1996). O capítulo, fundamentado na análise das entrevistas com os sujeitos envolvidos, dos documentos e da revisão bibliográfica a respeito da gestão educacional no período investigado, identifica os princípios e indicadores de gestão democrática presentes nos marcos legais e normativos que norteiam educação municipal. No fechamento do trabalho, foram tecidas as considerações finais contendo reflexões sobre os desafios para a garantia do direito à educação pública no país e

implantação da gestão democrática na conjuntura política a partir do . impedimento da presidente Dilma Rousseff , no ano de 2016.

2 DEMOCRATIZAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA E DISPUTAS ENTRE PROJETOS PARA A EDUCAÇÃO NACIONAL: GESTÃO DEMOCRÁTICA E EDUCAÇÃO MUNICIPAL

O presente capítulo analisa o processo de transição democrática da sociedade brasileira a partir de meados do ano 1970 até o final de 1980 e as disputas de projetos em torno da educação pública nos anos finais da década 1980. Em seguida, discute as transformações sociais, políticas e econômicas a partir do ano de 1990 até o ano de 2017, marcado pela reforma do Estado, pela redefinição dos modelos de gestão da educação, a partir das orientações dos organismos multilaterais e da hegemonia da ideologia neoliberal. Por fim, a democratização da gestão do ensino público nas redes e nos sistemas de ensino municipais.

2.1 A transição para a democracia e os projetos de sociedade brasileira em disputa a partir dos anos de 1970

A transição que se operou no Brasil se iniciou com a distensão lenta, gradual e segura formulada em 1974 no governo militar. Prosseguiu com a abertura democrática a partir de 1979 e depois na República em 1985, fez-se segundo a conciliação pelo alto, visando a garantir a continuidade da ordem socioeconômica. No início dos anos 1960, o país enfrentava uma grave crise econômica e política. Ao explicar esse contexto, Germano (2011) afirma que o Estado populista não mais correspondia às necessidades das novas exigências do capital. Intensificaram-se as manifestações populares em favor de reformas na estrutura da sociedade brasileira, acentuando os conflitos entre capital e trabalho, o que resultou no agravamento da crise na política do Estado. O desfecho desse cenário culminou com o Golpe Militar de 1964, que teve influência de fatores internos e externos.

No nível interno, o acirramento das lutas de classes, uma vez que a sociedade civil se tornou mais ativa, resultou de processo de ampliação da participação política e da organização dos trabalhadores urbanos e rurais, além da organização de outros setores da sociedade que participaram ativamente das mobilizações em favor das Reformas de Base⁷. No nível externo, a Revolução Socialista de Cuba, que fascinou os oprimidos de

⁷ De acordo com Germano (2011, p. 50), “tudo isso repercutia no campo da educação e da cultura. Campanhas e movimentos de educação e cultura popular despontavam em todos os pontos do país, notadamente no Nordeste, com propostas de conscientização política e social do povo. A matrícula no ensino fundamental aumentou no período de 1960-1964. Enquanto uma parcela de estudantes da UNE (União Nacional dos Estudantes) engajou-se na luta, pela organização da cultura com vistas a uma transformação estrutural da sociedade brasileira, greves, mobilizações, assembleias, crescimento das

vários países, afetou o poder e o prestígio dos Estados Unidos que desencadearam uma ofensiva anticomunista na América Latina para evitar que outros países dessa região fossem afetados (GERMANO, 2011). Nesse contexto, Fernandes (1980, p. 46) aponta dois processos, entrecruzados:

Um, de readaptação das estruturas econômicas, sociais e políticas à dominação da minoria e à consolidação de um Estado burguês de democracia restrita; outro, de constituição de certas condições institucionais para a absorção de uma massa crescente da população nos papéis políticos do cidadão, o que exigia a transformação do Estado e o aparecimento de um estágio transitório de democracia de participação ampliada.

O antagonismo desses dois processos, segundo Fernandes (1980), refletia interesses sociais conflitantes. O primeiro processo respondia aos interesses dos extratos das classes dominantes, das classes aptas a simular uma abertura para baixo, dessa maneira, ampliando a margem dentro da qual o ritualismo representativo e eleitoral deveria impregnar o fluxo político. Em contraposição, o segundo processo atendia às necessidades das classes trabalhadoras, em especial, nos grandes centros urbano-industriais, com a finalidade de “extinguir os últimos resíduos políticos da República Velha e do Estado Novo, e de gerar uma nova articulação interclassista de viabilidade e de dinamização da democracia de participação ampliada” (FERNANDES, 1980, p. 46-47). Com a vitória, em 1964, do Regime Militar, houve o desmantelamento de todas as possibilidades de consolidação da democracia de participação ampliada (FERNANDES, 1980), constituindo, segundo Germano (2011), “numa restauração da dominação burguesa, confirmando-se aquilo que tem sido uma constante na nossa história política: continuidade, restaurações, intervenções cesaristas, transformismos, exclusão das massas populares, autoritarismo” (p. 53).

A partir de 1964, de acordo com Germano (2011), o Estado brasileiro apresenta, como características, elevado grau de autoritarismo e de violência, mas, contraditoriamente, preserva uma aparência democrático-representativa, visto que o Congresso continuou aberto, mesmo que sem força política, e o Judiciário, que também continuou funcionando, todavia, como extensões do Executivo. O autoritarismo mostrou-se na tentativa de controlar e de sufocar amplos setores da sociedade civil, com a intervenção em sindicatos, reprimindo e fechando instituições representativas de trabalhadores e de estudantes, extinguindo partidos políticos, além da exclusão do setor

organizações sindicais, surgimento das Ligas Camponesas e dos Sindicatos Rurais faziam parte do contexto político da época”.

popular e dos seus aliados da arena política . De acordo com Coutinho (1992), o Regime Militar, sobretudo depois do Ato Institucional-5⁸, procurou dizimar os organismos da sociedade civil e fortalecer o Estado, com seus aparelhos repressivos e os organismos tecnocráticos de intervenção na economia, desequilibrando, assim, a relação entre Estado e sociedade civil.

Contudo, mesmo sendo duramente reprimida, a sociedade civil, segundo Coutinho (1992), sempre conservou uma margem de autonomia real na Ditadura Militar. Para o autor, “mais que isso: cresceu e se diversificou a partir de meados dos anos 1970, quando um forte carecimento de auto-organização envolveu os operários, os camponeses, as mulheres, os jovens, as camadas médias, os intelectuais e, até mesmo, setores da burguesia” (COUTINHO, 1992, p. 132), que passaram a lutar pela redemocratização do país. A transição da ditadura de 1964 para a democracia no Brasil se iniciou a partir do ano de 1974, no governo Geisel (1974-1979), com o projeto de distensão “lenta, gradual e segura” da abertura democrática⁹. Segundo Kinzo (2001), esse governo buscou definir tanto o ritmo como o seu escopo da abertura. Coutinho (1993), assentando-se no suposto básico das revoluções passivas¹⁰, afirma que a transição esteve sob o controle dos militares, mas, também, foi influenciada pelas demandas sociais. Isso gerou uma transição pactuada, resultado da combinação das pressões populares de “baixo para cima” e de operações transformistas “pelo alto”, ou seja, da conciliação de classes. No tocante aos avanços e às limitações deste processo, Kinzo (2001, p. 09) ressalta que

como de resto tem ocorrido em outros momentos de nossa história, a democratização que se iniciou com a restauração do governo civil não foi produto de uma ruptura com a antiga ordem. Isto implica que a reconstrução do sistema político deu-se através de acomodações e do entrelaçamento de práticas e estruturas novas e antigas, combinação esta que estruturou as opções e estratégias seguidas pelos principais atores do processo político. Salientar este ponto não significa

⁸ O Ato Institucional nº 5 (AI-5) foi baixado no dia 13 de dezembro de 1968, assinado pelo Presidente da República general Costa e Silva e por todos os seus ministros. Com O AI-5, o Estado de Segurança Nacional assumiu sua forma mais acabada. O Estado estava circunscrito ao Poder Executivo que incorporava o poder de legislar- em todas as matérias- e de impedir o funcionamento do Judiciário. O AI-5 outorgava todo o poder ao Presidente da República (GERMANO, 2011).

⁹ O primeiro fator, para a transição democrática, de acordo com Kinzo (2001), foram as eleições que, a partir de 1974, ocorreram em condições mais livres que resultou no surpreendente desempenho eleitoral do partido de oposição ao regime, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que se transformou em um efetivo instrumento de oposição democrática, não apenas na arena eleitoral, mas também no processo político mais amplo.

¹⁰ A revolução passiva, de acordo com Coutinho (1992), implica sempre na presença de dois movimentos: o da restauração (na medida em que é uma reação à possibilidade de uma transformação efetiva e radical “de baixo para cima”) e o da renovação (na medida em que muitas demandas populares são assimiladas e postas em prática pelas velhas camadas dominantes).

desconsiderar os avanços democráticos conquistados, os quais são, em grande medida, o produto da dinâmica política introduzida pelo próprio processo de democratização.

Dessa maneira, a Nova República, mesmo com a pressão das camadas populares, não nasceu pela via de uma revolução das massas, mas, segundo Rodrigues (2003, p. 70), é “resultante de um pacto entre as classes dominantes, do qual são excluídas as classes subalternas e as forças populares”, visando garantir a continuidade da ordem socioeconômica em vigor. Fernandes (1980, p. 2) observa que esse processo de transição se repete na história da sociedade brasileira,

todas as vezes que as elites dos estamentos ou das classes dominantes se viram postas diante da história viva com a necessidade de escolher, de imaginar e de criar, elas se retiraram, isolaram o povo da história e confundiram seus interesses particulares com os interesses da Nação [...] negando espaços históricos, social e político às pressões radicais de baixo para cima, ou seja, da classe trabalhadora e seus representantes. Esmagando os movimentos alternativos e bloqueando até o inconformismo que nascia inframuros, o que resulta no fato espantoso de nunca termos tido expressões autênticas do célebre radicalismo burguês.

Em um espaço político fechado, o que se instalou no Brasil, segundo Fernandes (1980), foi uma democracia restrita que atende aos interesses das elites com algumas concessões à classe trabalhadora. Nessa estrutura de poder, a democracia foi um processo instalado de cima para baixo, por dentro da ordem. Todavia, mesmo com todos os seus limites, não se pode negar que o processo de transição democrática logrou o florescimento e a intensificação dos movimentos sociais organizados pela sociedade civil. Conforme Rodrigues (2003), a partir de meados de 1970 e durante os anos 1980, a organização ou reorganização de entidades representativas, dos mais diversos grupos sociais, marcaram o surgimento ou o ressurgimento de novos sujeitos políticos coletivos, que, segundo a autora, expressa a (re)organização da sociedade civil. Esses novos sujeitos políticos instauraram um claro enfrentamento com o regime ditatorial, em defesa de uma democratização substantiva, calcada na igualdade econômico-social e na participação política das massas populares.

Após 20 anos de ditadura, Coutinho (2006) afirma que o Brasil havia se tornado uma sociedade gramscianamente “ocidental”, ou seja, entre Estado e sociedade civil havia uma relação mais justa. Na sociedade ocidental, o Estado é forte, pode até ser mais forte, porém, nela também, se tem uma sociedade civil forte e articulada, que equilibra e controla a ação do Estado *stricto sensu*. No final dos anos 1970, de acordo com o autor, apresenta-se uma justa relação entre Estado e sociedade civil, por meio da correlação de

forças que se dava no campo ideológico e social, por um novo projeto de sociedade que foi sendo desenhado, não pela transformação, mas pela conciliação. No entanto, o autor chama atenção para o fato de que, “graças a algumas características “prussianas” ou “pelo alto” de que se revestiu a transição, predominaram elementos do velho modelo de Estado semi-oriental, como o clientelismo, o populismo, a tutela militar etc” (COUTINHO, 2006, p. 190). O problema que efetivamente define a conjuntura ao final da ditadura é o modo como irá se organizar a relação entre Estado e sociedade civil no Brasil a partir de então.

Diante dessa realidade, a transição democrática, segundo Saviani (2013), trouxe marcas da ambiguidade que se expressam tanto em termos linguísticos, quanto em termos sociológicos. Do ponto de vista linguístico, Saviani (2013) afirma que transição democrática pode significar “transição para a democracia”, mas também, “transição que é feita democraticamente”, o que não especifica um ponto de partida, nem um ponto de chegada. A reestruturação ou democratização da sociedade foi anseio tanto das massas, quanto das elites que, em algum momento, fundiram seus objetivos, aparentemente iguais, todavia, distintos em sua essência. Do ponto de vista sociológico, conforme o autor, decorre da diversidade dos grupos sociais que impunham essa mesma bandeira: a “transição democrática”. A conciliação pelo alto, reduzindo-a a um mecanismo de preservação numa forma que incorpora o consentimento dos dominados, dos próprios privilégios, mantendo o estado autoritário em sua essência, ou seja, uma mudança para a permanência. Os grupos dominados, representados pelo proletariado, viram a transição democrática como processo de liberdade de sua condição de dominados (SAVIANI, 2013).

O processo de transição democrática no Brasil foi disputado, segundo Fernandes (1980), tanto por grupos que defendem um projeto de sociedade de emancipação dos sujeitos para a transformação e a ampla participação social, como por grupos que defendiam a transição democrática para a conformação da ordem, visando à democracia como meio de permanência de sua condição de dominação. Nessa correlação desigual de forças de um espaço político fechado, o que se instalou, no Brasil, conforme o autor, foi uma democracia restrita, que atendeu aos interesses das elites e abriu algumas concessões ao povo.

Nos anos finais da década de 1970, o Regime Militar, pressionado pela organização de vários segmentos da sociedade civil, em torno da ampliação da participação política, deu continuidade ao processo de abertura pelo alto, ou seja,

controlada pelo próprio regime. Apesar disso, as primeiras eleições diretas que ocorreram em 1982 para os governos estaduais, mesmo com a proibição de coligações partidárias, as forças oposicionistas lograram grande êxito. Mesmo os militares continuando no controle do jogo político, a partir desse momento, entraram em cena outros atores que passaram a ter influência e, assim, interferir nos planos do governo no processo político (KINZO, 2001).

O movimento das “Diretas já” foi uma grande mobilização em todo país, reivindicando eleições diretas para a Presidência da República. Os resultados dessa campanha, de acordo com Kinzo (2001), foi uma impressionante mobilização popular, que deixou a impressão para alguns setores da oposição democrática, que a sociedade civil havia mostrado sua existência nos movimentos sociais, surgidos em 1978, havia despertado e, finalmente, alteraria o curso da liberalização. Contudo, Rodrigues (2003) afirma que a pressão popular não foi suficientemente eficaz para fazer frente a todas as manobras usadas pelo governo para a continuação do seu projeto¹¹. Assim, a campanha converteu-se em mais uma revolução passiva ou reforma pelo alto, no passo em que a oposição burguesa assumiu a direção do movimento, esvaziando seu conteúdo, desvinculando a bandeira das diretas de qualquer mudança radical na sociedade brasileira.

A partir de 1985, com o primeiro presidente civil empossado, através de eleições indiretas, José Sarney, iniciava-se, no Brasil, a Nova República e, conseqüentemente, a restauração do Estado de Direito que, segundo Silva (2004), são frutos da transição negociada que traz marcas de práticas políticas autoritárias e excludentes, como um elemento de conservação em lugar de mudanças. “A “Nova República”, de acordo com Amaral (2006, p. 32), não rompeu com o passado remoto ou recente e também não combateu a ditadura; ao contrário, contornou-a e prolongou-a”.

Segundo Silva (2004), as forças sociais contrárias ao regime autoritário, como os partidos de esquerda, os liberais, as frações da burguesia nacional, os intelectuais, organizaram-se em torno da Aliança Democrática, que se constituiu como uma frente de oposição e organizou um amplo movimento social, buscando a democratização da sociedade. Mortatti (2006) afirma que organização da sociedade civil ressurgiu

¹¹ Em 1984, o PMDB tenta mudar as regras das eleições presidenciais, propondo uma emenda constitucional que reestabelecesse o voto direto. Com o objetivo de obter o apoio popular para aprovação da emenda, os partidos de oposição partiram para a mobilização da população, no entanto, a emenda foi derrotada no Congresso (KINZO, 2004).

reivindicando os direitos sociais, civis e políticos confiscados pela Ditadura Militar. Esses homens e mulheres, segundo a autora, criaram grupos de resistência, através de associações, de sindicatos e de partidos políticos, assumindo o papel de “sujeitos sociais” coletivos, influenciando o processo de redemocratização do nosso país. Essa organização lutava pelas demandas de melhorias na qualidade de vida das pessoas e, muitas vezes, as reivindicações iniciavam-se nos bairros e nas suas cidades.

A participação na vida social, para os trabalhadores, é apresentada por Mortatti (2006), como mecanismo de construção da história e da mobilização para modificar suas condições socioeconômicas e políticas. Ainda segundo a autora, as prefeituras municipais, de caráter democrático e popular, abriram canais de participação da população no processo de democratização do poder local, buscando o rompimento com a tradição autoritária e elitista que influenciaram o poder público. As administrações municipais, democráticas e populares, que têm como base de apoio os movimentos populares, de acordo com a autora, começaram a reconhecer e a incentivar a participação da sociedade no processo de interlocução nos espaços públicos de decisões das políticas municipais, dando legitimidade às demandas populares, valorizando a cidadania, como um modelo democrático de gerenciamento público, mudando, assim, a relação entre Estado e sociedade (MORTATTI, 2006).

Amaral (2006) discorre que as propostas democráticas em relação à gestão estão baseadas no controle social da administração, em relação à gestão das instituições públicas por meio de conselhos ou de colegiados, formados pelos diferentes setores da comunidade. Valorizando a transparência, a descentralização, a autonomia e a participação, tais propostas desenvolveriam um controle social do Estado, por meio do tensionamento entre sociedade civil e Estado, gerando a democracia, a construção, a vivência da cidadania e a participação popular. Segundo Lord (2017), as condições subumanas crescentes nas favelas, a violência e o descaso público levaram a população a organizar-se para reivindicar ações estatais para a resolução dos seus problemas. A realidade daquele momento forçava os moradores das periferias urbanas a uma experiência comum de carências, na qual noções de solidariedade vão se constituindo entre os excluídos, fazendo emergir, nas periferias, uma organização política que fizesse frente às opressões (LORD, 2017).

As organizações populares encontraram eco na política de novos partidos de esquerda, a exemplo do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e do Partido dos Trabalhadores (PT). A ligação entre o operariado e os partidos com tendência trabalhista,

segundo Lord (2017), era previsível na década de 1980, tendo em vista que o projeto de reabertura tendeu a envolver as massas populares na política do país, através de procedimentos como representação definida pelo voto. Desse modo, as massas populares, para o autor, assumia, como papel, a legitimação da nova democracia, permeando o Estado, em seus diversos níveis de poder. Contudo, essa permeabilidade não resultou em ações que pudessem alterar as condições sociais dos grupos mais pobres do país, vale ressaltar que compunham maioria da população nacional nesse período (LORD, 2017).

Nesse cenário, havia muitos limites institucionais. Lord (2017) aponta a escassez de recursos econômicos e um histórico de marginalização do operariado no funcionamento do Estado, um modelo econômico falido das décadas anteriores em governos ditatoriais que comprometeu todo o país na década de 1980 e que marcaria a estrutura socioeconômica para as décadas futuras. Em suma, havia um cenário insustentável e o novo modelo de democracia, intrínseco ao novo modelo econômico, demandava alterações na ordem legal. Fazia-se necessário, para o Estado Brasileiro, uma nova constituição que englobasse a elite econômica, o aparelho estatal, os partidos e as massas populares.

Segundo Rodrigues (2003), a longa transição para o Estado democrático social de direitos¹² completa seu ciclo com a promulgação da Constituição em outubro de 1988. Para a autora, culmina com um processo em que se explica o embate entre forças políticas, identificadas com distintos projetos para a democratização do Estado brasileiro, um de cunho liberal, que defende uma democracia restrita, e outro de cunho social, que defende uma democracia de participação alargada. De um lado, está a proposta de um mero aprimoramento dos procedimentos de democracia liberal e, de outro lado, a de uma ampliação da abrangência, articulada a uma redefinição dos institutos dessa mesma democracia, na perspectiva, de sua superação. O projeto liberal-corporativo, assentado na ideologia neoliberal, uma democracia burguesa e o projeto de democracia alargada, inspirada nos princípios socialistas (RODRIGUES, 2003).

¹² De acordo com Germano (2011, p. 50), “tudo isso repercutia no campo da educação e da cultura. Campanhas e movimentos de educação e cultura popular despontavam em todos os pontos do país, notadamente no Nordeste, com propostas de conscientização política e social do povo. A matrícula no ensino fundamental aumentou no período de 1960-1964. Enquanto uma parcela de estudantes da UNE (União Nacional dos Estudantes) engajou-se na luta, pela organização da cultura com vistas a uma transformação estrutural da sociedade brasileira, greves, mobilizações, assembleias, crescimento das organizações sindicais, surgimento das Ligas Camponesas e dos Sindicatos Rurais faziam parte do contexto político da época”.

Em síntese, a reestruturação democrática no Brasil interessava tanto à classe dominante, quanto à classe dominada. Cada um dos grupos via, na abertura democrática, a possibilidade de realizar seus objetivos sociais. Por um lado, as novas demandas do capital exigiam a flexibilização e a abertura das relações sociais e comerciais, impunha-se a necessidade de democratização para atender às exigências para abertura do mercado internacional. Por outro lado, a classe dominada via, na abertura, a possibilidade da transformação social, a transição para uma sociedade mais justa e igualitária.

Silva (2004) pondera que, mesmo em caráter limitado, o início da Nova República foi marcado pela esperança em relação à democratização social e à ampliação da cidadania, por meio da construção de um Estado de direito que garantisse a participação política e as condições para a implantação de uma democracia social. Desse modo, a Constituição de 1988 representa uma conquista histórica, sendo a primeira Carta Magna brasileira a consagrar, além de direitos políticos e civis, os direitos sociais.

A atuação conjunta de parlamentares de vertente progressista e da organização da sociedade civil possibilitou, segundo Rodrigues (2003, p. 08), “a inclusão, no texto constitucional, de cláusulas consideradas como avanço no que se refere à concepção de democracia, abrindo espaços à participação da sociedade civil”, mas também, como legitimação do novo modelo de poder.

No campo educacional, as demandas por educação, partem, entre outros, de acordo com Lord (2017), dos movimentos sociais de periferias urbanas que reivindicaram creches para os filhos das mães operárias, que questionaram a atuação dos governos municipais nas políticas educacionais, mesmo antes da Constituição de 1988. Tais posicionamentos resultaram do amadurecimento político das periferias devido ao trabalho desenvolvido pela Pastoral da Criança e pela Pastoral Operária¹³. Para o autor, muito da noção de educação como direito, naquele período, foi resultado das ligações das periferias com outros grupos sociais, transformando as necessidades em projetos políticos que passaram a ser disputados no âmbito dos governos municipais, tanto pelas secretarias de educação dirigidas pelo poder executivo, como por comissões de educação junto ao poder legislativo. As demandas por educação envolviam discursos acerca da libertação das massas trabalhadoras, pelo acesso ao capital intelectual, necessário à mudança social do país. Esse acesso era compreendido pelas elites numa perspectiva

¹³ As pastorais são organizações católicas dirigidas por grupos de freiras e padres que transitaram entre uma doutrina chamada libertadora e uma formação marxista (LORD, 2017).

assistencialista e aí esteve o grande desafio das organizações sociais naquele momento: deslocar a educação da abordagem assistencialista para uma noção ampla de direito público subjetivo (LORD, 2017).

As pressões das organizações sociais do operariado, pelos serviços educacionais, segundo Lord (2017), tiveram início em âmbito local, dessa maneira, os governos municipais sentiram, bem antes das elites nacionais, essas pressões. O problema central da educação, em 1988, era o de incluir a população que, até então, esteve à margem deste serviço. Pelo menos três aspectos passaram a compor a agenda de luta popular, além de muitas outras demandas. O primeiro refere-se aos cuidados da infância em creches. O segundo, a questão da alfabetização das crianças nas escolas, e o terceiro, a educação de adultos voltada para o mercado de trabalho. Nessa direção, ampliam-se as discussões sobre a educação, englobando o sentido de justiça social e da condição de cidadania. A educação passava a ser interpretada como instrumento de mudança social, assumiu um papel central para formação de valores democráticos e para consolidação de um “novo” projeto de sociedade legitimado na elaboração do texto constitucional (LORD, 2017).

As mobilizações tinham, como pautas principais de reivindicações, o fim da Ditadura Militar, eleições diretas para presidente e a construção de uma nova Constituição, que contemplasse as demandas da sociedade civil (PINHEIRO, 2015). Essas mobilizações, segundo Germano (2011), sinalizavam para o fracasso das estratégias de hegemonia, para a busca de legitimação, de consenso e de colaboração, posta em prática, que estava falhando e, algumas vezes, essas estratégias até contribuíam para ampliar os espaços de contestação social.

Nessa conjuntura, assinala Germano (2011), o regime procurou aproximar-se das massas populares, apontando para sua inclusão nas instâncias decisórias do Estado, com ênfase na participação, na eliminação da pobreza com a redistribuição de renda. O vocabulário crítico da sociedade civil foi absorvido pelo governo e passou a expressar uma concepção que identificava as políticas sociais como algo que se destinava aos carentes. Nesse sentido, “os porta-vozes do Estado apropriam-se do vocabulário crítico da sociedade civil, mas o mutilam” (p. 250). “A dimensão participativa da educação é resgatada e critica-se, implicitamente, a teoria do “capital humano” que serviu de suporte aos planos e às reformas educacionais do próprio Regime Militar” (GERMANO, 2011, p. 247). Em síntese, no setor educacional Germano (2011, p. 261) assinala que,

A política educacional no contexto da ‘abertura’ se caracterizou por mudanças de forma com relação ao período anterior (auge do Regime

Militar) à medida que faz fortes apelos “participacionistas” e ‘redistributivistas’. As metas, contudo, não foram cumpridas, em decorrência de ‘externalidades’ de toda a ordem: crise fiscal do Estado, crise de legitimação, institucionalização e ampliação do conflito, estagnação do ciclo produtivo. Isso significa a discrepância entre os objetivos proclamados e a prioridade real da ação do Estado. USE ASPAS SIMPLES!

Nesse cenário de embates e de disputas, foi aprovada a Constituição Federal de 1988 que estabelece a educação como dever do Estado, constituindo-se pela garantia, dentre outras, da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino fundamental, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria e pela progressiva extensão de obrigatoriedade e de gratuidade ao ensino médio. A Constituição de 1988, também, determina o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo e que a irregularidade em sua oferta, pelo Poder Público, importa responsabilidade de autoridade competente. Além disso, a estabelece a divisão das competências na oferta dos níveis de educação entre as esferas estaduais e municipais: incumbe aos estados à oferta do ensino fundamental e do ensino médio e, aos municípios, a responsabilidade de oferecer a educação, prioritariamente o ensino fundamental e a educação infantil (BRASIL, 1988).

Também foram estabelecidos, na Constituição Federal de 1988, princípios que devem nortear o ensino, dentre os quais a gestão democrática do ensino público, na forma da lei que, conforme Mendonça (2000), representa uma inovação com relação às constituições e às legislações federais infraconstitucionais anteriores sobre educação. Para o autor, “refletia o estágio mais avançado da luta pela democratização da educação pública, abrindo caminho para a regulamentação de mecanismos de sua implantação na legislação educacional” (MENDONÇA, 2000, p. 64). As conquistas do direito à educação na Carta Constitucional expressam o momento histórico de redemocratização da sociedade brasileira, que exigiu, dos constituintes, compromissos com o alargamento dos direitos sociais para o conjunto da população, principalmente para a população mais pobre (MENDONÇA, 2000).

Mendonça (2000) assinala que essas conquistas, apesar de positivas, denunciaram o grau de atraso da democratização da educação no país, pela demora em incorporar a educação pública e gratuita como direito de todos. Para o autor, a luta concreta pela educação, durante mais de meio século, aliado a uma circunstância de desmobilização política da sociedade, fez com que chegássemos às primeiras décadas do século XXI, empunhando bandeiras sociais já superadas em países avançados, como a

universalização de matrículas, a ampliação da rede física escolar, a distribuição de material e de merenda, entre outras. É inquestionável a expansão da matrícula nominal da educação infantil e do ensino fundamental, após a década de 1990, todavia, o Estado ainda não tem garantido a universalização da educação básica e padrões adequados de qualidade. Desse modo, mesmo a educação sendo direito proclamado na Constituição, ainda não é desfrutado, por todos os cidadãos, ou seja, ainda não se materializou plenamente na sociedade brasileira.

O item, a seguir, discute o processo de democratização da educação e os embates nas propostas para o setor educacional a partir dos anos 1980.

2.2 A democratização da educação no contexto dos embates nas propostas para o setor educacional a partir dos anos 1980

A década de 1980 é considerada, por Saviani (2013), do ponto de vista da organização do campo educacional, como uma das mais fecundas de nossa história, equiparando-se apenas à década de 1920, marcada pela criação da Associação Brasileira de Educação (ABE), que desempenhou importante papel nas lutas educacionais até a década de 1950. Os anos de 1980, foi inaugurado, com a existência da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), fundada em 1977, a Associação Nacional de Educação (ANDE), fundada em 1979, e o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), fundado em 1978. Essa década também se destaca pela constituição de associações, que são posteriormente transformadas em sindicatos, aglutinando, em âmbito nacional, professores dos diferentes níveis de ensino e especialistas nas diversas habilitações pedagógicas. Segundo o autor, foi uma década marcada por um grande movimento organizativo-educacional que envolveu os professores dos três graus de ensino.

Nesse cenário, há intensa mobilização, organização e fortalecimento da sociedade civil. As entidades de professores das escolas públicas de 1º e 2º graus filiam-se à Confederação de Professores do Brasil (CPB), que sofreu mudança no nome em 1989, para Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE). Em 1990, ela foi incorporada à Confederação Nacional de Funcionários de Escolas Públicas (CONAFEP), à Federação Nacional de Orientadores Educacionais (FENOE), reunindo mais de dois milhões de professores, representados pela CNTE. Na mesma direção, seguiram os professores do ensino superior, criando, em cada instituição, associações docentes. Em 1981, foi fundada a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior

(ANDES) com a participação de 67 associações de professores de instituições de nível superior. Em 1978, foi criada, pelos funcionários das universidades, sua entidade nacional, a Federação das Associações de Servidores das Universidades Públicas (FASUBRA). Após a retirada da restrição à sindicalização de funcionários públicos, a tendência dessas entidades foi transformar-se em sindicatos, filiando-se à Central Única dos Trabalhadores (CUT) (SAVIANI, 2013). Os movimentos grevistas, as paralisações e as manifestações potencializaram e respaldam os educadores nesse processo (SAVIANI, 2013).

Mendonça (2000) enfatiza que a luta vinculou-se particularmente a uma crítica ao excessivo grau de centralismo administrativo, à rigidez hierárquica de papéis no sistema de ensino, ao super dimensionamento de estruturas centrais e intermediárias, com o conseqüente enfraquecimento da autonomia da escola como unidade de ponta do sistema, à separação entre planejamento e execução das atividades educacionais e à exclusão dos agentes educacionais dos processos decisórios.

A organização dos educadores, na década de 1980, conforme Saviani (2013), caracterizou-se por meio de dois vetores distintos: um preocupado com o significado social e político da educação, do qual decorre a busca de uma escola pública de qualidade, aberta a toda a população e voltada, primordialmente, para as necessidades da maioria, isto é, a classe trabalhadora; e outro marcado pela preocupação com o aspectos econômico-corporativos.

O primeiro vetor é representado pelas entidades de cunho acadêmico-científico, voltadas para a produção, para a discussão e para a divulgação de diagnósticos, para as análises, para as críticas e para as formulações de propostas de construção de uma escola pública de qualidade. Nesse âmbito, situam-se a ANDES e o CEDES, com suas respectivas revistas, e a ANPEd, com reuniões anuais. Essas três entidades, de acordo com Saviani (2013), reuniram-se para organizar, conjuntamente, as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs). Anteriormente, as conferências foram realizadas como I Seminário de Educação Brasileira, pelo CEDES. Neste evento, foi predominante a crítica e as denúncias da política educacional oficial. Já nas CBEs, a preocupação principal girou em torno da busca de propostas alternativas para encaminhar os problemas da educação brasileira em consonância com o processo de democratização, para além do regime autoritário, abrindo espaços para a emergência de concepções contra hegemônicas. O segundo vetor, de acordo com Saviani (2013), é protagonizado pelas entidades sindicais dos diferentes estados do país, articulada, em âmbito nacional, pela

CNTE e ANDES. A motivação dominante era de caráter econômico-corporativo, porém o movimento evoluiu e incorporou preocupações econômico-políticas e, mesmo político-pedagógicas (SAVIANI, 2013).

Nos movimentos e nas mobilizações no campo educacional, em defesa da educação pública, nos anos finais da década de 1970 e na década 1980, as reivindicações buscavam, conforme Pinheiro (2015), o fim das concepções técnico-burocráticas da administração escolar e a especificidade do trabalho na escola, que seria substituída pela gestão democrática, “como processo de superação da racionalidade capitalista excludente da escola brasileira, em busca de uma qualidade que, de fato, atenda aos interesses da classe trabalhadora” (MENDONÇA, 2000, p. 83). Nesse cenário,

a gestão democrática do ensino se fez presente nas reivindicações das entidades que se envolveram com o processo constituinte, especialmente aquelas que se incorporaram ao Fórum. Esse dado aponta para o fato de que a ideia de democratização da educação já superava o conceito de escola para todos, incluindo a ideia de escola como espaço de vivência democrática e de administração participativa, que, por sua vez, refletia as experiências desenvolvidas nos diferentes sistemas de ensino (MENDONÇA, 2011, p. 74).

Outra faceta de atuação dessas organizações, segundo Rodrigues (2004), que se torna elemento catalisador, é a criação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, congregando um grande número de entidades. O Fórum em Defesa da Escola Pública e Gratuita, instituído oficialmente em fevereiro de 1987, surgiu da necessidade das várias entidades educacionais de organização da ação coletiva e da mobilização nacional no processo constituinte em defesa da democratização da educação, que reivindicam a gestão democrática do ensino como a construção de uma cultura democrática. De acordo com Gomes (2015, p. 4), “os processos e sujeitos dessa (nova) cultura passavam pela aliança entre educação e promoção da cidadania, tendo a escola como lócus privilegiado”.

O FNDEP desempenhou importante papel no processo constituinte (1987-1988), bem como nas discussões da LDB (1988-1996) e do Plano Nacional de Educação (1998; 2001; 2014) em defesa da escola pública, gratuita, democrática, laica e de qualidade. Segundo Rodrigues (2004), essas propostas experimentam sucessivas derrotas, que se dão pelo perfil conservador do Congresso Nacional e pela sua subordinação ao executivo. A consequência disso é que impregna na educação, bem como nas esferas econômicas e políticas, o predomínio das concepções minimalistas de Estado e de democracia, orientadas pelo projeto liberal-corporativo. Contudo, a autora ressalta que

isto não anulou o embate entre os projetos antagônicos para a educação brasileira. Ao contrário, as propostas referentes à democratização da educação, apresentadas pelo fórum, permanecem como uma referência, repercutindo, sobretudo, nos sistemas municipais de educação (RODRIGUES, 2004).

As entidades representativas dos Secretários Estaduais e Municipais de Educação, Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), criado em 1986, e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) também defendiam a participação da sociedade civil na definição e no acompanhamento da política educacional. A UNDIME nasceu no I Fórum Nacional de Dirigentes Municipais de Educação em 1986, como iniciativa do MEC¹⁴. De acordo com Romão (1993), foi uma oportunidade histórica, como fruto das contradições do poder, para a gestão de uma entidade mobilizadora e organizadora dos anseios comuns dos setores locais mais progressistas da educação, sob uma orientação nitidamente antagônica às suas tendências naturais.

A gestão democrática do ensino público, defendida no contexto da abertura política do Brasil e incorporada no art. 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, conforme Pinheiro (2015), ao mesmo tempo em que se apresenta como uma conquista dos grupos de interesses democráticos da sociedade civil, marcada pelas lutas dos movimentos populares e pelos protestos pela democratização política do Brasil, nos anos de 1980, coincide com um contexto em que as respostas à crise do capitalismo, iniciada na década de 1970, e a ascensão do neoliberalismo que se desdobrava em nível global, implicaram em redimensionamentos das políticas educacionais.

De acordo com Silva (2004), o controle democrático das políticas educacionais, que estava se recompondo após a Ditadura Militar, através da reorganização dos movimentos sociais vinculados ao campo do trabalho, constituiu-se em um elemento fundamental para que a escola pudesse garantir ao trabalhador os conteúdos necessários à compreensão e à intervenção na civilização urbano-industrial, e o instrumento político necessário ao exercício de sua cidadania. Em contraposição, segundo a autora, os setores conservadores da sociedade e os empresários do ensino tentaram, durante a elaboração da Constituição e da LDB, impedir a inscrição de princípios que garantem esse controle.

¹⁴ Romão (1993) ressalta que os Estados através do CONSED, e boa parte dos educadores da Educação Brasileira (inclusive os progressistas) criticam violentamente a integração MEC/UNDIME, longe de perceberem que era uma relação tensa, pontilhada de avanços e recuos, porque resultante de uma intenção meramente tática, de um lado, e claramente percebida de outro como uma oportunidade histórica (fruto da contradição do poder) na verdadeira, substancial e necessária descentralização pelo outro.

Além disso, buscou assegurar a manutenção dos privilégios de classe presentes no sistema educacional, como o financiamento público da iniciativa privada, a manutenção do poder da igreja na definição das políticas e a negação da instituição do princípio da gestão democrática.

Segundo Mendonça (2000), a gestão democrática do ensino público, incorporada na Constituição Federal de 1988, deu-se no embate entre as forças políticas e sob a pressão dos movimentos organizados dos educadores na Assembleia Constituinte, que significou, para o campo educacional, a oportunidade de institucionalizar experiências de gestão democrática desenvolvidas em alguns estados e municípios como princípio basilar nos processos educativos escolares.

Neste cenário, Pinheiro (2015) assinala que as disputas político-ideológicas se deram em torno dos interesses dos grupos que compunham a Assembleia Constituinte: os conservadores, os progressistas liberais e outro grupo que se engajava junto a demandas populares, que se autodenominavam de esquerda. Nesse contexto, a gestão democrática foi incorporada na Constituição com restrições, pois se limita ao ensino público, deixando isentas as instituições de ensino privado. Rodrigues (2003), assinala, no que tange à clareza e à especificação dos dispositivos referentes à seguridade social, há pouca expressividade e vaga obrigatoriedade da gestão democrática, estabelecida para o ensino público, restringindo, assim, os avanços na democratização da educação na Constituição e a garantia do acesso ao ensino obrigatório, reconhecido na Carta Magna como direito subjetivo. A propósito,

a constituinte, mesmo enquanto processo de abertura democrática, manteve-se vinculada aos interesses dos grupos dominantes. As ideias que circundam os constituintes, como descrito por meio de documentos, estiveram orientadas por concepções republicanas de educação e por concepções liberalistas, além das movimentações populares que contribuíram. Apesar das duas emergirem do capitalismo, ambas têm, em seu conteúdo, justificativas teórico-práticas distintas a conceber a formação humana e os pressupostos para a educação nacional, na concepção liberal, a educação é vista como mercadoria, e na concepção republicana, ela é um direito social, ainda mediada pelo capital (PINHEIRO, 2015, p. 199).

Os anos 1990 foram marcados pela crise do capitalismo no mundo e pelo avanço e fortalecimento das ideias neoliberais. De acordo com Peroni (2012), a reestruturação do capital, orientada pelos organismos internacionais e pelo Banco Mundial, impulsionou a reforma do estado brasileiro que teve como objetivo a redefinição da sua organização e de suas funções em todas as esferas da sociedade, fundamentada na ideologia neoliberal. A reforma do Estado brasileiro nos anos 1990 teve como modelo a

reforma realizada na Grã-Bretanha, nos anos finais da década de 1980¹⁵, caracterizada como a segunda grande reforma do Estado moderno, ou Reforma da Gestão Pública. Inspirada nas estratégias e teorias de gestão das empresas privadas, ficou conhecida como Nova Gestão Pública que, em síntese, segundo Pereira (2010), é um conjunto de ideias que buscavam tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis, e as agências executoras dos serviços sociais mais descentralizadas. Costa (2010, p. 137) enfatiza que “a proposta de reforma do Estado no Brasil e na América Latina nasceu de um contexto econômico-social e político que conflagrou todo o capitalismo globalizado”.

Na redefinição do papel do Estado, nos moldes da reforma gerencial, segundo Costa (2010), o Estado deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, e passa a atuar como seu promotor e regulador, restringindo sua ação executora, como prestador de serviços. O autor enfatiza que, nessa nova perspectiva, o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação está centrado em nível federal com progressiva descentralização vertical para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no que tange à prestação de serviços sociais e de infraestrutura. Dessa forma, o Estado torna-se mínimo, tanto na execução, quanto na coordenação da vida em sociedade, passando assim para o mercado essas competências.

Nesse cenário, o papel do Estado é alterado, as conquistas de direitos universais inscritos no texto constitucional, “em complexa correlação de forças sociais, foram sendo paulatinamente reconfiguradas, desconfiguradas, negadas, omitidas e reformadas. De acordo com Fernandes (2018, p.70), o pacto promovido pela Constituição Federal de 1988 mostrou-se frágil, diante da ascensão neoliberal”, que defende políticas fragmentadas e focalizadas, redefinem e enfraquecem o Estado de direitos sociais (PERONI, 2012). Conforme Peroni (2012, p. 1),

o avanço das lutas, por direitos sociais, ocorrido no momento pós-ditadura, ocorreu no mesmo período em que entrava em crise o modelo fordista keynesiano e, em seu lugar, o capitalismo propunha um conjunto de estratégias, como o neoliberalismo, a reestruturação produtiva, a globalização econômica e financeira, para retomar o

¹⁵ Segundo Costa (2010, p. 137), “no início dos anos 1980, o mundo ocidental conheceu uma profunda mudança em termos político-ideológicos - a eleição de governos conservadores, sob a liderança de Margaret Thatcher, em 1979, na Grã-Bretanha, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, em 1980. Por conta do esgotamento do modelo de desenvolvimento do capitalismo avançado. Diante da conjuntura adversa, os dois governos elegeram como um dos principais itens de suas agendas neoliberais justamente a reforma do Estado. Esse ponto de centralidade em função do diagnóstico que os economistas liberais faziam da crise econômica que se configura na segunda metade dos anos 1970”.

aumento das taxas de lucro. Todas as estratégias propostas reduzem direitos sociais e trabalhistas, com graves consequências para a construção da democracia e dos direitos sociais, materializadas em políticas universais.

Nessa conjuntura, todas as esferas da sociedade foram afetadas pela reforma do Estado, dentre as quais, a educação. A política educacional, segundo Peroni (2012), não é, simplesmente, determinada pelas mudanças que estão ocorrendo na redefinição do papel do Estado, mas, é parte constitutiva dessas mudanças. Oliveira (2015) afirma que, apesar de orientadas pelo neoliberalismo, as reformas ocorridas na década de 1990 justificaram-se contraditoriamente como resultado de exigências dos movimentos sociais de maior participação na vida política. Movimentos que, segundo a autora, tradicionalmente estiveram em defesa da ampliação do direito à educação pública e gratuita, democrática e de qualidade e apresentavam duras críticas à estrutura rígida, burocrática e centralizada da gestão educacional.

Oliveira (2015) afirma que neste cenário a ampliação do direito veio acompanhada de mudanças nas formas de organização e de gestão da educação, justificadas pelos governos em diferentes âmbitos (municipal, estadual e federal) pela necessidade de modernização da administração pública como resposta aos reclamos por maior transparência, por estruturas mais democráticas e flexíveis e por maior eficiência. A autora enfatiza que essas reformas revelam forte contradição expressa entre tentativas de adequação e de ajuste dos sistemas públicos de educação às exigências renovadas do desenvolvimento capitalista e às demandas por maior acesso à educação, à cultura, o reconhecimento à diferença, entre outros fatores indispensáveis ao pleno exercício da cidadania.

Conforme Oliveira (2009), as mudanças na educação no contexto da Reforma do Estado, a partir dos anos 1990, fundamentam-se no discurso da técnica e na agilidade administrativa, importando das teorias administrativas, os conceitos de produtividade, de eficácia e de eficiência. Nesse contexto, a escola passa a ser gerida e organizada a partir dos parâmetros do mercado (OLIVEIRA, 2009). Há uma mudança no papel desempenhado pelo Estado, visto que as políticas públicas federais, implantadas no país, buscaram o fortalecimento do Estado regulador e avaliador, em detrimento do Estado-executor, o que não significa, necessariamente, menos Estado, mas mudanças no padrão de regulação estatal.

A gestão, nessa perspectiva, segundo Azevedo, Marques e Aguiar (2016), está vinculada aos referenciais do neoliberalismo da educação. Essa corrente, segundo as

autoras, ancora-se na defesa apenas da democracia política, sem articulá-la ao atendimento dos direitos sociais por parte do Estado, passando essa tarefa às forças políticas do mercado. No entendimento dessas autoras, “trata-se do ressurgimento ou do revigoramento da abordagem tecnicista da educação e da gestão, reatualizada com roupagens que, em última instância, os rumos da acumulação lhe impingiram” (AZEVEDO; MARQUES; AGUIAR, 2016, p. 56). Essa perspectiva de gestão alcança, além dos administradores dos sistemas de ensino, gestores e professores das escolas ao papel de principal veículo do novo “gerencialismo”. Pela via do gerencialismo, buscou-se, entre outros aspectos, um envolvimento direto da comunidade no que tange aos processos de tomada de decisões escolares, defendendo-se também o princípio de participação, assim como na perspectiva da gestão democrática, todavia, por meio de um processo restrito e controlado (AZEVEDO; MARQUES; AGUIAR, 2016). Segundo Martins (2005), para que a democracia liberal se viabilize como regime hegemônico, precisa consolidar a ideia de ampliação da participação dos cidadãos em nível local.

A introdução dos valores do mercado na escola, segundo Azevedo (2003), gera o esvaziamento de conceitos defendidos nas lutas democráticas. Altera o conteúdo de participação, de ação política coletiva, propositiva e reivindicatória para uma intervenção individualizada, com a finalidade de suprir as lacunas deixadas pela retirada do Estado da sua função social garantidora de direitos. Diante dessa realidade, Azevedo, Marques e Aguiar (2016, p.55) chamam a atenção para o rompimento de paradigmas da vertente de participação social,

nos anos de 1990, de um lado, veremos, pois, a afirmação de uma perspectiva de gestão que rompeu com paradigmas anteriormente imperantes - ancorada na defesa da participação consciente dos sujeitos das decisões atinentes aos sistemas de ensino e/ou às decisões escolares, perspectiva esta, por seu turno, que vincula-se à luta pelo estabelecimento da democracia social. Trata-se das práticas que articulam o conceito de gestão ao fortalecimento dos processos democráticos. Isto significa dizer que se considera a democratização das práticas pedagógicas e, portanto, a participação consciente e esclarecida dos que direta ou indiretamente têm ligações com esses processos seja nos sistemas de ensino, seja no espaço escolar nas decisões significativas e na sua efetivação, de modo que os processos de escolarização se efetivem como sucesso e, por conseguinte, com qualidade social.

De acordo com Andrade (2010, p. 298), “a ressignificação da “participação”, no contexto da administração pública, vem sendo interpretada como estratégia dos grupos que exerce hegemonia na gestão estatal, com vista ao “gerenciamento” da participação dos sujeitos sociais nas instâncias de poder decisório”. A participação é defendida pelo

autor, como uma estratégia de ação política dos sujeitos para o alcance da democratização da gestão pública. Entendendo que participar significa a possibilidade de todos de contribuir com igualdade de oportunidades, nos processos de formação discursiva da vontade, portanto, a participação consiste em ajudar a construir comunicativamente o consenso quanto a um plano de ação coletivo. Desse modo, o autor expõe a necessidade de romper a lógica da participação planejada e regulada pelo Estado.

Bollmann (2010) afirma que a mobilização da sociedade civil, em torno das definições das políticas educacionais defendidas pelos movimentos sociais em 1980, continuou nos anos 1990, tendo, no Fórum Nacional em Defesa da escola Pública (FNDEP), o seu espaço de luta e resistência, em uma conjuntura nacional e internacional, com fortes impactos das mudanças estruturais no mundo do trabalho, ocorrido pelo processo de globalização neoliberal. De acordo com a autora, esse cenário ampliou a necessidade de continuidade, por parte das entidades que compunham o Fórum, do debate nacional acerca das consequências da “nova” ordem dos organismos internacionais e materializadas, no caso da educação, no arcabouço legal: leis, emendas constitucionais, decretos e medidas provisórias que, no Brasil, foram fragmentando-se e criando mecanismos de facilitação no que tange à privatização da educação.

Foram intensificadas as discussões para a aprovação da nova lei de diretrizes e bases da educação nacional, processo no qual Silva (2004) assinala que entidades de educadores do campo progressista e de setores privatistas, tanto laicos quanto confessionais, indicavam que as lutas travadas, durante a elaboração da Constituinte, teriam continuidade na preparação da lei complementar da educação nacional. A promulgação da LDB (1996), para Oliveira (2015), representou a culminância do movimento contraditório do cenário das décadas de 1980 e 1990, visto que seu texto espelha, ao mesmo tempo, demandas por maior democratização da educação com equidade social, refletindo a ampliação dos direitos sociais, garantindo a expansão da escolaridade e o reconhecimento à diferença, ao mesmo tempo em que reforça nova racionalidade escolar, atribuindo centralidade aos processos de avaliação como mecanismo regulador e maior flexibilidade administrativa às escolas e aos sistemas (OLIVEIRA, 2015).

No que tange à normatização do princípio de gestão democrática do ensino público, pela LDB, conforme Fernandes (2018), não correspondeu a uma ampla definição de direito à educação, também não fez jus à concepção de Estado Democrático de Direito Social, disposta na Constituição Federal de 1988. Mesmo que muita luta e

disputa tenha se concentrado em torno da normatização do princípio, a LDB o delegou aos sistemas de ensino. Nesse dispositivo legal, a gestão democrática constitui-se como um dos princípios basilares da educação escolar. Contudo, a lei encarrega os sistemas de ensino do estabelecimento de normas para o seu desenvolvimento. Essas normas devem atender às especificidades de cada sistema e garantir a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, bem como a participação das comunidades escolares e local em conselhos escolares e equivalentes (BRASIL, 1996). No entanto, a regulamentação dessa forma de gestão, segundo Rodrigues (2003), apresenta-se de maneira muito ampla, no que diz respeito à participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Outra importante disputa no campo da política educacional, nos anos de 1990, com o Estado neoliberal, travada pelas entidades que compunham o FNDEP, foi a elaboração de uma proposta de educação nacional alternativa ao modelo vigente, tanto no processo de elaboração, quanto nos conteúdos implementados pelos governos, até aquele momento. O FNDEP, representado por significativa parcela da sociedade civil organizada, elaborou uma proposta de Plano Nacional de Educação, previsto na Constituição Federal de 1988 e na LDB (1996). O FNDE coordenou um amplo processo de discussão que culminou com a consolidação do Plano Nacional de Educação no II Congresso Nacional de Educação (CONSED), intitulado “Proposta da Sociedade Brasileira” (BOLLMANN, 2010). A outra proposta foi apresentada pelo Executivo Federal.

Conforme Dourado (2016), os dois planos expressam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão, bem como no diagnóstico, nas prioridades, nas diretrizes e nas metas. De acordo com Bollmann (2010), o PNE-Sociedade sustenta-se na defesa dos princípios éticos, direcionado para busca da igualdade e de justiça social. Explicita as concepções de ser humano, de mundo, de sociedade, de democracia, de educação, de autonomia, de gestão e de avaliação e de currículo. Rodrigues (2003) afirma que o plano expressou um projeto de democratização radical da educação, em consonância com o projeto societário de uma democracia de participação alargada.

Por outro lado, o PNE, apresentado pelo poder Executivo Federal, de forma tardia, pois chegou ao Congresso quando o PNE-sociedade brasileira já estava em tramitação, foi elaborado no interior do próprio Ministério da Educação, fundamentado nos ideias neoliberais e busca, segundo Rodrigues (2003), sua legitimação,

apresentando-o a diversas entidades como o CONSED e a UNDIME. Saviani (2010, p. 391) afirma que “a proposta do MEC, dado o empenho em reorganizar a educação na égide da redução de custos, traduzida na busca da eficiência sem novos investimentos, revelou-se um instrumento de introdução da racionalidade financeira da educação”. Para o autor, é possível considerar que, pelo empenho em se guiar pelo princípio de “qualidade social”, a segunda proposta entende o plano como instrumento de introdução da racionalidade social na educação (SAVIANI, 2010).

O PNE-MEC (2001-2011) foi aprovado em 13 de dezembro de 2000 e sancionado em 9 de janeiro de 2001, segundo Dourado (2016), a aprovação foi resultado da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica de suas políticas em curso. O Governo FHC, por meio do MEC, efetivou lógicas de gestão, para implementar amplos processos de reforma da educação nacional, cujas prioridades construíram, hegemonicamente, a adoção de políticas focalizadas, com forte ênfase, no ensino fundamental, e a efetivação de vários instrumentos e dispositivos, visando à construção de um sistema de avaliação da educação (DOURADO, 2016).

No que tange à gestão democrática, no PNE (2001-2011) destacam-se duas posições: primeiro, estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino (BRASIL, 2001). De certo, trata-se de um avanço, mas Rodrigues (2003) considera arriscado identificar o estímulo à criação dos conselhos ao alargamento da democratização da gestão, por meio do estabelecimento de instâncias de articulação com a sociedade civil. O destaque nas diretrizes, aos requisitos de competência técnica e de representatividade dos diversos setores educacionais, segundo a autora, restringe a participação, nos conselhos, das entidades representativas da sociedade civil organizada e dos representantes dos pais dos alunos das escolas públicas, enaltecendo a capacidade técnica e deixando a democracia em segundo plano.

Dessa forma, Rodrigues (2003) assegura que a participação popular, no processo de tomada de decisões, torna-se cada vez mais centralizada, configurando-se como um mecanismo compensatório ao amesquinamento do papel do Estado, o que se inscreve nos marcos do projeto liberal-corporativo. Diante desse cenário, a autora reconhece que a educação brasileira se constitui como campo de confronto de projetos antagônicos. Dessa maneira, a política neoliberal de educação, assumida pelo Governo FHC, é rendida, em diferentes âmbitos, por outra, radicalmente democrática (RODRIGUES, 2003).

O cenário sócio-político, a partir de 2003, com a ascensão de um partido de esquerda no poder, sinalizou, segundo Fernandes (2018), para a perspectiva de outro projeto para o Brasil. A escolha brasileira tardia por um projeto de sociedade, que elencou como grande proposta à justiça social, deu-se no contexto da hegemonia mundial do neoliberalismo. Dessa forma, de acordo com Oliveira (2015), certas lógicas e mecanismos utilizados pelas reformas iniciadas no período em que o país estava sendo conduzido por um governo de clara orientação neoliberal, permanecem em vigor, apesar da mudança política no plano federal, a partir do governo do PT.

As mudanças nas políticas e na gestão da educação, de acordo com Dourado (2018), efetivaram-se nos governos Lula e Dilma, através de propostas de alterações nos marcos legais e nos novos movimentos de democratização e de participação, por meio, entre outros, de conferências nacionais de educação (CONEB, 2008; CONAE, 2010 e 2014). O autor destaca também a criação, no Governo Lula, do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE), em 2007, que, em detrimento do PNE, passou a ser a referência para as políticas educacionais. Esse importante instrumento de coordenação e cooperação se situa em um cenário de recente aprovação do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e da inscrição constitucional do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais da educação escolar pública, entre outros avanços decorrentes da Emenda Constitucional (EC) nº 53, de 2006.

Além dessas mudanças na política educacional brasileira pós-noventa, Oliveira (2015) destaca a ênfase dada à avaliação no âmbito das políticas federais, em que é dada demasiada atenção ao Sistema de Avaliação Externa e a variedade de programas e testes dos quais o Brasil participa, com destaque para a Prova Brasil e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), além da participação no *Programme for International Student Assessment* (PISA), afora o Exame nacional de desempenho de Estudantes (ENADE), que integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Ainda, segundo Oliveira (2015), ao mesmo tempo em que se desenvolveram importantes programas de inclusão social, que possibilitaram o acolhimento de setores historicamente excluídos do sistema educacional, observou-se também o aprofundamento do sistema de avaliação, iniciado no governo anterior, para os dois níveis da educação nacional. Tais disputas, conforme a autora, resultaram no interior do

próprio governo em uma política pendular e ambígua que foram mantidas e algumas contradições aprofundadas no governo Dilma, com a interlocução do governo com entidades representativas dos empresários. Dessa forma, nos programas desenvolvidos ou aperfeiçoados durante os governos Lula e Dilma Russeff, alguns guardam dentro deles contradições, visto que, ao mesmo tempo em que permitem acesso ao mais necessitados, respondem a demandas dos setores privados empresariais.

A participação da sociedade civil e, em especial, dos movimentos populares foi enaltecida no governo Lula. Todavia, o modelo de participação proposto pelo governo, de acordo com Silva (2013), situa-se nos marcos das teses defendidas pelo neoliberalismo de terceira via¹⁶. Segundo Peroni, Oliveira e Fernandes (2009), percebe-se a separação entre o econômico e o político, o esvaziamento da democracia como luta por direitos e as políticas sociais como a materialização de direitos sociais. Diante do exposto, a atuação do governo PT, segundo as autoras, em vez de enfraquecer a hegemonia liberal, ampliou-a e a consolidou.

Na área educacional, de acordo com Silva (2013), houve o enfraquecimento da luta de entidades anteriores organizadas no FNDEP, que atuaram nos processos de elaboração da Constituição de 1988, na LDB de 1996 e no PNE (2001-2011), defendendo o projeto democrático de massas. Esse processo, para a autora, inviabilizou a organização dessas entidades para a elaboração de um projeto próprio de PNE, como ocorreu no final da década de 1990.

Dessa forma, de acordo com Silva (2013), ao contrário do processo de aprovação do PNE (2001-2011), marcado por intensos debates que resultaram na apresentação de dois projetos de plano, a discussão inicial do PNE, que deveria vigorar de 2011 a 2020, foi coordenado pelo governo federal com a participação de diferentes entidades provindas do setor empresarial e dos trabalhadores que atuaram em estreita colaboração com o MEC e com as secretarias municipais e estaduais de educação, na organização das conferências municipais, intermunicipais e estaduais e da Conferência Nacional de

¹⁶ Conforme Peroni, Oliveira e Fernandes (2009), as teorias neoliberais e da terceira via têm os mesmos diagnósticos que a crise é do Estado, mas propõem estratégias diferentes de superação: o neoliberalismo defende o estado mínimo e a privatização, já a terceira via defende a reforma do Estado e a parceria com o terceiro setor. Diferem-se também nas teorias quanto à concepção de democracia. Para o neoliberalismo, a democracia atrapalha o livre andamento do mercado, pois deve atender a demanda dos eleitores para se legitimar, o que provoca o déficit fiscal, mas, para terceira via, a democracia deve ser fortalecida, entendida como sociedade, assumindo as tarefas que até então eram do Estado, enquanto participação significa responsabilização na execução de tarefas.

Educação (CONAE).

Em 2014, após três anos de tramitação, foi aprovado o novo PNE (2014-2024), por meio da Lei Federal nº 13.005 de 25 de junho de 2014. O Plano Nacional de Educação define compromissos de colaboração entre os entes federados e diversas instituições pelo avanço da educação brasileira. A Lei federal aponta que as metas e as estratégias do plano deverão ser monitoradas de maneira contínua, por meio de avaliações periódicas, realizadas pelas seguintes instâncias: MEC, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, além do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Fórum de Educação (BRASIL, 2014).

Mesmo não efetuando alterações substanciais na política econômica, Lino e Arruda (2018) afirmam que o Governo do PT possibilitou que milhões de brasileiros saíssem da miséria, enfatizam a importância dos programas sociais de renda mínima, entre outras ações inclusivas, que tiveram papel importante e ampliaram o acesso à escolarização, inclusive no ensino superior, de segmentos historicamente excluídos.

De acordo com Saviani (2018, p. 38), a tendência da consolidação que estava em curso desde os anos de 1980, rompe-se “com o desfecho do golpe jurídico-midiático-parlamentar que provocou a quebra da institucionalidade democrática liquidando o Estado Democrático de Direito”. Em 31 de agosto de 2016, o golpe foi consumado pelo Senado que destituiu Dilma Rousseff da presidência da República, desrespeitando a Constituição depondo uma presidenta que não cometeu crime, quebrando a institucionalidade democrática. Sem crime a presidenta, na vigência do regime democrático, só poderia ser julgada pelo próprio povo no exercício de sua soberania (SAVIANI, 2018).

Diante do exposto, Melo e Souza (2017, p. 7) asseveram que,

A entrada de Michel Temer, na Presidência da República, de forma velada aos trâmites “democráticos”, marca profundamente a entrada de uma hegemonia burguesa centralista e conservadora, que põe em risco os preceitos democráticos postos à educação na Constituição Federal de 1988. Movimentos associados às políticas educacionais que outrora foram subordinadas a um modelo econômico se esfacelaram em um quadro sombrio e excludente pondo à tona a debilidade da oferta pública, agredida por um posicionamento de reforma liberal largamente aplicada nas últimas décadas, baseadas em: controle, privatização, testes, premiações e punições.

Souza (2017) afirma que neste cenário, as políticas sociais tendem a sofrer ataques no sentido de readequá-las à nova hegemonia, tanto por meio de formas de

mercantilização e/ou privatização dos serviços de assistência social, quanto por meio de choques de gestão em busca de otimização e eficiência. De toda forma, para o autor, “há uma clara tendência ao rebaixamento ou retirada de direitos sociais, inclusive os adquiridos” (p. 34).

Lino e Arruda (2018) ressaltam que, no governo Temer, houve o desmonte das políticas sociais e, especialmente, das políticas educacionais, inclusivas e democratizantes, implementadas no governo PT, evidenciando-se, assim, principalmente nas ações de desfinanciamento e de cortes de verbas e na edição de medidas legais que revogam ou tornam sem efeito políticas anteriores. Este (des)governo intensificou processos de exclusão das camadas populares e retirada de direitos conquistados em 1980, previstos na Constituição Federal de 1988. Os autores (2018, p. 22) apontam que

A retirada dos direitos e de proteção ao trabalho e ao trabalhador com a aprovação das Leis 13.429/17 e 13.467/17 – contrarreforma trabalhista – é altamente danosa para a classe trabalhadora da cidade e do campo e para os sindicatos de todas as categorias profissionais. A EC 95/2016, que congelou os recursos do Poder Executivo por 20 anos, com implicações diretas na redução de investimentos em saúde e em educação, inviabiliza o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Cabe ainda registrar a entrega das fontes energéticas não renováveis ao capital estrangeiro, abalando o monopólio estatal da Petrobrás e da Eletrobrás, entre outras medidas prejudiciais ao patrimônio público, como a aprovação da Lei 13.365/2016 (Lei do Pré-Sal), a qual altera as regras para exploração do petróleo e do gás natural em águas profundas, extingue a atuação obrigatória da Petrobrás em todos os consórcios formados para a produção nessa área, o que, na prática, visa a transferir o patrimônio do povo brasileiro ao grande capital internacional.

Quanto às reformas político-educacionais do governo Temer, Melo e Sousa (2017) afirmam que expressam claramente um projeto de sociedade que prioriza os valores associados à sobrevivência do capitalismo internacional, em detrimento do investimento em melhoria da qualidade de vida da população, revelando, em suas estratégias básicas, princípios do liberalismo econômico. Ainda, conforme os autores, a educação, historicamente marcada pelos interesses e pelas intencionalidades dos grupos dominantes, tem sido instrumentalizada para o alcance da conformação da sociedade que se quer para o futuro. Dessa forma, apenas ditá-la como direito social, por si só, não é garantia de acesso a tal “benefício”, contudo, há ainda muitos caminhos a serem trilhados para que esse direito seja, de fato, ratificado.

De acordo com Saviani (2018), na atual conjuntura, a educação é desafiada duplamente: de um lado, cabe-lhe resistir, exercendo o direito de desobediência civil, às

iniciativas de seu próprio abastecimento por parte de um governo que se instaurou por meio da usurpação da soberania popular sobre a qual se funda o regime político democrático. E por outro lado, cumpre lutar para transformar a situação atual debelando a crise e assegurando às novas gerações uma formação sólida que lhes permite o pleno exercício da cidadania, tendo em vista não apenas a restauração da democracia formal, mas avançando para sua transformação em democracia real.

2.3 A democratização e descentralização da política educacional: a educação municipal a partir dos anos de 1988

No processo de redemocratização do país na década de 1980, umas das questões centrais da luta foi a descentralização da federação, da autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Romão (1993) assinala que todo o movimento de reivindicação pela descentralização das políticas públicas no Brasil foi utilizado como instrumento no processo de redemocratização e de repolitização da sociedade brasileira, tendo em vista a excessiva centralização e despolitização do Regime Militar. A descentralização pela via da municipalização, nessa perspectiva, foi defendida, a partir da compreensão de que é no município onde a vida se materializa, portanto, é nele onde estão e onde se vivenciam os problemas. Dessa forma, o local seria mais eficiente na resolução dos problemas, assim, a municipalização seria um elemento importante na busca da qualidade da educação.

Nesse sentido, Bordignon (2009, p. 19) ressalta que

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. Mas, em alguns momentos de nossa história, a descentralização significou transferência de responsabilidades, omissão e abandono.

A noção de descentralização, na ótica do ideário democrático, de acordo com Souza e Farias (2003), aponta para alguns instrumentos necessários à efetivação da democracia, como a criação de instituições que facultariam a participação de cidadão nas decisões públicas, garantindo a sua transparência e o fortalecimento dos municípios, como condições necessárias para a superação de antigos vícios característicos de uma cultura política autoritária e dependente.

Bordignon (1993) assevera que a verdadeira municipalização só se torna possível pela via da democratização, sendo a descentralização seu corolário. Para o autor, não há

lugar para dicotomias ou ordem de precedência entre democratizar e descentralizar. Sem uma, não exista a outra, pois, não se descentraliza para depois democratizar, ou vice-versa. Democratizar, nas palavras de Bordignon (1993), implica abrir espaços de poder locais, construir as políticas nacionais de baixo para cima, fazer fluir a vontade nacional, entendida como vontade dos cidadãos que constituem a Nação. Democracia e de cidadania são conceitos indissociáveis, uma não existe sem a outra, nem há ordem de precedência.

A descentralização, numa perspectiva democrática, conforme Pérez (2010), vai assumir a transferência de certos poderes, nos quais o local passa a desfrutar de autonomia suficiente para gerir com poder, autoridade e capacidade de ação a gestão da educação, tanto do ponto de vista econômico e financeiro, quanto dos recursos humanos, etc. Também aparece como um método prático para agilizar os processos, não só a tomada de decisão educacional, mas também a desburocratizadora ferramenta de gestão, juntamente com indicadores de aumento da eficácia e da eficiência na gestão, cada vez mais complexa dos estados nacionais¹⁷. Nessa perspectiva, a abordagem contribui para garantir um maior nível de legitimidade e de aceitação do Estado pelo cidadão. Azevedo et.al. (2016b) afirmam que, quando o local é considerado unidade administrativa de um espaço mais amplo e hierarquicamente superior, sendo esta unidade utilizada como *locus*, destinado a colocar em ação políticas concebidas em nível do poder central, trata-se de um processo de descentralização.

No contexto da redemocratização, o debate sobre a municipalização do ensino foi profícuo. Segundo Costa (2009, p. 132), esse debate foi influenciado por vários fatores, entre esses, podemos citar:

a vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, definida na Lei nº 5.692/71; o reforço à municipalização dos encargos educacionais, mediante projetos federais implantados, sobretudo no Nordeste; o contexto da abertura política e do imaginário social de identificação da centralização com o autoritarismo e a descentralização como democracia, em resposta ao modelo dominador do governo

¹⁷ Perêz (2010) apresenta quatro tipos de reformas educacionais: a desconcentração, a delegação, a devolução e a privatização, como experiência de descentralização educacional na América Latina: a desconcentração implica na delegação de autoridade ou de poderes de ação, que permanecem sob o controle do governo central, no qual esses poderes são exercidos por entidades territoriais subnacionais. Mesmo os mesmos órgãos educacionais, administrativos e burocraticamente falando, continuam ligados à unidade do governo central. É, segundo o autor, talvez a modalidade de descentralização mais difundida na América Latina e, neste tipo de retórica, a imitação e a legitimação são cumpridas. A delegação consiste na transferência de certas responsabilidades educacionais para um agente não estatal. A devolução ou o retorno supõe a criação ou o fortalecimento de governos subnacionais (governos autônomos e locais fortes), fora do controle do governo central. Por fim, a privatização ocorre pela transferência do poder decisório para o setor privado.

militar, a volta da democracia com governos eleitos pelo povo e da busca de maior participação; e a necessidade de ajuste fiscal e de redimensionamento da administração pública federal, bem como o apoio dos organismos financeiros internacionais para medidas de caráter descentralizador.

Em 1988, foi promulgada a nova Constituição que considera a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como entes autônomos na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. O redesenho institucional do Poder Público, conforme Paz (2015, p. 40), “alça o município como formulador autônomo de suas políticas públicas para as mais diversas áreas de atuação, a partir, evidente, de um arcabouço de leis e normas que deverão ser continuamente seguidas”. Nesse contexto, o município passa a assumir responsabilidades e competências, até então, atribuídas aos outros entes da federação na gestão pública municipal.

A Carta Magna consolidou importantes instrumentos, introdução de novos procedimentos de planejamento e formas de conduzir as administrações públicas nos municípios brasileiros. Possibilitou aos municípios criarem seus próprios sistemas de ensino, atribuindo-lhes relativa autonomia na formulação de políticas educacionais, para educação infantil e para o ensino fundamental; estabeleceu forma de organização dos sistemas estaduais e municipais de ensino e as formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. Também define prioridades na atuação e nas incumbências de cada ente federado (BRASIL, 1988). Foi outorgado ao município o direito de elaborar normas e de estabelecer políticas, a partir da implantação do regime de colaboração, em detrimento de relações hierárquicas entre as três esferas políticas de poder, respectivamente, União, estados e municípios.

Além disso, a Constituição de 1988 estabeleceu o investimento mínimo da receita municipal para manutenção e desenvolvimento do ensino. De acordo com Batista (2018), isso representou avanços significativos na educação nacional e, em especial, na educação pública municipal que conta parte desse marco legal com a destinação de recursos, o direcionamento de suas atribuições para o ensino público e a participação dos municípios na construção da democracia local como forma de fortalecimento de sua autonomia em relação ao poder central. Essa participação, segundo a autora, na perspectiva dos movimentos sociais na esfera municipal, é concebida como uma estratégia de controle da sociedade local sobre a formulação, a implementação e a avaliação das políticas educacionais, rompendo com o poder central, bem como as práticas políticas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas locais. Além disso, esses dispositivos constitucionais

criaram a possibilidade de institucionalização da gestão democrática (BATISTA, 2018).

Costa (2009) enfatiza que, mesmo reconhecendo-o como ente autônomo e, conseqüentemente, dando-lhe a autonomia de organizar o seu sistema, na Constituição de 1988, a municipalização do ensino fundamental como política somente foi efetivada em termos consideráveis no contexto brasileiro, a partir da nova engenharia política de financiamento, estabelecida em 1996, que foi capaz de induzir a descentralização da gestão desse nível de ensino, através da Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e a aprovação da LDB 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (COSTA, 2009).

A organização da educação brasileira, segundo a LDB (1996), deve pautar os sistemas de ensino no regime de colaboração entre União, estados e municípios. À União, caberá a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

Os estados são responsáveis, pela organização, pela manutenção e pelo desenvolvimento dos órgãos e das instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; da definição com os municípios, de formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e aos recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; da elaboração e execução de políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e os planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus municípios; além de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino e assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio (BRASIL, 1996).

Na organização da educação nacional, Os municípios, de acordo com a LDB (1996), têm a responsabilidade de: organizar, manter e desenvolver os órgãos e as instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e aos planos educacionais da União e dos Estados; exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; oferecer a educação infantil em creches e em pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental

permitindo 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 ao desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996).

Quanto ao sistema de ensino, os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor, com ele, um sistema único de educação básica. 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: participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996).

A partir dos anos 1990, período marcado por profundas reformas políticas e econômicas, como já mencionamos no item anterior, que se estenderam da redemocratização política à liberalização e à privatização de sua economia, evidencia-se o aprofundamento da intervenção de diversos organismos internacionais situados à margem das economias centrais, em particular na América Latina. De acordo com Souza e Farias (2003), as reformas educacionais ocorreram sob forte impacto de diagnósticos, de relatórios e de receituários, empregados como paradigmas por essas tecnocracias governamentais, cunhadas no âmbito de órgãos multilaterais de financiamento¹⁸, e órgãos voltados para a cooperação técnica¹⁹. Conforme os autores, esses órgãos defendem a descentralização como forma de desburocratização do Estado e da abertura a novas formas de gestão pública; da autonomia gerencial para as unidades escolares, e, ainda, da busca de incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos, norteados sob inspiração neoliberal, em que pese, também, as diferentes formas que assumiu a descentralização da educação na América Latina.

¹⁸ Os órgãos multilaterais de financiamento são as agências do Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD).

¹⁹ Os órgãos voltados para a cooperação técnica são: Programa das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

No conjunto das determinações internacionais sobre as reformas educacionais na década de 1990, é atribuída demasiada importância às recomendações dos fóruns mundiais e regionais, com destaque para a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, financiada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial. Nesses eventos, são elaboradas declarações de intenções e recomendações com as quais os países, que estão aliado-subordinados a esses organismos, comprometem-se a seguir. Em todos os encontros, o Brasil esteve presente, comprometendo-se com esta agenda. O papel do município, nesse contexto, de acordo com o Banco Mundial, é determinante, uma vez que, conforme Segundos et. al (2015), considera-os mais receptivos às necessidades educacionais locais e podem prover uma melhoria na qualidade de vida da população, assim, tem como função primordial a ser desempenhada, a provisão de serviços de educação.

As políticas governamentais, a partir da década de 1990, adotam a racionalidade financeira. Nesse contexto, segundo Souza e Farias (2003), o uso instrumental do conceito de descentralização é, majoritariamente, aplicado como desconcentração, exprimindo a estratégia de retirada do estado da prestação de serviços públicos essenciais à sociedade com profundos impactos na área da educação, entre outros. Azevedo (2002, p. 7) aponta que “esses reordenamentos implicaram novas formas de definição e de articulação entre os espaços local, nacional e global, com profundas repercussões para os padrões sociais, para as políticas sociais e, portanto, para a educação que vem se reformando em escala planetária”.

Segundo Azevedo (2002, p. 3), “no âmbito das políticas educativas implantadas em meados dos anos 1990, observamos o estabelecimento de rearranjos nos papéis das esferas administrativas em relação às suas responsabilidades com os distintos níveis e as modalidades de ensino”. A autora afirma que, nesse contexto, os postulados democráticos são reafirmados e apresentados como “justificativa da transferência de competências da esfera central de poder para as locais, respaldadas em orientações neoliberais, com o objetivo de redução do Estado às suas funções mínimas” (AZEVEDO, 2002, p. 6). A esse proposto, Costa (2009, p. 145) aponta que a década de 1990

é marcada por um contínuo movimento de descentralização educacional, via municipalização do ensino, resultante das relações entre governos subnacionais: Estados e Municípios. Esse movimento foi impulsionado a partir do novo ordenamento jurídico educacional

que emerge ao final de 1996, seja pela LDB 9.394/96, seja pelos mecanismos indutores consubstanciados no âmbito da EC 14/96 e na Lei nº 9.424/96 que regulamentou a implantação do Fundef, destinando a gestão financeira de recursos para o ensino fundamental e, diante disso, muitos municípios passam a criar seus próprios sistemas de educação por iniciativa própria, ao lado de outros que, sob forte pressão de secretarias estaduais, assumem a oferta do ensino fundamental, sem uma devida estruturação em sua rede ou sistema de ensino.

De acordo com Batista (2018), a descentralização materializada com a reforma do Estado em 1995, mesmo sendo apoiada pelo modelo federativo de organização social com base na autonomia dos entes federados, União, Distrito Federal, Estados e Municípios tem como meta a desconcentração de poder central, da gestão e do aparato administrativo, com o objetivo de enxugar os gastos da máquina pública, em especial, com as políticas sociais. Nessa direção, Costa (2009, p. 144) considera que

a questão da municipalização deixa de ser tratada como retórica ligada à democratização e passa a ser vista como meio efetivo de minimizar o papel do Estado nacional para fazer frente ao ajuste fiscal, o que tornaria o país atraente aos investimentos do capital financeiro internacional. A racionalização, na utilização de recursos, foi utilizada como forma de pressionar o município a arcar com os custos do ensino fundamental.

Nessa perspectiva, a municipalização da educação tem como objetivo não a democratização, mas o ajuste fiscal, com o enxugamento do aparato do Estado, pautado na racionalidade financeira e não no atendimento das reivindicações do aparato da sociedade civil. No que tange ao regime de colaboração entre os sistemas de ensino, Souza e Farias (2003) asseguram que o modelo implantado no Brasil contraria os preceitos constitucionais, que apontam para decisões compartilhadas entre os sistemas de ensino iguais e autônomos entre si. Azevedo (2002) destaca a disparidade entre as políticas executadas pelos governos federais e estaduais em relação aos municípios que, muitas vezes, desconsideram as suas prioridades e especificidades, limitando-se às ações de vertente administrativa e político-institucional.

Dessa forma, o regime de colaboração, entre os sistemas de ensino, de acordo com o modelo em implantação, vem contrariando os preceitos constitucionais que apontam para decisões compartilhadas entre sistemas de ensino iguais e autônomos entre si. Essa concepção, de acordo com Souza e Farias (2003), sugere a colaboração no que tange à divisão de responsabilidades pela oferta do ensino fundamental entre as instâncias federadas, do planejamento educacional, buscando o compromisso comum com a qualidade de ensino; da superação de decisões impostas ou da simples

transferência de encargos, sem o devido repasse dos meios e de recursos necessários e da garantia de participação da sociedade, por meio dos conselhos, com representação popular e poder deliberativo.

Azevedo *et al.* (2016b, p. 16) supõem que

as características do nosso regime federativo, ao conferir certo grau de autonomia aos entes federados, os levam a vivenciar práticas gestionárias de suas políticas públicas sem que a descentralização predominasse. Não obstante, mesmo gozando de autonomia, sobretudo a maior parte das municipalidades, em matéria de políticas educativas, tem se mostrado muito dependente dos controles e das ações emanadas do poder central, ou seja, da União. Trata-se de situações que têm relação com fragilidade técnica e financeira de parcela significativa dos nossos municípios, o que contribui fortemente para a permanência das desigualdades sociais, ao que se soma as especificidades das relações de poder e de dominação que também afetam as práticas educativas.

Todavia, as contradições que vêm demarcando o espaço e a construção da gestão municipal de ensino, de acordo com Souza e Farias (2003), caracterizam a própria natureza do Estado e da sociedade brasileira que, embora tenha um vasto aparato de leis supostamente democráticas, tem mantido práticas excludentes, não garantindo a participação de todos os atores envolvidos com a instituição escolar. Conforme os autores, a municipalização mantém a centralização do poder decisório e forja uma divisão técnica, política do financiamento e gestão das etapas da educação básica ofertadas pelo município, rompendo com a solidariedade na colaboração, que havia marcado, significativamente, o avanço democrático, na Constituição Federal de 1988 e na LDB (1996), no que diz respeito às relações propostas entre as áreas de poder federadas, e mais uma vez cedendo ao ‘velho’ federalismo brasileiro, quando transita da letra jurídica do texto às práticas político-institucionais ainda excludentes.

Os autores assinalam que em última instância, propugna-se o rompimento da divisão técnica e política, em busca de uma unidade entre o planejar e o executar, entre o decidir e o gerir, entre o dizer e o fazer, em direção a um pacto federativo verdadeiramente solidário na área da Educação Municipal (SOUZA; FARIAS, 2003).

O próximo capítulo apresenta a caracterização geral e a organização da educação municipal do município de São Vicente do Seridó/PB.

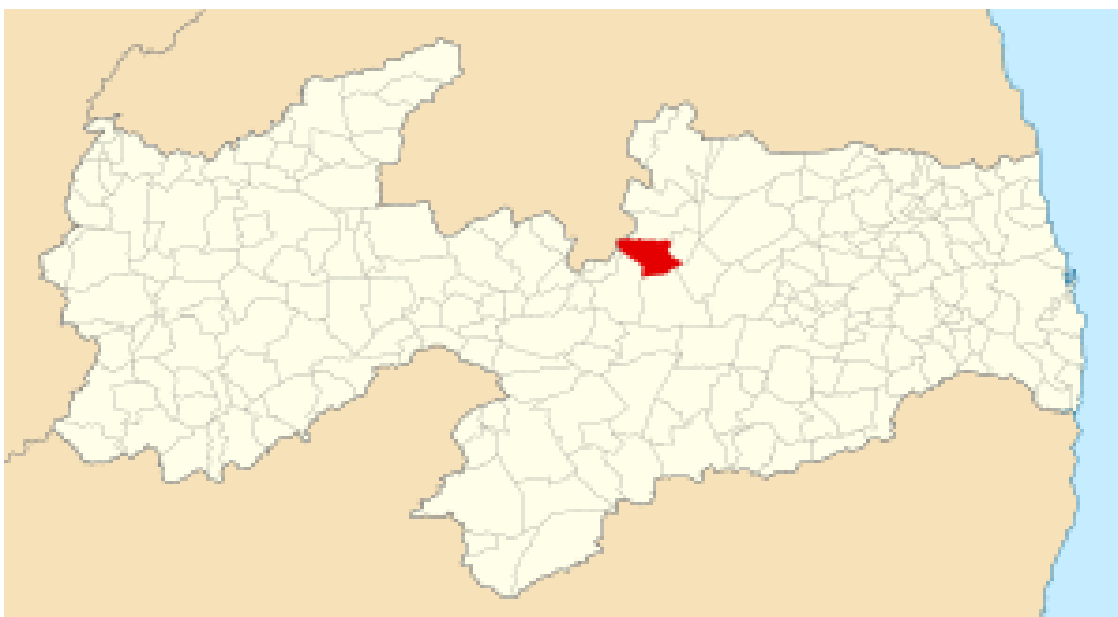
3 O MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE DO SERIDÓ: CARACTERIZAÇÃO GERAL E ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Este capítulo faz uma exposição do processo de constituição do Município de São Vicente do Seridó, discute sua organização política e as relações político-familiares, engendradas no poder local. Faz uma breve caracterização demográfica e socioeconômica além de apresentar e discutir a organização e a gestão da educação do município.

3.1 Caracterização geral do Município

São Vicente do Seridó/PB está localizado no centro-norte do Estado da Paraíba, na mesorregião da Borborema. Ocupa uma extensão territorial de 276.471 km² da microrregião do Seridó Oriental. Fica a 200 km de distância da Capital João Pessoa, situando-se a 631 m de altitude acima do nível do mar. São Vicente do Seridó divide-se em: sede e distrito de Seridó. Limita-se ao norte com Cubati e Pedra Lavrada; a sul, com Soledade; a leste, com Olivedos e, a oeste, com Juazeirinho e com o município de Equador, pertencente ao Estado do Rio Grande do Norte (IBGE, 2018). O mapa, a seguir, mostra os 223 municípios do Estado da Paraíba com destaque para o município de São Vicente do Seridó/PB.

Mapa 1 - Estado da Paraíba, destaque para o município de São Vicente do Seridó/PB.



Fonte: IBGE (2018)

O município integra a área geográfica de abrangência do semiárido brasileiro, definido pelo Ministério da Integração Nacional pelo baixo índice pluviométrico, pelo

alto índice de aridez dos solos, pelo risco de seca e pela ausência de políticas públicas efetivas para o homem do campo, fator que tem contribuído para o êxodo rural no município. Desde o ano de 2010, às associações comunitárias, organizações dos moradores de algumas comunidades locais, além da atuação de órgãos estatais, como: O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Instituto de Terras e Planejamento Agrícola da Paraíba (INTERPA) e o Projeto de Desenvolvimento Sustentável do Cariri, Seridó e Curimataú (PROCASE), o governo municipal, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e ONGs, como a PATAC²⁰, atuam no município por meio da construção de barragens subterrâneas, de barreiros e de cisternas, de distribuição de mudas e de bancos de sementes, entre outros (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2018). Essas ações têm contribuído para a permanência e uma maior qualidade de vida na zona rural do município.

No ano de 2018, a população estimada de São Vicente do Seridó, pelo IBGE, era de 10.728 habitantes. No Censo de 2010, a população observada foi de 10.230. A taxa média da população do município cresceu 1,63% entre as décadas de 1991 a 2000, quase o dobro da taxa de crescimento da Paraíba no mesmo período que foi de 0,82% (PNUD, 2018). A taxa de urbanização, ou seja, o número de pessoas que deixa o campo e migra para a cidade passou de 30,15% em 1991, para 44,94% em São Vicente do Seridó. Mesmo com a crescente taxa de urbanização, foi observado, no Censo de 2010, que a maioria da população vive na zona rural, assim distribuída: 55,06% vivem na zona rural e 44,94% vivem na zona urbana. A tabela 1 apresenta a população total por gênero, rural/urbana de São Vicente do Seridó entre os anos de 1991 a 2010.

Tabela 1 - População total por gênero, rural/urbana de São Vicente do Seridó/PB (1991-2010).

População	População (1991)	% do Total (1991)	População (2000)	% do Total (2000)	População (2010)	% do Total (2010)
População total	7.870	100,00	9.106	100,00	10.230	100,00
População residente masculina	3.985	50,64	4.640	50,96	5.261	51,43
População residente feminina	3.885	49,36	4.466	49,04	4.969	48,57

²⁰ O PATAC surgiu em 1970, como serviço da Congregação Redentorista Nordestina. Até o final dos anos 1970 atuou na área de habitação popular desenvolvendo pesquisas e contribuindo para a adaptação e difusão de tecnologias simples voltadas para a construção de moradias, sobretudo na periferia da Cidade de Campina Grande-PB. A partir dos 1980 redefiniu sua ação e área de atuação. Passou a desenvolver ações junto a famílias agricultoras e suas organizações na região do semi-árido paraibano (PARAÍBA, 2019).

População urbana	2.373	30,15	3.461	38,01	4.597	44,94
População rural	5.497	69,85	5.645	61,99	5.633	55,06

Fonte: PNUD (2018).

A população de 0 a 14 anos registrou queda no crescimento entre 2000 e 2010, com média de -1,5% ao ano. O número de crianças e jovens era 39,1% do contingente populacional em 2000, o que correspondia a 3.559 habitantes. Em 2010, a participação deste grupo reduziu para 29,8% da população, totalizando 3.053 habitantes. A população residente no município, na faixa etária de 15 a 59 anos, teve um crescimento populacional (em média 2,45% ao ano), passando de 4.785 habitantes em 2000 para 6.093 em 2010. Em 2010, esse grupo representava 59,6% da população do município. A Tabela 2 mostra a população do município por faixa etária entre as décadas 2000 e 2010.

Tabela 2 - População residente no município de São Vicente do Seridó/PB por grupo de idade (2010).

Ano	0 a 3 anos	4 a 6 anos	7 a 14 anos	15 a 17 anos	Total 4 a 17 anos
2000	880	697	1.982	619	3.298
2007	712	660	1.816	720	3.196
2010	700	544	1.819	706	3.059

Fonte: IBGE (2018).

A Tabela 2 revela que a população de 4 a 17 anos tem apresentado queda no seu crescimento. A população de 0 a 3 anos de idade foi quem mais caiu entre 2000 e 2007, apresentando uma queda de mais de 100 crianças, e a que menos caiu foi a população de 15 a 17 anos. Esse dado indica que a taxa de natalidade no município está diminuindo gradativamente. Essa queda populacional de crianças e adolescentes têm refletido como decréscimo na taxa de matrícula escolar nesse período.

De acordo com o PNUD (2018), a mortalidade infantil²¹, no município, passou de 58,8 óbitos por mil nascidos vivos, em 2000, para 34,5 óbitos por mil nascidos vivos, em 2010, evidenciando o avanço nas políticas públicas em saúde em 1991. Essa taxa era de 102,7% óbitos por mil. No entanto, ainda é muito alta, considerando que a média do Brasil é de 16,7 óbitos por mil. Pelo exposto, a média de óbitos por mil nascidos vivos em São Vicente do Seridó é mais que o dobro da média nacional e bem mais alta que a

²¹ De acordo com o Ministério da Saúde, a Taxa da mortalidade corresponde a número de óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos vivos, em determinado espaço geográfico, no ano considerado (BRASIL, 2019a).

média da Paraíba que é de 21,7. No município, a esperança de vida ao nascer cresceu 7,2 anos na última década, passando de 60,7 anos, em 2000, para 67,8 anos em 2010, relativamente mais baixa que a taxa do Brasil que é de 73,9 anos, e a da Paraíba 72 anos (PNUD, 2018).

A redução desses índices, especialmente nos últimos dez anos, deu-se pelo acesso a políticas públicas voltadas para a saúde, a educação e a distribuição de renda como o Programa Bolsa Família, que beneficiava, em 2016, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento e Social e Combate à Fome, 65,30%, o equivalente a 2.071 famílias. Em 2018, segundo informações da Secretaria de Assistência Social (2018), houve redução para, aproximadamente, mil e novecentas (1.900) famílias beneficiadas pelo Programa no município. Ao entrar no programa, as famílias assumem o compromisso de garantir a frequência escolar das crianças e jovens, de manter as vacinas das crianças e o acompanhamento nutricional em dias. No caso das gestantes, devem fazer o pré-natal para terem direito ao benefício (BRASIL, 2016). Com todas as contradições, ainda sim essa política é muito importante para a população pobre, e, principalmente as mulheres.

Além do Programa Bolsa família, como parte do Plano Brasil Sem Miséria, o município de São Vicente/PB foi contemplado entre os anos de 2013 e 2014 com o Programa Brasil Carinhoso²². Nos anos de 2013 e 2014 o município recebeu complementação de recursos via Fundeb, para investir na educação infantil. No entanto, estes recursos foram realocados, não sendo utilizado para os fins propostos. Por falta de prestação de contas, quanto ao uso desses recursos, nos anos posteriores, o município deixou de ser contemplado com o Programa Brasil Carinhoso. Para o ensino fundamental, em 2013, o município fez a adesão ao Programa Mais Educação²³, para oferecer educação em tempo integral em sete escolas. Estas escolas têm mais de 50% dos alunos incluídos no Programa Bolsa Família.

²² De acordo com o FNDE, este programa consiste na transferência “automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil”. Os recursos são destinados aos alunos de zero a 48 meses, matriculados em creches públicas ou conveniadas com o poder público, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2019b).

²³ O Programa Mais Educação, criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, constitui-se como estratégia do Ministério da Educação para indução da construção da agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino que amplia a jornada escolar nas escolas públicas, para no mínimo 7 horas diárias, por meio de atividades optativas nos macrocampos: acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica (BRASIL, 2019c).

Entre 2005 e 2010, segundo dados do IBGE, o Produto Interno Bruto (PIB) do município cresceu 83,2%, passando de R\$17 milhões para R\$32 milhões. A estrutura econômica demonstra que o setor de serviços responde por mais de 79,6% do PIB municipal, com destaque para a administração pública, que corresponde a 65,1%, seguida pelos demais serviços (15,2%), a indústria (12,5%), agropecuária (5,4%) e impostos (1,8). De acordo com o PNUD (2018), a renda *per capita* triplicou entre as décadas de 1991 a 2010, passando de R\$70,68 em 1991, para R\$ 214,38 em 2010.

Conforme os dados do Atlas de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2018), o município de São Vicente do Seridó/PB vem diminuindo gradativamente o número de pessoas em situação de extrema pobreza²⁴ e de vulnerabilidade à pobreza. A proporção de pessoas extremamente pobres, entre 1991 e 2010, caiu mais da metade de 63,41% para 25,72%, nesse período. Por mais que represente uma redução significativa, esse número ainda é muito alto, comparado aos dados da Paraíba que, em 2010, representava 13,39%. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, nesse período, do total da população extremamente pobre no Município, 1.660 (61,2%) viviam no meio rural e 1.055 (38,8%), no meio urbano.

Apesar da redução das desigualdades, o Município ainda apresenta alto grau de concentração de renda, evidenciado no Índice de Gini²⁵, que em 2000 eram 0,54 e baixou para 0,47 em 2010. (PNUD, 2018; PNAD, 2016). Em 2016, o salário médio mensal no município era de 1,7 salários mínimos. Considerando domicílios com rendimentos mensais, de até meio salário mínimo por pessoa, 53,9% da população no município estava nessas condições, o que o colocava na posição 41 das 223 cidades do Estado e na posição 650 de 5570 entre as cidades do Brasil (IBGE, 2018).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)²⁶ de São Vicente do

²⁴ De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o público definido em situação de extrema pobreza, tem renda familiar mensal inferior a \$77,00 por pessoa. (BRASIL, 2016).

²⁵ O índice Gini é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar (PNUD, 2018).

²⁶ De acordo com o PNUD (2019) o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Assim, o IDHM - incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda - conta um pouco da história dos municípios em três

Seridó passou de 0,210 em 1991 para 0,361 em 2000 e 0,555 em 2010. Este índice, apesar da elevação com relação aos anteriores, situa o Município na faixa de Desenvolvimento Humano Baixo (IDHM entre 0,500 e 0,599). A dimensão que mais contribui para o IDHM do Município é longevidade, com índice de 0,714, seguida de renda, com índice de 0,528, e de educação, com índice de 0,453. São Vicente do Seridó, de acordo com o IBGE (2018), ocupa a 5145ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros e, na Paraíba, fica em 187º lugar, segundo o IDHM (PNUD, 2018).

Na área da educação, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, a taxa de analfabetismo da população do município, por grupo de idade apresentou queda entre os anos de 2000 a 2010. De acordo com dados do IBGE, em 2000, a taxa de analfabetismo da população de 15 a 24 anos de idade era de 15% e caiu para 4,9% em 2010. No grupo de idade de 24 a 59, no mesmo período caiu de 38,7% para 24,5%. O grupo de 60 anos ou mais, foi o que apresentou o menor índice de queda passando de 64,6% em 2000 para 53,9% em 2010. No total, no ano de 2000, o analfabetismo atingia em 34,7 da população no município e em 2010 caiu para 22,9% (BRASIL, 2018). Mesmo representando progressiva queda em âmbito municipal, esse índice é mais que o dobro da média nacional que é de 9,3%, revelando o baixo investimento na educação e, como consequência, o alto índice de analfabetismo no município. Na área urbana, essa taxa correspondia a 17,8% e, na área rural, 22,1%. Em 2010, entre os adolescentes de 10 a 14 anos de idade, essa taxa de analfabetismo era de 3,5%. São taxas muito altas comparadas à taxa de analfabetismo no Estado (16,3%), que é a quarta mais alta do Brasil, ficando atrás apenas dos Estados do Maranhão (16,7%) do Piauí (17,2%) e de Alagoas (19,4%), no ano de 2016.

Segundo o PNUD (2018), no município, em 2010, apenas 27,28% das pessoas com 18 anos tinham ensino fundamental completo. Entre os jovens de 15 a 17 anos, essa proporção era de 32,63%. No ensino médio, a proporção é ainda menor, entre os jovens de 18 a 20 anos, somente 21,66% haviam concluído o ensino médio. Esses dados correspondem quase à metade dos dados estaduais, que são respectivamente, 45,5%, 44,85% e 32,88%. A proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental no município em 2010 era de 84,08%. Esses dados apresentam os desafios para a garantia do acesso-permanência dos adolescentes e dos jovens na escola, especialmente em se tratando do ensino médio.

importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira (PNUD,2019).

A proporção de crianças e adolescentes, de 6 a 17 anos de idade do município, que estavam cursando o ensino básico regular, em 2010, com até dois anos de defasagem idade-série era de 74,92%. Em 2017, a defasagem idade-série nos anos iniciais do ensino fundamental era de 14,4% e, nos anos finais do ensino fundamental, era mais que o dobro, 35%. Em 1999, correspondia, respectivamente, a 66% e 89,7%. Quando comparados os dados de 2010 e 2017, observa-se uma queda significativa na distorção idade-série, o que representa avanços, no entanto, os desafios educacionais do município ainda são imensos, no que se refere à garantia do acesso e da permanência na escola, sobretudo no ensino médio. Os números mostram que, na última década, houve considerável expansão na oferta, mas, para a solução dos problemas apontados requer investimentos constantes e crescentes do setor público.

3.2 Origem, emancipação política e controle familiar no Município de São Vicente do Seridó/PB

No início do século XX, as terras que hoje formam São Vicente do Seridó/PB pertenciam ao município de Soledade/PB. São Vicente do Seridó/PB, de acordo com dados do IBGE, teve origem entre meados do século XIX e início do século XX. Sua história está ligada à formação de dois povoados, Santo Antônio, atual Seridó e Chico, hoje, São Vicente do Seridó. O povoado de Santo Antônio foi um grande produtor de algodão da região entre as décadas de 1930 e 1950. A instalação de uma bolandeira²⁷ por iniciativa dos comerciantes, para beneficiamento de algodão, foi o marco decisivo para o desenvolvimento do povoado (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2018). Além do algodão, a plantação e o processamento do sisal, de acordo com Alcântara (2008), também tiveram muita importância para a economia local.

Conforme afirma Pessoa (2003), a formação da Vila de São Vicente do Seridó, no início do século XX, teve forte influência dos tropeiros. As atividades econômicas e de subsistência na localidade como o comércio e a agricultura dependiam dos tropeiros para seu desenvolvimento, especialmente nos períodos de seca. Com o aparecimento dos caminhões, as tropas, a partir da década de 1950, foram sendo gradativamente substituídas (PESSOA, 2003).

Em 30 de março de 1938, a Vila de Santo Antônio foi elevada pelo Decreto Estadual nº 1.010 à categoria de distrito, com a denominação de Santo Antônio,

²⁷ Máquina de descaroçar algodão.

subordinado ao município de Soledade. Em 31 de dezembro de 1943, o Decreto Estadual nº 520 mudou o nome do Distrito de Santo Antônio para Seridó.

Conforme Bezerra (2017), entre as décadas de 1950 e 1960, a Paraíba apresentava a mais expressiva fragmentação municipal em relação aos demais estados brasileiros. Nesse período, o número de municípios foi de 41 para 171, representando um crescimento acima da média nacional e regional. A Paraíba mais que duplicou a sua malha municipal. Segundo a autora, foram criados 130 municípios paraibanos. Atualmente a Paraíba conta com 223 municípios. Especificamente entre 1959 e 1961, houve a criação de 84 novos municípios. Um dos municípios criados, nesse período, foi Seridó, pela Lei nº 2.660, de 22 de dezembro de 1961, que estabeleceu, também, o desmembramento do distrito São Vicente do Seridó de Soledade, tornando-o distrito do recém-criado município de Seridó (PARAIBA, 1961). Em conformidade à referida Lei, foi nomeado, pelo governador, um prefeito interino para o período de organização e realização das primeiras eleições municipais que aconteceriam no ano seguinte. De acordo com dados obtidos na Câmara de Vereadores de São Vicente do Seridó/PB, foi nomeado em 1961, como prefeito interino Claudino José de Farias.

Segundo Bezerra (2017), a emancipação política de municípios paraibanos, ao mesmo tempo em que fragmentou os limites municipais, ao organizá-los, serviu à reprodução de territórios de poder. Para a autora, o anseio pela emancipação assentava-se em duas vertentes: a primeira diz respeito à denúncia do abandono dos distritos por parte da sede, uma vez que esses não recebiam, da sede, o suporte de serviços por eles demandados. A segunda, a compartimentação municipal atendia a interesses políticos de ordem prática, à medida que as lideranças desse movimento, em nível local, voltaram sua atenção para ocupar os postos de comando originários da máquina governamental que viria a ser formada. Essa agenda, ainda conforme a autora, recebeu amplo apoio da sociedade civil local, que atuou nos distritos para efetivar sua emancipação.

A emancipação política de Seridó vincula-se, estreitamente, à segunda vertente apresentada por Bezerra (2017), visto que as lideranças que impetraram a municipalização do distrito monopolizaram as quatro primeiras eleições municipais. Essas lideranças foram formadas por dois grupos políticos liderados por Manuel Cordeiro e Manuel Patrício Gouveia. Ambos eram comerciantes e monopolizavam o comércio local na época. É importante enfatizar que tais lideranças constituíam-se em

agentes políticos de destaque no município de Soledade²⁸. Entre 1962 e 1982, os dois grupos centralizaram e monopolizaram o poder político no município, formando a elite política local (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2018). Dessa forma, a emancipação do distrito aproxima-se do que Bezerra (2017) afirma sobre as novas municipalidades paraibanas em meados do século XX. Segundo a autora, a emancipação de municípios “realizou-se como norma, à medida que foi regulado como unidade do governo, realizando-se também como recurso, uma vez que, por seu conteúdo institucional, serviu à reprodução política de espaços de poder” (BEZERRA, 2017, p. 2).

De acordo com Gonçalves (2014), o distrito de São Vicente apresentava um rápido crescimento econômico em relação à sede de Seridó o que o motivou o então prefeito Manuel Patrício a solicitar a transferência da Sede de Seridó para o Distrito de São Vicente. Em dezembro de 1967, o Deputado Luiz de Barros, apoiado politicamente pelo prefeito no município, apresentou um projeto de lei na Assembleia Legislativa da Paraíba, solicitando a transferência da sede de Seridó para o distrito de São Vicente do Seridó. A Lei n. 3. 516, de janeiro de 1968, aprovou a mudança e determinou que fosse “transferida a sede do município de Seridó para a atual vila de São Vicente que fica elevada à categoria de cidade com a denominação de São Vicente do Seridó” (PARAÍBA, 1968). A Lei estabeleceu, também, que passariam “a funcionar na nova cidade todos os órgãos de administração até agora localizados na antiga sede” (PARAÍBA, 1968. arts. 1º e 2º). Em decorrência desse processo, ainda, é comum encontrar em mapas e *sites*, a referência aos municípios de São Vicente do Seridó e Seridó. No entanto, como exposto, o município, desde 1968, é denominado de São Vicente do Seridó/PB onde está situada a sede administrativa e a Câmara de Vereadores.

De 1962 a 2016, foram realizadas quatorze eleições municipais em São Vicente do Seridó/PB, em que foram eleitos sete prefeitos. Destes, cinco foram reeleitos, dois prefeitos com três mandatos e três prefeitos tiveram dois mandatos. Dentre esses prefeitos, quatro tinham vínculo familiar de 1º grau e elo de parentesco de 2º e 3º com o grupo político formado por Manuel Cordeiro e um tinha vínculo familiar com Manuel Patrício. Essa situação constitui-se no que Monteiro (2017, p. 26) denomina de capital político-familiar entre pais e filhos e sua parentela, que se constitui em um “dispositivo simbólico e material que se transmite pelo ‘nome de família’ e pelo patrimônio material

²⁸ Manuel Cordeiro e Manuel Patrício foram eleitos para o Legislativo do município de Soledade entre os anos de 1960 a 1962.

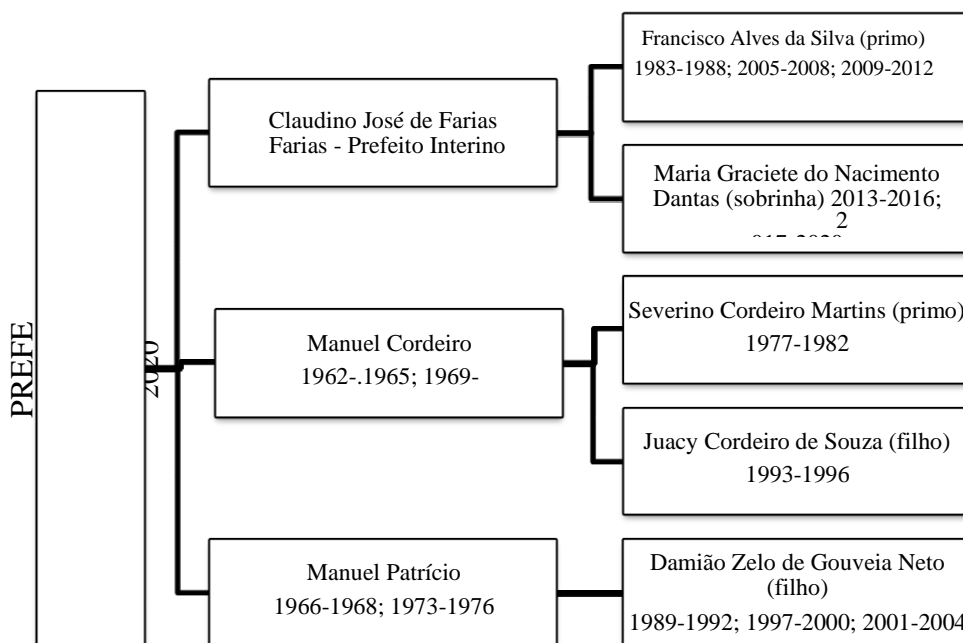
e simbólico do grupo familiar. Trata-se de uma espécie de capital político que se desdobra simbolicamente pela força exercida pela ‘palavra de ordem família’. Segundo o autor, o capital político-familiar constitui-se a partir da herança material e simbólica do grupo familiar. Tal herança consiste em

um dispositivo que se transforma em patrimônio simbólico que sutilmente se transmite de forma legítima no espaço social para os herdeiros - que podem ser parentes consanguíneos ou não, desde que permaneçam e sejam legitimados pelo grupo familiar, a partir de uma identidade construída historicamente pelo grupo. Funciona como mecanismo de diferenciação, processo legítimo de conhecimento e de reconhecimento dos agentes nas posições ocupadas no espaço político (MONTEIRO, 2017, p. 26).

Conforme o autor, os quadros políticos, formados a partir das famílias políticas, tornaram-se algo natural, como se fossem construídos e constituídos por meio de transmissão biológica, tão somente. Tal conceito permite compreender a estrutura de poder político construído desde a emancipação política de São Vicente do Seridó/PB aos dias atuais.

O organograma, a seguir, mostra a estrutura de poder político-familiar no poder Executivo de São Vicente do Seridó.

Organograma 1 - Relações familiares na Prefeitura Municipal de São Vicente do Seridó PB (1961-2017).



Fonte: Câmara Municipal dos Vereadores de São Vicente do Seridó-PB (2018).

Nas quatorze eleições para o executivo e o legislativo, o Município foi governado pelos seguintes partidos: União Democrática Nacional (UDN), Aliança Renovadora

Nacional (ARENA), Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Partido Democrático Social (PDS), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Democratas (DEM) e Partido Socialista Brasileiro (PSB). O quadro 2 apresenta a relação dos partidos e prefeitos no período de 1962 a 2016:

Quadro 2 - Relação dos prefeitos e partidos que governaram o município de São Vicente do Seridó/PB no período de 1962- 2016.

Ano	Prefeitos	Partidos
1962-1965	Manuel Cordeiro	União Democrática Nacional (UDN)
1966-1968	Manuel Patrício	União Democrática Nacional (UDN)
1969-1972	Manuel Cordeiro	Aliança Renovadora Nacional (ARENA)
1973-1976	Manuel Patrício	Aliança Renovadora Nacional (ARENA)
1977 -1982	Severino Cordeiro Martins	Movimento Democrático Brasileiro (MDB)
1983 -1988	Francisco Alves da Silva	Partido Democrático Social (PDS)
1989 -1992 1997-2000 2001-2004	Damião Zelo de Gouveia Neto	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)
1993-1996	Juacy Cordeiro de Souza	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)
2005-2008 2009-2012	Francisco Alves da Silva	Democratas (DEM)
2013-2016 2017-2020	Maria Graciete do Nascimento Dantas	Democratas (DEM) 2013-2016 Partido Socialista Brasileiro (PSB) 2017-2020

Fonte: Câmara Municipal de Vereadores de São Vicente do Seridó/PB (2018).

Quanto ao legislativo, nas eleições de 1962, de 1973 e de 1983, a Câmara Municipal contava com sete vereadores em cada mandato. Em 1966, foram seis e, no ano de 1989, esse número foi ampliado para dez vereadores eleitos. Nas eleições de 1993, de 1997 e de 2001, o número de vereadores foi de onze legisladores. Desde as eleições de 2004, 2008, 2012 e 2016, o número de vereadores foi reduzido para nove, considerando as três eleições anteriores a 2004. Nas quatorze eleições municipais, foram eleitos, no total, 71 vereadores. Desses, mais de 50% têm laços familiares e de parentesco e 50,7% tiveram mais de um mandato. Em oito, das 14 eleições, foram reeleitos mais da metade dos vereadores. Dos 71 vereadores, 20 tiveram dois mandatos, 8 tiveram três mandatos, cinco tiveram 4 mandatos, dois tiveram cinco mandatos e um teve seis mandatos consecutivos.

A constituição da estrutura política no município revela pouca alternância do poder, tanto no executivo quanto no legislativo. Além do exposto, em ambos os poderes, é nítida a perpetuação de integrantes das famílias Cordeiro, Patrício, Berto e Cândido. Nessa conjuntura,

muda-se o nome, permanece o sobrenome. Muda-se o agente, permanece a família. É a mudança dos nomes na permanência dos sobrenomes com o fortalecimento do poder político das mesmas

famílias políticas. O campo se estrutura em torno das famílias que mudam de posição na permanente circulação no aparelho do estado (MONTEIRO, 2017, p. 50).

De acordo com Gonçalves (2014), os políticos Manuel Cordeiro e Manuel Patrício compuseram redes familiares de mando político no município, ocupando cargos no executivo e no legislativo local. As práticas políticas adotadas no Município indicam comportamentos personalistas, amparados na autoridade do prefeito, vinculado às elites locais, por meio de compromissos com uma estrutura centralizadora e de base familiar tradicional. Comprovando o exposto, um dos ex-secretários de educação entrevistados, afirma que “[...] o pai tinha um poder muito forte. Então, se existisse um acordo ali com aquele pai, toda família votava [...] ele poderia empregar apenas uma pessoa, mas toda a família votava em função dessa questão” (Ex-SME 5,2018).

Tal configuração marcou a organização política em São Vicente do Seridó, visto que, desde sua emancipação, o município em estudo foi liderado e controlado basicamente por quatro famílias²⁹: os Cordeiros, os Patrícios, os Bertos e os Cândidos. A família Cordeiro é a que teve o maior número de parentes no executivo e no legislativo municipal. Manuel Cordeiro foi eleito prefeito por dois mandatos (1962-1965; 1969-1972). Como sua herança política, em 1977, elegeu seu primo Severino Cordeiro Martins como prefeito, que já tinha atuação na política local como vereador no período de 1969-1972. Em 1993, foi eleito seu filho Juacy Cordeiro de Souza como prefeito. E, como vice-prefeito, seu irmão Vandique Cordeiro por quatro mandatos (1989-1992; 2005-2008; 2009-2012).

No poder legislativo, a família Cordeiro também tem preponderância política em relação às demais. No total, foram 12 vereadores. Desses, três são irmãos de Manuel

²⁹ Além das famílias Cordeiro, Patrício, Berto e Cândido, destacam-se na estrutura de poder político em São Vicente do Seridó, em menor escala, outras famílias que também têm reproduzido uma base político-familiar, com a transferência do prestígio político para seus familiares e parentes, é o caso da família Coelho: Alcides Coelho foi vereador em 1997, seu prestígio político foi transferido para seu filho, Adriano P. Oliveira, elegeu-o vereador por dois mandatos (2001-2004; 2005-2008). Na eleição de 2008, Adriano P. Oliveira não conseguiu se reeleger, mas, no ano seguinte, assumiu um cargo de chefia na Prefeitura como Secretário Municipal de Cultura, cargo em que permaneceu até 2018. Em 2019, sua esposa assumiu a pasta. Além da família Bispo de Lima, liderada politicamente por José Arcênio Bispo de Lima que foi vereador por 6 vezes seguidas (1977-1982; 1983-1988; 1989-1992; 1993-1996; 1997-2000; 2001-2004) e que, com sua influência política, elegeu seu irmão, Heleno Bispo (1989-1992), e o seu filho, Gilberto Luciano B. de Lima, vereador por dois mandatos (2013-2016; 2017-2020) o qual assumiu a presidência da Câmara de Vereadores para o biênio 2019-2020. A família Dantas: João Dantas foi vereador em 1993 e Vice-Prefeito nos mandatos de 1997-2000 e 2001-2000, passou a herança política para seu filho Jusciere Dantas, eleito vereador em 2005. Assim também foi com Janildo A. Araújo que foi vereador por dois mandatos (1997-2000; 2001-2004) e que, devido a seu prestígio político, elegeu, em 2013, o filho, Marcos Vinício F. Araújo, reeleito para a gestão 2017-2020 (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2018).

Cordeiro: Lourival Cordeiro (1692-1965), Henrique Cordeiro (1989-1992), José Cordeiro de Lima (1969-1972) e um é seu filho, Manuel Cordeiro Filho (2005-2008; 2009-2012), que foi vereador por dois mandatos e disputou as eleições de 2012 e de 2016 como candidato a prefeito e, em ambas, foi derrotado. A esposa de Severino Cordeiro Martins, Maria Auxiliadora, foi vereadora por 2 mandatos (1993-1996; 1997-2000). Os demais vereadores da família Cordeiro, foram: Manuel Gonçalves (1966-1968), Luiz Cordeiro (1993-1996), Odair José Cordeiro de Oliveira (2009- 2012). Edgar Cordeiro teve 4 mandatos consecutivos (1973-1976; 1977-1982; 1983-1988; 1989-1992) e assumiu vários cargos de chefia na Prefeitura ao longo de sua vida política. Além dele, sua irmã, Edineulza Cordeiro, foi vereadora em 1989-1992 e seu filho, Edigley Cordeiro Gonçalves, desempenhou o mandato de 2009-2012.

A família Patrício tinha como líder político Manuel Patrício. Ele foi o primeiro vice-prefeito da cidade (1962-1965) e prefeito por dois mandatos (1966-1968; 1973-1976). E seus filhos, Damião Zelo de Gouveia Neto e José Patrício, ocuparam, respectivamente, os cargos eletivos de prefeito do município por três vezes, (1989-1992; 1997-2000; 2001-2004), e de vereador por dois mandatos (1997-2000; 2001-2004). A esposa de Damião Zelo de Gouveia Neto, Ilza Gouveia, concorreu às eleições municipais de 2008, mas não logrou êxito.

Outra família que se destaca na política local é a Alves da Silva, conhecida como família Berto, que tem relação familiar e apoio político dos Cordeiros. Francisco Alves da Silva foi prefeito por três mandatos (1983-1988; 2005-2008; 2009-2012). A base política dessa família é formada por seu filho Célio Cordeiro Alves que exerceu três mandatos, (2001-2004; 2005- 2008; 2009-2012) e foi presidente da Câmara nos dois mandatos do seu pai. Na última eleição, 2016, ele não pôde se candidatar por estar inelegível. Em seu lugar, candidatou-se a sua esposa, Elizangela dos Anjos Leonardo Alves, e o seu cunhado, Erivan dos Anjos Leonardo, os dois vereadores mais bem votados nessas eleições. O pai de ambos, Severino Leonardo, teve uma passagem no legislativo em 1977-1982. Além desses, um dos irmãos de Francisco Alves da Silva, Pedro Alves da Silva, foi vereador por dois mandatos respectivamente 1993-1996 e 1997- 2000 (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2018).

A família Cândido Farias também se destaca na política local no que diz respeito ao número de membros e ao tempo de atuação, principalmente, no legislativo. Essa família esteve no poder executivo, representada por Claudino José Farias, e está no governo municipal, desde 2013, com Maria Graciete do Nascimento Dantas, reeleita

para o mandato de 2017-2020. É a segunda família com maior número de representantes no legislativo. Atuaram, como vereadores, o filho de Claudino José de Farias, José Augusto Sobrinho, por dois mandatos (1983-1988; 1989-1992), seu neto, Valdir Augusto de Farias (1997-2000), o cunhado, Manuel Luiz, por três mandatos (1962-1965; 1969-1972; 1973-1976); seu irmão, José Avelino (1973- 1976); seus sobrinhos, Eraldo Avelino de Farias (1993-1996; 1997-2000), João de Deus A. Cândido (2005-2008) e José Fabrício Leonardo (2013-2016). Fabrício Leonardo assume, no governo de Maria Graciete do Nascimento Dantas, a Secretaria Municipal de Agricultura.

É importante ressaltar que, na política partidária local, especificamente no poder legislativo, existem agentes que não têm uma tradição político-familiar, mas que se mantiveram ou se mantêm no poder legislativo por mais de três mandatos consecutivos, articulando-se às lideranças tradicionais apontadas.

No Município de São Vicente do Seridó/PB, por ser pequeno³⁰, com aproximadamente 11 mil habitantes, as relações políticas, geralmente, pautam-se em compromissos estabelecidos em processos eleitorais caracterizados pela troca de favores e em apoio político-partidário, que se afirmam em práticas patrimonialistas e clientelistas. Essas relações se constituíram ao longo da história política do município, assentadas em vínculos pessoais diretos de favor e de tutela entre a população e as lideranças políticas. De acordo com Bezerra (2017, p. 07), esta “cultura de favores boicota o conflito, a contestação e o enfrentamento”.

Em contextos sociais marcados por essa cultura, segundo Monteiro (2017, p. 74), “o voto [...] longe de ser um ato de ‘cidadania’ torna-se um instrumento de mediação de favor, de dívida, para com o chefe político local que controla a terra e a água”. Nestas circunstâncias, de acordo com o autor, “o voto dentro de um contexto marcado por desigualdades profundas dificilmente será resultado da escolha do indivíduo” (Monteiro, 2017, p. 73). O voto, nesse contexto, serve como moeda de troca de favores entre os detentores do poder político e alguns eleitores, viabilizado por meio das relações clientelistas que, segundo Batista (2018, p. 08), foram “herdadas do Estado patrimonialista cuja maior característica é a não diferenciação entre bem público e bem privado”.

³⁰ De acordo com o IBGE (2018), os municípios são classificados em quatro faixas de tamanho: Micro (menos de 10 mil hab), Pequenos (de 10 a 20 mil hab.), Médios (de 20 a 100 mil hab) e Grandes (mais de 100 mil hab).

A respeito das relações político-familiares e o controle do poder político, Pimentel (2014, p. 73) afirma que

muitos municípios são controlados por clãs políticos, os quais consistem em organizações informais baseadas na estrutura de parentesco e orientadas para a ação política que competem com as organizações formais do sistema político, especialmente com partidos políticos, pelo controle do processo político nos municípios e se reproduzem dentro da administração pública.

Os grupos familiares apresentados centralizam e controlam o processo político do município desde sua criação, por meio da apropriação dos cargos políticos, dos mandatos e dos recursos da Prefeitura, principal fonte de renda e de empregos para a população, de acordo com dados do IBGE, administração pública que corresponde a 65,1% da renda gerada no município. A dependência gerada por essa situação torna o voto moeda de troca, perpassa pelo prestígio político das famílias que buscam assegurar a sua própria sobrevivência no sistema político local. Nesse cenário, segundo Leal (2012), o exercício do poder pessoal e o mandonismo se apresentam de maneira mais profunda e articulada por meio de práticas clientelistas e pelo apadrinhamento político, impondo-se como substrato do coronelismo. Tais práticas consolidam e legitimam o poder do Estado oligárquico, articulando-se com os interesses dos potentados locais e usando, como moeda de troca, o controle do emprego público.

A contratação de servidores sem concurso público e sem a qualificação necessária para o exercício de cargos na administração pública, segundo Barros (2009), historicamente possibilitou a manipulação do eleitorado brasileiro, pelos governantes uma vez que a garantia de um emprego é uma maneira eficiente de manter o eleitorado fiel e submisso. Para a autora, os contratos temporários de trabalho e a distribuição de cargos comissionados, principalmente na esfera pública municipal possibilitaram a manutenção do sistema de favor e de tutela, em que as relações de clientelismo são reforçadas, mesmo em espaços e em momentos ditos “democráticos”.

Conforme Mendonça (2000) a resistência de forças tradicionais contrapõe-se ao esforço de modernização e de implantação de normas racionais legais. Visto que, o arcabouço legal que regula o sistema e o conjunto dos seus órgãos administrativos aproximam-se da característica burocrática, mas os sujeitos concretos que os sustentam e lhes dão vida continuam regidos por valores tradicionais, um modelo patrimonial de pouca distinção entre o público e o privado em que há a apropriação da instituição e dos seus membros como se deles fosse dono (MENDONÇA, 2000).

A constituição de poder político-familiar, segundo Monteiro (2017), estabelece-

se dos municípios à União, são poderes que se retroalimentam e se estendem pelas diversas instituições da “República”. Para manter o controle do poder, segundo Pimentel (2014), às estratégias adotadas pelos clãs políticos³¹, ou seja, organizações informais baseadas na estrutura de parentesco, consiste na busca por sua reprodução na administração pública, ocupando as principais secretarias municipais que são as secretarias de educação, de saúde e de assistência social, exercendo o controle sobre os recursos públicos. Para o autor, esse controle permite que os clãs políticos possam intermediar a relação entre a população e o poder público e seus recursos para canalizar apoio político. Ou seja, a partir da estrutura municipal, a reprodução se inicia por meio das secretarias municipais, nas quais a parentela se instala nos cargos de secretários e passa a controlar a ordenação de despesas mantendo um fluxo de controle sobre os maiores orçamentos do município. Esse controle sobre os recursos é que permite a sua intermediação por meio da relação clientelista (PIMENTEL, 2014).

Essa forma de controle do poder, a partir da ocupação de cargos de chefia na administração pública, citada por Pimentel (2014), tem prevalecido em São Vicente do Seridó. Nesse município, o quadro de secretários municipais, principalmente das Secretarias de Saúde, de Assistência Social e de Educação, foi formado de 1989 a 2014, basicamente por parentes dos prefeitos e vice-prefeitos (esposas, filhos, primos, sobrinho), especificamente a Secretaria Municipal de Educação, no período de 1989 a 2014. Dos nove secretários que ocuparam a secretaria de educação, sete eram parentes consanguíneos dos prefeitos e dos vice-prefeitos municipais, apenas os dois últimos secretários, Sérgio Lopes Pereira, que assumiu o cargo de 2015 a 2017, e Juscileia Monteiro, atual Secretária de Educação, que assume a pasta desde 2018, não pertencem às ditas famílias. O quadro 3 expõe a relação de parentesco dos secretários de educação com os respectivos prefeitos e vice-prefeitos, bem como o período em que esses assumiram o cargo.

Quadro 3 - Vínculo familiar e de parentesco dos secretários municipais de educação com os prefeitos e com os vice-prefeitos de São Vicente do Seridó/PB, no período de 1989-2017.

³¹ Os clãs políticos, segundo Pimentel (2014), são derivados de clãs, que são organizações sociais. Os clãs políticos derivam destas organizações mantendo uma característica informal e orientada para a ação política em contextos institucionais contemporâneos. Os clãs eleitorais, de acordo com o autor, são as organizações criadas pelos grupos familiares para disputar o novo espaço político criado com a independência e a conseqüente formação do Estado brasileiro.

Período	Secretários municipais de educação	Prefeito (a)	Grau de parentesco com o prefeito e com vice-prefeito
1989-1992	Rosa Lúcia Patrício dos Santos	Damião Zelo G. Neto (PMDB)	Irmã
1997-2000	Rosa Lúcia Patrício dos Santos	Damião Zelo G. Neto (PMDB)	Irmã
1993-1996	Fátima Queiroz	Juaci Cordeiro de Sousa (PSDB)	Tia
2001-2004	Ailda Patrício	Damião Zelo G. Neto (PMDB)	Irmã
2005-2011	Jaimar Cordeiro	Francisco Alves da Silva (DEM)	Sobrinho do vice-prefeito
2011-2012	Periomar A. S. Medeiros	Francisco Alves da Silva (DEM)	Sobrinha
2013-2014	Maria de Nazaré de A. Nobrega	Maria Graciete N. Dantas (PSB)	Prima
2015-2017	Sergio Lopes Pereira	Maria Graciete N. Dantas (DEM/PSB)	Sem vínculo de parentesco
2018	Jusciléia Monteiro	Maria Graciete N. Dantas (PSB)	Sem vínculo de parentesco

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de São Vicente do Seridó/PB (2018).

A realidade de São Vicente do Seridó de os secretários municipais terem vínculos familiares e de parentesco com os respectivos prefeitos, revela o que Pimentel (2014) destaca em relação à administração pública nos municípios nordestinos³². De acordo com o autor, 42,42% dos municípios da Região Nordeste têm secretários com vínculo de parentesco com o prefeito.

O autor revela que há maior incidência de parentes do prefeito ocupando secretarias em municípios de menor porte. Nesses municípios, a “economia depende, em sua ampla maioria, do poder público municipal, ou seja, não há outra fonte estável de emprego e de recursos a não ser a prefeitura municipal” (PIMENTEL, 2014, p. 90). Dos 223 município da Paraíba, de acordo com o autor, 61% são micromunicípios (menos de 10 mil hab.). A Paraíba fica atrás apenas do Piauí que tem 71%. Diante do exposto, é possível inferir que esses dois Estados possuem o maior número de municípios com parentes de prefeitos ocupando cargos de secretarias municipais.

A Constituição Federal de 1988 vetou a elegibilidade dos filhos e dos parentes consanguíneos dos ocupantes de cargos do poder executivo, Presidente da República, Governador do Estado ou Prefeito, para eleição subsequente a seus mandatos, com o objetivo de impedir o controle do poder político de grupos familiares indefinidamente em todos os níveis do governo. Essa restrição, conforme Pimentel (2014), não se estendeu para a indicação dos parentes a cargos comissionados na estrutura

³² O estudo de Pimentel (2014) contempla 1.511 municípios nordestinos. Na pesquisa, foram coletados os nomes dos ocupantes de três secretarias: saúde, educação e assistência social, criando um índice a partir do parentesco do ocupante da secretaria com o prefeito.

administrativa, cuja nomeação provém de ato privado do chefe do executivo em quaisquer níveis da administração pública. Dessa maneira, mesmo não podendo fazer do seu parente direto um sucessor, o chefe do executivo preenche os cargos de livre nomeação com toda a parentela. O autor afirma que a ausência de controle sobre o executivo, nos municípios, favoreceu que a prática do nepotismo fosse a estratégia mais eficaz para o controle do que ele denomina de clãs políticos da administração pública e, conseqüentemente, do processo político local (PIMENTEL, 2014).

A Súmula Vinculante nº 13, de 21 de agosto de 2008 do Supremo Tribunal Federal, vetava a prática do nepotismo na administração pública de forma categórica. De acordo com esse documento:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal (BRASIL, 2008).

Todavia, de acordo com Pimentel (2014), depois de forte celeuma política, o Supremo Tribunal Federal abriu exceção para a nomeação de secretários municipais, estaduais e ministros de Estado. Conforme a nova interpretação do Tribunal, esses cargos, diretamente ligados ao executivo, foram considerados agentes políticos, por isso, tal decisão não se aplica aos cargos de secretários, visto que esses cargos foram assim considerados porque a sua ocupação depende também de uma lógica política, de apoio à gestão municipal.

Dessa forma, “a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem majoritariamente afastado a aplicação da Súmula Vinculante nº 13 aos cargos de natureza política, conceito no qual se incluem os secretários municipais ou estaduais” (BRASIL, 2008). A nova categoria de cargos políticos na administração pública, para Pimentel (2014), foi considerada como tal, porque sua ocupação também depende de uma lógica política, ou seja, do conjunto de forças políticas que apoiam a gestão municipal. Assim, a livre nomeação de parentes para cargos de comando é feita com amparo legal e alimenta o processo de reprodução dos clãs políticos dentro da administração pública, permitindo que eles exerçam o controle sobre os recursos públicos.

Nesse cenário, a participação da sociedade civil e a partilha de poder de decisão

nos diferentes setores da administração pública no município ficam comprometidas. Nas entrevistas realizadas para este estudo, com pessoas que assumiram cargos de gestão no período de 1997 a 2017 pôde-se constatar que, no município investigado, prevalece o caráter hierárquico da distribuição da autoridade, que estabelece relações verticais, de mando e de submissão, em detrimento de relações horizontais, favoráveis ao envolvimento democrático e participativo. Isso se relaciona aos condicionantes político-sociais apresentados por Paro (2001), redimensionados para os fins deste estudo, que dizem respeito a uma diversidade de interesses contraditórios e conflituosos na política local em que se sobrepõe a verticalização do processo de decisões, considerando a hierarquia dos ocupantes dos cargos e das políticas externas, mas também aos condicionantes ideológicos da participação, que compreendem, segundo Paro (2001, p. 54), “todas as concepções de crenças sedimentadas historicamente na personalidade de cada pessoa que move suas práticas e comportamentos no relacionamento com o outro”.

Paro (2001) elenca três elementos que podem determinar essa participação. O primeiro diz respeito aos condicionantes econômico-sociais ou às reais condições de vida da população à medida que tais condições proporcionam tempo, condições materiais e disposição pessoal para essa participação. O segundo refere-se aos condicionantes culturais, ou seja, a visão das pessoas sobre a viabilidade e a possibilidade de participação, movida por uma visão de mundo e de educação que lhes favoreça a vontade de participar. O terceiro e último refere-se aos condicionantes institucionais ou aos mecanismos coletivos, institucionalizados ou não, presentes em seu ambiente social mais próximo, dos quais a população pode dispor para encaminhar sua ação participativa.

O item, a seguir, apresenta a organização e a gestão da educação no município de São Vicente do Seridó/PB.

3.3 Educação municipal de São Vicente do Seridó: organização e gestão

A estrutura organizacional da educação Municipal de São Vicente do Seridó/PB teve início em 1980, quando foi instituído o Serviço Municipal de Educação, pela Lei n. 11, de 25 de junho de 1980, que cria, na estrutura administrativa da prefeitura, o Serviço Municipal de Educação, subordinado ao Executivo Municipal (art. 1º), com a finalidade de promover a melhoria e a expansão do ensino no Município. A lei estabelece que sua estrutura básica, ou seja, sua organização, deverá ser definida em regimento próprio, aprovado pela prefeitura (2º). A pesquisa realizada revelou que, apesar de previsto em lei, esse regimento não foi elaborado. Para compor o Serviço de Educação, esta Lei cria

três cargos: chefe, secretário e supervisor. Para os ocupantes de tais cargos, define a qualificação mínima (art. 3º e 4º). Para os cargos de chefia e de supervisão, foi exigido, no mínimo, habilitação específica de magistério e para o secretário, o ensino fundamental completo ou experiência no magistério de, pelo menos, dois anos. Os recursos financeiros necessários para a manutenção do serviço seriam atendidos com os recursos revistos na Lei Orçamentária para o ano de 1980 (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 1980).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os estados e municípios obrigatoriamente deveriam aprovar suas constituições, no caso dos municípios, as leis orgânicas, alinhadas aos princípios previstos na constituição do respectivo estado e, conseqüentemente, à Carta Magna. A Lei Orgânica do Município de São Vicente do Seridó foi promulgada em 1989. Esta lei regulamenta, dentre outros, a educação no município. A seção que aborda a educação é composta por sete artigos, do artigo 91 ao 97, sendo que o último trata da cultura. Esses artigos estabelecem os princípios e a forma de gestão e de financiamento da educação ofertada no município. Quanto aos princípios, a lei estabelece que deverão ser considerados:

I- igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III- pluralismo de ideias e concepções pedagógicas; IV- gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais; V- valorização dos profissionais de ensino, garantindo, na forma de lei, plano de carreira para o magistério, com piso salarial profissional e ingresso no magistério público exclusivamente por concurso público de provas e títulos, regime jurídico único para todas as instituições mantidas pelo Município; VI - garantia de padrão de qualidade (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 1989).

O artigo 92 reafirma os princípios definidos no artigo 206 da Constituição Federal. No entanto, observa-se que não foi contemplado o princípio de gestão democrática do ensino. Isso pode revelar que o município não considerou esse princípio como norteador da organização e da gestão da educação.

No que diz respeito à organização da educação, a Lei estabelece que

O município organizará e manterá sistema de ensino próprio com extensão correspondente às necessidades locais de educação geral e qualificação para o trabalho, respeitadas as diretrizes e as bases fixadas pela legislação federal e das disposições supletivas da Legislação Estadual. [...] Deverá ser organizado o conselho municipal de educação no Município (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 1989).

O Município de São Vicente do Seridó/PB fez a opção pela criação de seu Sistema de Ensino, desde a Lei Orgânica. Todavia, foi identificado, na pesquisa, que, até 2019, o sistema não foi implantado. As administrações locais não despenderam esforços

necessários para sua implantação. Em 2006, foi aprovado, na Câmara dos Vereadores, o projeto de Lei n. 034, de 06 de abril de 2006, que propôs a criação do Sistema Municipal de Ensino. Esse projeto não foi sancionado pelo prefeito. Considerando que o município não aprovou lei específica para criação do seu sistema de ensino, em conformidade com a LDB (1996), automaticamente, a rede de ensino de São Vicente integra o Sistema de Ensino Estadual, no entanto, percebe-se pouca ou nenhuma articulação entre a rede municipal de ensino de São Vicente ao sistema estadual de ensino. Dessa forma, a organização da educação no município pauta-se basicamente na execução, de forma fragmentada, da política educacional em âmbito nacional.

A Lei Orgânica define, ainda, que o município “aplicará obrigatoriamente, em cada ano no ensino de 1º grau: 20% pelo menos de sua receita tributária e 25% pelo menos das transferências que lhe couberam no fundo de participação” (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 1989). A Lei não faz nenhuma menção à educação infantil, etapa da educação básica que, segundo a Constituição Federal de 1988, a oferta é de responsabilidade dos municípios.

A Lei Orgânica institui a composição do sistema de ensino municipal que, de acordo com a referida lei, compreenderá, obrigatoriamente:

I - serviço de assistência educacional, que assegure condições de eficiência escolar aos alunos necessitados, compreendendo garantia de cumprimento da obrigatoriedade escolar, mediante auxílio para aquisição de material escolar, transporte, vestuário, alimentação, tratamento, médico e dentário e outras formas eficazes de assistência familiar;

II- entidades que congreguem professores e pais de alunos com o objetivo de colaborar para o funcionamento eficiente de cada estabelecimento de ensino (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 1989).

A lei define que os planos e os projetos que necessitem de “obtenção de auxílio financeiro federal ao programa de educação, no município, devem ser elaborados pela administração do ensino municipal com assistência técnica, se solicitada, de órgãos competentes da administração pública e do Conselho Municipal de Educação” (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 1989). A Lei Orgânica do Município faz a transcrição de alguns princípios da educação, dispostos na Constituição Federal de 1988, deixa muitas lacunas quanto às incumbências do município na organização e na gestão da educação, dispostas na Carta Magna.

Os avanços na educação do município de São Vicente do Seridó/PB começaram a emergir nos anos de 1990, quando houve o primeiro concurso público para professores

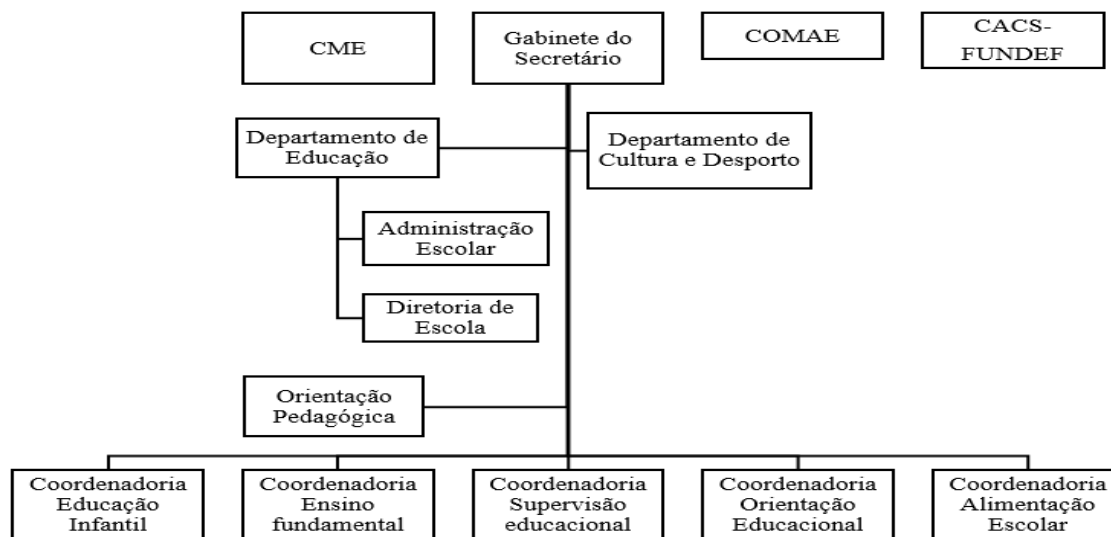
e a criação da escola de ensino médio em São Vicente do Seridó, assim como a implantação da escola do 2º grau, (anos finais do ensino médio) no Distrito de Seridó. Na segunda metade da década de 1990, houve cursos de formação continuada para professores e, no início dos anos 2000, foram abertas, no município, por meio de uma parceria com a Universidade Vale do Acaraú (UVA) e a prefeitura, duas turmas de graduação de Licenciatura Plena em Pedagogia, voltadas para a formação dos professores efetivos da rede de ensino do município. No que tange à aprovação de leis e de normas educacionais, entre 1989 a 2004, foi localizada apenas a aprovação da lei que criou o conselho do Fundef. Esse conselho, segundo a ex-secretária de educação que atuou na Secretaria nos anos 1990 e início dos anos 2000, o conselho do Fundef, não foi instituído. Em entrevista, esta ex-secretária de educação revelou que, nesse período, não foi aprovada nenhuma outra lei educacional.

A partir de 2005, com a entrada de outro grupo político no poder local, impulsionado pelas novas exigências do contexto da política educacional nacional, observa-se um esforço do município em direção à regulamentação da educação, adequando-se às novas demandas e exigências da política educacional do país, estruturando formalmente a organização e a gestão da educação municipal. Em 2005, houve o segundo concurso público do município, com oferta de vagas para professores e orientadores educacionais. Foram admitidos mais de 20 professores e dois orientadores educacionais aprovados no concurso público para atuarem nas escolas públicas municipais de São Vicente do Seridó.

No início de 2005, foi aprovada a Estrutura Organizacional Básica do Poder Executivo pela Lei nº 002, de 03 de fevereiro de 2005, que denomina o setor responsável pela educação de Secretaria de Educação e Desporto. Essa lei define a estrutura organizacional da Secretaria da Educação e Cultura composta pelo Gabinete do Secretário e pelo Secretário Adjunto, pelo departamento de educação e departamento de cultura e desporto, pela administração escolar e pela diretoria escolar. Além de coordenadorias de educação infantil, de ensino fundamental, de supervisão e de orientação educacional, bem como, pela coordenadoria de alimentação escolar. Também faz parte da estrutura organizacional da secretaria de educação, conforme esta lei, a orientação pedagógica, além dos órgãos colegiados como: Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho Municipal de Alimentação Escolar (Comae) e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Cacs-Fundef) (SÃO VICENTE

DO SERIDÓ, 2005a). Conforme mostra o organograma 2.

Organograma 2: Secretaria Municipal de Educação e Desporto do município de São Vicente do Seridó/PB (2005)



Fonte: São Vicente do Seridó/PB (2005).

A lei define como competências da Secretaria de Educação Cultura e Desporto: organizar, manter e desenvolver os órgãos e as instituições oficiais do seu sistema de ensino, integrando-os às políticas e aos planos educacionais da União e do Estado da Paraíba; regulamentar, implementar e executar as normas do seu sistema de ensino, cumprindo com as exigências estabelecidas em leis e em regulamentos; instalar, manter e administrar os estabelecimentos municipais de educação, visando a um bom atendimento da clientela, prioritariamente, da educação infantil e do ensino fundamental, e supletivamente, da educação de jovens e adultos, da educação especial, do ensino médio, da educação à distância e da educação profissional; fazer o planejamento educacional e prestar assistência técnico-administrativa aos órgãos de educação do seu sistema de ensino, e assistência e orientação didático-pedagógica aos professores, aos técnico e ao pessoal de apoio, treinando-os, capacitando-os e atualizando-os para um melhor desempenho de suas funções; organizar e manter o serviço de assistência ao educando, em parceria com outros órgãos de educação, dentro e fora do seu sistema de ensino (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2005a).

Além disso, a Lei estabelece como atribuições da Secretaria de Educação: programar a execução dos serviços de assistência ao educando, em parceria com outros órgãos de educação, dentro e fora do seu sistema de ensino; programar a execução dos serviços de alimentação escolar, de assistência social e médico-odontológica e

psicopedagógica ao educando, em articulação com os demais órgãos da prefeitura dos quais dependem direta ou indiretamente a realização destas ações e/ou serviços; elaborar, executar e estimular programas de educação física e esportes em geral, seja de instituições públicas ou privadas, junto às escolas públicas municipais e aos locais públicos de prática de esportes; apoiar os esportes amadores no município; organizar, manter e executar os serviços de assistência e de supervisão às bibliotecas, às salas de leitura, a teatros, a museus ou a outros órgãos voltados para a difusão e a promoção cultural do município; promover atividades artísticas, culturais, recreativas e folclóricas, como forma de incentivo à clientela inserida no processo educacional e proteger, resgatar e restaurar o patrimônio histórico cultural (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2005a).

No ano de 2009, a Lei de Estrutura Organizacional Básica, aprovada em 2005, foi revogada e instituiu-se a Nova Estrutura Organizacional, aprovada pela Lei n. 001 de 30 de março de 2009. Essa lei estabelece algumas mudanças na estrutura organizacional da Secretaria de Educação com relação à lei anterior. Extingue a Secretaria de Educação, Cultura e Desporto que se desdobra em Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Cultura e Desporto, subordinadas ao poder executivo. Cria órgãos normativos, deliberativos, consultivos ou de assessoramento e integram os órgãos da Estrutura Organizacional Básica do Poder Executivo. Quanto às atribuições e competências da Secretaria de Educação, não houve alterações no texto da nova lei com relação ao texto da anterior.

Em termos organizacionais, a Secretaria da Educação, de acordo com a Nova Estrutura Organizacional do Poder Executivo (2009), é composta pelo Gabinete do Secretário(a) Municipal, pelo Secretário(a) Adjunto(a), pelo Diretor(a) Escolar, pelo Diretor(a) Escolar Adjunto(a), pelo Diretor(a) de Departamento de Educação, pelos Coordenadores e pelos Coordenadores Pedagógicos. Os Conselhos que compõem a estrutura organizacional da Secretaria de Educação, apresentados no organograma 3, são regidos por leis específicas, que são analisadas no capítulo seguinte deste trabalho. A seguir, mostra-se o organograma:

Organograma 3 - Secretaria Municipal de Educação do município São Vicente do Seridó/PB (2009)



Fonte: São Vicente do Seridó/PB(2009).

Para atender à demanda da educação, o município contava, em 1990, com 47 escolas públicas municipais, a maior parte situada na zona rural, a maioria destas fecharam, segundo relato dos ex-secretários, por falta de alunos. No ano de 2018, dezessete escolas estavam em funcionamento. Destas, quatorze são escolas municipais, duas pertencente à rede estadual e uma escola privada. Estava em construção, no ano de 2018, uma escola estadual padrão, em parceria com o Governo do Estado, com capacidade para atender mais de 500 alunos do ensino médio. Sete, das dezessete escolas, estão situadas na zona rural, e dez, na zona urbana. Para atender ao público da educação infantil, o município conta com duas creches que funcionam em tempo parcial, uma situada em São Vicente e outra, no Distrito de Seridó, que atende, também, a pré-escola, e uma instituição que atende apenas a pré-escola. As sete escolas municipais situadas na área rural atendem à educação infantil e aos anos iniciais do ensino fundamental. A educação da rede de ensino de São Vicente do Seridó/PB, está organizada em ano/série.

A gestão das escolas no município caracteriza-se pela livre nomeação do diretor escolar pelo Poder Executivo. Os diretores e demais funcionários, geralmente, são indicados sem consulta à Secretaria de Educação e à comunidade escolar. Para tais indicações, pouco se tem observado a qualificação/titulação, as experiências, à medida que a maior parte dos indicados não pertence ao quadro dos profissionais efetivos da rede de ensino. Quanto ao mandato dos diretores, variam de acordo com a força política pela qual são apadrinhados. Todos os ex-diretores entrevistados tinham mais de seis anos de atuação em uma mesma escola.

Em cargos de comissão, a Secretaria de Educação, no ano de 2018, contava com vinte e um diretores, sendo onze titulares e dez adjuntos, três técnicos, um coordenador de merenda, sete coordenadores pedagógicos, sendo três coordenadores por etapa do

ensino - um para a educação infantil, um para o ciclo de alfabetização (1º ao 2º ano) e outro para o ensino fundamental anos iniciais (3º ao 5º ano do ensino fundamental) e quatro coordenadores por área de conhecimento (Ciências exatas, Linguagens e códigos, Ciências humanas e Ciências da natureza) para os anos finais do ensino fundamental. Além desses, há dois coordenadores para os programas (SOMA e PMALFA). Quanto à qualificação dos diretores, dos vinte e um profissionais que estão ocupando cargo de gestão escolar, apenas oito tinham formação acadêmica quando assumiram o cargo; quatro não tinham qualificação profissional e, destes, um não tinha sequer o ensino médio completo e nove se qualificaram, após assumir o cargo. O provimento do cargo de diretor será discutido no próximo capítulo.

O quadro técnico operacional, em 2018, estava formado por dez vigilantes, quarenta auxiliares de serviços gerais, seis auxiliares administrativos, dez motoristas e um nutricionista, todos efetivos. Além de vinte cuidadores que dão suporte aos professores nas salas de aula que possuem crianças com deficiência na sala de aula, profissionais contratados por excepcional interesse público, sem vínculo empregatício permanente.

Para compor o quadro de servidores da administração municipal, foram realizados quatro concursos públicos. O primeiro concurso aconteceu em 1990, houve um intervalo de tempo de 15 anos até a realização do segundo concurso que foi em 2005; o terceiro, em 2010, e o quarto e último, em 2017. Em 2011, a administração municipal contava com 439 funcionários, dos quais 81,8% eram estatutários, 11% eram comissionados e 7% sem vínculo permanente. Em 2018, o quadro de servidores no município, de acordo com os dados do SAGRES/PB, contava com 335 servidores. Sendo 244 estatutários (72%), 7 eletivos (prefeita, vice-prefeito, conselheiros tutelares) 78 comissionados, o que equivale a 23,2% do total e 6 (1,2%) sem vínculo permanente.

No que tange ao atendimento à educação infantil, etapa da educação básica de responsabilidade do município a oferta, de acordo com a LDB (1996). A taxa de atendimento escolar das crianças com 4 e 5 anos de idade em São Vicente do Seridó, de acordo com o PNAD (2016), em 2015, era de 80%. Tal índice ainda está muito baixo, se comparado ao da Paraíba de 91,5% em 2015 e de 92,1% em 2018 maior que o do país (91,5%). Sem dúvidas, houve a ampliação no número de matrículas na pré-escola, que foi considerada obrigatória a partir de 2009. Todavia, essa etapa da educação básica não está universalizada no município como previa a Meta 1 do Plano Municipal de Educação, que era, até 2016, a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças

de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.

Os dados revelam a necessidade de maiores esforços e de investimentos para a universalização dessa etapa da educação. O município ainda não tem garantido o direito à creche para crianças de zero a um ano de idade. A creche atende em período parcial crianças de 2 a 3 anos de idade. A Meta 1 também prevê a ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do Plano. A Tabela 3 mostra a evolução das matrículas no atendimento à educação infantil no município, entre 2001 e 2018.

Tabela 3 - Matrícula da educação infantil da rede municipal de ensino de São Vicente do Seridó (2001-2018).

Ano	Rede municipal		Rede estadual	Rede privada	Total
	Creche (2 a 3 anos)	Pré-escolar (4 e 5 anos)	Pré-escolar (4 e 5 anos)	Pré-escolar (4 e 5 anos)	
2001	50	126	54	-	230
2007	77	329	69	-	475
2014	124	364	-	-	488
2018	148	299	-	22	469

Fonte: INEP (2018b).

De 2001 a 2007, mesmo não sendo de sua incumbência, conforme a LDB (1996), a rede estadual ofertou a a pré-escola e até o ano de 2010, assumiu, junto com o município, parte das despesas com as creches do município. De 2007 para 2018, as matrículas na creche duplicaram, mas, ainda, permanece inacessível para uma parte significativa da população. Em 2015, 97,2% da população de 6 a 14 anos de idade estava na escola. Já o percentual das pessoas com 16 anos, com pelo menos o ensino fundamental completo, cai para 39,6%. Na Paraíba, esse índice é quase duas vezes maior (72,2%). A rede municipal, em 2018, responde pela ampla maioria das matrículas - 70% - a rede estadual por 30% e a rede privada assume 2,8% do total das matrículas, conforme mostra a Tabela 4 a seguir:

Tabela 4 - Evolução da matrícula do ensino fundamental da rede estadual e municipal de São Vicente do Seridó (1999 - 2018).

Ano	Rede municipal			Rede estadual			Rede privada	Total
	Ens. Fund.	Anos Iniciais	Anos Finais	Ens. Fund.	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	
1999	1.446	-	-	1.216	-	-	-	2.917
2005	1.627	1.112	515	958	462	492	-	2.585
2010	1.412	772	640	760	363	397	-	2.172
2015	1.137	788	349	604	197	407	-	1.741
2018	1.090	673	417	468	167	301	43	1.601

Fonte: INEP (2018b)

A Tabela 4 mostra que a Secretaria Municipal de Educação assume maior número de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental. No que tange aos finais do ensino fundamental, a rede estadual, entre os anos de 2000 e 2004, superou em número de matrículas a rede municipal como é possível ver na tabela 4. Os dados mostram que, ao longo do período estudado, houve um decréscimo no atendimento da rede estadual e um considerável crescimento das matrículas na rede municipal. No entanto, o total geral das matrículas na rede municipal tem diminuído aproximadamente 13,16% entre os anos de 1999 a 2018. Este fator pode estar associado à queda no índice de natalidade no município, e ao abandono.

O ensino médio, em São Vicente até 2003, foi oferecido exclusivamente pela rede municipal de ensino. O Estado assumiu a oferta do ensino médio a partir de 2004, mas apenas na sede. O município manteve turmas de ensino médio no Distrito de Seridó que funcionavam em uma escola municipal de ensino fundamental de 2007 a 2013. No ano de 2014, a rede estadual de ensino permitiu a abertura de uma extensão da escola estadual situada na sede em Seridó. Em 2014, de acordo com o PNAD (2015), o percentual de jovens que frequentavam o ensino médio ou possuíam educação básica completa no município era de apenas 25,1% enquanto, na Paraíba, era de 59,9% e, no Brasil, 66,8%. Em relação à permanência dos alunos no ensino médio, o município apresentou avanços no que se refere à distorção idade-série, em torno de 20%, no período de 2010 a 2017.

Em 2010, o número de alunos fora da idade adequada para o ano/série era de 62,5% e, em 2017, esse número reduziu para 42,6%. Nesse período, houve também diminuição na taxa de abandono de 16,1% para 6,3%. Os números mostram avanços, mas ainda apresentam muitos desafios para a efetivação do direito à educação, preconizado na legislação, para essa etapa da educação básica e para a garantia da democratização do acesso à escola e da permanência desses alunos.

No que tange à modalidade educação especial AEE, o município começou a desenvolver as primeiras iniciativas em 2017, quando montou duas salas de Atendimento Educacional Especializado (AEE) e abriu as vagas no concurso público para profissionais especializados na área. Em 2018, tinha 29 crianças sendo atendidas nas salas de Recursos Multifuncionais por dois profissionais especialistas na área no contraturno da classe regular. No município, apenas 4, das 14 escolas, contam com adequadas dependências com acessibilidade. Esses dados indicam desafios para a permanência dos alunos com deficiência física e evidenciam a necessidade de políticas que contemplem a infraestrutura e os recursos disponíveis para as instituições escolares,

em todas as etapas da educação básica, e a formação de profissionais da educação.

No que se refere aos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), das instituições municipais, conforme explicitado na Tabela 5, as escolas de ensino fundamental – anos iniciais – não alcançaram as metas estabelecidas em nenhuma das edições do índice, desde 2007. Constata-se a elevação dos índices desde 2011, mas não alcançaram as metas estabelecidas. A tabela 5, a seguir, mostra as metas projetadas e o IDEB alcançado na rede municipal (RM), da rede estadual no município (REM), das escolas públicas da Paraíba e das escolas públicas municipais do Brasil.

Tabela 5 - IDEB 4º/5º ano- rede municipal São Vicente do Seridó/PB rede estadual no município/ Paraíba e Brasil.

IDEB observado - 4º/5ºano								Metas projetadas- 4º/5º ano					
Ano	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017
RM	-	4.0	3.6	4.1	4.4	4.5	4.6	-	4.2	4.6	4.9	5.1	5.4
REM	3.5	4.3	3.7	4.0	3.6	4.1	5.1	3.6	3.9	4.4	4.6	4.9	5.2
Paraíba escolas Públicas	2.7	3.3	3.6	4.0	4.2	4.5	4.7	2.8	3.1	3.5	3.8	4.1	4.4
Brasil Escolas municí- pais	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.6	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1

Observação: Os resultados marcados de cinza referem-se à meta do IDEB atingida. (RM) Rede Municipal, (REM) Rede Estadual do Municipal.

Fonte: INEP (2018b).

Entre 2007 e 2017, foi observada uma elevação no índice de 0,6, na rede estadual no município, cuja elevação foi de 0,8 e, na Paraíba, foi de 1,4. Quando comparada ao grupo das escolas municipais do país, os resultados do município são muito baixos, chegando a uma diferença de 1.6 no índice de 2017. São Vicente foi o município com o menor IDEB dos 12 municípios da 4ª Gerência Regional de Educação da Paraíba. Os três municípios com maior nota foram Nova Palmeira (5.8), Picuí (5.6) e Pedra Lavrada (5.4).

Nos anos finais do ensino fundamental, o município também não alcançou as metas previstas para o IDEB, situando-se abaixo do projetado. A situação do município equipara-se à das redes estaduais e públicas brasileiras, que pouco avançaram em seus resultados. Segundo o INEP (2018b), no país, houve pouca evolução no componente Matemática. No componente Português, todos os estados apresentaram evolução em relação à última avaliação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), porém, a desigualdade entre os estados permanece (INEP, 2018b). Conforme mostra a tabela 6.

Tabela 6 - IDEB 6º/9º ano- rede municipal São Vicente do Seridó/PB rede estadual no município/ Paraíba e Brasil.

IDEB observado- 6º/9ºano								Metas projetadas-6º/9º ano					
Ano	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017
RM	2.9	2.2	2.9	2.7	3.2	3.2	3.7	2.9	3.1	3.4	3.8	4.1	4.4
REM	2.5	2.8	-	3.1	3.6	3.6	4.3	2.5	2.6	2.9	3.3	3.7	3.9
Paraíba escolas Pública	2.5	2.8	2.9	3.1	3.2	3.5	3.6	2.5	2.7	2.9	3.3	3.7	4.0
Brasil Escolas municí - Pais	3.1	3.4	3.6	3.8	3.8	4.1	4.3	3.1	3.3	3.5	3.9	4.3	4.6

Observação: Os resultados marcados de cinza referem-se a meta do IDEB atingida. (RM) Rede Municipal, (REM) Rede Estadual no Município.

Fonte: INEP (2018b).

Em 2009, o então Prefeito do Município de São Vicente do Seridó assinou o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação³³, assumindo o compromisso de melhorar os indicadores educacionais a partir do desenvolvimento de ações que possibilitasse o cumprimento das diretrizes estabelecidas no referido Termo de Adesão e o alcance das metas estabelecidas pelo IDEB. Em agosto de 2009, foi elaborado o Plano de Ações Articuladas (PAR)³⁴ do município. Segundo consta no documento, o diagnóstico foi realizado pela equipe da Secretaria Municipal de Educação em conjunto com especialistas do MEC (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2009).

Inicialmente, o PAR focalizou os municípios brasileiros com baixo IDEB (abaixo de 3,8), para receberem assistência técnica do MEC para a elaboração em dois momentos inter-relacionados: no primeiro momento, a elaboração do diagnóstico da situação educacional da rede de ensino e, no segundo momento, com base no diagnóstico, o planejamento das ações para quatro anos em colaboração entre estados, municípios e União. O IDEB de São Vicente do Seridó ficou acima do estipulado para se enquadrar

³³ O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica, pauta-se em vinte e oito diretrizes visando à melhoria da qualidade da educação básica no Brasil (BRASIL, 2007).

³⁴ O PAR vincula-se ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, é parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado pelo MEC em 2007, que se desdobra em um conjunto de estratégias e de atos normativos para a implementação do regime de colaboração entre a União, o Distrito Federal, os estados e municípios. De acordo com Batista (2018), o PAR se constitui como um instrumento de planejamento educacional que proporciona aos estados e municípios, através de um diagnóstico da situação educacional, realizar o planejamento de ações articuladas entre a União e os entes subnacionais, para o acesso a programas de transferência Voluntária do MEC. Para isso, os municípios e estados deveriam assinar o Termo de “adesão” ao Compromisso Todos pela Educação.

como município prioritário, por este motivo não recebeu ajuda técnica do MEC³⁵.

Na primeira etapa do PAR (2007-2009), existiam 52 indicadores e, na segunda etapa (2011-2014), esse número foi ampliado para 82, divididos em quatro dimensões educacionais: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Para realizar o diagnóstico, a equipe local pontua os indicadores a partir de suas dimensões. Os critérios de avaliação da situação do município são pontuados de 1 a 4, correspondendo, respectivamente a: 1 - a descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas que poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC. 2 - a descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas que poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC. 3 - a descrição aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador. 4 - a descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para aquele indicador não serão necessárias ações imediatas (BRASIL, 2007).

No PAR (2007-2010), a dimensão de gestão educacional é formada por 5³⁶ áreas e um total de 20 indicadores. Em São Vicente do Seridó, doze destes indicadores receberam a pontuação 1, ou seja, apontam para uma situação crítica e necessitam de intervenção do MEC. 6 indicadores receberam pontuação 2, apontando para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos que positivos. Dois dos indicadores receberam pontuação 3, indicando situação satisfatória. Este indicador diz respeito à elaboração do Plano de Cargos e Carreiras do Município. A dimensão da formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar compõe duas áreas e dez indicadores. Destes, 4 receberam pontuação 1, quatro receberam pontuação 2, um recebeu a pontuação 3 e um recebeu a pontuação 4. Quanto à dimensão de práticas pedagógicas e de avaliação, composta por duas áreas e 8 indicadores, destes, 3 receberam

³⁵ Um dos entrevistados, relatou que houve manipulação no processo de aplicação da Prova Brasil, apenas uma turma que foi considerada com bom desempenho realizou a prova como mostra o trecho da entrevista: “Era a melhor turma do município. Então o que você tinha de avaliação do IDEB, não condizia com a avaliação da Secretaria. É tanto que a gente foi penalizado numa demanda muito grande de ações e recursos, porque a nossa nota do IDEB era elevada. Por que a partir de 2005, os municípios que tivessem com a nota do IDEB baixa, eles recebiam uma infinidade de recursos e de apoio logístico e financeiro e pedagógico e a gente perdeu tudo isso” (EX-SME 2).

³⁶ Não foi localizado, para este estudo, o relatório do PAR (2011-2014). Não foi localizado, para este estudo, o relatório do PAR (2011-2014).

pontuação 1 e cinco receberam pontuação 2. A quarta e última dimensão diz respeito à infraestrutura física e aos recursos pedagógicos, subdividida em três áreas e quatorze indicadores dos quais oito foram pontuados com 1 e seis foram pontuados com 2.

De acordo com o relatório do PAR (2007-2009)³⁷, nas quatro dimensões, dos 52 indicadores avaliados no município, vinte e sete tiveram pontuação 1, 51% dos indicadores apontam para uma situação crítica e para a necessidade de apoio à educação de São Vicente do Seridó. A ampla maioria das ações propostas no PAR (2007-2011), até o ano de 2018, não foram cumpridas, dentre as quais, a criação do sistema municipal de ensino, a elaboração dos PPPs das escolas e a eleição para diretores escolares. Dentre as ações traçadas e cumpridas, destacam-se a realização de concursos públicos e a exigência de formação mínima, para o exercício da atividade docente, a elaboração do PME que estava previsto para 2009, mas só em 2015 foi elaborado, a aprovação do Plano de Cargos Carreiras e Remuneração, em 2010, dos profissionais do magistério, a construção de uma creche e de uma quadra poliesportiva, ambas com a construção inacabadas. O PAR de São Vicente do Seridó, desde 2013, está inoperante, devido a algumas pendências nas obras referentes à construção de uma escola de educação infantil e à construção de uma quadra poliesportiva por estarem em desconformidade com as exigências estabelecidas e pela falta de prestação de contas.

A Secretaria Municipal de Educação de São Vicente do Seridó implementou, programas de ampla abrangência e de iniciativas mais específicas a cada uma das etapas da educação básica. As políticas e os programas de fortalecimento escolar compreendem programas mantidos, exclusivamente, pelo poder público federal ou estadual, os programas de maior interferência para a organização e funcionamento da rede e os que se destinam, mais especificamente, para o ensino fundamental e para a formação de professores.

Sob coordenação do Governo Federal, foram desenvolvidos, na rede municipal de ensino de São Vicente do Seridó, os seguintes programas: Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA), o Pró-Letramento³⁸, Programa Brasil Alfabetiza;

³⁷ Não foi localizado, para este estudo, o relatório do PAR (2011-2014).

³⁸ O Pró-Letramento - Mobilização pela Qualidade da Educação - é um programa de formação continuada de professores para a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental. O programa é realizado pelo MEC, em parceria com universidades que integram a Rede Nacional de Formação Continuada e com adesão dos estados e municípios. Para professores em exercício nas séries iniciais do ensino fundamental das escolas públicas (BRASIL, 2019b).

Programa Mais Alfabetização (PMALFA), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE); Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa (Novo) Mais Educação (PNME) e o Programa Saúde na Escola (PSE). Foi desenvolvido, na rede municipal de ensino, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), chegou ao fim de sua vigência em 2017, com o fim das atividades em 2018.

Sob a coordenação do governo estadual, está sendo desenvolvido, desde o ano de 2017, o Programa SOMA³⁹- Pacto pela Aprendizagem na Paraíba. O Programa SOMA é um pacto entre o Governo do Estado da Paraíba e os municípios, lançado no ano de 2017 pelo governo do Estado visando à melhoria da aprendizagem dos estudantes, também com a definição de exigências. O Município de São Vicente do Seridó aderiu ao pacto, por meio da constituição de parceria formalizada através de Termos de Doação de Objetos e da Adesão da Rede Municipal de Ensino ao Programa, pactuada na forma de Termo de Compromisso. Ao aderir ao Pacto Social pelo Desenvolvimento da Paraíba, o município deve obrigatoriamente participar do Programa SOMA. As ações desenvolvidas contemplam a formação de gestores escolares e de professores alfabetizadores, a adoção de um sistema de gestão das escolas, o monitoramento da alfabetização e a implantação da avaliação dos alunos das redes municipais, sob a responsabilidade do Centro de Políticas Públicas e Avaliação (CAEd), vinculado à Universidade Federal de Juiz de Fora.

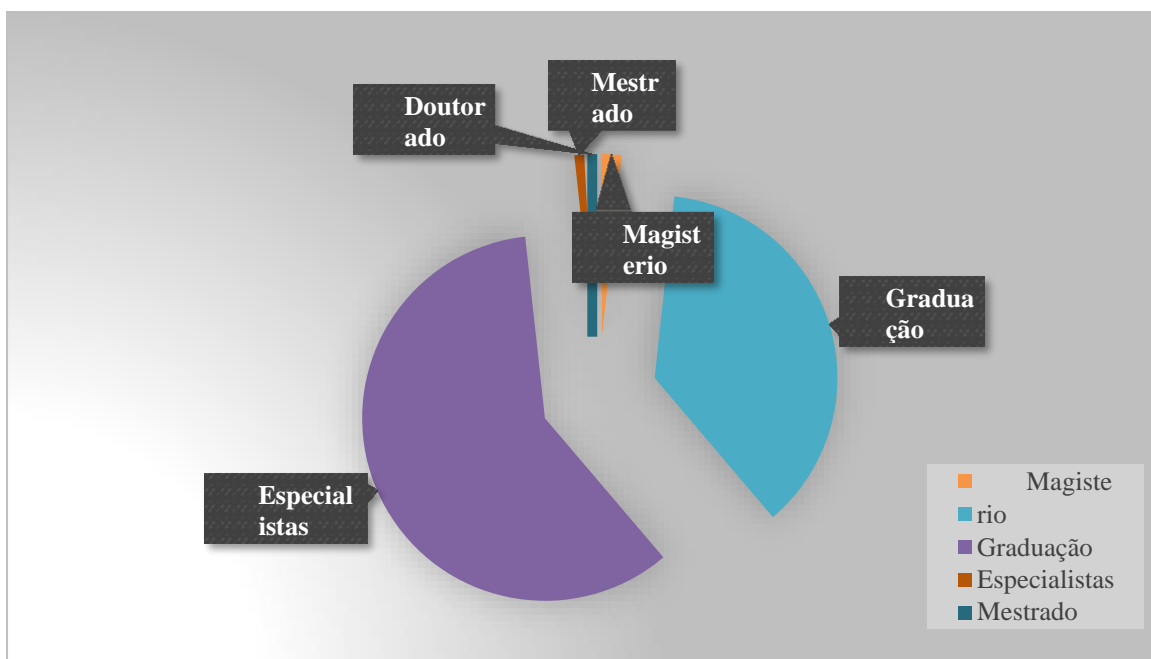
As ações desenvolvidas pelo Programa SOMA são: I - Implantação do Sistema de Gestão e Informação (SABER); II - Implantação de Programa de Desenvolvimento Profissional- formação e certificação de gestores, sob responsabilidade do CAEd; III - Formação de Professores Alfabetizadores, responsabilidade das universidades públicas do estado; IV - Distribuição de material didático para o ciclo de alfabetização; IV - Avaliação de Desempenho de Estudantes da Rede Pública: realização de avaliações formativas e somativas para os estudantes do 1º ao 3º Anos; e avaliações somativas para estudantes do 5º e do 9º anos do EF, sob a responsabilidade do CAEd; e V – Monitoramento das Ações de Alfabetização e Letramento (PARAÍBA, 2017).

³⁹ As ações implementadas pelo SOMA têm como foco a alfabetização plena dos alunos ao fim do 3º ano do ensino fundamental, a garantia de níveis de letramento adequados para os estudantes do 5º ano dessa mesma etapa de escolaridade e o auxílio aos alunos dos anos finais do ensino fundamental que não atingiram o desenvolvimento pleno da alfabetização e o nível de letramento adequado (PARAÍBA, 2017).

Quanto à política de valorização docente no município de São Vicente do Seridó, conforme um levantamento realizado, para fins deste estudo, na Secretaria de Administração da Prefeitura de São Vicente do Seridó, no ano de 2019, a rede municipal de ensino conta com o total de 117 docentes, que atuam na educação infantil e no ensino fundamental. Majoritariamente, o corpo docente é constituído por professores concursados/efetivos/estáveis, o que corresponde a 98%; há um pequeno percentual de 2% de professores contratados por excepcional interesse público. Do total dos docentes, 19,3% trabalham na área rural e 80,6% na área urbana. A rede de ensino municipal conta com 2 orientadores educacionais e 8 supervisores educacionais concursados/efetivos/estáveis.

O quadro de profissionais do município é formado, por 115 professores qualificados, mas ainda conta com dois professores leigos. 98% dos professores possuem ensino superior, destes 61% tem pós-graduação. O Gráfico 1, a seguir, mostra a formação dos professores da rede municipal de ensino do município.

Gráfico 1 - Formação dos professores da rede municipal de educação de São Vicente do Seridó/PB (2019).



Fonte: Secretaria Municipal de Educação de São Vicente do Seridó/PB (2018).

De acordo com três, dos dez entrevistados até o início dos anos de 2000, o quadro que constituía os profissionais do magistério da rede de ensino de São Vicente era formado em sua ampla maioria, por professores leigos. Assim, o Gráfico 1 apresenta avanços quanto a formação dos profissionais da educação no município. O Quadro 4, a

seguir, mostra um panorama dos profissionais do magistério por tempo de atuação na educação do município.

Quadro 4 - Número de professores, supervisores e orientadores educacionais por tempo de atuação na rede municipal de ensino 2019 de São Vicente do Seridó/PB.

PROFISSIONAIS	ATÉ 05 ANOS	DE 05 A 10 ANOS	DE 10 A 15 ANOS	DE 25 A 30 ANOS	MAIS DE 30 ANOS
Professores	23	40	18	24	12
Supervisor Educacional	04	04	-	-	-
Orientador Educacional	-	-	02	-	-

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de São Vicente do Seridó/PB (2019).

Os profissionais que integram o quadro do magistério público municipal têm seu Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) disposto na Lei n. 028, de 02 de julho de 2010. Integram a Carreira do Magistério Público Municipal de São Vicente do Seridó os profissionais que exercem atividade de docência e os que oferecem suporte pedagógico à docência que ocupam cargos de: direção ou de administração escolar, de planejamento, de inspeção, de supervisão, de orientação e de coordenação educacional.

Em cumprimento da estratégia 18.1 da Meta 18 do PME (2015-2025), que prevê a revisão e/ou atualização do Plano de Cargos e Carreira a cada dois anos, em 2015, foi formada uma Comissão de Revisão do Plano, constituída por três representantes do governo municipal, dois representantes de professores, um representante do Cacs-Fundeb, um representante do legislativo e um representante do Sindicato dos Servidores Públicos do Curimataú (SIMPUC). Atendendo a este dispositivo, em 2018, foi aprovada uma emenda no PCCR e sancionada pela Lei n. 143, de 05 de junho de 2018.

O quadro 5 apresenta a estrutura da carreira do magistério público municipal de São Vicente do Seridó/PB.

Quadro 5: Estrutura da carreira dos profissionais da educação do Município de São Vicente do Seridó/PB (2010).

CARGO	FORMAÇÃO MÍNIMA EXIGIDA	ATUAÇÃO
Professor de Educação Básica I	Ensino médio na modalidade magistério ou curso superior de licenciatura em pedagogia.	Educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, nas suas diversas modalidades.
Professor de Educação Básica II	Curso superior de graduação em licenciatura plena, com habilitação específica na área de atuação do profissional.	Séries finais do ensino fundamental e do ensino médio, nas suas diversas modalidades.
Supervisor Educacional		
Orientador Educacional		

Diretor Escolar, Diretor Escolar Adjunto, Diretor de Creche	Graduação em pedagogia com habilitação ou pós-graduação	Suporte pedagógico à docência
Coordenador Pedagógico.		

Fonte: São Vicente do Seridó/PB (2010)

De acordo com a Lei do Plano, os cargos do magistério, definidos segundo a formação e a etapa de exercício da docência, desdobram-se em Referências e em classe. As referências contemplam a titulação, especificadas pela numeração de I a V (I-nível médio; I I- graduação; III - especialização; IV - mestrado e V - doutorado), para o cargo de professor, no tocante aos cargos de supervisor e orientador educacional a numeração é especificada de II a V. As classes por sua vez, compreendem a posição do profissional do magistério dentro da referência, que permite identificar a situação do ocupante na estrutura hierárquica e de remuneração da carreira. Corresponde a um interstício de cinco anos cada uma, especificadas pelas letras de A, B, C, D, E e F. O quadro 6, mostra os desdobramentos das referências dos cargos da carreira dos profissionais do magistério de São Vicente do Seridó.

Quadro 6 - PCCR (2010): desdobramento em Referências dos cargos da carreira dos profissionais da educação município de São Vicente do Seridó - Lei nº 028/2010

Professor da Educação Básica I	Professor da Educação Básica I	Cargos de Suporte Pedagógico
Referência I Curso Normal ou equivalente	-	-
Referência II Licenciatura Plena em Pedagogia;	Referência II Licenciatura Plena nas disciplinas das séries finais do ensino fundamental e médio	Referência II Licenciatura Plena na sua área de atuação;
Referência III - Curso de Especialização na área de atuação específica		
Referência IV - Mestrado na área de atuação específica		
Referência V - Doutorado na área de atuação específica		

Fonte: São Vicente do Seridó/PB (2010).

No âmbito de cada cargo, o profissional do magistério efetivo tem direito, segundo o PCCR (2010), à progressão funcional, baseada “na titulação ou na habilitação e na avaliação do desempenho profissional” (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2010). A progressão funcional dar-se-á: I - horizontalmente, de uma classe para outra imediatamente superior, dentro da mesma referência, tendo como parâmetro a avaliação de desempenho; II - verticalmente, de uma referência para outra referência.

Em se tratando da jornada de trabalho, o PCCR (2010) estabelece para os profissionais da educação básica do município a jornada de trabalho de 25 horas, para os

docentes, supervisores, orientadores educacionais e coordenadores pedagógicos. Para diretor escolar, diretor escolar adjunto, diretor de creche a jornada compreende 40 horas semanais. A Lei estabelece o terço da carga horária total fora de sala de aula para docentes, o que corresponde a 8 horas, sendo 4 horas departamentais e 4 horas para reconhecimento de atividades fora do ambiente escolar (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2010). Cumprindo, assim, o limite de “2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos”, definido na Lei nº 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (BRASIL, 2008).

A definição da remuneração dos professores da rede municipal de ensino de São Vicente do Seridó, regulamentada pela Lei do Piso Salarial Nacional, acumulou tensões entre os anos de 2012 a 2016 com movimentos da categoria junto ao SIMPUC. No ano de 2018, segundo a tabela constante da Lei nº 150/2018 de 06 de fevereiro de 2018, o município paga, proporcionalmente, o piso: o vencimento para os ocupantes da Referência I, para a jornada de 25 horas, foi de R\$ 1,601,42, o equivalente a 62.6% dos R\$ 2.455,35 definidos, como valor mínimo, para uma jornada de 40 horas.

Além do piso salarial, outra dimensão da valorização dos profissionais da educação que requer uma política institucional é a de formação continuada, de alcance massivo. No Município de São Vicente, além das iniciativas de formação vinculadas a programas do Governo Federal, a Secretaria de Educação está promovendo, desde 2017, em parceria com a Unidade Acadêmica de Educação da Universidade Federal de Campina Grande, cursos de extensão para professores da rede de ensino. Mas, são ações apenas pontuais, direcionadas a professores que atuam na educação infantil da rede de ensino municipal.

Os principais desafios enfrentados na rede municipal de ensino de São Vicente do Seridó, considerando-se as definições da Emenda Constitucional nº 59/2009, são: a democratização do acesso à escola e da permanência dos alunos, bem como, a construção de um currículo que corresponda às necessidades e aspirações de seu público, além da melhoria da infraestrutura das escolas, a implementação de recursos pedagógicos e a instituição de programas de formação de professores.

A despeito de sua existência legal e institucional, a Secretaria de Educação construiu seu percurso sob os desmandos do que Dourado (1990) denomina de favoritismo e personalismo, frutos da política clientelista e populista. Tal conjunto de procedimentos autocráticos, segundo o autor, tem ressonância profunda com a política

nacional e local e, a partir delas, confirma-se sob a égide autoritária. A Secretaria Municipal de Educação de São Vicente do Seridó estruturou-se sob a égide do clientelismo, tendo suas escolas por base a política eleitoreira, desencadeada por aqueles que detinham o controle do aparato oficial, aliada às precárias condições da rede. Essa realidade vai, paulatinamente, sendo modificada ao longo dos anos, impulsionada por demandas de institucionalização e de racionalização das políticas educacionais nacionais.

Neste capítulo, procurou-se fazer uma breve caracterização do município quanto à organização e gestão da educação. No capítulo seguinte, dar-se-á continuidade à reflexão deste estudo, a partir da análise de dados dos documentos e das entrevistas.

4 INDICADORES DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO: DILEMAS, IMPASSES E POSSIBILIDADES NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL DE SÃO VICENTE DO SERIDÓ/PB

O capítulo analisa como o município de São Vicente do Seridó/PB se organizou no período de 1997-2017 para responder ao princípio de gestão democrática, disposto na Constituição Federal de 1988, reafirmado na LDB (1996). O capítulo, fundamentado na análise de documentos e nas entrevistas com os sujeitos envolvidos na gestão educacional no período investigado, bem como revisão da literatura, identifica os princípios e indicadores de gestão democrática presentes nos marcos legais e normativos que norteiam a educação municipal. As entrevistas visam complementar as informações obtidas nos documentos e contribuem, em certa medida, para resgatar os processos de institucionalização da educação no município. Inicialmente é realizada uma breve apresentação dos entrevistados e as funções que ocuparam na rede municipal de ensino de São Vicente do Seridó no período investigado. Posteriormente, são analisados os indicadores de institucionalização da gestão democrática definidos neste estudo.

4.1 Análise de conteúdo: técnicas e orientações

Para o exame das entrevistas, foi utilizada a análise de conteúdo, de acordo com as orientações de Bardin (1977). Segundo a autora, a análise de conteúdo consiste em

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

A análise foi realizada buscando seguir os três passos indicados por Bardin (1997): 1. a pré-análise, 2. a exploração do material, 3. o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. A pré-análise refere-se à “fase de organização propriamente dita, tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise” (p. 95). A primeira atividade realizada na pré-análise consiste em uma leitura flutuante das entrevistas transcritas, para formular as primeiras impressões e orientações sobre a ótica dos sujeitos quanto à organização e a gestão da educação na rede de ensino pesquisada no que concerne à democratização da gestão.

A realização das entrevistas pautou-se nas regras de pertinência e de homogeneidade. Na regra de pertinência, “os documentos retidos devem ser adequados,

enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise” (BARDIN, 1977, p. 98). Neste sentido, as entrevistas semiestruturadas são pertinentes porque auxiliam a compreender se e como a Secretaria Municipal de Educação de São Vicente do Seridó se organizou para atender ao princípio de gestão democrática. A regra de homogeneidade tem como premissa da unidade as questões em torno do mesmo tema. Mesmo as entrevistas sendo realizadas com sujeitos que desempenham diferentes funções na educação do município, a análise buscou uma comparação dos resultados obtidos sobre o tema pesquisado, tendo em vista que esta regra é utilizada, principalmente, “quando se desejam obter resultados globais ou comparar entre si os resultados individuais” (BARDIN, 1977, p. 98).

A segunda fase da análise consiste na exploração do material. Nesta fase, foi realizada a sistematização das informações a partir da codificação dos sujeitos. A codificação dos sujeitos que fizeram parte da pesquisa foi feita, a partir da classificação dos cargos, do período e das funções que ocuparam enumerados por ordem da realização das entrevistas para assegurar o anonimato, mesmo reconhecendo que alguns sujeitos ocuparam cargos políticos de visibilidade no município, conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro 7 - Codificação dos sujeitos da pesquisa.

Cargos/Funções	Período	Classificação	Codificação	Data da Entrevista
Secretaria de Educação	1989-1992 1997-1998	Ex-Secretária de Educação 1	Ex-SME 1	2019
Secretaria de Educação	2005-2011	Ex-Secretário de Educação 2	Ex-SME 2	2018
Secretaria de Educação	2011-2012	Ex-Secretária de Educação 3	Ex-SME 3	2019
Secretaria de Educação	2013-2014	Ex-Secretária de Educação 4	Ex-SME 4	2019
Secretaria de Educação	2015-2017	Ex-Secretário de Educação 5	Ex-SME 5	2018
Secretaria de Administração	1989-1992 1997-2004	Ex-Secretário de Administração	Ex-SMA	2018
Direção escolar	2010-2017	Ex-Diretor escolar 1	Ex-DE 1	2018
Direção escolar	2001-2012	Ex-Diretor escolar 2	Ex-DE 2	2018
Direção escolar	2010-2016	Ex-Diretor escolar 3	Ex-DE 3	2019
Conselho de Educação	2012-2013	Ex-Presidente do CACS-fundeb	Ex-P. CACS-Fundeb	2019
Conselho de Educação	2013-2016	Ex-Presidente do COMAE	Ex-P.COMAE	2019

Fonte: Elaboração própria.

Para a organização da codificação da análise, utilizou-se, na pesquisa, a unidade de registro por tema. Segundo Bardin (1977), as respostas a questões abertas, as

entrevistas podem ser, e são frequentemente, analisadas tendo o tema por base. Para a autora, “fazer uma análise temática consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 1977, p. 105-106). As respostas às questões abertas do roteiro de entrevistas foram analisadas tendo o tema por base.

Para a análise sistemática quantitativa, foi utilizada a regra de contagem. O procedimento de análise foi organizado por meio do processo de categorização, definido por Bardin (1977, p. 117) como “uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos.” Conforme a autora, “as categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos, um título genérico, um agrupamento efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos” (BARDIN, 1977, p. 117). O critério utilizado para a categorização do conteúdo das mensagens foi o semântico, ou seja, por categorias temáticas, por meio da adoção dos indicadores de democratização da gestão. Na categorização, foi empregado o procedimento por caixa no qual “é fornecido o sistema de categorias e repartem-se, da melhor maneira possível, os elementos, à medida que vão sendo encontrados” (BARDIN, 1977, p. 117).

No roteiro das entrevistas, foram definidos os seguintes indicadores de institucionalização do princípio de gestão democrática: 1. constituição do Conselho Municipal de Educação; 2. forma de provimento do cargo de diretor escolar; 3. forma de ocupação da função de coordenador pedagógico; 4. funcionamento dos conselhos escolares; 5. funcionamento dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e do Pnae; 6. participação da comunidade escolar e local na elaboração do projeto político-pedagógico; 7. autonomia didática, pedagógica e financeira das escolas e 8. formas coletivas de organização dos pais e dos estudantes. Buscou-se investigar, nas entrevistas como estavam previstos esses indicadores na legislação e nas normas e como vem se dando o seu funcionamento no município, caso tenham sido instituídos. Na última fase da análise do conteúdo das entrevistas, que se refere ao tratamento e à interpretação dos dados, foram utilizadas regras estatísticas de porcentagens dos dados quantitativos, sendo estabelecidos quadros de resultados e de maior incidência.

4.2 Perfil dos sujeitos da pesquisa

Para a seleção dos sujeitos da pesquisa foram considerados o tempo de atuação e a função assumida no período compreendido entre 1997-2017 na rede municipal de ensino de São Vicente do Seridó/PB. As entrevistas foram realizadas com 10 sujeitos: cinco são ex-secretários municipais de educação, uma dessas entrevistas foi conjunta com o ex-secretário de Administração, três ex-diretores escolares, um ex-presidente do Conselho de Acompanhamento Controle Social do Fundeb (CACS-Fundeb) e uma ex-presidente do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (COMAE).

Todos os entrevistados são naturais de São Vicente do Seridó. 60% dos entrevistados estão na faixa etária de 32 a 38 anos e 30% têm entre 45 a 52 anos e 10%, tem 72 anos de idade. Oito dos dez entrevistados, 80%, eram, no momento da realização da pesquisa, funcionários do município, destes, sete são concursados e efetivos, lotados na Secretaria de Municipal de Educação, e um assume cargo em comissão na rede municipal de ensino.

Dois ex-secretários são professores e uma é orientadora educacional do quadro efetivo da Prefeitura. Dois dos cinco ex-secretários já não atuam no setor da educação do município, uma está aposentada. O outro, após deixar o cargo de secretário, permaneceu na rede de ensino por mais dois anos, exerceu a função de técnico da Secretaria e de professor. Em 2012 pediu exoneração da rede municipal de ensino. Dois dos cinco ex-secretários de educação permanecem no quadro de funcionários do município e exercem cargos em comissão como coordenadores: uma assume a coordenação dos anos iniciais do ensino fundamental e o outro coordena o Sistema SABER. Uma das ex-secretárias de educação, após deixar a pasta, continuou fazendo parte da equipe interna da Secretaria em cargo de comissão, mas com o rompimento do grupo político foi transferida para uma escola. Três dos ex-secretários tem mais de 15 anos de atuação na rede municipal de ensino. 100% dos ex-secretários já assumiram o cargo de diretor escolar e duas exerceram a função de supervisora educacional.

Dos três ex-diretores escolares, dois são do quadro de professores concursados e efetivos e um exerce cargo em comissão. Uma deixou, em 2013, a direção da escola com a mudança do grupo político à frente da Prefeitura Municipal, depois de 10 anos, desde então atua como professora na educação infantil. O outro ex-diretor começou a atuar como diretor em 2008 e pediu exoneração do cargo em 2016, após oito anos como diretor e voltou a atuar como professor nos anos finais do ensino fundamental. A ex-diretora de escola em cargo de comissão atuou de 2010 a 2017 como gestora escolar e, em 2018,

assumiu a Secretaria de Educação do município. Dois dos três ex-diretores escolares, já foram presidentes do Cacs-Fundeb. Todos os diretores entrevistados não tinham formação superior, em curso de licenciatura, no momento em que assumiram a direção escolar, ocupando o cargo por indicação em mais de uma gestão municipal. . O ex-presidente do Conselho do Fundeb já foi diretor escolar e ainda faz parte como membro desse conselho. Desde 2015, atua como auxiliar administrativo na Prefeitura Municipal. A ex-presidente do Comae é professora do quadro efetivo da rede investigada, mas já atuou em cargo de comissão como coordenadora pedagógica, todavia, com o rompimento com o grupo político dominante no município, voltou a atuar em sala de aula, como professora dos anos finais do ensino fundamental. Ambos são concursados/efetivos. O que essa caracterização revela?

As funções e cargos ocupados pelos entrevistados, no período pesquisado, revelam a tendência à permanência das pessoas ligadas aos grupos políticos dominantes no município nos cargos de direção e coordenação, tanto na Secretaria de Educação, como nas escolas e nos conselhos de acompanhamento e controle social. Observa-se, também, que as situações de rompimento com estes grupos têm levado ao afastamento dos cargos ocupados e à transferência para a função da docência em sala de aula, para os funcionários do quadro efetivo. Além do exposto, constata-se que a formação na área da educação para a atuação como docente, na gestão escolar e na própria Secretaria de Educação, conforme critérios definidos na LDB (1996), muitas vezes não é requerida, prevalecendo as relações pessoais e os vínculos político-partidários. Tais situações revelam a forte permanência do patrimonialismo na gestão municipal, a despeito de formalmente existir um estado pautado na impessoalidade e na transparência

Todos os entrevistados têm ensino superior. Destes, seis (60%) são licenciados em Pedagogia, um (10%) em Ciências Sociais, um (10%) em Física, um (10%) em Língua Portuguesa e um (10%) em Geografia. 60% formaram-se em instituições públicas, em sua grande maioria na UEPB e na UFCG. 40% formaram-se pela UVA-UNAVIDA. 70% possuem curso de pós-graduação *lato -sensu* na área da educação, destes dois fizeram em instituições públicas, UEPB e UFCG, e os demais em instituições privadas.

40% afirmaram nas entrevistas que tiveram formação na área de atuação quando ocupavam cargos. Os cursos para a formação dos Secretários de educação, segundo os ex-secretários, foram ofertados pela Undime. Os cursos para os gestores escolas foram ofertados, de acordo com os respondentes, pelo Programa Formação Pela escola do

MEC.

4.3 Indicadores da Institucionalização da gestão democrática na rede municipal de Ensino do Município de São Vicente do Seridó/PB

A seguir são analisados os indicadores de indicadores de institucionalização da democratização da gestão no município estudado.

4.3.1 Aprovação de lei específica regulamentando a gestão democrática na educação municipal

Todos os sujeitos entrevistados reconheceram que não existe, no município, a institucionalização do princípio de gestão democrática. Em entrevista, os cinco ex-secretários municipais de educação informaram que, no processo de organização e de gestão da educação municipal, esse princípio não se constituiu como uma referência.

Considerando que o município não aprovou uma lei específica definindo as diretrizes, as orientações e as regras para a implantação da gestão democrática, o trabalho analisa a legislação educacional do município que contém definições que se aproximam à gestão democrática. Primeiro, foram analisados os documentos que trazem algumas definições da gestão democrática como a Lei Orgânica aprovada em 1989, o PCR/2010 e o PME aprovado em 2015. Segundo, foram analisadas as leis que instituem os seguintes conselhos: CME (2005), COMAE (2005) e Cacs-Fundef (1998) e Cacs-Fundeb (2007).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo as Assembleias Legislativas das Unidades Federativas também promulgado suas constituições estaduais, coube às Câmaras Municipais, elaborarem suas Leis Orgânicas para adequarem suas cartas constitucionais às Constituições Estaduais e à Constituição Federal. Cabe ressaltar que as leis orgânicas foram promulgadas antes da aprovação da LDB/1996, por esta razão, as normas para a gestão democrática, tendo como princípio a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico e das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, não poderiam estar previstos nos respectivos textos legais. Mas, sendo um dispositivo constitucional, a gestão democrática deve ser incorporada às leis orgânicas.

A Lei Orgânica do Município promulgada em 1989, ao definir os princípios de educação, não incorporou o princípio de gestão democrática. Não assimilando o princípio constitucionalmente estabelecido no artigo 206, inciso VI, mas estabelece, mesmo que de forma restrita, mecanismos de participação de professores, de funcionários, de alunos na escolha de diretores escolares. Institui, no artigo 95, a

obrigatoriedade de entidades que congreguem professores e pais de alunos, na composição do sistema de ensino, com o objetivo de colaborar para o funcionamento eficiente de cada estabelecimento de ensino (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 1989).

Foram constatadas muitas limitações nessa lei. Primeiro, ela omite o princípio de gestão democrática, constitucionalmente estabelecido para os níveis de ensino público atendidos pelo município (educação infantil e ensino fundamental). Segundo, restringe a participação da comunidade escolar, apenas aos professores e alunos, omitindo a participação dos demais grupos que compõem a escola. Terceiro, a participação prevista na lei está voltada para execução de tarefas, visando ao funcionamento eficiente, ou seja, uma participação instrumentalizada. Pensar a gestão, numa perspectiva democrática, tem como premissa a participação de todos os envolvidos no processo educativo, tanto na tomada de decisão, quanto no compartilhamento do poder.

Um estudo sobre o panorama de efetivação da gestão democrática na educação básica no Brasil realizado pelo CNE/UNESCO em 2017, considerando o PNE 2014, nos três últimos anos e as leis orgânicas dos municípios das capitais por região geográfica e unidade federativa, revelou que o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público foi, em grande parte, absorvido pelas leis orgânicas. Algumas citam que os sistemas de ensino respeitarão todos os princípios que constam no artigo 206 da Constituição Federal de 1988; outras repetem o texto desse artigo explicitamente e ainda outras ampliam a sua compreensão, incluindo mecanismos específicos que devem ser adotados como a livre organização dos segmentos da comunidade escolar, eleição de dirigentes escolares, eleição de conselhos escolares. João Pessoa, capital da Paraíba, adotou a mesma perspectiva do tratamento dado pela Constituição do Estado quanto ao princípio da gestão democrática (BRASIL, 2017).

Quanto à inexistência da normatização de lei específica sobre a gestão democrática, a realidade do município de São Vicente do Seridó reflete a realidade nacional, apresentada por Souza e Pires (2018) que, a partir de uma análise do panorama nacional referente à normatização da gestão democrática nos estados brasileiros, verificam que apenas 11 estados⁴⁰ possuem leis próprias de gestão democrática da

⁴⁰ Conforme Souza e Pires (2018), os 11 estados brasileiros que têm leis específicas de gestão democrática são: Acre, Amapá e Rondônia, na região Norte; Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe no Nordeste; Rio de Janeiro, no Sudeste e Mato Grosso e Goiás e o Distrito Federal no Centro-oeste. Destes, apenas em dois Estados, foi encontrada a preocupação com a gestão democrática do próprio sistema de ensino (Rio Grande do Sul e o Distrito Federal).

educação. Os autores também apontam para existência de outras leis que versam sobre aspectos da gestão democrática, no que diz respeito ao provimento do cargo de diretor, do conselho escolar, dentre outros, é o caso da Paraíba que tem legislação sobre as regras para o Grêmio Estudantil e para o provimento do cargo de diretores escolares (SOUZA; PIRES, 2018).

No que se refere ao Estado da Paraíba, a Lei n. 7.983, de 10 de abril de 2006, que dispõe sobre o processo para provimento dos cargos de Diretor e Vice-Diretor das Escolas da Rede Estadual de Ensino, institui critérios, procedimentos e estratégias referentes aos processos para realização do provimento do cargo, por meio de eleições, para escolas localizadas nos municípios com mais de 50 mil habitantes. Estabelece que os eleitos participem em curso preparatório para o exercício da gestão, contudo, a citada lei não faz qualquer referência à concepção e aos princípios da gestão democrática. No entanto, a referida lei foi considerada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB), conforme notícia veiculada no *site* de notícia estadual, *Paraíba Agora* no ano de 2016. Segundo informações desse *site*, a lei subtraiu o direito do governador e dos prefeitos, assegurado na Constituição Estadual, de da escolha dos dirigentes dos estabelecimentos públicos de ensino.

Outra lei que apresenta definições e mecanismos acerca do princípio de gestão democrática no Município investigado é a Lei nº 028, de 02 de julho de 2010, que dispõe sobre o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério de São Vicente do Seridó (2010). O Plano é “norteados pelos princípios do dever do Estado para com a Educação Pública, gratuita e de qualidade para todos e da gestão democrática do ensino público [...]” (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2010, art. 2). Neste documento, são estabelecidos alguns mecanismos de gestão democrática, alinhados com a LDB (1996), que definem a participação dos profissionais do magistério, conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro 8. Definições relativas ao princípio de gestão democrática definidos no PCCR (2010) de São Vicente do Seridó/PB (2010)

FUNÇÃO	ATRIBUIÇÕES
1. Professor	<ul style="list-style-type: none"> ● participar da elaboração e avaliação da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; ● participar da elaboração do regimento interno do estabelecimento de ensino; ● participar da elaboração do plano de desenvolvimento e do calendário escolar de acordo com o projeto político-pedagógico do estabelecimento de ensino; ● participar da elaboração do cronograma de trabalho, de acordo com as atividades a serem desenvolvidas pela escola; participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional; ● participar do conselho de classe, e, quando eleito ou escolhido, dos conselhos da escola.

2. Supervisor educacional	<ul style="list-style-type: none"> ● participar da elaboração, execução e avaliação da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; ● participar da elaboração do regimento interno do estabelecimento de ensino; ● participar da elaboração do cronograma de trabalho, de acordo com as atividades a serem desenvolvidas pela escola; ● colaborar com as ações de articulação da escola com as famílias e a comunidade; ● participar do conselho de classe, e, quando eleito ou escolhido, dos conselhos da escola.
3. Orientador educacional	<ul style="list-style-type: none"> ● participar da elaboração, execução e avaliação da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; ● participar da elaboração do regimento interno do estabelecimento de ensino; ● participar da elaboração do cronograma de trabalho, de acordo com as atividades a serem desenvolvidas pela escola;
4. Diretor escolar	<ul style="list-style-type: none"> ● participar da elaboração, execução e avaliação da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; ● participar da elaboração do regimento interno do estabelecimento de ensino; ● administrar os recursos materiais, humanos e financeiros do estabelecimento de ensino, segundo princípios e normas da gestão democrática, definidos na regulamentação do Sistema Municipal de Ensino; ● coordenar as ações de articulação da escola com as famílias e a comunidade; ● participar do conselho de classe, e, quando eleito ou escolhido, dos conselhos da escola.

Fonte: São Vicente do Seridó/PB (2010).

No PCCR (2010) do município estão inscritas definições referentes ao estabelecimento de mecanismos relativos à democratização da gestão da educação, quando define a participação dos profissionais do magistério na elaboração da proposta pedagógica e de documentos normativos da instituição de ensino em que atuam, bem como, em conselho de classe e conselho escolar, quando eleitos, na organização do cronograma de trabalho da escola e na articulação da relação da escola com a família (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2010).

O Plano atribui ao diretor, além da participação na elaboração da proposta pedagógica, do regimento interno e do conselho de classe e conselho da escola e da instituição de ensino, a articulação da escola com a família e a comunidade, bem como a função de administração dos “recursos materiais, humanos e financeiros do estabelecimento de ensino, segundo princípios e normas da gestão democrática, definidos na regulamentação do Sistema Municipal de Ensino” (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2010, art. ??). Recai sobre o diretor escolar a responsabilidade de articular a tessitura do trabalho escolar para o cumprimento das finalidades da educação dispostas na Constituição Federal de 1988 e na LDB (1996).

O Município, como visto, não aprovou a regulamentação para a criação, entre outros, do Sistema Municipal de Ensino, apesar de estar previsto, em sua Lei Orgânica, desde 1989. Tal situação pode evidenciar, que, no processo de elaboração do Plano de

Cargos e Remuneração de 2010, por um lado, a falta de conhecimento, dos governantes e da sociedade, acerca da legislação que regulamenta a educação no município, e por outro, uma intenção deliberada, dos governantes e grupos políticos dominantes, por meio da omissão e do silenciamento do tema, em não avançar na instituição da educação municipal e, muito menos, no fortalecimento do princípio da gestão democrática.

Em entrevista, um dos cinco ex-secretários de educação revelou que o PCR (2010) foi um documento produzido a partir dos interesses daqueles que estavam no poder, no momento da sua elaboração, revelou que houve a participação dos profissionais do magistério da rede de ensino municipal, mas, de forma limitada e instrumentalizada, conforme se constata nos trechos da entrevista a seguir:

O plano de cargos e carreira [...] foi um plano elaborado [...] porque realmente tinha que se ter o plano. [...] na verdade, [...] existiu uma consultoria que foi convocada para elaboração, que de uma certa forma, já veio com algo pronto. [...] *teve* algumas adequações, mas assim, muita coisa que não diz muito da nossa realidade. Mas, também, tem uma outra questão, [...] teve a omissão por parte dos nossos servidores [...] mesmo sendo efetivo, ainda tem aquela questão de baixar a cabeça ‘eu devo isso a fulana, eu devo isso a beltrano’ (Ex-SME 5, 2018).

O ex-secretário municipal de educação relata, no trecho anteriormente citado, a dificuldade de participação dos servidores, mesmo os do quadro efetivo, ou seja, profissionais que passaram por um concurso público, mas que devido às relações de troca de favores, se esquivam de participar dos processos de decisão. Essa narrativa revela a existência de práticas clientelistas. Tais práticas inibem a participação reivindicativa daqueles que, mesmo sendo concursados/efetivos, se apegam nas “vantagens pessoais” que estas práticas oferecerem.

Outra lei municipal que trata, entre outros, de mecanismos de democratização da gestão é o Plano Municipal de Educação (2015-2025), aprovado pela Lei nº 090, de 22 de junho de 2015. A lei estabelece dez diretrizes do PME (2015-2025) para a educação municipal, alinhadas às diretrizes do PNE (2014-2024). Entre as diretrizes, consta a da promoção da gestão democrática da educação pública, determinando que “o Município de São Vicente do Seridó deverá aprovar leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação” (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2015).

O PNE (2014-2024), no que se refere ao princípio de gestão democrática não apenas como uma das diretrizes, mas como uma meta específica - a Meta 19, que define a adoção do princípio da gestão democrática nos planos decenais de educação a serem

elaborados pelos sistemas de ensino de educação básica nos estados, no distrito federal e nos municípios. Em cumprimento a esse ordenamento legal, a Meta 19 do PME (2015-2025) aprovado em 22 de junho de 2015, traçou ações específicas sobre a gestão democrática no município. A Meta 19 estabelece que o poder público municipal deve

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) 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, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2015).

Para o cumprimento da Meta 19, de assegurar, em dois anos, a efetivação da gestão democrática no âmbito das escolas públicas a Secretaria Municipal de Educação deveria criar legislação educacional específica, visando sua implantação. No entanto, quatro anos após a aprovação do PME (2015-2025) nenhuma ação foi desenvolvida para o cumprimento desta Meta, especialmente no que tange à forma do provimento do cargo de diretores escolares.

Um ponto importante a destacar a respeito da Meta 19 é sobre a concepção de gestão democrática no PNE (2014-2024). Peroni e Flores (2014, p. 186) entendem que a proposta de gestão democrática neste PNE, dá lugar “a um modelo de gestão gerencial, que aponta de forma genérica a participação da comunidade escolar, ao mesmo tempo em que apresenta princípios gerenciais como critérios de mérito e desempenho”. Conforme as autoras, por um lado, a consulta pública à comunidade escolar prevista na Meta 19, em específico nos locais onde não há histórico de gestão democrática, pode significar avanços, quer seja na forma da lei, quer seja na forma da vivência de processos democráticos. Contudo, por outro lado, as autoras ressaltam que a associação de critérios técnicos de mérito e desempenho a consulta pública a comunidade escolar restringe a própria efetividade deste princípio. As autoras compreendem que a redação da Meta 19 tenta articular em um mesmo texto, dois mecanismos de gestão que representam concepções diferentes e mesmo antagônicas de gestão: uma de matriz democrática e outra vinculada a modelos de viés gerencial, restando aos entes federados o desafio de implementar em conjunto critérios tão distintos (PERONI; FLORES, 2014).

A Meta 19 no PME (2015-2025) em estudo é composta por nove estratégias relativas à constituição da gestão democrática, que versam sobre: o repasse e a transferência de recursos, financeiros, atrelado a critérios de méritos técnicos e de desempenho e a efetivação da eleição de diretores no prazo de dois anos a contar a partir da aprovação do plano. Ampliação de programas de formação para conselheiros e

diretores e a constituição de fóruns permanentes de educação. Estímulo à formação de colegiados estudantis e de pais e mestres, estímulo à participação da comunidade escolar na elaboração dos documentos norteadores da escola, bem como, no planejamento e no controle de recursos financeiros advindos de transferência direta às escolas, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática, a partir da vigência do PME e favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2015).

As estratégias do PME (2015-2024) de São Vicente do Seridó/PB, consistem no geral, na transcrição das estratégias do PNE (2014-2024). Há uma estratégia a mais, que diz respeito à participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos financeiros advindos de transferências diretas às escolas. Essa estratégia visa possibilitar maior transparência e participação nos processos de tomada de decisão na escola.

Considerando que a Meta 19 e as nove estratégias que a compõem ainda não foram normatizadas pelo município, observa-se que tais dispositivos legais não vêm se constituindo como referência para a organização e a gestão da educação municipal de São Vicente do Seridó/PB, adiando a construção de avanços na democratização do acesso e da gestão na educação municipal.

4.3.2 Constituição do Conselho Municipal de Educação de São Vicente do Seridó

Romão (1993) identifica em seus estudos que as leis orgânicas de municípios brasileiros examinadas⁴¹ pós-Constituição de 1988, sem exceção, preveem, quando não já criam, a instalação dos CMEs. Nessas leis, segundo Romão (1993, p. 113), “há uma grande variedade de concepções, mas há unanimidade da remissão a uma lei de estrutura e funcionamento dos Conselhos Municipais”. No município de São Vicente do Seridó/PB, a previsão da criação do Conselho Municipal de Educação (CME) foi definida na Lei Orgânica de 1989, que estabelece, no parágrafo único do artigo 93, que “deverá ser organizado o Conselho Municipal de Educação” (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 1989). A Lei estabelece como incumbência do CME o oferecimento de assistência técnica, se solicitada, pela administração do ensino municipal, para a

⁴¹ No estudo realizado por Romão (1993) foram examinadas cerca de 50 leis orgânicas dos municípios de quase todos os estados brasileiros.

elaboração de “planos e de projetos necessários à obtenção de auxílio financeiro federal ao programa de educação no município” (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 1989, art. 95).

Ao ser questionado sobre a existência do CME, a Ex-SME 1 (2019) que assumiu o cargo de Secretária Municipal de Educação, pela primeira vez, no ano de elaboração e de promulgação da Lei Orgânica em 1989, respondeu que, “nesse período, os conselhos não existiam, ainda não [...]” demonstrando desconhecimento do que estabelece a Lei Orgânica do Município (1989). O relato da ex-secretária, nos leva a entender que a previsão do CME representa apenas o cumprimento de uma formalidade para atender ao ordenamento jurídico-legal nacional, sem o compromisso do governo local em sua implantação.

Somente no ano de 2005, foi aprovada e sancionada a Lei nº 13, de 17 de março de 2005, que prevê a criação e a implantação do CME integrado à Secretaria Municipal de Educação. A Lei explicita atribuições e define sua composição com oito membros - efetivos e suplentes – com a participação de representantes da sociedade civil, com mandato de dois anos, sendo vetada a recondução para o mandato subsequente. O colegiado deveria ser formado por: um representante da Secretaria Municipal de Educação, um representante da Secretaria Municipal de Ação [Assistência] Social, um representante da Secretaria Municipal de Finanças, um representante de associações comunitárias, um representante dos diretores das escolas municipais, um de professores das escolas municipais e um de pais de alunos. Os três últimos representantes deveriam ser escolhidos por seus pares e os demais, indicados pelas entidades a que pertencem (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2015).

A Lei n. 013/2005 define as atribuições normativas, deliberativas e consultivas, visando garantir a participação da sociedade civil no aperfeiçoamento da educação, descritas a seguir:

I elaborar, em primeira instância, o Plano Municipal de Educação a ser aprovado pelo Poder Legislativo, assim como realizar o acompanhamento e a avaliação de sua execução; II colaborar com o Secretário Municipal de Educação no diagnóstico e nas soluções de problemas relativos à educação, no ⁴²âmbito municipal; III deliberar sobre medidas para aperfeiçoar o Sistema Municipal de Ensino; IV estabelecer as diretrizes de participação da comunidade escolar e da sociedade na elaboração das propostas pedagógicas das escolas;

⁴² Houve três reuniões para a efetivação do Conselho Municipal de Educação, conduzidas por um membro da Secretaria Municipal de Educação. A primeira reunião contou com a participação de todos os professores da rede para a eleição de membros. A segunda reunião, contou apenas com os membros eleitos e indicados pelos segmentos sociais, teve como objetivo a eleição da diretoria do CME e a terceira e última reunião, tratou-se da elaboração do regimento e da forma de atuação do CME.

elaborar seu próprio regimento interno, a ser aprovado pelo Prefeito Municipal (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2005).

Apesar de criado formalmente em 2005, até o ano de 2017, não ocorreu a implantação do CME de São Vicente do Seridó/PB. Em 2018, a Secretária de Educação efetivou ações para a constituição deste conselho, tendo como referência a Lei n.013/2005. Foram definidos seus membros, conforme estabelecido na Lei, também foi realizada a eleição da diretoria e até ocorreram algumas reuniões, todavia, até a finalização deste trabalho, em outubro de 2020, o CME não havia se efetivado.

De acordo com a Undime (2012), a função normativa do CME consiste em autorizar o funcionamento das escolas da rede municipal, das instituições de Educação Infantil das redes privada, particular, comunitária, confessional e filantrópica (quando o município tiver Sistema Municipal de Ensino implantado) e elaboração de normas complementares. Quanto a sua função deliberativa, a Undime (2012) ressalta a elaboração de seu regimento interno e do plano de atividades, a tomada de medidas para melhoria do fluxo e do rendimento escolar e a busca de formas de se relacionar com a comunidade, entre outras. A função consultiva do CME versa sobre a exploração e o julgamento acerca de determinados assuntos, a exemplo de projetos, de programas educacionais e de experiências pedagógicas renovadoras do executivo e das escolas. Um ponto importante de se ressaltar é que a lei não explicita a função fiscalizadora do CME, assim, a sua atuação torna-se restrita. A função fiscalizadora, conforme a Undime (2012), consiste no acompanhamento de transferências e de controle de aplicação de recursos para a educação no município, cumprimento do PME e seu desempenho, além do desempenho do SME e de medidas e programas para a formação de professores.

Cabe ressaltar, ainda, que a função normativa, segundo a Undime (2012), só poderá ser exercida pelos conselhos dos municípios que tenha sistema próprio de ensino. Não foi considerado no processo de elaboração da lei, que criou o CME de São Vicente, esta premissa, visto que o município ainda não possui sistema de ensino próprio. Mesmo não sendo sistema, o CME tem grande importância porque ele é o guardião das leis. A legislação define que o funcionamento do conselho se dará por meio de reuniões mensais ordinárias e extraordinárias, quando convocadas por qualquer de seus membros ou quando solicitada pelo Poder Executivo (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2005b).

Contudo, é importante destacar que, de acordo com Vieira (2016), a não criação de sistema do sistema próprio no município não impede a criação do CME, pois, sua exigência vincula-se à garantia da participação da sociedade na vida política, traduzida

na gestão democrática, como previsto na Constituição federal de 1988 e na LDB (1996). Segundo a autora, tal compreensão implica que em um município que não conte com sistema próprio de ensino, o CME exercerá sua função consultiva, de assessoramento e fiscalizadora das políticas públicas para a educação. Nessa situação, a função normativa ficará sob a responsabilidade do Conselho Estadual de Educação (VIEIRA, 2016).

De acordo com Vieira (2016), a função de assessoramento e de fiscalização do CME tem grande importância no envolvimento da sociedade nas questões educacionais no município. Ainda que o município não tenha sistema próprio, mesmo assim, o CME tem relevância para a sociedade, porque ele é a sociedade ocupando espaço político de decisão no Estado. Contudo, a autora esclarece que a materialidade do CME se dá pelos atos normativos que expede, por meio do estudo da organização do sistema de ensino, e na forma como elabora e aplica os instrumentos de controle social sobre as atividades exercidas pelo Estado, pela sociedade, visto que somente com o sistema próprio de ensino o CME, pode emitir pareceres e assim, exercer função normativa (VIEIRA, 2016)

Apesar de não ter sido criado até 2019, o CME de São Vicente de Seridó/PB consta como em funcionamento nos sistemas de controle e de prestação de contas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a exemplo do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e o Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON), inclusive com a indicação de conselheiros.

Dois, dos cinco ex-secretários de educação entrevistados, relataram que o CME não foi constituído devido a falta de um corpo técnico na Secretaria de Educação. Um dos ex-secretários aponta, também, a falta de disponibilidade das pessoas em integrar conselhos e a falta de interesse da gestão. Para o Ex-SME 5,

Existe uma dificuldade muito grande das pessoas assumirem conselhos, e realmente atuarem como deve atuar. [...] a gestão como tudo, ela não tem interesse nenhum nessas questões, e de uma certa forma elas direcionam a Secretaria a agir como elas querem que haja! (Ex-SME 5, 2018).

Tais dificuldades estão intrinsecamente relacionadas à falta de investimento na formação dos conselheiros e a persistência de uma cultura de poder centralizado, com traços patrimonialistas em que os dirigentes municipais limitam os espaços de atuação dos conselhos, fragilizando e, até mesmo, inibindo a instituição de mecanismos de interlocução entre a sociedade e o poder público.

4.3.3 Forma de provimento do cargo de diretor escolar

A forma de provimento do cargo de diretor, no Município de São Vicente do Seridó/PB, é por indicação do prefeito, apesar de a Lei Orgânica do Município (1989) prever a realização de eleição direta para a ocupação dessa função. De acordo com essa lei, “[...] os diretores da escola serão escolhidos pelo voto direto do corpo docente, dos funcionários e do corpo discente a partir da 5ª série. Sua regulamentação se fará por Lei Complementar [...]” (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 1989). Não foi localizada lei complementar regulamentando este dispositivo legal. A esse respeito, um dos entrevistados, que atuava na educação no período da promulgação da Lei Orgânica, informou que “[...] o diretor era cargo comissionado lá do ensino médio. Mas assim, *pra...* esse negócio de fazer eleição... [...] eu não conhecia essa parte [da Lei Orgânica] que é obrigado ter eleição”. Esse entrevistado argumenta que “[...] só tinha um diretor [...] porque era pouca gente. As escolas pequenas, escolas com dois “*toins*” de gente” (Ex-SMA, 2018).

Mesmo havendo mais de trinta escolas em funcionamento na época, apenas uma escola, situada na área urbana, que detinha o maior número de alunos, contava com diretor escolar. A maior parte das escolas situava-se na área rural, em que funcionava somente uma turma com apenas um(a) professor(a), que exercia, também, a função de diretor escolar, conforme informações de dois dos dez entrevistados. Atualmente, 2018, das sete escolas em funcionamento na área rural⁴³, cinco contam com diretores e diretores adjuntos.

Em 2005, foi aprovado no Município de São Vicente do Seridó, o Plano de Carreira e Remuneração, Lei nº 004, de 03 de fevereiro de 2005. Nesse plano, o provimento do cargo de diretor escolar constitui-se como função comissionada de nomeação pelo prefeito. Não foi identificada lei que revogou a definição anterior, disposta na Lei Orgânica de 1989, relativa à definição da eleição direta como forma de provimento do cargo de diretor. Dessa forma, a aprovação de outra lei, sem a alteração da lei anterior, desrespeita a hierarquia do aparato legal do município, visto que a Lei Orgânica equivale à Constituição municipal. Conforme determina a Constituição Federal de 1988, artigo 29, o município deve reger-se por lei orgânica aprovada por dois terços da Câmara Municipal, atendendo aos princípios estabelecidos pela Constituição

⁴³ Em 2018, estavam em funcionamento 14 escolas municipais, 7 situadas na área urbana e 7 situadas na área rural.

Federal e a Constituição dos respectivos Estados.

O Plano de Carreira e Remuneração, aprovado pela Lei nº 028, de 02 de junho de 2010, ainda em vigência, reafirma o provimento do cargo de diretor escolar por comissão, com a indicação do prefeito. No entanto, avança em relação ao Plano anterior ao estabelecer os os critérios de qualificação profissional para assumir o cargo, exigindo curso de graduação, licenciatura plena, mais a realização de curso de pós-graduação na área da educação básica, além de, no mínimo, três anos de experiência na docência. No entanto, apesar destes critérios, dois, dos três ex-diretores entrevistados, admitidos para o cargo após a aprovação desta Lei, não atendiam a todos esses critérios, revelando o não cumprimento da norma. De acordo com todos os cinco ex-secretários de educação entrevistados, o provimento do cargo do diretor em São Vicente do Seridó/PB sempre ocorreu por meio do apadrinhamento político-partidário, sendo pouco ou nunca foi considerada a qualificação profissional dos nomeados e os critérios estabelecidos na Lei. Os trechos das entrevistas a seguir demonstram essa situação:

[...] a nomeação de diretor aqui sempre é por indicação política e continua sendo [...] a gente decidia as nomeações, vai assumir tal escola, fulano e pronto! Não tinha muito que questionar, tinha que procurar funcionar a escola [...] (Ex-SME 2, 2018).

[...] como nós não temos eleições diretas, eles [os diretores escolares] sempre ficam muito à escolha da indicação do gestor [prefeito]. E essa indicação, às vezes, passa *né*, tem uma conversa sim com secretários [...]. Mas, aí, eu sempre coloquei no período que eu fui secretária, o perfil, se aquele gestor tinha perfil ou não! Nem sempre isso foi levado em consideração. *Aí*, às vezes, isso prejudica demais o trabalho enquanto gestão da escola, principalmente, a falta de formação e de título mesmo, para exercer que eu acredito que seja necessário (Ex-SME 4, 2019).

[...] Então as escolhas dos diretores, eles desde sempre, *foi* [indicado] pela questão da intimidade que a pessoa tinha com o gestor [prefeito]. Então exemplo, se a intimidade da pessoa, fosse uma pessoa que tivesse qualidade técnico-profissional, graças a Deus! Que bom para a educação do município! Maravilha! [...] Se não, se foi apenas pela questão política, de um acordo político, com vereador, com alguém da família... Então estava pautado nessas condições... Infelizmente, ainda hoje as escolhas dos diretores não *segue* nada do que pede o PCCR do Município (Ex-SME 5, 2018).

A respeito da nomeação para o cargo que ocupou como diretor escolar, um dos três ex-diretores escolares entrevistados, afirmou que “eu recebi a proposta do pessoal da Prefeitura, na época como a gente era muito próximo, assim, a amizade [...]. Fiquei lá por seis ... sete anos mais ou menos” (Ex-SME 3, 2019). Outro ex-diretor revelou que

Foi a oportunidade que surgiu na época entendeu? [...] surgiu essa oportunidade e eu agarrei a oportunidade que me foi lançada [...] na realidade era uma professora que trabalhava lá. Ela era professora e diretora, fazia as duas funções. *Aí* o prefeito na época é... *Aí*, a própria professora decidiu ficar só na sala de aula. Ele [o prefeito] teve que chamar alguém *pra* assumir a direção da escola (Ex-DE 1, 2018).

A nomeação de diretores e de vice-diretores, para as escolas municipais, por indicação política, de acordo com dois ex-secretários de educação, têm impedido a democratização da gestão no âmbito das escolas municipais de São Vicente do Seridó/PB. 60% dos entrevistados afirmaram que, nesta rede municipal de ensino, desde a década de 1990, período de organização inicial da educação no município, a direção das escolas municipais tem sido nomeada pelo Executivo Municipal, sobrepondo-se, nessa situação, conforme os cinco ex-secretários de educação, os acordos político-partidários, em detrimento de critérios de qualificação e de experiência profissional. Os critérios instituídos pelo PCR (2010) visam reduzir o poder do prefeito e dos acordos políticos em tal escolha, no entanto, não se concretizaram na prática, permanecendo apenas no plano legal. Essa situação corrobora com o que Mendonça (2000) enfatiza a respeito do provimento do cargo de diretor por indicação no Brasil, pois, de acordo com o autor,

tradicionalmente, no Brasil, o procedimento de livre nomeação pela autoridade executiva - governador ou prefeito - foi o que prevaleceu. Essas nomeações, algumas vezes, estão ligadas a critérios de habilitação específicos para o exercício da função, especialmente por forças de exigências normativas dos sistemas de ensino. No entanto, obedecem principalmente a critérios políticos, cabendo ao deputado, ao vereador, ao prefeito ou até mesmo ao chefe do diretório partidário, a indicação daqueles que devem ser nomeados. Muitas vezes, a escolha acaba recaindo sobre indivíduos sem nenhuma vinculação com a escola ou com a comunidade (MENDONÇA, 2000, p. 127).

Dessa forma, a definição do cargo de diretor escolar municipal tem como referência o seu prestígio político, celebrados entre ele e o grupo dominante e a sua fidelidade partidária, parâmetros que asseguram a permanência no cargo. Assim, a liderança política constitui-se como o principal responsável por determinar quem está ou não “habilitado politicamente” para ocupar a direção de uma unidade escolar (MENDONÇA, 2000). Segundo Paro (2003, p. 19- 20), “este procedimento tende a fazer com que o compromisso do diretor acabe se dando apenas com os interesses da pessoa ou do grupo político que o nomeia”.

A indicação do gestor escolar por políticos locais e pela Secretaria de Educação, de acordo com Silva (2013), expressa, com frequência, a submissão da escola a esse

poder. A relação, a aliança e a subordinação do diretor escolar aos políticos, conforme a autora, “afasta a gestão das escolas e dos sistemas de ensino da impessoalidade necessária para a condução mais democrática e transparente da coisa pública, reforçando práticas clientelistas e autoritárias” (SILVA, 2013, p. 102). Mendonça (2000, p. 128) afirma que a indicação do gestor escolar “está ligada às raízes patrimonialistas da formação do Estado brasileiro, que permite sustentar relações de troca de favores na ocupação do emprego público como lógica de funcionamento”. Caracteriza-se, segundo o autor, pelo fenômeno do clientelismo, por meio do qual, políticos profissionais oferecem ajuda pública como cargos, empregos e recursos públicos e todo tipo de privilégios que seu status lhes permitem obter, em troca de apoio e de fidelidade pessoal.

Nesse sentido, Dourado (1990) afirma que essa modalidade é a que mais se coaduna e contempla as formas mais usuais do clientelismo, o seu produto final é transformar a escola num “curral eleitoral” cristalizado pelo favoritismo e pela marginalização das oposições. Nesse caso, conforme o autor, o papel do diretor é o de legítimo representante do executivo nas escolas, o que imobiliza a abertura de canais legítimos de participação, à medida que o diretor prescinde do respaldo da comunidade escolar, numa situação em si, instrumentalizada por práticas autoritárias.

O trecho da entrevista com um dos cinco ex-secretários de educação, que já foi diretor escolar, confirma a existência da realidade dos vínculos do gestor escolar indicados com o poder político local, no município investigado.

Eles [os gestores] não passaram pelo crivo da secretaria de educação, e sim pelo crivo do gestor [prefeito] na época, que era quem determinava quem ia assumir esse cargo ou aquele cargo. Independente da sua formação, e sim dependente apenas dos acordos políticos que eram feitos entre as suas famílias. [...] Então, na verdade, como nós não tínhamos formação, nós éramos colocados nesses postos [direção escolar], uma vez que tínhamos uma afinidade com a gestão [prefeito]. E, nós atuávamos de acordo com que a gente pensava que tínhamos que fazer, não com base no que realmente deveria ser feito. Mesmo porque, a Secretaria [de Educação] de uma certa forma, a gestão como todo, ela não fazia a menor questão de que nós realmente despertássemos para nosso verdadeiro papel. E, por sermos também de cargos de comissão, isso também nos limitava muito em nossa atuação [...] (Ex-SME 5, 2018).

A forma de provimento do cargo do diretor por indicação tende a configurar, de acordo com Paro (2001), um maior afastamento do diretor com relação àqueles que dependem de suas ações, quando sua escolha para o cargo, como acontece em grande

parte dos sistemas públicos de ensino no país, faz-se sem passar por processos eletivos.

Assim, a mera nomeação política, sem estar submetida aos critérios do plano de carreira, quando a escolha se dá por critérios inteiramente subjetivos, ao arbítrio dos que detêm o poder estatal e visa a favorecer seus interesses político-partidários e não a gestão da escola na direção dos interesses dos seus usuários (PARO, 2001). Dessa maneira, conforme Mendonça (2000, p. 129),

Ter um diretor escolar como aliado e dependente político é ter a possibilidade de deter o controle de uma instituição que atende diretamente parte significativa da população por meio de um contrato direto e sistemático. O diretor pode convocar a população a estar presente na escola pelos mais diferentes motivos, pode atender, solicitar, cobrar, pressionar, algumas vezes impor. Por isso, não é difícil supor que, tendo em vista a importância da manutenção de relações clientelistas para os políticos descomprometidos com os interesses da maioria da população, tudo façam para mantê-las, impedindo que regras democráticas para a escolha do diretor escolar sejam instituídas.

As práticas clientelistas favorecidas pelo processo de indicação do gestor sobrepõem-se ao que prevê a legislação que, em tese, deveria impedi-las. A Meta 19 do PME (2015-2025) estabelece que, no prazo de dois anos, deveriam ser considerados no município, para a nomeação dos diretores e diretoras das escolas municipais, critérios técnicos, de mérito e de desempenho, bem como a participação da comunidade escolar, através de eleições diretas, com mandato de 2 anos com possibilidade de reeleição de apenas um. (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2015). O prazo para o cumprimento desta meta já se esgotou, desde 2017, e não houve nenhuma ação voltada para sua efetivação, fato que indica limites na implementação do princípio e da gestão democrática da educação no município e do próprio PME (2015-2025).

De acordo com o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2014- 2024), publicado em 2018, no ano de 2014, apenas 328 dos 5.570 municípios brasileiros realizaram eleições para gestor escolar e instituíram a obrigatoriedade da participação em programa de formação em gestão escolar. Os municípios que cumprem parcialmente a Meta 19, executando as eleições, somam 16,6%, desses 12,4% às realizam exclusivamente como forma de provimento do cargo e 4,2% realizam as eleições de forma mista, associando a outras formas de escolha como indicação e concurso público. Quanto ao critério de mérito e desempenho, previsto na Meta 19, apenas 1.540 municípios (27,6%) estabelecem, de maneira obrigatória, a participação em programas de formação em gestão escolar (BRASIL, 2018a).

Conforme o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento (BRASIL, 2018a), ,

divulgado em 2018, a indicação do diretor é a forma de nomeação que prevalece em 78% dos municípios. Em 76,5% deles, a indicação é realizada de maneira exclusiva e, em 2,1%, a indicação é combinada com outras formas de seleção. A forma de provimento do cargo de diretor escolar, exclusivamente por concurso público, é realizada em apenas 3,6% dos municípios brasileiros.

Dos municípios com faixa populacional entre 100 e 500 mil habitantes, 41% adotam a eleição como critério de seleção de seus diretores, 26% deles de maneira exclusiva e 15% em combinação com outras formas de seleção. Os municípios, com mais de 500 mil habitantes, parecem ter a eleição como a principal forma de seleção de diretores, com 41% deles realizando-a, embora seja de apenas 5%, os casos de combinações entre eleição e outras formas de seleção. Por outro lado, nos municípios de menor porte, a indicação como modo de provimento do cargo de diretor é predominante, pois, nas três faixas que congregam cidades com até 100 mil habitantes, mais de 50% adotam essa forma de provimento (BRASIL, 2018a). Em relação às regiões do país, o Relatório (BRASIL, 2018a) aponta que 41% dos municípios da região Centro-Oeste realizam eleições para diretores das escolas públicas municipais, 19% da região Sul e 12% da região Norte. O Nordeste e o Sudeste possuem os menores percentuais de municípios que adotam as eleições para selecionar os seus gestores escolares, apenas 5% e 7%, respectivamente, considerando o percentual de municípios que realizam a seleção de diretores exclusivamente por indicação em cada unidade da Federação (BRASIL, 2018a).

O estado da Paraíba apresenta o segundo maior resultado de seleção de diretores exclusivamente por indicação com 96,40%, ficando atrás apenas do Amapá, em que é realizada a indicação em 100% dos municípios. Esse dado revela que o Estado da Paraíba está marcado por fortes traços patrimonialistas.

A defesa da eleição como critérios de escolha para o cargo de diretores escolares fundamenta-se no seu caráter democrático e na democratização das instituições que compõem a sociedade. Daí a relevância de considerar a participação da comunidade escolar: pais, alunos, professores e funcionários nas eleições diretas para diretores da escola pública. Essa relevância fundamenta-se no controle democrático do Estado, por parte da população, no sentido do provimento dos serviços coletivos em quantidade e em qualidades compatíveis com as obrigações do poder público, alinhados com os interesses da sociedade (PARO, 1996). No entanto, no município estudado, permanece a forma de provimento por indicação e prevalece o apadrinhamento político-partidário e a troca de

favores alinhados a interesses particulares, como principal meio de acesso ao cargo de gestor escolar.

4.3.4 Forma de ocupação da função de coordenador pedagógico

No PCR (2010), está previsto o cargo de coordenador pedagógico. Constitui-se como cargo de comissão, nomeado pelo prefeito, exige que o ocupante tenha qualificação profissional e pós-graduação específica em supervisão ou em orientação educacional, experiência docente e em cargos de gestão de, no mínimo, três anos, além da participação em cursos de formação em serviço em gestão educacional (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2010). Segundo quatro dos cinco ex-secretários de educação entrevistados, os ocupantes do cargo atendiam aos critérios de qualificação e de experiência profissional estabelecidos no Plano.

De acordo com o Plano, o coordenador pedagógico desempenha as funções de “coordenação pedagógica [...] prestar apoio técnico-pedagógico à supervisão e à orientação educacional, além de prestar apoio técnico-administrativo aos órgãos da Secretaria Municipal de Educação” (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2010). O Plano estabelece como competências do coordenador pedagógico elaborar uma proposta de projeto pedagógico para sua área de atuação para servir de subsídios para a discussão, a execução e a avaliação da proposta pedagógica dos estabelecimentos de ensino; elaborar e cumprir plano de trabalho pedagógico da sua área de atuação; acompanhar o trabalho da supervisão e da orientação educacional de sua área de atuação, junto aos estabelecimentos de ensino; coordenar o processo de planejamento, de orientação e de acompanhamento pedagógico de sua área de atuação; organizar, juntamente com a direção escolar, com a supervisão e com a orientação educacionais, as reuniões pedagógicas e administrativas e colaborar com as ações de articulação entre a Secretaria de Educação e a supervisão e orientação educacionais, bem como com as administrações escolares (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2010).

Além disso, é de competência do coordenador pedagógico emitir relatórios bimestrais e anuais de suas atividades e dos trabalhos da supervisão e de orientação educacional de sua área de atuação; elaborar, implementar, acompanhar e avaliar planos, programas e projetos voltados para o desenvolvimento da rede de ensino e/ou da escola, no município, o coordenador pedagógico exerce suas funções na Secretaria Municipal de Educação. Em relação aos aspectos pedagógicos, supervisionar as atividades pedagógicas da rede do ensino e/ou das escolas, zelando pelo cumprimento da legislação

e das normas educacionais e pelo padrão de qualidade de ensino; ministrar cursos com vistas à qualificação do trabalho do professor que exerce a docência; contribuir com a elaboração e com a execução de instrumentos e de mecanismos de avaliação institucional, profissional e de desempenho docente e discente, além de colaborar e de participar do conselho de classe (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2010).

A função e as competências do coordenador pedagógico são de extrema importância, principalmente considerando a não atuação do CME. Desse modo, o coordenador, segundo Libâneo (2013a), responde pela viabilização, pela integração e pela articulação do trabalho didático-pedagógico em ligação direta com os professores, em função da qualidade do ensino. Tem como principal atribuição à assistência pedagógico-didática aos professores para se chegar a uma situação de qualidade do ensino, auxiliando-os a conceber, a construir, a administrar situações de aprendizagem adequadas às necessidades educacionais dos alunos.

O Ex-SME 2 estruturou, em sua gestão, a equipe pedagógica da secretaria, que antes não existia. Segundo o Ex-SME 2, no período de 2005 a 2011, houve maior ênfase na organização do trabalho pedagógico, privilegiando a competência profissional dos componentes dessa equipe. A equipe da Secretaria, desde 2013, é formada por profissionais da própria rede de ensino. Atualmente, o Município de São Vicente do Seridó conta com os seguintes coordenadores pedagógicos: um para a educação infantil, um para o ciclo de alfabetização (1º ao 2º ano) e um para os anos iniciais do ensino fundamental. A partir de 2017, foi inserida, nas duas escolas municipais que atendem os anos finais do ensino fundamental, a coordenação pedagógica por área de conhecimento e uma coordenação geral, sendo duas coordenações gerais (um em cada escola) e quatro coordenadores por área de conhecimento, sendo um da área de exatas, um de ciências humanas, um de ciências da natureza e um de linguagens e códigos.

O preenchimento dessa função, segundo três, dos cinco ex-secretários de educação entrevistados, é feita por meio de indicação; dois ex-secretários de educação entrevistados relataram que havia limitações na escolha desses profissionais e até mesmo na de sua equipe interna, ficando basicamente a critério do prefeito, como mostra o trecho a seguir: “[...] O único funcionário que eu escolhi foi à [uma] coordenadora pedagógica, [a outra] já foi indicação do prefeito [...]” (Ex-SME 2, 2018). O outro ex-secretário expôs o seguinte:

[...] esse coordenador, ou qualquer um outro servidor que viesse de uma certa forma, a ser um cargo comissionado da Secretaria [de

Educação], não passava pelo crivo apenas do Secretário, e sim da própria gestora [prefeita]. Então é... quando eu levava, elencava minha equipe, eu teria que apresentar a gestora, se a gestora desse o aval, esse servidor era contratado, se não desse, então, ficava só na minha vontade, no meu desejo (Ex-SME 5, 2018).

Todos os sujeitos entrevistados afirmaram que o poder de decisão está sobre o/a prefeito(a). Segundo Mendonça (2000), nessa forma de gestão, o governante dita a sua vontade pessoal, como se fosse a vontade de todos, numa versão, adaptada e moderna, do coronelismo, elemento que é parte da estrutura patrimonial e que transforma o governante no dono do governo. Sua vontade impera sobre os ordenamentos legais e normativos. Isso tem se constituído como uma realidade no Município de São Vicente do Seridó.

4.3.5 Existência e formas de funcionamento dos conselhos escolares

Em 2018, a rede municipal contava com 14 escolas em funcionamento, destas, 12 têm conselho escolar que integram unidades executoras. No PME (2015-2025), estão previstas na estratégia 1.11 da Meta 1 e na estratégia 2.10 da Meta 2, a criação, a manutenção e a ampliação dos conselhos escolares e de outras formas de participação da comunidade escolar, “garantindo maior integração na relação família-escola, a realização de reuniões em horários que facilitem a participação da família e o aumento da periodicidade das reuniões do conselho” (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2015). A estratégia 19.4 visa a popularizar os conselhos escolares como instrumento de participação e de fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meios de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2015). Todavia, ainda não foi estabelecido dispositivo legal ou normativo que regulamenta, em âmbito local, o cumprimento do que prevê essas metas quanto à existência e ao funcionamento dos Conselhos Escolares. Dessa forma, os conselhos escolares existentes funcionam com estatutos próprios.

Os conselhos só passaram a existir nas escolas municipais, segundo a Ex-SME 1 (2019), a partir de 1999. De acordo com os cinco ex-secretários de educação entrevistados, esses conselhos não têm praticamente nenhuma atuação significativa na direção da escola. Todos os ex-diretores afirmaram que seus membros são pouco participativos, principalmente no que diz respeito aos pais de alunos e aos próprios funcionários da escola. Os membros mais ativos, segundo os três ex-diretores, são os professores e a direção. As reuniões são esporádicas e, no geral, os assuntos tratados referem-se à gestão e à prestação de contas dos recursos do Programa Dinheiro Direto

na Escola (PDDE).

Quanto às eleições para conselho escolar, todos os ex-secretários de educação afirmaram que não interferiam no processo. No entanto, uma ex-diretora afirmou que, em algumas eleições, recebeu instruções de quando, de como e de quem deveria ou não participar e compor os conselhos, principalmente, de quem deveria ser o seu presidente, conforme mostra o trecho da entrevista: “[...] recebia a instrução de que tinha que fazer a eleição. E praticamente já vinha nomeada a pessoa, [...] o presidente [...]”. Além disso, afirmou que, na primeira escola em que foi gestora escolar durante dois anos, não teve conhecimento da existência do conselho escolar, “[...] quanto ao conselho, dele eu vim saber anos depois, [...] já depois que eu saí de lá [...]” (Ex-SME 2, 2018).

Quanto ao funcionamento do conselho escolar, o Ex-SME 5 (2018), que já assumiu o cargo de gestor escolar, enfatizou que “[...] não atuava! [...] a atuação do conselho era mais para questão de assinar contracheques, de, às vezes, acompanhar o diretor [...]”. Dois, dos três diretores escolares, reconheceram que esse órgão tem outras demandas, além do gerenciamento dos recursos, mas que, na época, faltavam orientações para ações voltadas às questões pedagógicas e administrativas,

[...] Infelizmente nós sabemos que a autonomia do conselho é *pra* outras demandas também né, mas naquela época até eu acredito por falta de orientação também, nós não usávamos o conselho *pra* outras questões relacionadas ao lado pedagógico não, essas partes de conselho, só a parte relacionada ao financeiro [...] (Ex-DE 1, 2018).

Um dos diretores afirmou que, em sua gestão, o conselho escolar, além do gerenciamento dos recursos do PDDE, exercia atividades administrativas, conforme mostra o trecho da entrevista: “Se tem uma coisa que sempre funcionou naquela escola foi aquele conselho. [...] Ele tinha outras atribuições, além da gente reunir *pra* saber o que *ia* fazer com as verbas que entrava, no caso assim, grave [...] a gente se reunia com o conselho também” (Ex-SME 1, 2019).

Os conselhos escolares como mecanismo de gestão democrática devem se constituir, sobretudo, como instrumento de partilha e de exercício de poder de decisão, pela participação da comunidade escolar e local (BRASIL, 1996). A respeito da participação da comunidade escolar, quanto aos segmentos de pais e alunos, no processo de decisões, de acordo com todos os ex-diretores, era mínima. As decisões, no âmbito interno, eram tomadas, geralmente, pelo diretor e pelos professores. Aos pais, aos alunos e aos demais membros da comunidade escolar, era feita a prestação de contas. Os três ex-diretores entrevistados afirmaram que os pais, os alunos e os funcionários eram

resistentes em participar das reuniões do conselho. Assim, a participação desses sujeitos restringia basicamente ao momento da eleição e de prestação de contas. As decisões eram tomadas pelo diretor, pelos professores e pelo presidente do conselho que geralmente é um representante dos professores da instituição, no conselho escolar. Todos os ex-diretores entrevistados afirmaram que as reuniões aconteciam geralmente de forma esporádica.

A institucionalização dos conselhos escolares, como mecanismo de participação da comunidade escolar e local nas escolas municipais de São Vicente do Seridó/PB, de acordo com as entrevistas, não tem se constituído como instrumento de partilha de poder de decisões, a participação restrita e instrumentalizada da maior parte dos representantes tem minimizado e, até mesmo, escamoteado a importância de suas atribuições para o fortalecimento da gestão democrática no âmbito das escolas.

4.3.6 Existência e formas de funcionamento dos conselhos do Fundeb e do Pnae

O Município de São Vicente do Seridó/PB, atendendo ao disposto na legislação nacional quanto à criação dos conselhos de acompanhamento e controle social da educação, aprovou, em 1998, a Lei n. 049.33, de fevereiro de 1998, que criou o Conselho do Fundef, extinta em 2007, com a substituição do Fundef pelo Fundeb. O Cacs-Fundeb foi criado pela Lei n. 040, de 22 de fevereiro de 2007.

Em 2005, foi criado o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, criado pela Lei n. 006, de 03 de fevereiro de 2005. Os conselhos do Fundeb e do Comae compõem a estrutura da Secretaria de Educação e são regidos por leis específicas.

O quadro, a seguir, mostra um comparativo entre as leis do Fundef (1998) e a lei do Fundeb (2007), aprovadas no Município de São Vicente do Seridó/PB, no que tange a sua composição, funcionamento e atribuições.

Quadro 9 - Composição, funcionamento e atribuições dos conselhos do Fundef (1989) e do Fundeb no Município de São Vicente do Seridó/PB (2007).

CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL FUNDEF E FUNDEB (1998-2007)		
DESCRITORES	FUNDEF (1998)	FUNDEB (2007)
Nº. DE MEMBROS	04	10
REPRESENTANTES	<ul style="list-style-type: none"> ● Departamento de educação e cultura; ● Professores e diretores das escolas públicas de ensino fundamental; ● Pais dos alunos do ensino fundamental; ● Servidores das escolas públicas; 	<ul style="list-style-type: none"> ● (um) membro da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; ● (um) Professor da educação básica; ● (um) Diretor das escolas públicas; ● (um) Servidor técnico-administrativo das escolas públicas;

		<ul style="list-style-type: none"> ● (dois) Pais de alunos da educação básica; ● (dois) estudantes da educação básica; ● (um) membro do Conselho Municipal de Educação; ● (um) membro do Conselho Tutelar
FORMA DE ESCOLHA DOS REPRESENTANTES	Indicação pelos pares, exceto o representante do Departamento de Educação e Cultura, indicado pelo prefeito	Indicação pelos pares, exceto o representante da Secretaria Municipal de Educação e Cultura e Desporto, indicado pelo prefeito.
ATRIBUIÇÕES	<ul style="list-style-type: none"> ● Acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundef; ● Supervisionar a realização do Censo Educacional anual; ● Examinar os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta Fundef. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundeb; ● Supervisionar a realização do Censo Educacional anual; ● Examinar os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos a conta Fundeb.
FUNCIONAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ● Conselho terá mandato de 2 anos, vedada a recondução para o mandato subsequente, exceto para o representante do departamento de Educação; ● O conselho não terá estrutura administrativa própria e seus membros não serão remunerados pela participação no colegiado; ● O Conselho terá autonomia em suas decisões. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Sessões plenárias realizadas uma vez por mês em caráter ordinário, quando convocadas pelo Prefeito ou pelo Presidente ou por requerimento escrito pela maioria dos seus membros efetivos; ● A convocação para as sessões extraordinárias será feita por escrito, com antecedência mínima de 48 horas; ● As decisões do Conselho terão forma de resolução, devendo ser oficialmente publicadas; ● As sessões do conselho serão públicas e precedidas da necessária divulgação. ● As despesas decorrentes da implantação e funcionamento do Cacs- Fundeb correrão à conta da dotação orçamentária vigente destinada à Secretaria Municipal de Educação.

Fonte: São Vicente do Seridó/PB (1998; 2007).

Ao comparar as duas leis dispostas no Quadro 9, constata-se que houve a ampliação no número de 04 (quatro) membros, do conselho do Fundef, para 10 (dez), no Cacs-Fundeb. Houve, também, ampliação dos segmentos representados no Conselho do Fundeb em relação ao Conselho do Fundef. A forma de escolha e as atribuições permaneceram iguais nas duas leis. Em ambas as leis, está disposto que os representantes dos conselhos não serão remunerados. No que tange ao funcionamento, a Lei do Cacs-Fundeb estabelece regras para a realização e a divulgação das reuniões, ou seja, as sessões do conselho serão públicas e precedidas da necessária divulgação, bem como a formalização e a publicização das decisões do conselho. As decisões do Conselho terão forma de resolução, devendo ser oficialmente publicadas. Além disso, estabelece que as despesas decorrentes da implantação e do funcionamento do Cacs-Fundeb correrão à conta da dotação orçamentária vigente, destinada à Secretaria Municipal de Educação.

Em conformidade com a Lei nº 040, de 28 de fevereiro de 2007, são impedidos de integrar o Cacs-Fundeb: I- Cônjuge e parentes consanguíneos até terceiro grau, do prefeito e do vice-prefeito e dos secretários municipais; II- tesoureiro, contador ou

funcionários de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou a controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, desses profissionais; III- estudantes que não sejam emancipados e pais de alunos que exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2007).

A substituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentada pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, atribui maior importância ao controle social e ao controle dos gastos públicos, por parte da sociedade civil, para garantir que os recursos destinados às ações de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, sejam aplicados adequadamente em todas as etapas e modalidades, prioritárias nos estados e municípios (BRASIL, 2007).

Outro conselho que compõe a Secretaria Municipal de Educação do Município investigado é o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, criado pela Lei n. 006, de 03 de fevereiro de 2005. Esta lei institui o Comae como órgão colegiado de caráter permanente e de funções deliberativas, fiscalizadoras e de assessoramento. O Conselho tem por objetivo geral atuar nas questões referentes à municipalização da merenda escolar, assegurando o controle social desse programa, através da participação da sociedade civil nas ações desenvolvidas pelo Poder Público.

Entre as funções do conselho, de acordo com a Lei, estão: acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar; receber, analisar e remeter ao FNDE, com parecer conclusivo, as prestações de contas do PNE encaminhadas pelo município; fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados à merenda escolar; participar da elaboração dos cardápios; promover a integração de instituições, de agentes da comunidade e de órgãos públicos para auxiliar o planejamento, o acompanhamento, o controle e a avaliação da prestação de contas dos serviços da merenda; realizar estudos e pesquisas de impacto da merenda escolar; acompanhar e avaliar os serviços da alimentação das escolas municipais, dentre outras (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2005a).

O Comae é composto por sete membros titulares e suplentes. Sendo um representante do Poder Executivo e um do Legislativo, dois representantes de professores da rede pública de ensino, dois representantes de pais e um representante de outro

segmento da sociedade civil, mas a lei não especifica qual seguimento. Todos, com exceção dos dois primeiros citados, são escolhidos por meio de assembleia específica para a escolha dos representantes e nomeados por Decreto do/a Prefeito (a) Municipal, com mandato de quatro anos. O funcionamento do conselho é disciplinado pelo Regimento Interno.

A Lei estabelece que a Secretaria de Educação preste apoio técnico-administrativo e operacional necessário ao funcionamento do Comae e que as despesas decorrentes da implementação e funcionamento do conselho Municipal de Alimentação Escolar correrão à conta da dotação orçamentária vigente destinada à Secretaria de Educação (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2005a).

Sobre o processo de eleição dos membros dos Conselhos do Fundeb e do Comae, o Ex-SME 5 (2018) revelou que:

[...] os secretários eles... eles escolhiam, entre os seus mais chegados, os membros para participarem desses conselhos, uma vez que queria que esses conselhos falassem a mesma língua que a gestão[prefeito]. Então, até então, era feito dessa forma, [...] quando eu assumi a gestão, nós tínhamos o conselho, conselho do Fundeb que atuava dessa forma, que já vinha, de uma certa forma, é... induzido das outras gestões [...] (Ex-SME 5, 2018).

De acordo com quatro, dos cinco ex-secretários de educação entrevistados, esses conselhos não atuaram. Os dados das entrevistas revelam que esse conselho existia apenas como dispositivo formal-legal, para cumprir as determinações impostas pela política do Fundef/Fundeb e do Pnae. A respeito do conselho do Fundef, o Ex-SMA (2018) relatou que “[...] naquele período, o conselho quase não tinha atuação. Porque o dinheiro do Fundef era blindado, gestor [prefeito] não podia tocar”. Os recursos tinham, obrigatoriamente, ser investidos na educação, o mal uso desse recurso poderia levar o prefeito a responder juridicamente. Ainda sobre este conselho, o Ex-SME 5 (2018) revelou que “[...]era um conselho de institucionalizar só pra dizer que tinha, pra legalizar o uso de recursos” [...]. Quanto aos conselhos do Fundeb e do Comae, a Ex-SME 4 (2019) revelou, em entrevista, que “eles [os conselhos] existiam, mas não funciona como assim, como manda a lei, ter reuniões periódicas, de ter um espaço para estas reuniões[...]”.

A ex-presidente do Comae revelou que “[...] praticamente 90% era situação, era...tinha ligação direta com a prefeita, então isso dificultava nosso trabalho, muitas vezes... eles se acomodavam até de ir em uma reunião [...]”. Além disso, uma ex-secretária de educação e o ex-presidente do Cacs-Fundeb, entrevistados, entendem que a falta de compromisso dos membros desses conselhos é também pelo fato de que a

participação no colegiado é uma atividade sem remuneração, alguns representantes não estão ligados diretamente à educação, mas também, por não darem importância aos seus deveres como conselheiros. Soma-se a isto, de acordo com 20% dos entrevistados, a falta de formação dos conselheiros, a falta de espaços para as reuniões e locais adequados para arquivo da documentação, além da falta de compromisso de representantes que dificultava a realização das reuniões, geralmente por falta de quórum. Estes conselhos realizam suas reuniões na Sede da Secretaria Municipal de Educação, e sua documentação é arquivada junto aos demais documentos da SME.

São incluídas nessas dificuldades, para funcionamento dos Conselhos do Fundeb e do Comae, de acordo com 50% dos entrevistados, a falta de transparência na gestão dos recursos destinados à educação e à resistência do pessoal da administração da prefeitura em disponibilizar as informações e a documentação tanto para os Secretários de Educação, quanto para os conselheiros. É o que revelam os trechos das entrevistas com dois dos ex-secretários de educação e um ex-diretor que já foi presidente do Fundeb.

[...] normalmente era uma confusão pra eu conseguir todos os dispositivos de despesas né! E uma justificativa pra essas despesas, então... elas eram camufladas. Como eu não era gestor do recurso, então eu não tinha noção do que realmente era feito com os recursos. [...] [o conselho] não fiscalizava, dava parecer superficiali, porque a gente não tinha noção do que era gasto realmente (EX-SME 2, 2018).

[...] eu participava das reuniões no sentido de explicação naquilo que eu podia explicar, uma vez que a secretaria ela não tinha é... autonomia nenhuma! na questão da folha, na questão das despesas da educação, eu não tinha conhecimento do que era gasto do QSE [Quota Salário Educação], eu não tinha conhecimento do que era gasto é... dos 40% de quantidade de 60%...Então era tudo muito engessado e tudo muito em quatro paredes (Ex-SME 5, 2018).

Apesar de muita dificuldade, desde a outra gestão passada, como dessa também, da gente ter aqueles boletos com aqueles gastos todos, mas a gente pegava esses boletos na prefeitura se reunia com os conselheiros e via o que estava sendo gasto, aonde estava sendo gasto. Apesar de que é uma coisa meia, nas cegas como se diz, porque tem muita coisa ali que a gente que não tem um treinamento pra aquilo ali, é a mesma coisa de ver e não tá vendo também sabe [...] Só via aqueles gastos e pronto! na realidade o contador sempre ele dava alguma coisa, fazia aquele resumo todo, mandava, mas...[...] (Ex-DE 3, 2019).

Os trechos revelam a inoperante atuação fiscalizadora dos conselhos. Os trechos das entrevistas dos dois ex-secretários de educação mostram o desconhecimento quanto a gestão dos recursos financeiros, a centralização de poder e consequente ausência de autonomia. Um dos dez sujeitos entrevistados aponta, como dificuldade na atuação, a

relação político-partidária ligada às práticas clientelistas dos conselheiros com o prefeito:

a gente fez o que pode, agora falar a verdade! [...] eu acho que sempre os municípios pequenos é... envolve muito política...essa questão de conselho e no período que eu fui conselheiro tinha muitas pessoas, inclusive eu também, a gente era aliado político dos prefeitos. Conselho, seja conselho importante como é o do Fundeb, [...] quando é aliado político do prefeito, ninguém venha dizer que faz o seu trabalho, que não faz não! Coerentemente não, essa é a realidade! (Ex-SME 3, 2019).

Hoje ainda vejo o conselho muito preso à gestão, a atuação ainda deixa a desejar. [...] Não fiz um bom trabalho porque todo conselheiro deveria ser uma pessoa neutra em relação à questão política, pois quando somos do mesmo lado político, ficamos muito presos ao sistema e consequentemente limitamos nossas ações muitas vezes por medo ou respeito pela gestão (Ex-Presidente do COMAE, 2019).

O presidente do Cacs-Fundeb, no período em que esteve na presidência do conselho, exercia cargo de comissão na prefeitura, lotado na Secretaria Municipal de Educação, descumprindo, assim, o que versa no dispositivo legal, quanto à proibição de pessoas que exercem cargo de livre nomeação pelo Poder Executivo serem integrantes do conselho. A ex-presidente do Comae também exercia cargo comissionado, na Secretaria Municipal de Educação, desempenhava a função de coordenadora pedagógica em uma escola municipal. 70% dos entrevistados revelaram que os conselhos de educação nos municípios se constituem de mecanismos burocráticos, apenas com aparência de controle social. Essa realidade, de acordo com Serrano (2018, p. 02), acontece “em muitos municípios, onde o Executivo tornou-se hegemônico nos conselhos, transformando-os em meros apêndices da administração pública, gerando uma participação enganosa, legitimadora de políticas educacionais pouco transparentes!”.

Dessa forma, as existências das leis do Cacs-Fundeb e do Comae cumprem funções burocrático-legais, mas não se materializam no cotidiano das instituições e dos órgãos responsáveis pela educação. O Município de São Vicente do Seridó constitui-se como uma das municipalidades brasileiras, que conforme análise de Batista (2018, p. 320), “guardam especificidades históricas em sua formação sociopolítica que trazem marcas, até a atualidade, em seu modo de gerir o bem público”. De acordo com a autora, mesmo estando assentadas em um Estado moderno, impessoal e racional legal, as representações históricas no Brasil permanecem com as práticas políticas de cunho patrimonialista, clientelistas e coronelistas as quais têm se reproduzido no âmbito dos municípios com governos centralizados e autoritários.

No ano de 2016, houve eleições para a nova composição do cacs-Fundeb. Conforme o Ex-SME 5, esta eleição foi realizada de forma democrática e o conselho começou a atuar de forma mais ativa. Contudo, ainda permaneceu com irregularidades, visto que permaneciam integrantes que tinha ligação direta com o Poder Executivo, tanto pelos laços consanguíneos, quanto por assumirem cargos em comissão, ambos expressamente impedidos de integrar o conselho conforme a Lei municipal nº. 040/2007. Todavia, houve segundo o Ex-SME 5, uma atuação mais efetiva deste conselho, no que tange a fiscalização do uso dos recursos reivindicando transparência nos processos e na aplicação dos recursos destinados à educação municipal, através do Fundeb.

Dentre as ações desenvolvidas, nos últimos dois anos pelo Cacs-Fundeb, destacam-se: a elaboração de um calendário de reuniões; a construção e a aprovação do regimento interno; as discussões a respeito do papel do conselheiro e a importância de uma atuação participativa e ativa no acompanhamento e na fiscalização; solicitações à gestora municipal quanto à apresentação e à regularização dos gastos com folha de pagamento de pessoal e todas as despesas realizadas com recursos do Fundeb - com detalhamentos das notas e com comprovantes de despesas; exigências de esclarecimentos a respeito das despesas para manutenção do transporte e da merenda escolar; esclarecimento sobre licitações, bem como, a regularização da carga horária de trabalho dos profissionais da educação. Essas ações contribuem para a utilização mais transparente dos recursos do Fundeb.

Quanto ao Conselho de alimentação escolar, o Ex-SME 5, afirmou que a escolha dos membros em sua gestão foi de forma democrática e transparente, todavia, este conselho continuou sem atuação efetiva. Conforme mostra o trecho da entrevista.

Com relação ao CAE [Conselho de Alimentação Escolar] é... atuação desse conselho foi um dos grandes gargalos na minha gestão. [...] a mesma estratégia que usei para a escolha dos membros do Fundeb, eu usei para os membros do CAE. [...] se elegeu o atual presidente,[...] Era necessário que eu convocasse, eu que pedisse que ele solicitasse um ofício, ao setor administrativo, para saber quanto é que foi gasto na merenda, [...] assim, era uma situação muito complicada, e eu gostaria que [o conselho] tivesse uma atuação maior para que pudesse me ajudar nesse sentido (EX-SME 5).

A restrita atuação dos conselhos constata o que ressalta Lima (2013), que a efetivação da gestão democrática não pode ser reduzida a canais legítimos de participação. Estes canais asseguram a obrigatoriedade da existência dos conselhos, mas não garantem a sua efetivação, como mostram os trechos das entrevistas anteriormente citados, constata-se nos dois conselheiros cacs-fundeb e Comae, no município

investigado, o predomínio da forma de participação instrumentalizada e a predominância de práticas de submissão ao Poder Executivo em detrimento de práticas efetivas de controle social.

4.3.7 Existência e formas de participação da comunidade escolar e local na elaboração do projeto político-pedagógico

A legislação educacional de São Vicente do Seridó não prevê a elaboração do projeto Político-Pedagógico das escolas municipais. Até o ano de 2018, nenhuma escola municipal tinha PPP, descumprindo, assim, o disposto na LDB/1996, quanto à elaboração e à execução da proposta pedagógica dos estabelecimentos de ensino (BRASIL, 1996). A Undime (2012) recomenda que o Dirigente de Educação deva colocar a elaboração dos PPPs na agenda das prioridades. Um dos ex-secretários entrevistados afirmou, na época, que assumia a Secretaria Municipal de Educação, não tinha conhecimento do que era o PPP, conforme mostram os trechos da entrevista a seguir:

[...] não existia, porque a gente veio ter contato com isso aí já agora, digo agora. [...] Porque a gente era como se a gente vivesse esquecido, se falasse um troço desse ninguém sabia inclusive quando a gente começou a ouvir falar foi quando a gente começou a ir pra reuniões com os secretários [...] aí o pessoal falava e a gente ficava... e aí que bicho é esse?![...] logo foi ruim quando eu comecei ohh! Por falta de orientação né [...]. (Ex-SME 1, 2019).

Dois, dos cinco ex-secretários de educação, afirmaram ter desenvolvido ações para a elaboração dos PPPs das escolas municipais. Desses, um informou que ofereceu formação, mas não houve avanço. Este ex-secretário afirmou o seguinte: “[...] Eu acho assim, vai muito da questão do...primeiro essa questão fica mais um pouco, vamos dizer burocrática e ao mesmo tempo falta de boa vontade dos professores e da gestão da escola” (Ex-DME 2, 2018). A outra ex-secretária de educação relatou que disponibilizou um profissional da Secretaria de Educação para dar suporte às escolas para a elaboração dos regimentos internos e os PPPs das escolas, mas que não lograram êxito, conforme mostra o trecho da entrevista a seguir:

na minha gestão a gente fez algumas discussões com a equipe pedagógica sobre os PPPs, alguns PPS e regimentos, nós tínhamos também uma menina na Secretaria que é quem fazia as discussões nas escolas e houve sim, uma conversa inicial, mas, nenhum efetivamente pronto, nenhum PPP realmente instituído da minha gestão (Ex- SME 4, 2019).

Dois ex-diretores entrevistados declararam que a não elaboração dos PPPs está

relacionada a dificuldades com à falta de informações e de orientações para o processo de construção do projeto. Além disso, o Ex-SME 5 (2018) acrescenta que contribuiu para isso, a concepção política que permeia a educação no município, conforme mostra um trecho da entrevista: “[...] é muito difícil sair dessa realidade. [...] Porque são essas ações que fazem [...] a escola pensar, [...] E nem um gestor quer isso, o gestor quer todo e qualquer serviço público com muletas, dependendo dele [...]”.

Dessa maneira, a participação da comunidade escolar e local, nas escolas municipais de São Vicente do Seridó, constituiu-se como uma participação passiva, visto que os espaços para a sua participação, principalmente a participação dos pais e dos alunos restringiam-se a reuniões pedagógicas, à prestação de contas, a plantões pedagógicos, à participação em eventos e à ajuda na execução de tarefas na escola, como mostram os trechos das entrevistas a seguir:

[...] participavam, inclusive eram muito participativos. Principalmente nas datas comemorativas que era o que eles mais gostavam, mas tem uma coisa que me admirou muito, eles também gostavam de contribuir com a escola, com trabalhos. Por exemplo, se você tinha um muro pra varrer, o terreiro, como a gente chama, pra varrer, eles vinham simplesmente fazer, olhe era incrível! eu ficava besta, eles faziam um trabalho, nem questionava nada! entendeu. Se faltava água eles vinham trazer, entendeu, trazia nos burros né, naqueles que chama barrio né, eles traziam, eles eram participativos em tudo lá [...] (Ex-DE 2, 2018).

40% dos entrevistados indicaram que não há espaços de participação deliberativa da comunidade escolar e local nas escolas municipais. O Ex-SME 2 (2018) afirmou que isso se dá pelo seguinte fator:

[...] aqui funcionava tão ruim, faltava de tudo e quando eles começaram a questão de ter a merenda escolar em dias, a merenda de qualidade, material sem o professor se preocupar com nada e um planejamento institucionalizado com a quantidade de material que cada um ia receber, com a normatização de tudo quer dizer, aí você não teve mais, grandes discussões [...] (Ex-SME 2, 2018).

As precárias condições de funcionamento das escolas municipais podem contribuir uma visão restrita do serviço público, que o mínimo de condições pode parecer o suficiente e inibir ações reivindicativas. Os dados analisados permitem apontar para a participação passiva e instrumentalizada da comunidade escolar e local, que pouco ou nada contribui para a politização dos espaços escolares e dos sistemas educacionais, inibindo, segundo Marques (2008, p.73), “possibilidades de ampliação das oportunidades do exercício democrático, que se daria pela construção de práticas cotidianas democráticas”, visto que, conforme a autora, quanto maior a possibilidade

de vivências democráticas nos diferentes espaços sociais, maior a possibilidade de inclusão e de emancipação social, para essa autora não há emancipação em si, mas relações emancipatórias que podem criar um número cada vez maior de relações igualitárias, que concorrerão na mudança social.

4.3.8 Previsão de formas de autonomia didática, pedagógica e financeira nas escolas

A previsão de autonomia didática, pedagógica e financeira nas escolas municipais de São Vicente do Seridó/PB consta no PME (2015-2025) na Meta 2, é definida como uma das formas de garantir a gestão democrática, o fortalecimento de órgãos colegiados e o asseguramento do aperfeiçoamento do processo de decisões, com a participação da comunidade escolar. Na Meta 19, que trata especificamente da gestão democrática, uma das estratégias (19.7) é “favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino” (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2015).

Um dos cinco ex-secretários de educação entrevistados revelou que

não existia autonomia! Na verdade! Se resume a [...] questão de escolha do professor para determinadas turmas, eles tinham liberdade, [...] a autonomia dava nas escolas que tinham conselho eles fazerm as compras da forma que eles achavam que deveriam comprar [...] a escola não tinha autonomia. [...] a atuação do diretor era limitada, totalmente limitada via cabresto. Então não haveria essa possibilidade de falar em autonomia, uma vez que a escola não podia tomar nenhuma decisão, a não ser que o gestor maior [o prefeito] ele desse o seu aval, em todas as questões (Ex-SME 5, 2018).

80% dos entrevistados relataram que tinha limitada autonomia de ação. Todos os ex-secretários e os ex-diretores afirmaram que tinha uma margem de autonomia pedagógica, no que tange à organização e à realização do trabalho pedagógico e de desenvolvimento de projetos, conforme mostra o trecho da entrevista a seguir:

Nós tínhamos total autonomia em relação a qualquer ação[pedagógica], de desenvolver qualquer ação na escola, nós tínhamos autonomia [...] não tinha nenhuma possibilidade de nenhum diretor ter autonomia por exemplo: um funcionário não está produzindo, então eu preciso tirar este funcionário, preciso trocar, não, isso aí não. Isso aí a autonomia total, não é nem do Secretário [de Educação], isso aí é do prefeito só ao que compete ao Conselho [Escolar], a Unidade Executora da escola [...] (Ex-SME 1, 2019).

De acordo com os dados das entrevistas, a escola e a própria Secretaria de Educação mantêm, com o prefeito (a), um relacionamento vertical e, geralmente, autoritário. Nesse contexto, desempenham um papel periférico e com pouca importância

como integrantes da administração pública. Do ponto de vista financeiro, as entrevistas revelam que nenhum dos ex-secretários de educação participava diretamente da gestão orçamentária e financeira. Todos afirmaram que desconheciam a utilização dos recursos financeiros vinculados à educação. Os dados apontam para demasiada passividade e apatia desses sujeitos, no acompanhamento e nas decisões dessa ordem.

No que tange às unidades escolares, uma ex-diretora e um ex-secretário de educação, que ocupou o cargo de diretor escolar, expuseram, no momento em que estiveram ocupando o cargo, não haver autonomia de gerenciar os recursos do PDDE, conforme mostram os trechos das entrevistas a seguir,

[...] era feita a eleição [...], mas na hora de usar [os recursos] não era do jeito que era *pra* ser. Que você sabe que tem que fazer três pesquisas *né* isso, mais aí já era indicado, [...] *é pra* comprar em tal canto, porque fulano quer! E tem um compromisso, se ele souber que vocês não estão comprando... entendeu. Por isso que eu digo que a gente não tinha autonomia (EX-DE 2).

[...] o Secretário da época ele reunia todos... todos os diretores que tinham Unidade Executora ele levava para Campina [Grande]. Ele dizia onde era que se tinha que comprar, o que é que tinha que comprar, e de que forma tinha que comprar. Ele subia para resolver todas as questões lá com o gerente da loja e nós ficávamos comprando o que ele determinava que tivesse que comprar (Ex-SME 5, 2018).

Dois ex-diretores entrevistados, que assumiram o cargo a partir de 2010, revelaram que houve significativos avanços no que tange à autonomia no gerenciamento dos recursos do PDDE nas escolas. Informaram que dispunham de autonomia quanto à administração financeira desses recursos, conforme mostram os trechos das entrevistas a seguir:

[...] ao que compete ao conselho, a Unidade Executora da escola. Nesse sentido aí nós tínhamos autonomia, porque assim, o conselho é independente, [...] se mostrava a necessidade da escola. [...] se todo mundo concordasse fazer aquela tal compra e assim era comprado. Quando se comprava, trazia, prestava conta da mesma forma (Ex-DE 1, 2018).

[...] autonomia, por exemplo, de dinheiro do conselho da escola, a gente juntar o conselho da escola e ver o que era que a escola precisava *pra* investir aquele dinheiro para o bem da escola e dos alunos, isso a gente sempre teve esta autonomia lá (Ex-DE 3, 2019).

Todos os ex-secretários e os três ex-diretores escolares entrevistados revelaram que nem a Secretaria de Educação nem as escolas têm o controle dos processos de decisão que afeta o seu cotidiano, pois, as decisões são tomadas externamente pelo prefeito. Essa situação espelha o exposto por Mendonça (2000, p. 258), que afirma que

“as secretarias de educação e suas instâncias subordinadas, que detêm algum peso político, são utilizadas como moeda de troca no jogo do poder político-partidário”. Nesse sentido, as ações desses sujeitos são cerceadas quanto à organização e à gestão da educação para atender às necessidades educacionais da população, sobrepondo-se os interesses político-partidários dos chefes locais, conforme mostram os trechos das entrevistas a seguir:

Secretário *tá lá pra* assinar o cheque, e documento e recurso [...]. a gente queria uma coisa, mas, mas não conseguia as coisas assim desse tipo *né, pra* melhoras. Era difícil trabalhar *pra* melhorar a educação nessa época, porque a gente não tinha autonomia. Entendeu? O secretário de educação ele não tem autonomia [...]. Não é a nossa, principalmente se depender de dinheiro *né!*[...] (Ex-SME 1, 2019).

No caso deste município, a gente [secretário] está muito atrelado ao gestor maior da rede. e então, a gente não pode considerar que tem uma gestão administrativa autônoma, *né*. A gente está sempre sob a orientação do gestor maior [prefeito] (Ex-SME 4, 2019).

as questões políticas entravam no andamento da educação, [...] ela infelizmente, como ela está enraizada no gestor maior [prefeito], e... quem está aqui, nas secretarias [municipais], não tem muito o que fazer, só tem a boa vontade. [...] Poderia dizer que essa minha passagem na Secretaria [de Educação] foi uma experiência boa até certo ponto, mas, frustrante por outro lado, porque assim, eu pude enxergar uma realidade de cabresto que tá enraizado, infelizmente, de gestão para a gestão (Ex-SME 5, 2018).

Há um pacto entre o prefeito e os secretários e gestores e eles aceitam participar desse pacto em troca de favores políticos, o primeiro deles é o próprio cargo recebido por confiança. O compromisso com o prefeito sobrepõe-se, muitas vezes, aos objetivos de garantir o mínimo de qualidade da educação ofertada no município de São Vicente do Seridó/PB. Essa é uma tarefa desafiadora e complexa, tendo em vista as contradições que envolvem o sistema educacional e os interesses dos sujeitos envolvidos nesse processo. Mendonça (2000) afirma que os níveis de autonomia das unidades escolares, dimensionados pelos limites impostos pelos sistemas de ensino, retratam o estágio ainda inicial e precário de democratização da gestão educacional no Brasil. Quase sempre os discursos presentes em documentos oficiais se tornam vazios, descompassados de medidas concretas que o tornem viável. Portanto, os limites entre o formal e o real permanecem como um desafio a vencer, nos que diz respeito à democratização da gestão educacional. Os limites impostos pelas relações político-partidárias para efetivação da autonomia pedagógica, administrativa e financeira, constituem-se como impasses para a instituição da gestão democrática na rede municipal de ensino de São Vicente do Seridó.

4.3.9 Previsão de formas coletivas de organização dos pais e dos estudantes

A Lei Orgânica (1989) do município de São Vicente de Seridó/PB prevê formas coletivas de organização dos pais e dos estudantes. Estabelece que o Sistema de Ensino do Município compreenderá, entre outros, entidades que congreguem pais de alunos com o objetivo de colaborar para o funcionamento eficiente de cada estabelecimento de ensino. A lei também prevê a participação dos estudantes, a partir da 5ª série (6º ano dos anos finais do ensino fundamental), na escolha pelo voto direto dos ocupantes do cargo de diretor escolar (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 1989).

Além da Lei Orgânica, o PME (2015-2025) define, na Meta 19, estratégia 19.4, que o município deverá,

estimular, em todas as escolas municipais, a constituição de grêmios estudantis e associação de pais assegurando-lhes espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações (SÃO VICENTE DO SERIDÓ, 2015).

Apesar das definições apontadas, as entrevistas não revelaram formas de organização colegiadas como associações de pais e mestres e nem de grêmios estudantis na rede de ensino de São Vicente do Seridó. Considerando que os estudantes e os pais têm poucas oportunidades e voz ativa na escola, esses espaços poderiam se constituir como mecanismos fundamentais para a atuação mais ativa e efetiva destes segmentos, contribuindo para o processos de formação cidadã, de cidadãos críticos, participativos, capazes de atuar na construção de uma sociedade cada vez mais democrática. De acordo com Oliveira e Artigas (2013, p. 8028), “a democracia, enquanto processo permanente e dinâmico de construção de relações, só se efetiva com a garantia de espaços que não são nenhuma dádiva do poder público. A gestão democrática, pela via colegiada, abre espaços de conquistas onde a comunidade escolar tem vez e voz”. Nessa perspectiva, o Município de São Vicente do Seridó/PB ainda não apresenta avanços significativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho se propôs a estudar a institucionalização do princípio de gestão democrática do ensino público, disposto na Constituição Federal de 1988 e na LDB (1996), como princípio do ensino público, resultante de lutas no campo educacional, travadas por diversos setores da sociedade brasileira nos processos de abertura democrática a partir dos anos de 1980. Período marcado por embates, conflitos, derrotas e avanços, pela conquista e ampliação dos direitos sociais para que a educação pública se constituísse como direito inalienável concebida para além do acesso e da permanência, mas, também, tenha garantida a sua qualidade socialmente referenciada.

Neste contexto de transformações impulsionadas pela Constituição Federal e pela LDB (1996), que elevam os municípios brasileiros a entes federados e delegam a estes, responsabilidades na organização e na gestão dos seus sistemas de ensino, foram analisadas as responsabilidades dos municípios para atender aos dispositivos constitucionais e legais no contexto da reforma do Estado, fundamentado nos ideais neoliberais. A princípio, buscou-se a aproximação dos marcos históricos e teóricos dialogando com diversos autores, que possibilitou maior entendimento sobre a política educacional brasileira e suas implicações para a educação municipal no que tange a institucionalização da gestão democrática de seus sistemas de ensino.

Do amplo conjunto de possibilidades de análise que se pode empreender para a compreensão da gestão democrática da educação, para este estudo, foram definidos nove indicadores que serviram de referência para a pesquisa empírica, buscando-se nos textos legais e normativos e nas entrevistas, a existência e a previsão de funcionamento destes indicadores na Secretaria Municipal de Educação. A este respeito, foi examinada a legislação educacional do município, elaborada a partir da aprovação da Lei Orgânica, promulgada em 1989, e as entrevistas realizadas com ex-secretários municipais de educação, ex-gestores escolares e ex-presidentes de conselhos de educação.

A análise documental e as entrevistas tiveram como objetivo mostrar a existência, ou não, de dispositivos legais e normativos de institucionalização da gestão democrática na rede de ensino de São Vicente do Seridó/PB. O estudo constatou que não existe no município lei específica que regule a gestão democrática na rede de ensino. As entrevistas revelaram que este princípio não se constituiu como referência na organização e na gestão da educação municipal de São Vicente do Seridó/PB.

Mesmo não havendo lei específica no município, existem algumas leis que regulamentam princípios relativos à implantação da gestão democrática. Como o PCCR (2010),

o PME (2014-2025) e as leis que instituem os conselhos de acompanhamento e controle social da educação. Foram identificados, nestes documentos, definições e mecanismos de participação, todavia, esta participação geralmente se dá de maneira instrumentalizada e passiva, tendo em vista o aparelhamento dos espaços de participação com o Poder Executivo, visto que, muitas vezes, tais espaços são ocupados por pessoas que tem ligação direta com os grupos que controlam o poder político local.

Quanto à criação de sistema próprio de ensino, município, apesar de previsto na Lei Orgânica (1989) e reafirmado em vários outros documentos legais, até a finalização deste estudo, não havia sido aprovada lei específica para a sua implantação. A Lei Orgânica prevê a existência do Conselho Municipal de Educação, regulamentado pela Lei Municipal nº 013, de 17 de março de 2005, mas, até agosto do ano de 2019, o Conselho não estava em funcionamento.

Os resultados da pesquisa revelaram limitada autonomia pedagógica, administrativa e financeira tanto dos secretários de educação, quanto dos gestores escolares. As entrevistas revelaram que os secretários de educação e os diretores escolares constituem-se, basicamente, como executores de tarefas, com pouca ou nenhuma voz ativa, que apenas respondem e executam as políticas educacionais, sem refletir sobre o impacto dessas políticas na vida real das crianças e adolescentes. Além de ser um canal para a realização das vontades particulares dos líderes políticos, que, muitas vezes, sobrepõem-se à garantia do direito e a qualidade da educação ofertada no município. Há uma relação de cumplicidade, de aceitação dessa situação por parte dos secretários e diretores de escolas – há um pacto político.

Segundo Mendonça (2000), o grau de interferência política no ambiente escolar, e nos sistemas de ensino, permitiu que o clientelismo político tivesse, no setor educacional e escolar, um campo fértil para seu crescimento. Provocando muitas vezes, descontinuidade da sustentação de políticas educacionais e apresenta-se como um fator que dificulta a implementação de mecanismos de gestão democrática.

Os desafios que se apresentam para a efetivação da gestão democrática no município investigado dizem respeito à permanência de práticas patrimonialistas e clientelistas, numa gestão hierárquica sob forma paternalista ou autoritária. O poder político está organizado segundo os princípios de poder doméstico, visando satisfazer as necessidades pessoais, de ordem privada, daqueles que estão no poder, de seus familiares e seus aliados político-partidários. De acordo com Cury (2009), esta forma gestão tem sido hegemônica na condução da coisa pública, não distinguindo o público do privado, o que dificulta sobremaneira a instalação de uma ordem burocrático-legal na administração pública do município.

As práticas patrimonialistas, clientelistas e coronelista tem reproduzido ao longo da

história política do município governos centralizadores e autoritários com poucos espaços de participação, nos canais legítimos de participação como os conselhos de educação, que na maioria das vezes constituem-se como uma participação passiva, que pouco contribuem para a formação de uma sociedade democrática. A resistência de práticas tradicionais inibem o conflito e a contestação e a consequente despolitização dos sujeitos, tornando o voto, sufrágio universal, em mero instrumento de troca, seja por emprego ou por benefícios particulares e até mesmo pelo acesso a serviços inscritos como direito constitucional, mas que na prática não se efetiva para todos.

Corroborando com Paz (2015), a gestão democrática não pode ser tratada de forma isolada do conjunto de questões que perpassam as práticas em torno da educação básica em seus níveis e modalidades, além dos condicionantes sociais que abrangem os sujeitos sociais envolvidos. Compreendemos que as dificuldades na efetivação da gestão democrática no município estão intimamente relacionadas à estrutura e à organização do Estado brasileiro que tem suas bases no patrimonialismo e na incompatibilidade do capitalismo com a democracia, conforme Wood (2007) compreendida como poder popular ou o governo do povo. O capitalismo de acordo com a autora, é estruturalmente antitético em relação à democracia, pois, nas sociedades capitalistas, além do acesso privilegiado ao poder ser atribuído à riqueza, a sua existência depende da sujeição aos ditames da acumulação capitalista e às “leis” do mercado das condições de vida mais básicas e dos requisitos de reprodução social mais elementares, Wood(2007) afirma que esta é uma condição irredutível. Para a autora, “isso significa que o capitalismo necessariamente situa cada vez mais esferas da vida cotidiana fora do parâmetro no qual a democracia deve prestar conta de seus atos e assumir responsabilidades” (p. 3).

A implementação do princípio da gestão democrática da escola é marcada por contradições, sobretudo considerando a história da sociedade brasileira marcada pelo autoritarismo, nos momentos de ditadura e mesmo nos momentos de democracia formal. O país tem uma democracia frágil, tanto política, como do ponto de vista social, considerando as grandes desigualdades no Brasil, e, sobretudo, a partir dos anos de 1990, em que o modelo de gestão democrática tem se confrontado e esvaziado pelas propostas do modelo gerencialista, que propõe um discurso de participação, mas, com conteúdo de desresponsabilização do Estado com as políticas sociais.

Faz-se necessário, neste cenário, o fortalecimento da organização da sociedade civil e dos canais de participação bem como, a atuação da escola para assegurar uma formação crítica e conhecimentos históricos que permitam a compreensão da origem do autoritarismo no país e as possibilidades de sua reversão. O contexto atual amplia os desafios para a democratização da

sociedade e da educação brasileira com a proposta “Escola sem Partido” que visa uma série restrição ao trabalho docente negando o princípio de autonomia didática estabelecido nas normas de funcionamento do ensino. Soma-se a isto, as manifestações e ações do atual governo federal que se constituem em formas de censuras à livre expressão, no ano de 2019, além dos cortes nos recursos destinados às políticas sociais e, mais especificamente, à educação como a emenda constitucional 95 de 2016 que congela os gastos com as políticas sociais por 20 anos e a inviabilidade da efetivação do PNE 2014. que de acordo com Saviani (2018) as medidas pós-golpe o tornou letra morta, pois várias de suas metas já venceram sem serem atingidas e as que ainda não venceram não têm mais a mínima chance de se viabilizar.

Corroborando com Saviani (2018) nessa fase difícil que estamos atravessando, marcada por retrocesso político e retomada da agenda neoliberal é imprescindível combatermos as medidas restritivas dos direitos sociais, entre eles, o direito a uma educação de qualidade, pública e gratuita, acessível a toda a população. “Essa foi e continua sendo, agora de forma ainda mais incisiva, a luta de todos os educadores do Brasil” (P. 56).

A presente dissertação aponta para a necessidade de novos estudos na área da gestão democrática nas redes e sistemas de ensino municipais, considerando a sua importância para a democratização da gestão educação e da sociedade brasileira. A partir do diagnóstico levantado das contradições na gestão municipal de mando e de tentativas de avanços, este estudo será utilizado para o debate no município com os sujeitos envolvidos com a educação: pais, mães, alunos, professores, gestores, coordenadores, supervisores e demais seguimentos que estão direta ou indiretamente ligados a educação no município, buscando a ampliação dos conhecimentos dessa realidade e tentando construir disposição, nas pessoas, em aceitar a ideia de que dialogando podemos juntas, construir alternativas mais sólidas para os problemas comuns a todos.

REFERÊNCIAS

AIRES, Carmenisia Jacobina. Programas governamentais-contradições no processo de implementação no processo de implementação da gestão democrática e o impacto no trabalho do diretor escolar. In: SILVA, Maria Abádia da; PEREIRA, Rodrigo as Silva (Org). **Gestão escolar e o trabalho do diretor** Curitiba: Appris, 2018.

ALCÂNTARA, Marcos Sales. **Memória dos viventes: a história das três fases do sisal em São Vicente do Seridó-PB (1950-1990)**. 2008. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Estadual Vale do Acaraú, Campina Grande/PB, 2008.

AMARAL. Josiane Carolina Soares Ramos do. **A trajetória da gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul, 2006**. Dissertação de Mestrado (em Educação) Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p.154, 2006.

ANDRADE, Edson Francisco. Instâncias de participação na gestão do sistema municipal de ensino: possibilidades e perplexidades no processo de democratização. **Educar**, Curitiba, n. 37, p. 293-308, maio/ago. , 2010. Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/er/n37/a17n37.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Edu. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/24485/1/S0101-02008000004.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica: In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (org). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de; MARQUES, Luciana Rosa; AGUIAR, Márcia Angela da S. Apontamentos Sobre a Questão da Qualidade do Ensino e da Gestão Democrática da Educação. In: AZEVEDO, Janete Maria Lins de; MARQUES, Luciana Rosa; AGUIAR, Márcia Angela da S. **Qualidade Social da Educação Básica**. Camaribe/PE: CCS, 2016.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de; DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira; AGUIAR, Márcia Ângela da S; AMARAL, Nelson Cardoso. **Sistema de ensino e gestão: articulação e descentralização**. Camaribe/PE: CCS, 2016b.

AZEVEDO, José Clovis de. Estado, Planejamento e democratização da educação. In: SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Ciomar Macedo de. **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

BATISTA, Neusa Chaves. A gestão democrática da educação básica no âmbito do plano de ações articuladas municipal: tensões e tendências. **Revista Brasileira de Educação**, v.23 e230008, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v23/1809-449X-rbedu-23-e230008.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BEDÊ. Waldyr Amaral. Estrutura e funcionamento do Órgão Municipal de Educação. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Município e Educação**. São Paulo, Cortez; Instituto Paulo Freire; Brasília-DF: Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal, 1993.

BEZERRA, Josineide da Silva. Emancipações distritais na Paraíba: imbricações entre relações familiares e poder local. In: ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA POLÍTICA: História, rupturas institucionais e revoluções. João Pessoa, **Anais...** João Pessoa: UECE, 2017. Disponível em: http://uece.br/eventos/gthpanpuh/anais/edicao_2017.html. Acesso em: 20 dez 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Ed.70, Lisboa/Portugal, 1977.

BOLLMANN, Maria da Graça Nobrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Edu. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul/set.2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/02.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BORDIGNON, Genuíno. Gestão democrática do sistema de ensino. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Município e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

BORDIGNON, Genuíno. Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. Disponível em: http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3082/1/FPF_PTPF_12_079.pdf. Acesso em: 20 jul. 2019.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (org). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BORÓN. Atílio Alberto. Estado, democracia e alternativa socialista na era neoliberal: In: SADER, E; GENTILLI, P. (Org). **Pós-neoliberalismo II: que estado para que democracia?** Petrópolis: Vozes, 2000.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03Constituição/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 02 out. 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 26 jun. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, 10 jan. 2001. Disponível em:

http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/20204/plano_nacional_educacao_2014-2024_2ed.pdf?sequence=8. Acesso em: 04 out. 2018.

BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 16 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.** Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**, de 21 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>. Acesso em: 25 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edição Câmara, 2015. Disponível em:

http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/20204/plano_nacional_educacao_2014-2024_2ed.pdf?sequence=8. Acesso em: 04 out. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nome do documento??? Brasília, 2016. Disponível em: <http://mds.gov.br/>. Acesso em: 12 ago. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018a.

– Brasília, DF: Inep, 2018. Disponível em: http://inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (*Inep*): Painel Educacional Municipal. Disponível em: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FIntegra%C3%A7%C3%A3o%2FPain%C3%A9is%20Municipais%2FPainel%20Educacional%20Municipal&Page=Trajeto%C3%B3ria%20anos%20finais&P1=dashboard&Action=Naviga>

te&co

[11=%22Localidade%20Munic%C3%ADpio%22.%22Nome%20Uf%22&val1=%22PARA%C](#)

[3%8DBA%22&col2=%22Localidade%20Munic%C3%ADpio%22.%22Nome%22&val2=%22SAO%20VICENTE%20DO%20SERIDO%22&psa2=%22INEP%20-%20Integra%C3%A7%C3%A3o%22](#). Acesso em: 26 out. 2018b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Datasus Brasília, 2019a. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205>. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Pinheiro Direto na Escola.(PDDE) MEC, Brasília, 2019b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 12 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Brasília, 2019c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php>. Acesso em: 12 jan. 2019.

CÂMARA MUNICIPAL DOS VEREADORES DE SÃO VICENTE DO SERIDÓ.
**Painel da
Câmara Municipal dos Vereadores: poder executivo e legislativo.** São Vicente do Seridó/PB, 2018.

COSTA, José Frederico, Lustosa. **Reforma do Estado brasileiro:** crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

COSTA, Jean Mário Araújo. A proposta de municipalização do ensino nos anos 1990 e seus impactos nas relações entre entes federados. In: CUNHA, MC., (Org). **Gestão educacional nos municípios:** entraves e perspectivas [online]. Salvador: EDUFBA, 2009. 366 p. ISBN 978-85-232-0586-7. Disponível em: <http://books.scielo.org>. Acesso em: 11 jan. 2019.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci:** um estudo sobre o seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

COUTINHO, Carlos Nelson. O estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. p.173-200.

CRUZ NETO, Otávio. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 23º Ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **RBPAE**, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007.

CURY, Carlos Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org). **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DEMO, Pedro. Apresentação. In: SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Ciomar Mechedo

de. **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

DOURADO, Luiz Fernando. Administração escolar na escola pública: perspectiva de democratização da gestão. **Inter-Ação**, Goiânia, v. 14-15, n. 1-2, p. 31-54, jan./dez., 1990. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/view/55263/26409>. Acesso em: 19 abr. 2019.

DOURADO, Luiz Fernando. **Gestão da educação escolar**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação à Distância, 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=585-gestao-da-educacao-escolar&Itemid=30192. Acesso em: 11 abr. 2019.

DOURADO, Luiz Fernando. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Edu. Soc.** Campinas, v.28, n. 100- Especial, p. 921-946, out, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2019.

DOURADO, Luiz Fernando. **Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas educacionais Anísio Teixeira. Brasília, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/523064/PLANO+NACIONAL+DE+EDUCACAO+POLITICA+DE+ESTADO+PARA+A+EDUCACAO+BRASILEIRA/2cbb3d59-497d-45a8-a5af-d3bbe814336e?version=1.5>. Acesso em: 15 abr. 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. **O golpe de 2016 e a educação no Brasil**. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, nº. 143, p. 477- 498, abr.-jun., 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v39n143/1678-4626-es-39-143-477.pdf>. Acesso em: 20, jul. 2019.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. Caros amigos, ano XII, n. 136, julho 2008, manchete. Disponível em: http://moodle3.nead.uem.br/pluginfile.php/30539/mod_resource/content/1/Olinda%20Evangelista%20-%20Apontamentos.pdf. Acesso em: 28 nov. 2017.

Ex-DME 1. Ex-Secretária de Educação 1: 1989-1992/1997-1998. São Vicente do Seridó/PB: 2019.

Ex-DME 2. Ex-Secretária de Educação 2: 2005-2011. São Vicente do Seridó/PB: 2018.

Ex-DME 3. Ex-Secretária de Educação 3: 2011-2012. São Vicente do Seridó/ PB: 2019.

Ex-DME 4. Ex-Secretária de Educação 4: 2013-2014. São Vicente do Seridó/ PB: 2019.

EX-DME 5. Ex-Secretária de Educação 5: 2015-2017. São Vicente do Seridó/PB: 2018.

Ex-SMA. Ex-Secretário de Administração: 1989-1992/1997-2004. São Vicente do Seridó/PB: 2018.

Ex-DE 1. Ex-Diretor escolar 1: 2010-2017. São Vicente do Seridó/PB: 2018.

Ex-DE 2. Ex-Diretor escolar 2: 2001-2012. São Vicente do Seridó/PB: 2018.

Ex-DE 3. Ex-Diretor escolar 3: 2010-2016. São Vicente do Seridó/PB: 2019.

Ex-P.Cacs-Fundeb. Ex-Presidente do CACS-Fundeb: 2012-2013. São Vicente do Seridó- PB: 2019.

Ex-P.COMAE. Ex-Presidente do COMAE: 2013-2016. São Vicente do Seridó/PB: 2019.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3 ed. rev. Globo, 2001. disponível em: <http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/FAORORaymundoOsDonosdoPoder.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2016.

FÉLIX ROSAR, Maria de Fátima. A municipalização como estratégia de descentralização e desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 4 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FERNANDES, Florestan. **Brasil: em compasso de espera: pequenos escritos políticos** São Paulo: HUCITEC, 1980.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Gestão democrática da educação no Brasil: a emergência do direito à educação**. Curitiba: Appris, 2018.

GADOTTI. Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa em educação: métodos e epistemologias**. Chápeco: Argos, 2007.

GANDINI, Raquel. Características patrimonialistas do Estado brasileiro: anotações para estudos de política educacional. **RBP**AE – v.24, n.2, p. 197-213, mai./ago. 2008.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, Amaral. **Gestão democrática no plano nacional de educação**. Câmara dos Deputados: Consultoria legislativa, Brasília, 2015.

Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentose-pesquisa/estudos>> Acesso em: 10 ago. 2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26, ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Cidades**: São Vicente do Seridó/PB, 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 04 jun.2018.

KINZO, Maria D' Alva G. **A democratização brasileira: um balanço do processo**

político desde a transição. São Paulo em Perspectiva Revista da Fundação Seade, v. 15 n. 4, out./dez., 2001. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/v15n4.pdf> Acesso em: 20 jun. 2018.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.**7, Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática.** 6 ed. rev. Ampl, São Paulo: Heccus, 2013.

LIMA. Antônio Bosco. Adeus à gestão (escolar) democrática. **Revista @rquivo Brasileiro de Educação**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 27-50, 2013. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/arquivobrasileiroeducacao/article/view/P.2318-7344.2013v1n1p27> . Acesso em: 23 out. 2018.

LINO, Lucília Augusta; ARRUDA, Maria da Conceição Calmon. Retrocessos e contrarreforma educacional: Um ensaio sobre exclusão social em tempo de golpes. **Movimento - Revista de Educação**, Niterói, ano 5, n. 8, p. 07-42, jan./jun. 2018. Disponível em: www.revistamovimento.uff.br/index.php/revistamovimento/article/download/.../449. Acesso em: 10 jul. 2019.

LORD, Lúcio José Dutra. Sobre conquistas e desafios: o direito à educação quase Três décadas depois da Constituição Federal. **Rev. Educação em Perspectiva**, Viçosa/MG, v. 8, n. 3, p. 294-308, set./dez. 2017, e ISSN 2178-8359. Disponível em: <https://educacaoemperspectiva.ufv.br/index.php/ppgeufv/article/view/895>. Acesso em: 11 jun. 2018.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: UPE, 1986.

MARQUES, Luciana Rosa. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. **Edu. Soc.**, v. 29, n. 102, p. 55-78, jan./abr. 2008. Disponível em: www.scielo.br/pdf/es/v29n102/a0429102.pdf. Acesso em: 05 abr. 2019.

MACHADO, Eliel Ribeiro. Os Limites da democracia burguesa e a prática elitista. **Lutas Sociais**, n. 3, 1997. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18984>. Acesso em: 10 jun. 2019.

MELO, Adriana Almeida Sales de; SOUSA, Flávio Bezerra de. A agenda do mercado e a educação no governo temer. **Germinal: marxismo e educação em debate**, salvador, v. 9, n. 1, p. 25-36, ago. 2017. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/download/21619/14336> . Acesso em: 10 jul. 2019.

MENDONÇA. Erasto Fontes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira.** Tese (Doutorado em Educação) Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas-SP, 2000, 323p. Disponível em: <http://biblioteca.versila.com/2587569/a-regra-e-o-jogo-democracia-e-patrimonialismo-na-educacao-brasileira>. Acesso em: 15 jan. 2016.

MENDONÇA, Erasto Fontes. **O fortalecimento do papel institucional do Conselho Nacional de Educação no processo de elaboração, aperfeiçoamento e acompanhamento das políticas públicas de educação básica e superior em todas as etapas e modalidades de educação e ensino.** Produto I: Documento técnico contendo estudo sobre o panorama nacional de efetivação da gestão democrática na Educação Básica no Brasil, considerando o PNE, nos três últimos anos. Consultor. Brasília, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MORESI, Eduardo. **Metodologia da pesquisa**. Brasília: Universidade Católica de Brasília – UC, Mar. 2003. Disponível em: file:///D:/Downloads/MetodologiaPesquisa-Moresi2003%20(1).pdf. Acesso em: 20 ago. 2019.

MORTATTI, Maria Eloísa. **Gestão democrática como um processo para a cidadania**. 2006, 156f. Dissertação (Mestrado Em educação) Faculdade de Educação Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

MONTEIRO, José Marciano. **A política como negócio de família: para uma sociologia das elites e do poder político-familiar**. São Paulo: LiberArs, 2016.

MUZZIO, Henrique; SILVA, Greg Jordan Alves; ROSARIO, Soraya Andrea Figueiredo do. O governo em 3D – patrimonialismo, burocracia e nova gestão pública: uma análise da percepção de servidores públicos municipais. **G&DR**, v. 9, n. 3, p. 205-226, set-dez/2013, Taubaté, SP, Brasil. Disponível em: <<http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/1131>> Acesso em: 10 jan 2017.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática no contexto das reformas do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Org). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

OLIVEIRA, Gerson Luiz Portela de. ANTIRGAS, Nádia. Associação de pais mestres e funcionários: conhecimento e participação nos processos decisórios do cotidiano escolar. In: XI CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Anais**, Curitiba, 2013.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v.36, n. 132, p. 625-646, jul./set., 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00625.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

PARAÍBA. **Lei nº 2.660**, de 22 de dezembro de 1961. Cria o município de Seridó e dá outras providências. João Pessoa-PB, 1961.

PARAÍBA. **Lei nº 3.516**, de janeiro de 1968. Transfere a sede do município de Seridó. Diário Oficial do Estado da Paraíba. João Pessoa/PB, terça-feira, 16 de janeiro de 1968. n.1737. João Pessoa, 1968.

PARAÍBA. **Grêmios estudantis livres**: espaço de protagonismos e construção coletiva na escola. João Pessoa, 2019. Disponível em: <http://static.paraiba.pb.gov.br/2017/08/CARTILHA-GRE%CC%82MIO-ESTUDANTIL- LIVRE.pdf>. Acesso em: 02 maio. 2019

PARAÍBA. **Decreto nº 37.234**, de 14 de fevereiro de 2017, que cria o Soma - Programa Pacto pela Aprendizagem na Paraíba, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Paraíba nº 16313, de 15 de fevereiro de 2017, p. 1. Disponível em: <http://static.paraiba.pb.gov.br/2015/12/Diario-Oficial-15-02-2017.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2019.

PARO, Vitor Henrique. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. **R. Bras. Est. Pedag.**, Brasília, v. 77, n. 186, p. 376-395, maio/ago. 1996. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/1084>. Acesso em: 19 abr. 2019.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2001.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

PAZ, Vanilson Oliveira. **Institucionalização da gestão democrática como política pública no Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu**. 2015. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **RAE**, São Paulo, v. 50, n.1, jan./mar., 2010. p. 112-116. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00625.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, Plano Nacional, e gestão democrática no Brasil: Articulações e tensões. **Educação**, v. 37, n. 2, p. 180-189, maio-ago. 2014. Disponível em: [file:///C:/Users/valquiria/Downloads/16342-72774-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/valquiria/Downloads/16342-72774-1-PB%20(1).pdf). Acesso em: 05 nov. 2018.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestaria de; FERNANDES, Maria Dirléia Espindola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n.108, p.7761-778, out. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0730108.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2018.

PÉREZ, Jesús Ignacio. La crisis política del estado con quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 4, enero/abr. 1994. Disponível em:

<http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a03.htm>. Acesso em: 19 ago.2018.

PESSOA, Petrucio Ladjanio Araújo. **Tropeiros ou roceiros?** Estudo de uma comunidade rural em São Vicente do Seridó. 2003. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2003.

PIMENTEL, Vanuccio Medeiros. **A primazia dos clãs: a família na política nordestina.** 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/14236>. Acesso em: 20 dez 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/paraiba. Acesso em: 15 jan. 2019.

RODRIGUES, Melânia Mendonça. **Sob o signo do embate: avanços e limites da participação popular na democratização da gestão educacional.** 2003. Tese - (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2003.

ROMÃO, José Eustáquio. UNDIME: ator, personagem, agente ou sujeito da educação brasileira. In: GADOTTI. Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Município e Educação.** São Paulo: Cortez: 1993.

SÃO VICENTE DO SERIDÓ. **Lei n. 11 de 25 de junho de 1980:** institui o Serviço municipal de Educação e dá outras providências. São Vicente do Seridó-PB, 1980.

SÃO VICENTE DO SERIDÓ. **Lei Orgânica.** São Vicente do Seridó-PB, 1989.

SÃO VICENTE DO SERIDÓ. **Lei n. 049 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre a criação do conselho Municipal de acompanhamento e controle social do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério. São Vicente do Seridó-PB, 1998.

SÃO VICENTE DO SERIDÓ. **Lei n. 006,** de 03 de fevereiro de 2005a. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Alimentação Escolar-COMAE, e adota outras providências. São Vicente do Seridó-PB, 2005.

SÃO VICENTE DO SERIDÓ. **Lei n. 013,** de 17 de março de 2005b. Dispõe sobre: cria o conselho municipal de educação e define suas atribuições, sua composição e funcionamento e dá outras providências. São Vicente do Seridó-PB, 2005.

SÃO VICENTE DO SERIDÓ. **Lei n. 40,** de 20 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério e adota outras providências. São Vicente do Seridó-PB, 2007.

SÃO VICENTE DO SERIDÓ. **Lei n. 001,** de 30 de março de 2009. Dispõe sobre a nova estrutura organizacional básica do poder executivo e dá outras providências. São Vicente do Seridó-PB, 2009.

SÃO VICENTE DO SERIDÓ. **Lei nº 028,** de 02 de julho de 2010. Dispõe sobre o novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público do Município de São Vicente

do Seridó e dá outras providências. São Vicente do Seridó-PB, 2010.

SÃO VICENTE DO SERIDÓ. **Lei nº 090**, de 22 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação. São Vicente do Seridó-PB, 2015.

SÃO VICENTE DO SERIDÓ. Secretaria Municipal de Educação. **Quadro profissionais da do município de São Vicente do Seridó**. São Vicente do Seridó/PB, 2018. Digitado. 06 p.

SÃO VICENTE DO SERIDÓ. Secretaria Municipal de Assistência Social. Relação de estudantes da rede municipal de ensino beneficiados pelo Programa Bolsa Família São Vicente do Seridó/PB, 2018. Digitado. 01 p.

SÃO VICENTE DO SERIDÓ. *Site* da Prefeitura Municipal de São Vicente do Seridó. 2018. Disponível em: <http://www.saovicentededoserido.pb.gov.br/historia/> . Acesso em: 15 jul. 2018.

SAVIANI, Demerval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4 ed., Campinas: Autores Associados, 2013.

SAVIANI, Demerval. Sistema nacional de educação articulado ao plano nacional de educação; **RBE**. V.15, n. 44 maio/ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0730108.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2018.

SAVIANI, Demerval. A crise política e o papel da educação na resistência ao golpe de 2016 no Brasil. In: Krawczyk, Nora; Lombardi, José Claudinei (Orgs.). **O golpe de 2016 e a educação no Brasil**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2018. Disponível em: <https://www.google.com/search?source=hp&ei=G1BhXbvMMOmf5OUPv9iwiAk&q=A+crise+pol%C3%ADtica+e+o+papel+da+educa%C3%A7%C3%A3o+na+resist%C3%Aancia+ao>

[\[wiz.kow8Vuh4T-k&ved=0ahUKewj7xfCE4pvkAhXpD7kGHT8sDJEQ4dUDCAU&uact=5#\]\(https://www.google.com/search?source=hp&ei=G1BhXbvMMOmf5OUPv9iwiAk&q=A+crise+pol%C3%ADtica+e+o+papel+da+educa%C3%A7%C3%A3o+na+resist%C3%Aancia+ao+golpe+de+2016+no+Brasil.&oq=A+crise+pol%C3%ADtica+e+o+papel+da+educa%C3%A7%C3%A3o+na+resist%C3%Aancia+ao+golpe+de+2016+no+Brasil.&gs_l=psy-ab.3..35i302i39.456249.456249..458252...0.0..0.290.290.2-1.....0. 2j1..gws-wiz.kow8Vuh4T-k&ved=0ahUKewj7xfCE4pvkAhXpD7kGHT8sDJEQ4dUDCAU&uact=5#\). Acesso em: 24 jul. 2019.](https://www.google.com/search?source=hp&ei=G1BhXbvMMOmf5OUPv9iwiAk&q=A+crise+pol%C3%ADtica+e+o+papel+da+educa%C3%A7%C3%A3o+na+resist%C3%Aancia+ao+golpe+de+2016+no+Brasil.&oq=A+crise+pol%C3%ADtica+e+o+papel+da+educa%C3%A7%C3%A3o+na+resist%C3%Aancia+ao+golpe+de+2016+no+Brasil.&gs_l=psy-ab.3..35i302i39.456249.456249..458252...0.0..0.290.290.2-1.....0. 2j1..gws-</p></div><div data-bbox=)

SERRANO, Marisa. **O controle social da educação e a democracia participativa**. 2018. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/corregedoria/uploads/article/7/artigo-todos-pela-educacao.pdf> . Acesso em: 29 mar. 2018.

SHIROMA, Eneida Oto.; CAMPOS, Roselane Fátima.; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, Andréia Ferreira da. **Formação de professores para a educação básica no Brasil: Projetos em disputa (1987-2001)**. 2004. Tese (Doutorado em Educação),

Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.

SILVA, Andréia Ferreira da. O poder político local e suas relações com a gestão da escola pública. *Êxitus*, v. 3, n. 02 jul./dez. 2013. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/148/148>. Acesso em: 24 jul.2019.

SILVA, Andréia Ferreira da.; RODRIGUES, Melânia Mendonça (org). **Novo Plano Nacional de Educação (PNE):** debates e tensões. Campina Grande: EDUFPG, 2013.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas considerações. *Cad. Cedes*, Campinas, v.29, n. 7, p. 216-226, maio/ago, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a05.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2019.

SOARES, Efraim Lopes; CARDOZO, Maria José Pires Barros. A gestão democrática nos marcos legais de municípios do Maranhão: uma análise das leis dos Conselhos Municipais de Educação. *Práxis Educativa*. Ponta Grossa, v. 13, n. 1, p. 181-201, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/user/registerUser#formErrors>. Acesso em: 10 abr. 2019.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; PIRES, Pierre André Garcia. As leis de gestão democrática da educação nos estados brasileiros. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil. v.34, n. 68, p.65-87, mar./abr. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/v34n68/0104-4060-er-34-68-65.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Tais Moura. Gestão democrática da escola e da educação: da teoria à prática. In: AZEVEDO, Janete Maria Lins de; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Qualidade social da educação básica**. – Camaragibe/PE: CCS Gráfica e Editora, 2016. p. 63-83.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Ciomar Mecedo de. **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SOUZA, Sandra Zákia. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliação em larga escola. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 407-420, jul. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v19n2/a08v19n2.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2019.

UNIÃO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). **Orientações ao**

dirigente municipal de educação: fundamentos, políticas e práticas. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

VIEIRA, Emília Peixoto. A importância dos conselhos municipais na garantia dos direitos das crianças à educação infantil. In: VIEIRA, Emília Peixoto; ALVES, Maria Santos Daltro; Luciana Sedano. **A educação infantil em debate**. Curitiba: CRV, 2016.

WOOD, Ellen Meiksins. **Capitalismo e democracia**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/Win10/Documents/ppp/democracia%20e%20capitalismo.pdf>. Acesso

em: 13. nov. 2019.

ZAGO, Luis Henrique. O método dialético e a análise do real. **Kriterion**. Belo Horizonte, n. 127, jun./2013, p. 109-124. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/kr/v54n127/n127a06.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.

ANEXOS

ANEXO 01 - Parecer Consubstanciado Do CEP



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: EDUCAÇÃO MUNICIPAL: UM ESTUDO SOBRE A GESTÃO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SÃO VICENTE DO SERIDÓ-PB NO PERÍODO DE 1997-2015

Pesquisador: MARIA VALQUIRIA DE VASCONCELOS CORDEIRO

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 98420818.2.0000.5182

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.155.533

Apresentação do Projeto:

A pesquisa busca compreender o papel do município na gestão da educação a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação 9.394/96, tomando como referência a gestão democrática para analisar organização e gestão educação do município de São Vicente do Seridó-PB. Ademais, ancora-se em outros documentos legais e normativos em nível nacional, estadual e, sobretudo, municipal para compreender como o Município recebeu e implementou as mudanças na política educacional a partir desse marco histórico e como se materializam em âmbito local.

Objetivo da Pesquisa:

Analisar de que modo Secretaria Municipal de Educação de São Vicente do Seridó-PB se organizou no período de 1997 a 2015 do ponto de vista legal e normativo e como o princípio de gestão democrática é compreendido nessa rede de ensino. Analisar o processo de democratização da sociedade e da educação pública no Brasil a partir dos anos 1980; Compreender os debates em torno do princípio de gestão democrática no país; Compreender as contradições do processo de municipalização/descentralização da educação; Investigar a organização da gestão educacional do município alvo da pesquisa; Identificar os elementos e mecanismos de gestão democrática presentes na rede de ensino; Analisar os principais desafios para a construção da gestão democrática na rede municipal pesquisada.

Endereço: Rua: Dr. Carlos Chagas, s/ n	
Bairro: São José	CEP: 58.107-670
UF: PB	Município: CAMPINA GRANDE
Telefone: (83)2101-5545	Fax: (83)2101-5523
	E-mail: cep@huac.ufcg.edu.br

Continua...

UFCG - HOSPITAL
UNIVERSITÁRIO ALCIDES
CARNEIRO DA UNIVERSIDADE



Continuação do Parecer: 3.155.533

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos: segundo a pesquisadora, pode haver “constrangimentos em participar das entrevistas”. No entanto, apresenta como minimizar tais riscos, afirmando: “mas a qualquer momento o pesquisado pode se desligar” da investigação

Benefícios: Considerando-se que “a reflexão sobre o que está proposto legalmente e o que se materializa na prática da gestão da educação municipal”, a pesquisa pode contribuir para a cidadania.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Trata-se de uma pesquisa que tem sua relevância pelo fato de instigar uma reflexão sobre o que está proposto legalmente e o que se materializa na prática da gestão da educação municipal. Considerando-se que há fatores comprometem a implementação, implantação e consolidação das diretrizes educacionais vigentes.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Apresenta a declaração que só iniciará a pesquisa após a aprovação do comitê de ética (CEP-HUAC), que não tinha apresentado na primeira versão.

Recomendações:

Sugiro atentar para a escrita da língua portuguesa, fazendo uma revisão do texto. Recomendo que ajuste o cronograma

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Não existe inadequações éticas para o início da pesquisa.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1161245.pdf	09/11/2018 15:13:00		Aceito
Outros	declaracaodeiniciodepesquisa.pdf	09/11/2018 10:28:54	MARIA VALQUIRIA DE VASCONCELOS CORDEIRO	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projetodepesquisa.pdf	09/11/2018 10:28:04	MARIA VALQUIRIA DE VASCONCELOS CORDEIRO	Aceito

Endereço: Rua: Dr. Carlos Chagas, s/ n
Bairro: São José CEP: 58.107-670
UF: PB Município: CAMPINA GRANDE
Telefone: (83)2101-5545 Fax: (83)2101-5523 E-mail: cep@huac.ufcg.edu.br

APÊNDICES

APÊNDICE 01 - Roteiro da entrevista para os secretários de educação do município de São Vicente do Seridó/PB - Ex-Secretária de Educação nos períodos 1989 - 1992 E 1998 - 2000.

1. Nome completo: Idade:
2. Formação Acadêmica – Graduação: Ano de conclusão: Instituição:
3. Tem especialização () sim () não Nome do curso: Instituição:
4. Tempo de atuação profissional no município: _____
5. Já ocupou ou concorreu a cargo eletivo no município ou estado? () Sim () Não Qual?
___Ano:
6. Cargo(s) que já ocupou na Prefeitura Municipal?
7. Participou de curso de formação/capacitação voltado para Secretários Municipais de Educação? () sim () não Quando? Qual instituição ofereceu a formação?
8. Como foi a indicação de seu nome para ocupar a Secretaria de Educação?
9. Quando você assumiu a Secretaria Municipal de Educação, já tinha tido experiência na área da educação? () sim () não Qual?
10. O que te motivou a assumir a secretaria de educação?
11. Onde funcionava o setor responsável pela educação municipal? Havia uma sede própria? Contava com quantos funcionários?
12. No período de 1998 a 2003, quais instâncias ou órgãos ou pessoas decidiam sobre as questões relativas à educação no município?
13. A Secretaria Municipal de Educação tinha autonomia administrativa, pedagógica e financeira no período em que você foi secretário? Como? Quais as principais dificuldades em relação à implantação da autonomia da educação?
14. No momento em que você foi secretária de educação do município, havia conselhos ativos relativos à educação? [indicar os possíveis, se ela não souber]Quais? Como era o seu funcionamento? Como era o processo de escolha

de seus integrantes? Quais as principais dificuldades para o funcionamento deste(s) conselho(s)? Como você analisa a existência e atuação destes conselhos?

15. Para você, quais foram as principais mudanças implantadas na educação municipal de São Vicente do Seridó a partir da aprovação da LDB/1996 e da criação do FUNDEF? Quais foram as principais dificuldades e avanços na educação do município a partir das novas exigências nacionais?

16. Aponte as principais leis, normas e definições da educação municipal aprovadas/ instituídas no período em que você foi secretário municipal de educação.

17. Como estava organizado o trabalho pedagógico das escolas do município naquele período? Havia uma proposta pedagógica ou projeto da Secretaria que orientava o trabalho pedagógico das escolas? Como era elaborado? Quem participava da elaboração? Por quê?

18. Naquele momento, as escolas municipais não possuíam regimentos próprios e projeto político-pedagógico (PPP)? Por que estes documentos não foram elaborados?

19. Em sua gestão, havia espaços ou momentos de participação da comunidade escolar, diretores, docentes, funcionários, alunos e pais na Secretaria Municipal de Educação e nas escolas? Quais eram esses espaços? Como funciona? Quais as contribuições para a educação no município?

20. Como funcionavam os conselhos escolares? Quantas escolas?

21. A Constituição Federal de 1988 definiu, no artigo 206, como um dos princípios da educação nacional “VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Para você, quais foram as principais dificuldades para a implantação deste princípio no período que foi secretário municipal de educação.

APÊNDICE 02 - Roteiro da entrevista para os Secretários de Educação do município de São Vicente do Seridó/PB - Ex-Secretária de Educação nos períodos 2005 a 2017.

1. Nome completo: Idade:
2. Formação Acadêmica – Graduação: Ano de conclusão: Instituição:
3. Tem especialização () sim () não Nome do curso: Instituição:
4. Tempo de atuação profissional no município: _____
5. Já ocupou ou concorreu a cargo eletivo no município ou estado? () Sim () Não Qual?
____Ano:
6. Cargo(s) que já ocupou na Prefeitura Municipal?
7. Participou de curso de formação/capacitação voltado para Secretários Municipais de Educação? () sim () não Quando? Qual instituição ofereceu a formação?
8. Como foi a indicação de seu nome para ocupar a Secretaria de Educação?
9. Quando você assumiu a Secretaria Municipal de Educação, já tinha tido experiência na área da educação? () sim () não Qual?
10. O que te motivou a assumir a secretaria de educação?
11. Onde funcionava o setor responsável pela educação municipal? Havia uma sede própria? Contava com quantos funcionários?
12. A Secretaria Municipal de Educação tinha autonomia administrativa, pedagógica e financeira no período em que você foi secretário? Como? Quais as principais dificuldades em relação à implantação da autonomia da educação?
13. No momento em que você foi secretária de educação do município, havia conselhos ativos relativos à educação? [indicar os possíveis, se ela não souber] Quais? Como era o seu funcionamento? Como era o processo de escolha de seus integrantes? Quais as principais dificuldades para o funcionamento deste(s) conselho(s)? Como você analisa a existência e atuação destes conselhos?
14. Aponte as principais leis, normas e definições da educação municipal aprovadas/instituídas no período em que você foi secretário municipal de educação.
15. Como estava organizado o trabalho pedagógico das escolas do município naquele

período? Havia uma proposta pedagógica ou projeto da Secretaria que orientava o trabalho pedagógico das escolas? Como era elaborado? Quem participava da elaboração? Por quê?

16. Naquele momento, as escolas municipais não possuíam regimentos próprios e projeto político-pedagógico (PPP)? Por que estes documentos não foram elaborados?

17. Em sua gestão, havia espaços ou momentos de participação da comunidade escolar, diretores, docentes, funcionários, alunos e pais na Secretaria Municipal de Educação e nas escolas? Quais eram esses espaços? Como funciona? Quais as contribuições para a educação no município?

18. Como funcionavam os conselhos escolares? Quantas escolas?

19. A Constituição Federal de 1988 definiu, no artigo 206, como um dos princípios da educação nacional “VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Para você, quais foram as principais dificuldades para a implantação deste princípio no período que foi secretário municipal de educação.

APÊNDICE 03 - Roteiro de entrevista para os Ex-Gestores Escolares

1. Nome: _____ Idade: _____
2. Formação Acadêmica: _____ ano de conclusão: _____
3. Tem especialização () sim () não área: _____
4. Tem mais de uma especialização () sim () não
5. Tempo de atuação profissional no município: _____
6. Já ocupou ou concorreu a algum cargo eletivo no município
() Sim () Não
Qual _____
7. Cargos que já ocupou na educação do município?
8. Participou de formação/capacitação () sim () não Quando?
Qual instituição ofereceu a formação? Qual a avaliação que
você faz dessas formações?
9. O que te levou a assumir o cargo de diretor escolar?
10. A escola que você é diretor (a) atende:
() Educação infantil () Edu. Inf. e anos iniciais do En Fund. () Anos Iniciais
do ensino Fundamental () Ensino fundamental completo () Anos Finais do
Ensino Fundamental
11. Quantos funcionários tem(tinha) na escola que você é(foi) diretor(a) _____
12. Quantos alunos? _____
13. Por que você foi indicada pela ocupar o cargo de direção?
14. Quais (eram) as suas atribuições na escola?
15. Como acontece (ia) o processo de tomada de decisões na escola?
16. A escola tem proposta pedagógica? Se não, qual o motivo?
17. Se não tem proposta como era (é) organizado o trabalho pedagógico? Como
os professor participam (vam) dessa organização?
18. A secretaria da(dava) suporte pedagógico? Como acontece(ia)?
19. A escola tem (tinha) autonomia de desenvolver projetos, de decidir sobre as
questões financeiras e administrativas?
20. A escola tem conselho escolar? Como funciona(va) em sua gestão?

21. A comunidade escolar e local participa (va) do conselho escolar? Como? Como era realizada a escolha dos representantes?
22. Os pais têm (tinham) espaços de participação? Quais e como acontece (ia)?
23. Como era a sua relação com a/o secretária (o)?
24. Teve alguma mudança por determinação da secretaria que a escola precisou se adequar? Como foi esse processo?
25. Você participou de algum momento de elaboração de leis e normas da educação do município? Qual? Como foi essa participação?
26. Qual a importância da participação dos professores, funcionários, pais e alunos nas questões relacionadas escola?

**APÊNDICE 04 - Roteiro da entrevista para presidentes dos conselhos
do CACS- FUNDEF, FUNDEB e PNAE.**

1. Nome completo: Idade:
2. Formação Acadêmica - Graduação:
3. Ano de conclusão: Instituição:
4. Tempo de atuação profissional no município:
5. Cargo(s) que já ocupou na Prefeitura Municipal?
6. Participou de curso de formação/capacitação voltado para conselheiros? () sim () não Quando?
7. Qual instituição ofereceu a formação? _
8. Quando você assumiu a presidência do conselho, já tinha tido experiência como conselheiro? () sim () não Qual?
9. Como foi o processo de escolha dos conselheiros?
10. Por que você se candidatou para ser conselheiro?
11. Qual a periodicidade das reuniões? Onde eram realizadas as reuniões?
12. Havia espaços próprios para o arquivo dos documentos do conselho?
13. Como funcionava o conselho?
14. Como era a relação do Conselho com a gestão municipal?
15. Quais os desafios e dificuldades você enfrentou enquanto esteve como presidente do Conselho?
16. Como você ver a existência e atuação do Conselho no município?
17. Faça uma avaliação da sua gestão como presidente do conselho.