

“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

**Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP**

RODOLFO AUGUSTO RODRIGUES

**DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA
EDUCAÇÃO EM UMA CIDADE DO INTERIOR
DE SÃO PAULO**



ARARAQUARA – SP

2021

RODOLFO AUGUSTO RODRIGUES

DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO EM UMA CIDADE DO INTERIOR DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação Escolar.

Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Ribeiro

ARARAQUARA – SP

2021

R696d Rodrigues, Rodolfo Augusto
 Desafios da gestão democrática na Educação em uma
 cidade do interior de São Paulo / Rodolfo Augusto
 Rodrigues. -- Araraquara, 2021
 88 p. : il., tabs.

 Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista
 (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara
 Orientador: Ricardo Ribeiro

 1. Educação. 2. Escola pública. 3. Gestão democrática.
 4. Qualidade do ensino. 5. Participação. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da
Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

RODOLFO AUGUSTO RODRIGUES

DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO EM UMA CIDADE DO INTERIOR DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação Escolar.

Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Ribeiro

Data da defesa: 29/01/2021

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Ricardo Ribeiro
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"/ Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara

Membro Titular: Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"/ Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara

Membro Titular: Prof. Dr. Jefferson Luis Brentini da Silva
Professor da Educação Básica - Secretaria da Educação do Estado de São Paulo

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

Dedico este trabalho à minha família, a saber, meus filhos Arthur, Hugo e Lorena; minha esposa, Andreza; meus pais, Luiz e Marta; meus irmãos, André, Gabriela e Marcela; avós, Antônio, Beatriz, João (*in memorian*) e Francisca (*in memorian*); sobrinhos Uryel, Helena, Isadora, Heitor, Henrique; tios maternos Vergilha (*in memorian*), Vera, Tânia, Roseli, Benedito, Eduardo, Renata, Maristela, Fernando e Paula; tios paternos João (*in memorian*), Pedro, Hélio, Lourdes, Paulo e Rubens (*in memorian*); primos Tiago e Júnior e meus cunhados Cláudio, Tiago e Cristina.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, Andreza, o meu reconhecimento e amor pela compreensão e apoio em todos os momentos vividos.

Grato aos céus pela oportunidade de viver todo esse prazeroso processo de aprendizagem, na busca pelo conhecimento. Deus sempre esteve à frente de tudo para mim e deu guarida aos meus passos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ricardo Ribeiro, não tenho palavras para mensurar o quanto lhe sou grato pela paciência e disposição em me orientar nesse tempo de muito esforço e aprendizado.

Agradeço a todos os que estiveram próximos nessa caminhada.

Aos amigos de curso e de trabalho, agradeço por compartilharem tantos momentos de estudos, preocupações e dinâmica do dia a dia, sempre com o objetivo de aprender mais sobre educação. Gostaria de fazer importante referência a todos os que dividiram essa etapa de minha vida, com reverência e respeito, cujos nomes citarei: Eduardo (Du), Anderson (Kennedy), Rosineide, Rejane, Angélica, Marcelo, Jefferson Luís, Sebastião (Kuka), Maria de Fátima, Maria Helena (Leninha), Rosemari, Nathália, Adir Ferreira e outros que entenderam esse importante momento de estudo.

Muito obrigado!

Amicus certus in re incerta cernitur.

Ênnios Quintus, citado D. Pedro I
apud REZZUTTI (2019, p. 63)

RESUMO

Este trabalho resultou da observação e da análise desenvolvidas junto a um sistema municipal de educação. Abordaram-se as dificuldades, desafios e vantagens de se adotar e consolidar a gestão democrática da educação, a fim de estabelecer uma série de considerações possíveis e análises sobre o tema. Levantaram-se algumas das possibilidades de uma gestão democrática, considerando as demandas de uma sociedade, os anseios das pessoas que compõem a estrutura social, sobretudo as que necessitam da escola pública e que há tempos anseiam por uma educação pública de boa qualidade, capaz de transformar para melhor a vida das pessoas que frequentam seus espaços. A hipótese levantada nesta pesquisa é de que muito se fala de gestão democrática da educação e das suas vantagens em relação à condução dos rumos do ensino em nosso país, sem que essa prática seja efetivamente realizada. Tal hipótese partiu dos seguintes problemas: O que os instrumentos regulamentares apresentam como necessário para uma gestão democrática? Quais são os meios que efetivam esta gestão na prática? É possível empregar meios que correspondam a uma gestão democrática dentro de um sistema municipal? Para tanto, estabeleceu-se como objetivo geral descrever os desafios para uma gestão democrática e, como objetivos específicos, apresentar os dados presentes na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), na LDBEN (BRASIL, 1996), expor condições e dados que culminaram na imprescindibilidade de se realizar eventos cujas normativas envolvem a gestão democrática em um dos sistemas de ensino do Estado de São Paulo; e, por fim, descrever seus aspectos na prática. Para tanto, empregou-se uma abordagem qualitativa, valendo-se, de acordo com os objetivos investigativos, de uma pesquisa exploratória, desenvolvida a partir de um estudo de caso. Os métodos da pesquisa adotados foram, sobretudo, a análise documental, a observação e a análise de depoimentos de sujeitos. Como resultados, defendemos que é possível a realização da gestão democrática da educação.

Palavras-chave: Gestão democrática; Educação; Escola pública; Qualidade do ensino; Direitos; Participação.

RESUMEN

Este trabajo resultó de la observación y análisis desarrolladas con un sistema educativo municipal. Se abordaron las dificultades, desafíos y ventajas de adoptar y consolidar la gestión democrática de la educación, para establecer una serie de posibles consideraciones y análisis sobre el tema. Se plantearon algunas de las posibilidades para la gestión democrática al considerar las demandas de una sociedad, los deseos de las personas que constituyen la estructura social, especialmente aquellas que necesitan escuelas públicas y que, hace tiempo, han anhelado una educación pública de buena calidad, capaz de transformar, para mejor, la vida de las personas que acuden sus espacios. Para. La hipótesis planteada en esta investigación es que mucho se habla de la gestión democrática de la educación y sus ventajas en relación a la dirección de la docencia en nuestro país, sin que esta práctica se lleve a cabo de manera efectiva. Esta hipótesis partió de los siguientes problemas: ¿Qué presentan los instrumentos regulatorios como necesario para la gestión democrática? ¿Cuáles son los medios que realmente llevan a cabo esta gestión? ¿Es posible emplear medios que correspondan a una gestión democrática dentro de un sistema municipal? Para ello, se estableció como objetivo general describir los desafíos para una gestión democrática y, como objetivos específicos, presentar los datos presentes en la Constitución Federal de 1988 (BRASIL, 1988), en LDBEN (BRASIL, 1996), exponer condiciones y datos que culminaron en la necesidad de realizar eventos cuyas normas involucran la gestión democrática en uno de los sistemas educativos del Estado de São Paulo; y, finalmente, describir sus aspectos en la práctica. Para ello, se utilizó un enfoque cualitativo y, de acuerdo con los objetivos investigativos, una investigación exploratoria, desarrollada a partir de un estudio de caso. Los métodos de investigación adoptados fueron, sobre todo, el análisis documental, la observación y el análisis de testimonios de sujetos. Por ende, sostenemos que la gestión democrática de la educación es posible.

Palabras-claves: gestión democrática; Educación; Escuela pública; Calidad de la enseñanza; Derechos; Participación.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Acesso a serviços de saneamento básico por município (%) no Brasil em 2008.....	18
Figura 2: Acesso a serviços de saneamento básico por município (%) em 2008. Região Sudeste.....	19
Figura 3: IBGE na cidade que é objeto de pesquisa.....	20
Figura 4: Investimentos em Educação em % - Mínimo constitucional: 25%.....	34
Figura 5: Gráfico comparativo do município com relação ao quadro de receitas e despesas no ano de 2017.....	36
Figura 6: IDEB – Resultados e Metas de um sistema municipal do Estado de São Paulo.....	38

LISTA DE QUADROS

Quadro1: O perfil constitucional.....	21
Quadro2: Palavras-chave relacionadas à democracia e aos direitos na CF.....	22
Quadro 3: Resultados oficiais comparados dos Plebiscitos de 1963 e 1993.....	23
Quadro4: Dados demográficos do município foco dessa pesquisa.....	28
Quadro 5: Etapas da Educação Básica no Brasil.....	32
Quadro 6: Investimentos Públicos com a Educação, a Saúde, a Folha de Pagamento e a movimentação de receitas e despesas.....	33
Quadro 7: palavras-chaves levantadas da LDBEN.....	41
Quadro 8: O Sistema Municipal de Ensino e a sua dimensão.....	48
Quadro 9: Expansão de vagas na Educação Infantil I (creches)	61
Quadro 10: Educação Infantil I - Comparativo de matrículas na Educação Infantil.....	62
Quadro 11: Alunos matriculados no Sistema Municipal de Ensino.....	63
Quadro 12: Repasses do FUNDEB– 2019.....	64
Quadro 13: Repasses do FUNDEB - Estimativas e valores efetivamente repassados.....	64
Quadro 14. Os valores aplicados nas unidades escolares.....	68

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade

APM - Associação de Pais e Mestres

CEMEIs - Centros Municipais de Educação Infantil

CONAM - Consultoria em Administração Municipal

EC - Emendas Constitucionais

EMEBs - Escolas Municipais de Educação Básica

EMEFs - Escolas Municipais de Ensino Fundamental

EMEIs - Escolas Municipais de Educação Infantil

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

GGE - Gratificação por Gestão Educacional

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDESP - Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC - Ministério da Educação

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PEE - Plano Estadual de Educação

PME - Plano Municipal de Educação

PNE - Plano Nacional de Educação

QESE - Quota Estadual Salário Educação

TCE - Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 MARCOS LEGAIS FEDERAIS: A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A LDBEN DE 1996	16
1.1 Um estudo sobre a constituição cidadã	16
1.1.1 O direito e a participação na Constituição de 1988	23
1.1.2 Os direitos sociais e os direitos políticos: os desafios para a democratização da educação em um sistema municipal	26
1.1.3 A educação básica: métricas, planos e o impacto dos resultados na consolidação das políticas públicas	37
1.2 MARCOS LEGAIS - A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996))	39
1.2.1 Compreendendo melhor a LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996)	39
1.3 Um olhar para a gestão democrática na LDBEN	42
2 METODOLOGIA	46
3 EXEMPLIFICAÇÕES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO SISTEMA DE ENSINO MUNICIPAL EM FOCO	54
3.1 O Sistema de Ensino em foco: preâmbulos, estrutura e antíteses democráticas	54
3.2 A prática e a gestão democrática	60
3.2.1 Políticas educacionais de expansão de vagas na Educação Infantil I	62
3.2.2 - Prestação de contas	69
3.2.3 O destaque dos conselhos: o Conselho Municipal de Educação, o Conselho do FUNDEB e os conselhos escolares nas tomadas de decisão nesse sistema de ensino	74
3.2.4 Planos de Educação: papel preponderante na busca por uma educação pública de qualidade	77
CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
BIBLIOGRAFIA	86

INTRODUÇÃO

Estudar o tema da gestão democrática na educação municipal é um grande desafio, dado a complexidade da questão e as implicações das ações da equipe administrativa das instituições escolares. Nessa equipe encontram-se os agentes responsáveis por garantir o acesso ao saber e oferecer uma educação de boa qualidade, capaz de consolidar os caminhos do conhecimento, em prol da emancipação do futuro cidadão, embasando, assim, o seu exercício de cidadania.

Assim, ao longo desse estudo foi realizada uma série de apontamentos e análises com base em dois marcos legais fundamentais, por oferecerem os princípios e parâmetros para uma gestão democrática na educação: a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)¹ - Lei 9394/1996 (BRASIL, 1996). Além disso, são descritos, a título de exemplo, ações efetivadas na gestão de um sistema de ensino de um município do Estado de São Paulo, que ilustram o viés democrático defendido no presente estudo.

Foram oportunidades muito importantes, pois permitiram forjar espaços de reflexões coletivas efetivamente instituídas, a fim de se discutir temas que envolvem a vida escolar dos alunos, bem como aspectos do cotidiano das políticas públicas empreendidas na gestão da educação municipal.

A hipótese levantada para esta pesquisa é de que muito se fala de gestão democrática e de sua importância em relação à condução dos trabalhos na educação, mas é muito difícil de ela ser efetivamente instaurada nas escolas e instituições que regulamentam as práticas escolares.

Assim, emergiram os seguintes problemas: Quais são as condições necessárias para que os instrumentos regulamentares se inscrevam em uma gestão democrática? Quais são os meios que efetivam essa gestão, na prática? É possível, em todos os momentos, empregar artifícios que correspondam a uma gestão democrática dentro de um sistema municipal?

O objetivo geral desta pesquisa foi investigar os desafios para uma gestão democrática em um dos municípios do Estado de São Paulo e, como objetivos específicos, apresentar os dados presentes na Constituição Federal (1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996); expor as condições e dados que culminaram na

¹ A LDBEN é o instrumento regulamentar que normatiza a educação nacional, em todas as suas esferas.

imprescindibilidade de se realizar eventos com o objetivo de promover as normas, envolvendo o poder da gestão democrática em um dos sistemas de ensino do Estado de São Paulo; e, por fim, descrever aspectos da gestão democrática na prática.

Para tanto, empregou-se uma abordagem qualitativa, que conforme caracteriza Severino (2002, p. 119), configura-se como:

Conjunto de metodologias, envolvendo, eventualmente, diversas referências epistemológicas. São várias metodologias de pesquisas que podem adotar uma abordagem qualitativa, modo de dizer que faz referência mais a seus fundamentos epistemológicos do que propriamente a especificidades metodológicas.

Desenvolveu-se, de acordo com os objetivos, uma pesquisa exploratória com base em Gil (2002), Yin (2015) e Gonçalves (2001), caracterizada, de maneira panorâmica, como um tipo de pesquisa válida para aprofundar os conhecimentos e ideias de um pesquisador sobre determinado tema. A pesquisa exploratória, de acordo com esses autores, pode lançar mão de dois métodos de pesquisa: a pesquisa bibliográfica ou o estudo de caso, sendo esta última privilegiada no presente estudo.

O estudo de caso, segundo Gil (2002, p.54), “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados”.

Nesta pesquisa optou-se por essa metodologia a fim de discutir, a partir da experiência empírica e conceitual, os desafios para uma gestão democrática de um dos sistemas de ensino municipal do interior do Estado de São Paulo.

As discussões e abordagens da pesquisa se desenvolveram com ênfase nos conceitos de democracia, na participação popular e suas implicações, além dos desafios que se impõem à sua consolidação. O direito de o cidadão participar das decisões precisa ser reconhecido por integrantes da sociedade civil, seja qual for a matriz ideológica e/ou partidária, classe social e interesses econômicos. Somos dependentes de uma comunidade organizada, construída sobre alicerces jurídicos e institucionais, destinada a garantir o bem-estar de todos. Essa é a lógica de uma sociedade onde o *jus civitatis* acontece.

A educação pública traz em seu bojo a possibilidade de viabilizar um mundo mais harmonioso, onde as diferenças sejam de fato respeitadas. Logo, prescindir de um ensino de boa qualidade à população de baixa renda configura uma afronta aos princípios de um Estado de direito. Nesse sentido, Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004) postulam:

No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 31)

Assim, a partir da coleta e análise de informações, levantamento, consolidação e interpretação de dados, sistematização e considerações a despeito da temática aqui delimitada, traçamos uma sequência nesta pesquisa, a fim de compreendermos o funcionamento do processo democrático na gestão da educação em uma das cidades do interior do Estado de São Paulo, em articulação com as outras esferas de ensino presentes nesse município, a fim de garantir momentos que estimulem o florescimento da democracia nos espaços escolares.

Desse modo, esta investigação partiu da análise documental, seguindo para os fundamentos e aspectos de ordem bibliográfica e culminando na descrição de situações concretas e exemplos de soluções que se mostraram bem-sucedidas ou que ofereceram melhores possibilidades de equacionamento, tendo em vista uma melhor organização do trabalho e o fortalecimento de uma gestão democrática.

Para efeito de melhor apropriação da realidade, ao longo deste estudo serão evidenciados comentários e sugestões de atores da gestão pública sobre política, economia, interesses públicos diversos, sociedade civil, ministério público e outras temáticas, pois isto influencia a gestão pública municipal.

Não se trata de situações fortuitas ou inusitadas, mas de componentes de processos de gestão que implicam desde a formatação e elaboração de sugestões e possibilidades, até a tomada de decisões e a condução das políticas públicas. São, portanto, detalhes que não podem ser ignorados aqui.

Nesse sentido, na presente discussão envidaram-se esforços para garantir sintonia entre o teórico, o documental e o prático, como estratégia para transformarmos a pesquisa e seus resultados em material útil a ser disponibilizado a todos os interessados nos trabalhos de gestão da educação. A exemplo disso, enfocam-se momentos de reuniões entre gestores das unidades escolares, momentos de formações, reuniões de pais, espaços onde as vozes dos sujeitos que efetivam as políticas públicas podem ser melhor evidenciadas.

Sendo assim, na primeira etapa do trabalho, o enfoque incidiu em pesquisas e estudos documentais que envolvem a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a LDBEN (BRASIL,

1996) quanto aos processos de gestão democrática. Na sequência, caracterizou-se o sistema de ensino municipal, nosso objeto de pesquisa e, na terceira parte, indicaram-se aspectos e desafios para a gestão democrática nesse sistema de ensino.

Na etapa final do trabalho de pesquisa, tecemos considerações gerais sobre os desafios e resistências enfrentadas diante da implantação de uma gestão efetivamente democrática na condução da educação, com ênfase no ambiente existente em uma cidade no interior do Estado de São Paulo. Por fim, é importante ressaltar que as análises desenvolvidas ao longo deste material são de um sistema municipal de ensino. São, porém, desafios análogos aos de outros sistemas, guardadas as particularidades de cada lugar.

O interesse por essa temática surgiu a partir da minha atuação enquanto professor de História e Geografia por 20 anos, diretor de escola por nove anos e secretário de Educação nos últimos quatro anos. A partir do cotidiano vivenciado na escola pública, onde os trabalhos como docente, diretor de escola e, posteriormente, como gestor na Secretaria municipal de Educação, surgiram uma série de inquietações sobre os direitos e deveres inerentes ao Estado democrático de direito.

Esse conjunto de informações deu origem à perspectiva de se fazer um estudo mais aprofundado sobre a questão da gestão democrática, a partir de um olhar de quem está dentro do sistema, enfrentando o dia a dia de uma escola pública e a dinâmica de uma Secretaria de Educação. As implicações dessas atuações se fizeram sentir no desejo de desenvolver esse trabalho e poder, assim, desvendar os escaninhos da Educação, entender e compreender, de forma mais aprofundada, a estrutura jurídica, administrativa e política que conduzem o processo educacional de uma cidade do interior do Estado de São Paulo.

Usar essa experiência e desenvolver um trabalho de pesquisa científica no sentido de “enxergar” o todo de forma mais aprofundada, sem as contaminações próprias de quem trabalha diretamente com as instituições públicas, foi um desafio significativo, especialmente ao considerar o arcabouço legal do Brasil, construído historicamente.

Cabe aqui destacar que este material não tem como pretensão a padronização de comportamentos, mas oferecer possibilidades de debates e discussões, com base em propostas e atuações coletivas e colaborativas em prol da melhoria da educação oferecida, com ganhos positivos para o aprendizado dos alunos.

1 MARCOS LEGAIS FEDERAIS: A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A LDBEN DE 1996

Nesta etapa do trabalho, parte-se de um estudo da Constituição Federal (BRASIL, 1988) para se pensar os direitos fundamentais, a organização do Estado, os desafios impostos à administração pública para, a partir desse ponto fazer uma análise dos poderes constituídos e da importância das emendas constitucionais. Em seguida, analisa-se a LDBEN (BRASIL, 1996), o direito de aprender e o dever de educar, inseridos nos princípios da gestão democrática.

1.1 Um estudo sobre a Constituição cidadã

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) foi promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte em cinco de outubro de 1988, tendo sido um dos maiores marcos históricos do nosso país. Tal fato trouxe uma significativa consolidação da democracia, emergindo em um contexto marcado pelo autoritarismo, configurado como regime de exceção. Nele, as liberdades individuais eram desrespeitadas, com claros prejuízos sociais, culturais, econômicos e políticos para uma grande parcela da população, sobretudo no que se refere às políticas públicas, uma vez que os cidadãos eram constante e cotidianamente alijados dos seus direitos.

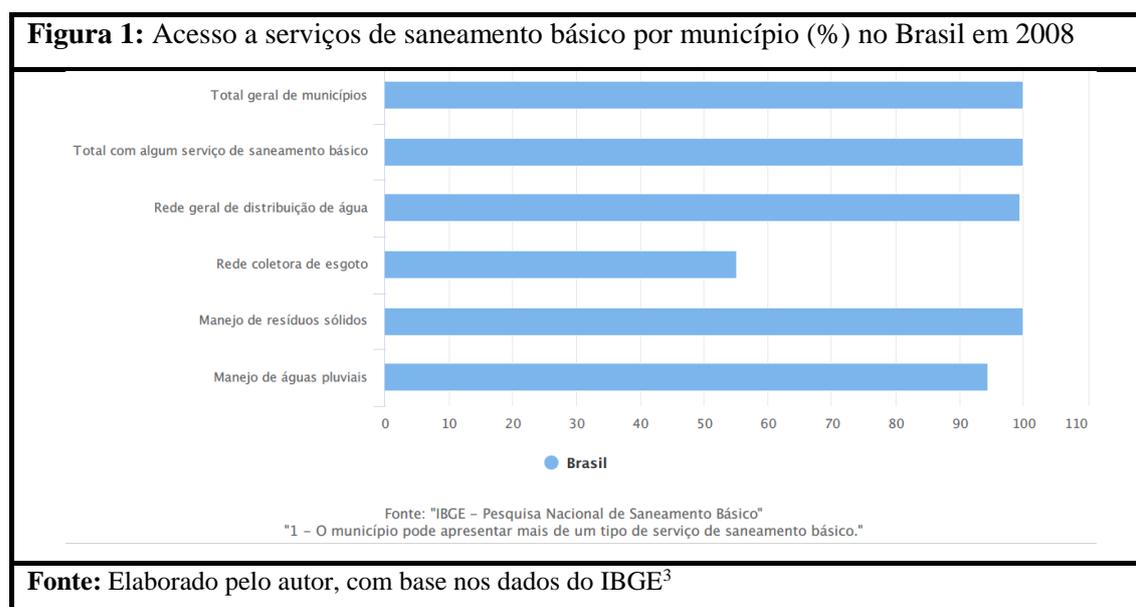
Superar o período ditatorial era primordial e a Magna Carta traz, em seu preâmbulo, uma preocupação genuína com a construção de um Estado democrático de direito: “nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático” (BRASIL, 1988). O desejo de extirpar a ditadura e suas instituições era realmente grande e a Assembleia Nacional, como resposta aos anseios da maioria, promulgou esse documento, que se destinou à promoção e manutenção da cidadania. O texto constitucional não deixa margem para dúvidas quanto a isso: do inciso I ao LXXVIII, os direitos são delineados e detalhados, com clara preocupação para que eles não sejam jamais tolhidos.

Consideremos que garantir os direitos já existentes é difícil, especialmente quando identificamos a distância entre lei e realidade, ou seja, o que a lei determina que ocorra e o que de fato se concretiza. Essa distância precisa ser combatida, de modo que seja diminuída

ou preferencialmente desapareça, possibilitando a todos um acesso irrestrito aos equipamentos públicos e às vantagens que a sociedade oferece.

No contexto educacional, essas conquistas são possíveis com trabalho, dedicação, planejamento, ações efetivas e boa vontade de todos. Para tanto, é preciso que os gestores estejam comprometidos com a construção de uma escola de boa qualidade, segura, com boa aparência, bem cuidada e confortável, cumprindo com sua demanda social e acadêmica para a comunidade escolar.

Apesar de não ser esse o objeto de estudo dessa pesquisa, é interessante apontar alguns dados do saneamento básico no Brasil, como forma de ilustrar e dimensionar o tamanho das dificuldades que se apresentam à consolidação de direitos em geral. A compilação de alguns dados disponíveis por parte do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)² datam de 2008. Trouxemos também informações atuais a esse respeito. A pesquisa nacional relacionada a esse princípio tão fundamental da cidadania oferece um parâmetro:



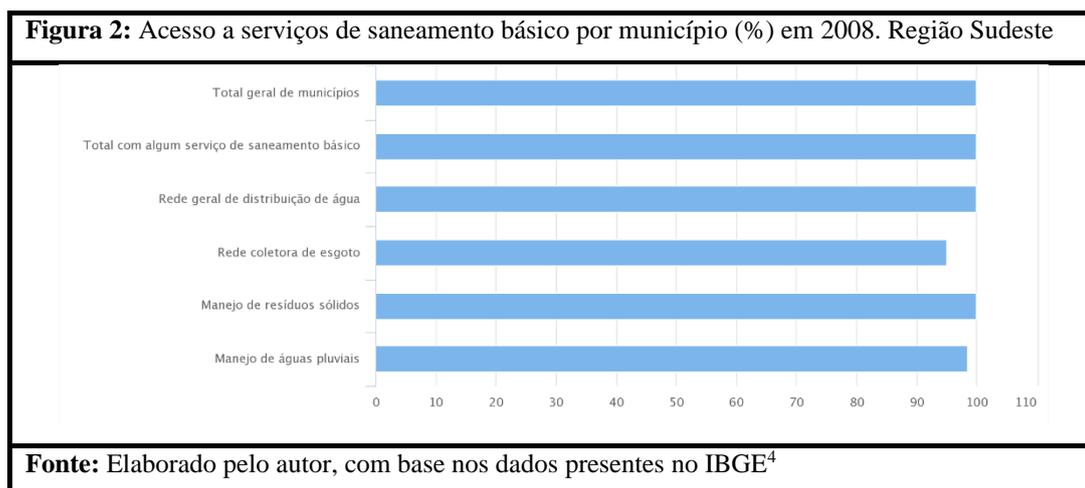
Na Figura 1, é possível aferir que, dos 100% dos municípios investigados, 99,41% da população possui rede de distribuição de água e 55,16% é atendida com rede coletora de esgoto (2008), o que denota o grau de dificuldade a ser enfrentado pelos brasileiros. Muita coisa precisa avançar na questão do saneamento básico, especialmente quando analisamos

² Este instituto tem como objetivo levantar dados e estatísticas das condições demográficas, sociais, políticas e econômicas a nível nacional.

³ Dados disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso: 12/07/2020.

os índices de coleta e tratamento de esgoto. Com evoluções existentes em diversas localidades onde, além da coleta, há o tratamento do esgoto como uma realidade concreta. No entanto, uma grande parcela da população ainda não tem acesso sequer à rede coletora.

A seguir, a Figura 2 apresenta os dados da Região Sudeste de maneira imagética para ilustrar as discrepâncias entre regiões.



Na região Sudeste, os números são melhores, com 100% de rede de distribuição de água tratada e 95,08% de coleta de esgoto. Ao lado disso, no Nordeste temos uma situação diversa, com 98,83% de distribuição de água e 45,68% de coleta de esgoto.

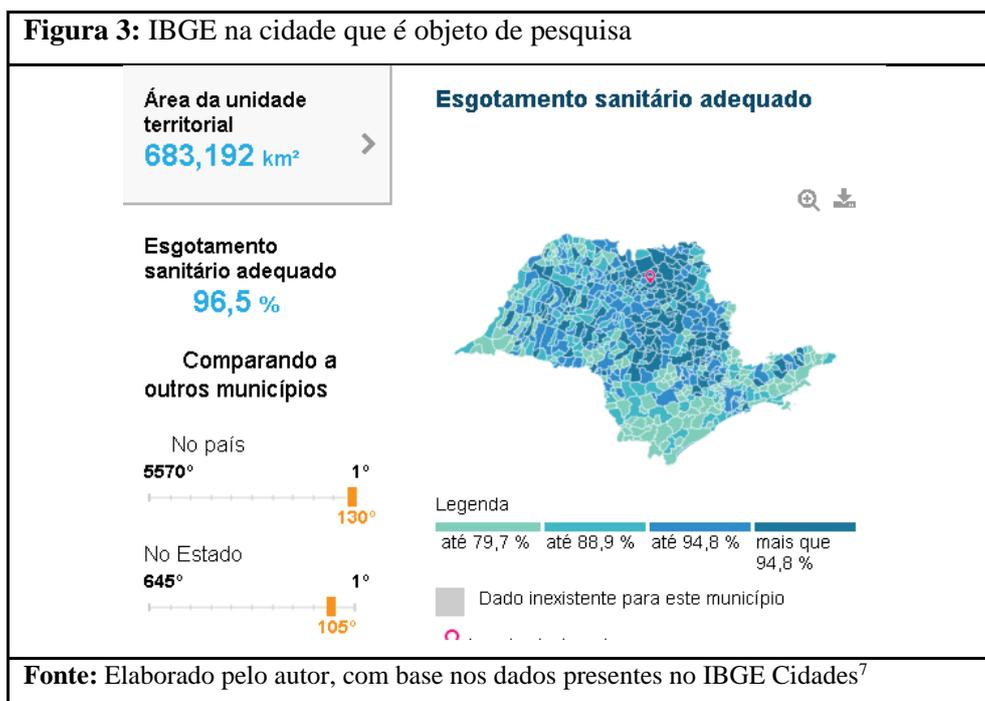
Guardadas as particularidades das regiões citadas, temos um contexto preocupante no que se refere às conquistas a serem consolidadas. Levando em conta que esses direitos são constitucionais, explicita-se a grande distância entre as prerrogativas legais e o que é efetivado, uma vez que o Art. 21 da Carta Magna, inciso XX (BRASIL, 1988), determina que a União tem a obrigação de “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”.

A partir da análise de dados mais atuais, levantados pelo instituto Trata Brasil⁵, depreendemos que os investimentos e preocupações com o saneamento básico, coleta de lixo, rede coletora e de tratamento de esgoto precisam estar mais adequados às necessidades da população e, assim, integrar essas condições ao rol de políticas públicas a serem desenvolvidas.

⁴ Dados disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso: 12/07/2020.

⁵ Dados coletados a partir da necessidade de ilustrarmos essa questão, ou mesmo utilizá-la como pano de fundo para a pesquisa.

No que se refere ao município em foco nesta pesquisa, observamos avanços significativos nessa questão. A pujança econômica da região em que a cidade está localizada é latente, uma vez que os dados disponibilizados pelo IBGE Cidades ⁶ apontam um índice de 96,5% da população com acesso ao esgotamento sanitário adequado. Essa é uma realidade que não se reproduz em todo o território nacional.



De uma população estimada de 77.695 pessoas (IBGE, 2010), um total de 71.512 pessoas reside na zona urbana, enquanto 3.532 na zona rural do município. Aproximadamente 92,22% das pessoas residem na cidade, o que explica os números dos que possuem acesso ao esgotamento sanitário adequado.

Essa não é a realidade de outras localidades do país, sobretudo em relação à rede de coleta de esgoto, disponibilizada apenas para cerca da metade da população brasileira. Começamos com esses dados para enfatizar que, se recursos tão básicos ainda estão distantes do acesso a boa parte da população, a realidade não é tão diferente em se tratando de educação. Assim, os marcos legais detalhados na Constituição Federal (BRASIL, 1988), na LDBEN (BRASIL, 1996) e em outros documentos nacionais, estaduais e municipais, como os Planos Municipais de Educação (PME) e os oriundos de convenções e acordos internacionais, não são suficientes para a garantia dos direitos educacionais a todos.

⁶ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso: 12/07/2020.

⁷ Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/#####/panorama>. Acesso: 09/01/2020.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), com seus 250 artigos e 108 Emendas Constitucionais, sinaliza cuidado com os princípios garantidores de um Estado de direito, com vistas a estabelecer as bases de funcionamento. Para entendermos melhor essa situação, segue o Quadro 1.

Quadro 1: O perfil constitucional				
Data da promulgação	Pag.	Artigos	Contexto	Quantidade de EC
5 de outubro de 1988	498	250	7ª da história do Brasil	108
Resultado dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, 1987-1988.		Com incisos, parágrafos, que acrescentam detalhes.	Alguns a consideram uma 8ª Constituição.	A Emenda nº 1, outorgada pela junta militar, Constituição Federal de 1967, que teria sido a Constituição de 1969.
* Texto constitucional promulgado em cinco de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008.				
Fonte: Elaborado pelo autor, com base em BRASIL (1988)				

Escrever sobre a democracia e a sua relação com a Constituição Federal (BRASIL, 1988), com todo o seu arcabouço de leis, regulamentações, disposições e prerrogativas elaborados com o intuito de viabilizar a realidade de um país democrático, é complexo e exige atenção com os aspectos pesquisados. Uma busca no texto constitucional de algumas palavras-chave oferece algumas pistas a respeito de seu conteúdo, relevância e propósitos jurídicos e institucionais. Esse trabalho é importante para a compreensão do contexto em que a Constituição existe e o papel fundamental desempenhado ao longo dos assuntos abordados.

Assim, o texto constitucional serve de base e de ponto de partida para a construção e a formatação da estrutura de uma sociedade democrática. O rol de palavras-chave, reproduzido na sequência por meio do Quadro 2, sinaliza o arrojo e a pertinência de um conjunto de princípios alusivos a essa busca: **democracia, cidadania, liberdade, participação, direitos, deveres, democrático**. Em seguida, serão delineadas informações relevantes acerca da importância dessas palavras ao longo do seu texto constitucional.

Quadro 2: Palavras-chave relacionadas à democracia e aos direitos na CF-88		
Palavra-chave	Nº de vezes que aparece a palavra no texto constitucional	Informações relevantes
Democracia	-	Não encontramos qualquer definição ou menção alusiva a esse termo.

Democrático	16 instâncias no documento em geral.	Inclusive nas E.C.
Direitos	532 instâncias.	Citado mais de 200 vezes até a p. 248.
Participação	157 instâncias.	Termo referente a assuntos variados.
Liberdade	77 instâncias.	Termo muito utilizado no que se refere aos diversos tipos de liberdades individuais e coletivas.
Intervenção	66 instâncias	Questões de âmbito econômico, civil, militar.
Deveres	22 instâncias	Estabelece uma série de parâmetros para a vida pública e privada de cidadãos em geral.
Fonte: Elaborado pelo autor com base em BRASIL (1988)		

São palavras que permitem traçar um perfil da Constituição Cidadã (BRASIL, 1988) e o que se pretende com relação ao país em que estamos inseridos. Uma análise superficial nos permite entender o porquê de tanta preocupação com o estabelecimento de direitos e a manutenção do que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece em linhas gerais dentro de um Estado democrático.

A lei não prevê a estrutura pronta de uma sociedade democrática, mas constitui as bases e diretrizes para o bom funcionamento de um Estado democrático de direito. Sem exageros em relação à palavra “democracia”, é oportuno lembrar que não existe referência direta no texto constitucional, mas que isso não significa o descompromisso com as liberdades e direitos individuais e coletivos, oferecidos à sociedade em geral.

O texto constitucional vislumbra uma sociedade civilizada, construída sobre os alicerces da democracia, com objetivos de fortalecer e desenvolver a cidadania, garantir direitos a todos e postular o cumprimento dos deveres pertinentes a cada um. Isso porque a existência de deveres pressupõe a prerrogativa e usufruto de direitos por parte dos cidadãos. Daí a importância de se instituírem regras claras, com direitos acessíveis a toda população.

No caso do Brasil, observamos uma situação muito peculiar, pois a Magna Carta prevê, já em suas linhas originais, mesmo com seus numerosos artigos e detalhamentos, a possibilidade da edição de Emendas Constitucionais (EC), o que resultou na publicação de 106 delas até o presente momento. Essa situação corresponde às necessidades de transformações que acontecem na sociedade brasileira e no contexto geopolítico mundial, o que justifica a edição de Emendas a fim de atualizar o texto constitucional.

O que também chama a atenção é o agendamento de um plebiscito no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no Art. 2º (BRASIL, 1988), para referendar a forma de governo em curso, o de uma república presidencialista, ou fazer a escolha de outro: “no dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república

ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País” (BRASIL, 1988, p. 141).

Quadro 3: Resultados oficiais comparados dos Plebiscitos de 1963 e 1993				
	1963 (%)	1993 (%)	Forma de Governo (%)	
			Monarquia (1993)	República (1993)
Presidencialismo	76,9	55,4		
Parlamentarismo	16,9	24,6	13,40	86,60
Em branco/nulos	6,2	20,0	19,9	
Abstenções	33,8	25,8	25,7	
Total	100,0	100,0	100,0	
Total de votantes (em milhões)	11.531.070	67.010.409	67.010.409	
Fonte: Elaborado pelo autor, com base em MELO (2009)				

Compilaram-se os dados dos resultados dos dois plebiscitos, sendo estes presentes no Quadro 3, cuja finalidade é a de sinalizar aspectos da história política e a constatação da tendência popular em depositar suas crenças, convicções e esperanças no sistema presidencialista.

A realização desse plebiscito visava corroborar – ou não – se a forma de uma república federativa era a mais adequada. Os constituintes alegaram que a República precisava ser ratificada, e a Lei nº 8.624, de 4 de fevereiro de 1993, “Dispõe sobre o plebiscito que definirá a forma e o sistema de governo e regulamenta o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pela Emenda Constitucional nº 2”:

O Presidente da República Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O plebiscito sobre a forma e o sistema de governo, previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pela Emenda Constitucional nº 2, será realizado, em todo o território nacional, no dia 21 de abril de 1993, obedecidas as normas estabelecidas nesta lei.

Parágrafo único. Somente poderão participar da consulta popular de que trata este artigo os eleitores inscritos até cem dias antes do plebiscito.

Art. 2º (Vetado).

§ 1º (Vetado).

§ 2º Serão considerados vencedores a forma e o sistema de governo que obtiverem a maioria dos votos válidos, excluídos os em branco.

Art. 3º O voto no plebiscito é obrigatório para maiores de dezoito anos e facultativo para analfabetos, maiores de setenta e maiores de dezesseis, menores de dezoito anos (Lei nº 8.624, 1993).

Uma das conquistas foi a extensão do direito ao voto para os analfabetos, garantindo ao país avanços democráticos em relação às suas instituições, onde a participação popular

aconteça de fato. A democracia pressupõe participação, o que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) proporciona em suas bases. É importante lembrar que a realização de plebiscitos integra o conjunto de possibilidades democráticas de um país, pois oferece à população oportunidades para expressar sua opinião de maneira direta.

Essa breve referência aos plebiscitos é primordial para a compreensão do objeto de estudo da pesquisa em curso. Identificamos, através desses resultados, uma propensão clara dos brasileiros para a forma de governo republicano. O sistema presidencialista também se mostrou uma preferência nacional, a despeito de quaisquer tipos de análise que possa ser feita a respeito dos sujeitos que compõem esse sistema.

Neste excerto do presente estudo, discutiram-se as significativas e positivas mudanças que ocorreram com a implantação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o que intensifica ainda mais o quadro desafiador frente à implementação desse documento. A seguir, discorreremos sobre os temas que envolvem o direito e a participação frente às balizas constitucionais.

1.1.1 O direito e a participação na Constituição de 1988

Retomando as palavras-chave citadas no Quadro 2, identificamos um esforço na construção de uma sociedade cujos direitos sejam efetivados, acessíveis a todos os cidadãos, procurando estabelecer os fundamentos para a participação de todos na vida pública. São muitas as referências a esses dois princípios, com a constante citação da palavra “direitos” em 532 instâncias e a de “participação” em 157 excertos.

Isso exige uma análise cuidadosa, pois citar esses termos não é o mesmo que os garantir plenamente. Este é um aspecto fundamental para a compreensão de detalhes relacionados à Constituição Federal (BRASIL, 1988) no que concerne o escopo do documento em geral.

Como vimos, a alusão a direitos, acompanhados da participação plena de todos, é complementada com ideais de liberdade, o que apenas corrobora a ideia de que esses valores estão entre os objetivos da Constituição. Alguns trechos dessas citações são objeto de análise na sequência desta pesquisa, uma vez que são direitos e deveres nos planos individuais e coletivos: direitos sociais, direitos políticos e direitos em geral.

Nesse sentido, o Art. nº 5 tem grande relevância, ao colocar em sua redação a máxima jurídica:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. (BRASIL, 1988)

A igualdade jurídica é um princípio muito divulgado pelos iluministas cujas ideias e teorias ganharam notoriedade entre os séculos XVII e XVIII, ancorados na razão para a formação de um novo mundo, organizado a partir de regras que atendessem às demandas da sociedade por participação e igualdade de condições, sem distinções de quaisquer naturezas.

A partir da citação de Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004), percebemos o quanto os direitos foram gradativamente ampliados, pois os autores mencionam que “[...] quando os iluministas disseram que a pena de morte deveria ser substituída pelos trabalhos forçados, justificaram frequentemente essa tese afirmando que o trabalho redime” (BOBBIO; METTEUCI; PASQUINO, 2004, p. 72).

É evidente que não seria possível permanecermos nessa mesma situação, em um país onde a pena de morte é proibida pelo inciso XLVII do Art. 5º, salvo em tempos de guerra: “não haverá penas: a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis” (BRASIL, 1988, p. 14).

A referência a Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004) é uma ilustração de um período histórico distinto, que passou por profundas transformações ao longo do tempo, especialmente no que se refere à manutenção de direitos, às penalidades impostas a contraventores e criminosos. O exemplo faz apenas uma referência à aplicação da pena de morte, muito comum nos idos séculos XVII, XVIII e XIX em grande parte do mundo. Em relação ao Brasil, a pena de morte não é permitida por uma estrutura que objetiva zelar pela vida, reconhecida como um dos direitos inalienáveis inerentes à pessoa humana.

O Brasil não passou ao largo dessas transformações e influências, apesar de todas as dificuldades, como podemos constatar pela leitura de um trecho do texto legal. O Art. 5º, com seus LXXVIII incisos, traça um perfil jurídico capaz de atender aos anseios de uma sociedade democrática e participativa. Nesse âmbito, teríamos uma condição confortável em relação aos direitos humanos, liberdades e deveres dos cidadãos que integram a sociedade em geral, de que fossem esses direitos, liberdades e deveres plenamente garantidos a todos.

O inciso LXXVIII encerra o Art. 5º, deixando transparecer uma convicção de que os brasileiros possuem certa segurança jurídica em relação aos seus direitos individuais e coletivos, efetivamente delimitados. Vejamos:

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (...)

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. 1 § 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. (BRASIL, 1988, p. 17)

Além disso, a disposição dos governantes do Brasil em estabelecer, descrever, detalhar e manter uma série de direitos, acrescidos a conquistas vislumbradas por tratados e acordos internacionais, demonstra o quanto o país está comprometido com a consolidação de um Estado democrático de direito. Exemplo disso é o que encontramos no corpo da Constituição Federal (BRASIL 1988): 108 EC (até o momento da produção desse material).

Até a data de produção desse texto, havia especialistas e políticos defendendo mais alterações, no intuito de modernizar esse arcabouço institucional. Seriam mudanças destinadas à integração e construção de uma sociedade mais justa, com maior equidade, afastando-se do passado autoritário, dos regimes de exceção que antecederam a promulgação da Constituição Cidadã e aproximando-se dos esforços de muitos atores da nação brasileira em prol da configuração de um contexto mais democrático em nosso solo.

A manutenção dessa ordem jurídica é revelada em muitos momentos, com ênfase num trabalho cujo objetivo é dar à população uma base concreta do que seja um Estado democrático. O inciso XLIV é bem convincente nesse sentido, definindo como “crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático” (BRASIL, 1988, p. 15).

Esta é uma apreensão compreensível, uma vez que o país emergia de um regime militar caracterizado por atos políticos violentos, protagonizados pelo governo e por opositores. Por conseguinte, a despeito do ato contínuo é preciso que, mesmo com essa inquietação existente na época dos trabalhos de elaboração, debates, discussões acaloradas

da Assembleia Constituinte, não houve negligência ou esquecimento para a garantia de liberdades individuais e coletivas.

XLV – nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser (*sic*), nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido”. (BRASIL, 1988, p. 15)

É crucial fazer referência a esses detalhes dos direitos, por entender que eles integram o rol de pressupostos básicos para a existência de um Estado democrático de direito. É notório que a participação pretendida não seria possível sem tais direitos e prerrogativas do Estado para com os cidadãos e vice-versa.

No caso da Educação, inclusive no que se refere ao universo de crianças e adolescentes, observamos dois importantes documentos legais: o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) e a já citada LDBEN, de 1996 (BRASIL, 1996).

Ambos são importantes para a consolidação dos direitos que permeiam a sociedade. Por isso, a seguir serão esboçados aspectos que se referem à redação e aos objetivos desses documentos. Será discutido como atender, garantir ou mesmo expandir os direitos humanos - com ênfase na questão educacional.

Neste excerto, discutiu-se a pertinência e constância das palavras “direito” e “participação” presentes na Carta Magna e, com isso, a repercussão direta e indireta disso na vida das pessoas e dos entes federados. A seguir, discorreremos sobre a relação entre os direitos sociais e os direitos políticos, bem como a importância destes elementos frente ao processo de democratização da Educação.

1.1.2 Os direitos sociais e os direitos políticos: os desafios para a democratização da Educação em um sistema municipal

Na primeira análise deste trabalho, observamos os direitos e garantias fundamentais para a sociedade democrática, através de diversos excertos do texto constitucional, essenciais para a compreensão do Brasil como uma nação democrática, comprometida com a construção de um Estado democrático, com bases sólidas capazes de serem mantidas, mesmo sob fortes entraves.

Buscamos, com isso, favorecer a compreensão de nosso objeto de estudo. Abordamos também as discussões, reflexões, análises e conclusões sobre as dificuldades e desafios para a consolidação de uma gestão democrática em uma cidade de pequeno/médio porte, pavimentando assim os caminhos a serem percorridos. O Quadro 4 deflagra os dados demográficos do município em foco.

Quadro 4: Dados demográficos do município foco dessa pesquisa				
População estimada (2019)	77.496 pessoas		Comparando a outros municípios	
Pop.: último censo (2010)	75.035 pessoas		5570° no país	388°
Densidade demográfica (2010)	109,81 hab./km ²		645° no Estado	93°
			17° na microrregião	1°
Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados do IBGE ⁸				

Uma cidade desse porte apresenta uma série de peculiaridades na condução de sua política educacional, além das diversas pressões e situações do dia a dia que têm relação direta com os recursos a serem disponibilizados para a Educação, garantidos pela Constituição Federal (1988). Esses recursos são definidos como despesas obrigatórias que o poder executivo não pode direcionar para outros fins. Os caminhos para a condução dessa política, destinada a garantir aos alunos uma educação pública de boa qualidade, são complexos, sobretudo quando se pretende criar um modelo democrático capaz de atender, sem favorecimentos, toda a sua população.

Pode-se inferir que há uma estreita relação entre direitos sociais, direitos políticos e educação, pois todos fazem parte da macropolítica da cidade. Os seus desdobramentos perpassam os interesses das pessoas comprometidas com a Educação como um todo, mesmo que em muitos momentos elas não consigam fazer valer as principais prerrogativas legais.

O município aqui em foco tem adotado planos, projetos e ações que têm gerado uma significativa melhoria no sistema de ensino local. São muitas ações cujos projetos visam à democratização do acesso à escola pública e à melhoria do sistema de ensino local. Dentre essas medidas, há a implantação de um plano de carreira para o magistério, passando pela revitalização dos espaços escolares. Outras ações visam à valorização da formação dos professores e demais funcionários da Educação, no sentido de garantir a universalização do acesso a uma educação pública de boa qualidade.

⁸Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/#####/panorama>. Acesso: 11/01/2020.

Nessa direção, o sistema educativo e as ações do Poder Executivo são fiscalizados pelos poderes Legislativo e Judiciário. Cada um deles, dentro do seu campo de atuação, fiscaliza as ações e apura as denúncias que venham a ser realizadas pela opinião pública. Além do mais, a sociedade civil apresenta inúmeras demandas para que os interesses da maioria incidam nos liames da Educação. São muitos detalhes, regulamentações e ações precedidas de embasamento jurídico e legitimidade que integram o rol de direitos de todo um país. Todavia, na condução dos trabalhos, é imperativa a consciência de que a democracia pressupõe igualdade de direitos e de oportunidades, visando à equidade.

Convém citar exemplos ilustrativos da gestão do referido sistema nos últimos anos: a ampliação de vagas na Educação Infantil I, a antiga creche, destinada a alunos com idade de quatro meses até três anos; a construção de novas escolas a fim de atender a demanda; a estruturação geral e revitalização de prédios escolares, com reformas de pequeno, médio e grande porte, proporcionando melhorias e modernização dos espaços escolares; a qualificação de professores através de formações; a formação para gestores escolares balizada por princípios democráticos; a aquisição de material didático, em parceria com o Estado, com o governo federal e por iniciativa própria. Medidas que contribuem para que o trabalho educacional aconteça de maneira satisfatória e que reforçam os princípios democráticos defendidos na presente gestão do Sistema de Ensino Municipal.

Essas ações são inerentes ao bom funcionamento de um sistema municipal de ensino, cujos administradores se empenham em atender os interesses da maioria. Além disso, a tomada de decisões exige celeridade por parte dos gestores, a fim de atenderem as demandas e corresponderem aos anseios da sociedade e às suas expectativas. A participação na tomada de decisões é a essência do trabalho, especialmente com o intuito de imprimir legitimidade às ações desencadeadas pelos representantes do Poder Executivo.

Para tais iniciativas, necessita-se de recursos financeiros. Vale frisar que os gastos mínimos com Educação estão definidos no Art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988, p. 125)

Esses gastos mínimos exigidos são indispensáveis para a estruturação de um sistema de ensino de boa qualidade, visando ao atendimento de toda a demanda. Uma observação

importante a se fazer está relacionada ao total dos gastos, cujos limites são mínimos, ou seja, se um município investir menos que 25% de seus recursos em educação, as contas são automaticamente rejeitadas, o que certamente cria uma série de dificuldades e situações constrangedoras junto ao Tribunal de Contas do Estado (TCE). Essa diretriz serve também para a União, para os Estados e para o Distrito Federal. Cabe destacar que todos podem investir a mais do que o previsto e que, quando se ultrapassa o percentual em até meio por cento do limite, é necessário se estabelecer uma margem de segurança em relação à aprovação das contas públicas.

Devido às demandas e especificidades da cidade em foco nesta pesquisa e também para efeitos de análise sobre o sistema administrado, cabe uma discussão acerca do que chamamos de direitos sociais, definidos na letra da lei como pressuposto acesso aos serviços e bens públicos, correspondendo à educação, à saúde, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância. Redigidos da seguinte forma no Art. 6º (BRASIL, 1988):

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (EC no 26/2000, EC no 64/2010 e EC no 90/2015). (...)
XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;
XXXIII – proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos. (BRASIL, 1988, p. 19-20)

O Art. 6º (BRASIL, 1988) e os incisos acima selecionados, analisados à luz dos pressupostos básicos da educação e da sociedade, só podem ser legitimados por interesses que realmente tenham relação com a melhoria da qualidade de ensino, da democratização da escola pública e do desenvolvimento de ações nesse sentido. Existe uma relação de alinhamento e dependência direta entre o que é previsto e exigido pela lei e as possibilidades da efetivação dos direitos determinados para todos.

Como exemplo, esboçamos uma realidade vivenciada todos os dias no cotidiano de nossas escolas no andamento de atividades didáticas e pedagógicas, muitas vezes acompanhadas de perto por gestores que, em muitos casos, apresentam lacunas em sua formação. Nesses casos, é perceptível a emergência de ações e atitudes de cunho autoritarista, acarretando, com isso, prejuízos para alunos e professores.

A exemplo dessa lacuna na formação e na interpretação da lei⁹, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) prevê o lazer, que deve estar também presente nos espaços escolares, para que todas as crianças possam usufruir desse direito. Entretanto, não é incomum encontrarmos em escolas procedimentos que literalmente tolhem esses direitos. Sabemos que as atividades físicas e de lazer são muito importantes para a formação das crianças, mas as práticas desportivas em sala de aula nem sempre correspondem a essa expectativa, demandando inclusive a utilização de espaços externos (na escola e fora dela), para a realização de atividades lúdicas.

A fim de exemplificar essa situação, em algumas escolas desse sistema municipal de ensino, cuja faixa etária atendida corresponde a alunos entre 04 meses e 11 ou 12 anos de idade, encontramos carências significativas nesse quesito. Uma das ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação foi a de melhoria, criação, modernização e revitalização de espaços externos de quase todas as unidades escolares do município (até o momento da produção e compilação deste material), com o intuito de possibilitar e estimular práticas saudáveis para o aprendizado.

Inúmeras iniciativas podem ser citadas, como ampliação de espaços, instalação de grama sintética em *playgrounds*, construção de minicampos de grama sintética, aquisição de materiais esportivos, compra de brinquedos, montagem de espaços de leitura, criação de miniparques aquáticos, etc.; uma série de reformulações destinadas a favorecer o desenvolvimento motor, a ampliação das competências cognitivas e o raciocínio lógico, ao mesmo tempo em que a socialização e as competências socioemocionais das crianças são estimuladas e incentivadas.

Como complemento a esse raciocínio, os incisos XXV e XXXIII sinalizam a preocupação da sociedade com a garantia de direitos educacionais, com o acesso à escola como direito básico, essencial e indispensável a todos. É imperioso o entendimento de que esse público deve frequentar as escolas, o que é indispensável para a formação de cada um. Assim, para garantir o que é previsto na legislação, as escolas precisam estar bem estruturadas com recursos humanos, materiais didáticos, material de consumo, equipamentos, manutenção dos prédios escolares, entre outros.

São detalhes que contribuem para ampliar o conforto e as possibilidades para o aprendizado dos alunos, bem como estimular seu crescimento como ser humano e cidadão.

⁹ Cabe aqui observar que uma lei não é para ser interpretada, mas para ser seguida, uma vez que se trata de um texto normativo.

Esperando, obviamente que esse processo seja capaz de favorecer o bem-estar e aprendizado de todos.

O entendimento dos gestores escolares, professores, funcionários, políticos, instituições parceiras e componentes da sociedade civil de que a educação oferecida é um direito, muitas vezes não é claro, o que certamente reproduz desigualdades e traz prejuízos aos educandos. Não é incomum observar flagrantes de desrespeito aos direitos das crianças. Direitos estes, inclusive, que perpassam várias esferas.

Disponibilizar o acesso à escola desde a mais tenra idade, combater o trabalho infantil e do adolescente é pressuposto para a existência de uma sociedade democrática, capaz de se livrar, ainda que de forma gradual, das desigualdades constituídas e combater todas as formas de exclusão. É evidente que o direito deve ser garantido a todos, mas em virtude do recorte da pesquisa, apresentaremos, no Quadro 5, dados da idade escolar atendida pelo sistema municipal de ensino do território em foco:

Quadro 5: Etapas da Educação Básica no Brasil				
		Faixa etária (idade)	Discriminação (séries/anos/salas)	Situação jurídica
Educação Infantil	Ed. Infantil I	04 meses a 03 anos	Berçário I, Berçário II e Maternal	Municipal
	Ed. Infantil II	04 e 05 anos	I e II Etapas	Municipal
Ensino Fundamental	Ens. Fundamental I	06 a 11 anos	1º, 2º, 3º, 4º e 5º anos	Municipal
	Ens. Fundamental II	11 a 14 anos	6º, 7º, 8º e 9º anos	Estadual
Ensino Médio		15 a 17 anos	1º, 2º e 3º anos	Estadual
* Obs.: o Município atende à Educação de Jovens e Adultos (EJA) – Ensino Fundamental I.				
Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados levantados no município e o entrecruzamento destes com a LBEN (BRASIL, 1996)				

A partir dos dados acima esboçados e do seu entrecruzamento com a LDBEN (BRASIL, 1996), é possível constatar que a organização acima exposta atende às determinações especificadas no Art. 18 (BRASIL, 1996), onde encontramos a distribuição das atribuições e responsabilidades. Não existe margem para dúvidas:

Os sistemas municipais de ensino compreendem:

- I - As instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
- II - As instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - Os órgãos municipais de educação. (LDB, idem, p. 16)

Os profissionais que lidam com a gestão da administração devem conhecer, de maneira pormenorizada, esses pressupostos legais, a fim de evitar esforços desnecessários, com resultados pífios em relação ao trabalho dificultoso de construir modelos racionais, visando ao atendimento da comunidade em sua totalidade. A visualização do contexto educacional do Brasil e do cotejamento com o território municipal é primordial para elucidar e facilitar a compreensão das complexas relações da administração pública, sobretudo quando nos referimos à gestão da educação pública.

Por outro lado, também se observa a existência de uma ampla rede de ensino particular em todos os níveis, entidades filantrópicas e instituições conveniadas que compõem o sistema de ensino da cidade. Cabe salientar que os direitos sociais começam com a educação, cujo acesso deve ser disponibilizado a todos. O inciso XXV (BRASIL, 1988) prevê a assistência gratuita a todos, a partir do nascimento: “assistência gratuita aos filhos e dependentes, desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas”.

Além disso, a LDBEN (BRASIL, 1996) determina a educação como obrigatória, devendo ser oferecida aos alunos que completarem 04 anos de idade, respeitadas as datas-base. Essa questão é sinalizada no Art. 4º (BRASIL, 1996):

O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma:

a) pré-escola; *b)* ensino fundamental; *c)* ensino médio;

II - Educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;

III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - Acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria;

V - Acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um. (BRASIL, 1996, p. 9)

Assim, investir racionalmente e com austeridade os recursos disponíveis e garantidos por lei é um dos cuidados que competem aos gestores locais. Em alguns momentos da história do município, esses limites mínimos de gastos foram ultrapassados pela gestão municipal e saíram de controle, o que não se verificou nos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020.

Quadro 6: Investimentos Públicos com a Educação, a Saúde, a Folha de Pagamento e a movimentação de receitas e despesas						
Educação		Saúde		Gastos com pessoal % Folha de Pagamento despesas correntes líquidas	Receitas arrecadadas no corrente ano (R\$)	Despesas empenhadas e processadas (R\$)
Ano aferido	%	Ano aferido	%			
2017	26,90	2017	34,07	49,75	198.537,887	195.164,081
2018	25,63	2018	33,18	50,86	220.887,332	206.128,143
2019	25,63	2019	34,13	48,40	241.197,913	236.159,273
2020	25,18	2020	33,96	48,99	241.079,386	252.346,382

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados presentes no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de #####¹⁰

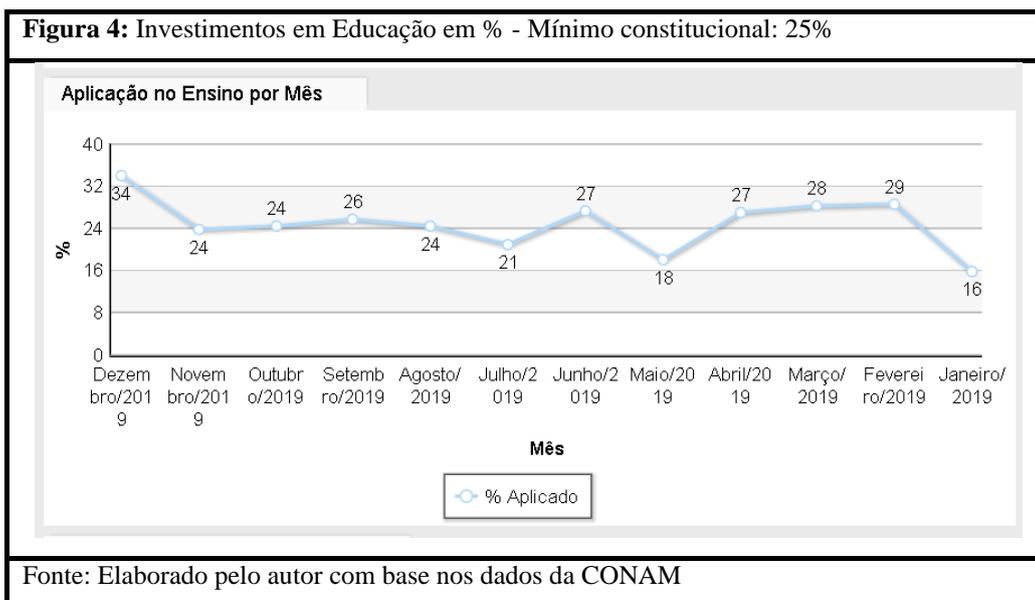
Com base nos dados do Quadro 6, é possível perceber algumas situações relacionadas ao que está determinado nas despesas obrigatórias constitucionais, os objetivos e resultados em relação aos recursos aplicados ou investidos. No caso da Educação, 25% do orçamento municipal devem ser direcionados ao desenvolvimento e manutenção dos sistemas municipais de ensino.

As despesas com Educação se apresentam com controle razoável no referido município, considerando as diferenças mínimas identificadas entre o mínimo constitucional permitido e o montante aplicado. O que não se pode afirmar sobre a Saúde, especialmente se partirmos dos mesmos princípios e dados disponíveis, já que a diferença entre o mínimo legal e o total aplicado, neste setor, é significativa. Convém sublinhar a lembrança de que os cálculos são realizados após o encerramento do ano fiscal.

O que observamos no decorrer dos meses é a existência de uma média de recursos aplicada.

O acompanhamento feito mensalmente no ano de 2019 está apontado na Figura 4.

¹⁰<http://bi.transparencia.com.br/####.prefeitura.sp/TDAPortalClient.aspx?413>, dados atualizados em 09/01/2020, acessados em 13/01/2020. As hashtags acima no link são um cuidado em não apresentar o nome do município em questão, de acordo com as normas que regulamentam a ética na pesquisa.



Não se garante educação de boa qualidade e democrática - com acesso irrestrito a todos - sem recursos financeiros. Nesse sentido, conforme o exposto na Figura 4, já se percebe que não há uma estabilidade mensal no repasse das verbas, de acordo com o estabelecido em lei, mesmo que em determinados períodos se cubra a falta do repasse correto em meses anteriores. Assim, a forma de gerir estes recursos precisa ser criteriosamente pensada, considerando a média dos repasses e a fim de assegurar a efetivação dos direitos constitucionais dos cidadãos desse município.

A situação é complexa e exige um planejamento cuidadoso. Como estratégia esclarecedora quanto ao descontrole dos gastos e consequente desequilíbrio fiscal, o relatório emitido pelo TCE é taxativo e faz uma série de admoestações em relação a essas e outras questões. A seguir, é apresentado um exemplo de um parecer desfavorável decorrente ao contexto esboçado anteriormente:

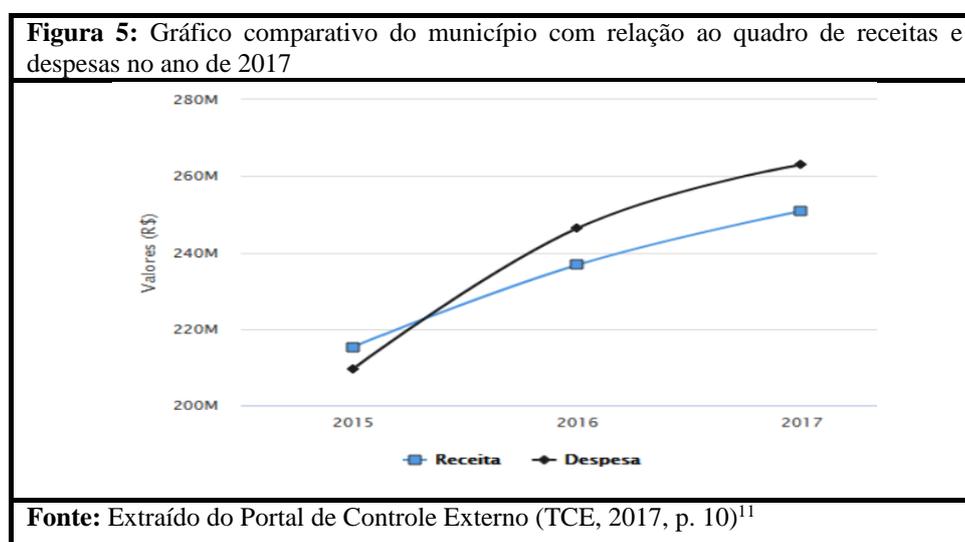
Acompanho as manifestações unânimes dos órgãos técnicos e VOTO (*sic*) pela emissão de Parecer Desfavorável à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de 2017, da Prefeitura Municipal de Bebedouro, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes recomendações, alertas e determinações: Adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (determinação); Fixe a remuneração dos profissionais do magistério de acordo com o piso nacional estipulado para o exercício (determinação); Regularize a infraestrutura de suas escolas (determinação); Atenda a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais (determinação); Regularize às demais inadequações constatadas na área de educação pública do Município (determinação); (...) Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de

Contas (determinação); e adote medidas objetivando não reincidir nas demais falhas apontadas pela Fiscalização (recomendação). A fiscalização verificará todas as ações efetivamente executadas pelo atual gestor em relação às recomendações e determinações, no próximo roteiro “in loco”. (BRASIL, 2020, p. 17-18)

O parecer emitido sinaliza medidas a serem adotadas por esse município, indicando que os gestores devem se esforçar para atender às determinações. Pelo exposto nesse parecer, não parece haver consenso entre os técnicos do TCE, uma vez que não levam em consideração as peculiaridades que têm feito cada vez mais parte da vida no referido contexto, como o desemprego em massa e o déficit na arrecadação de impostos, que repercutem diretamente no cenário social e econômico.

Devido a isso, os gestores públicos desse município devem buscar meios para garantir o cumprimento das determinações, dentro daquilo que é permitido, ao passo que se assim não fizerem, a responsabilidade recairá sobre eles. A fim de expor como a situação tem gradativamente piorado neste sentido, a Figura 5 apresenta o desequilíbrio entre receita e despesa desse município.



Os dados disponibilizados pela Consultoria em Administração Municipal (CONAM) são de grande importância na condução das políticas públicas, pela observância e atendimento aos requisitos legais, como o teto de gastos com despesas de pessoal - Folha de Pagamento - regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A CONAM

¹¹Disponível em http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/753424.pdf e http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/753901.pdf, acesso em 15/01/2021.

impõe limites a esses gastos, dedicando atenção ao controle das contas públicas e exigindo austeridade por parte dos gestores e dos demais profissionais.

A LRF (BRASIL, 2000) limita os gastos públicos, buscando racionalidade na diminuição do déficit fiscal. Isto tem, por conseguinte, o objetivo de evitar endividamentos futuros ou coibir a prática existente em nosso país anteriormente, quando os gestores faziam dívidas que repercutiam – e ainda repercutem – nas gestões posteriores.

A LRF em seu artigo 20, Inciso III e alíneas a e b, manteve o limite definido pela Lei Rita Camata para a esfera municipal de 54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo. Este percentual é apurado dividindo a soma das despesas com pessoal no mês em curso mais os 11 meses anteriores pela Receita Corrente Líquida do mesmo período. O Limite Prudencial de Despesa com Pessoal nos Municípios é de 51,3%. (BRASIL, 2000, p. 19-20)

Assim, a lei se opõe aos gastos e despesas desordenadas, a fim de equilibrar as contas públicas e garantir a saúde fiscal e financeira das instituições, do funcionamento da máquina pública. O que requer esforço para se criarem condições favoráveis ao desenvolvimento econômico e, com isso, proporcionar a todos o acesso aos bens públicos.

A primeira impressão que nos ocorre é que os recursos disponibilizados são suficientes, bastando alguns ajustes para que essa realidade imaginada por educadores e especialistas, que trabalharam na formatação desse modelo, se transforme em realidade. Mas, por conta dos limites legais de gastos com a folha, o município vivenciou, no fim do primeiro quadrimestre de 2019, com dados do mês de maio, um período de grandes dificuldades, pois os índices aferidos giraram em torno de 51,63%, ultrapassando em 0,33% o limite. Esse contexto impediu o município de adotar uma série de medidas em prol da Educação, mesmo sendo estas medidas garantidas por lei. Essa realidade certamente comprometeu as conquistas democráticas pretendidas por gestores da Educação como um todo (BRASIL, 2000, p. 22).

Em síntese, até aqui foram apresentados elementos que repercutiram na tomada de decisão, no nível de gestão de um sistema municipal de ensino, frente aos direitos sociais e políticos da população, assistida por esse setor público. Refletiu-se ainda sobre alguns desafios para a aplicação dos recursos necessários a esse setor. A seguir, discorre-se a respeito da educação básica e acerca de alguns cuidados necessários para uma boa gestão.

1.1.3 A educação básica: métricas, planos e o impacto dos resultados na consolidação das políticas públicas

Não se pode negar que, no contexto municipal em foco, um esforço significativo foi despendido em prol da melhoria da educação básica com a adoção de políticas públicas que têm por objetivo promover a construção de uma educação de boa qualidade e acessível a todos.

Consideradas as inúmeras características do magistério e na ânsia de promover uma valorização do trabalho do professor, elaborou-se um plano de carreira, em consonância com o Plano Municipal de Educação (PREFEITURA MUNICIPAL #####, 2015). Além disso, definiram-se as etapas da educação básica - dos quatro aos dezessete anos de idade: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio - como obrigatória, e de acordo com a faixa de idade esperada em cada fase escolar. Também foram prospectadas metas a serem construídas, em regime colaborativo, entre os sistemas de ensino.

A obrigação da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal em elaborar e cumprir um Plano Nacional de Educação 2014-2024 (BRASIL, 2015), um plano estadual e um plano municipal, representa também um esforço, pois prevê um conjunto de metas a serem conquistadas em prol de uma educação pública de boa qualidade.

O PNE (BRASIL, 2015) define uma série de medidas e estabelece metas a serem atingidas a cada 10 anos (plano decenal), com acompanhamento contínuo. A citação abaixo evidencia os objetivos:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (EC n.º 59/2009)

I – Erradicação do analfabetismo;

II – Universalização do atendimento escolar;

III – Melhoria da qualidade do ensino;

IV – Formação para o trabalho;

V – Promoção humanística, científica e tecnológica do País;

VI – Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988, p. 125-126)

Outrossim, estados e municípios desenvolveram seus planos com base no PNE (BRASIL, 2015), vislumbrando as especificidades e necessidades de cada sistema

educacional: o Plano Estadual de Educação (PEE) e o Plano Municipal de Educação (PME). Com mais intensidade, no Capítulo 3 discutiremos sobre o PME no município foco desta pesquisa.

Um dos pontos que são analisados para se pensar e formular os planos, sejam eles estaduais ou municipais, são os resultados nas avaliações externas de larga escala e os índices elaborados com base nesses resultados, em confluência com a taxa de evasão e de abandono, como o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Como forma de apontar como esse balanço é feito, segue a Figura 6, que apresenta os resultados do IDEB para o município aqui enfocado.

Figura 6: IDEB – Resultados e Metas de um sistema municipal do Estado de São Paulo

Município ↕	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
Bebedouro	4.9	4.9	5.5	5.6	5.7	6.2	6.6	4.9	5.3	5.6	5.9	6.1	6.4	6.6	6.8

Obs.:
 * Número de participantes no SAEB insuficiente para que os resultados sejam divulgados.
 ** Sem média no SAEB 2017: Não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado.
 *** Os resultados marcados em verde referem-se ao IDEB que atingiu a meta.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos resultados presentes no site do INEP¹²

Observando o comportamento desses índices e analisando a necessidade de desenvolver estratégias para que as metas sejam atingidas ou superadas, podemos entender que a democracia, o Estado de direito e algumas de suas principais prerrogativas estão sendo atendidas. Isso só tem sido possível graças aos esforços de muitos dos sujeitos envolvidos no processo educacional que, por sua vez, estão em contínua articulação no sentido de se consolidar um sistema educacional de boa qualidade, capaz de atender plenamente sua população.

Este excerto discorreu sobre as métricas, os planos e os cuidados em que devemos nos ater a fim de propiciar meios que favoreçam uma educação de boa qualidade. Analisaram-se ainda alguns impactos na formatação e gestão de um sistema educacional frente aos desafios e diferentes contextos que dificultam ainda mais a efetivação dos direitos, deveres e garantias constitucionais.

¹² Disponível em <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=9646673>. Acesso: 14/01/2020.

A seguir, como forma de complementar os liames que direcionam a Educação em nível nacional, estadual, regional e municipal, o enfoque recairá sobre a análise da LDBEN.

1.2 MARCOS LEGAIS - A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996))

1.2.1 Compreendendo melhor a LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394, sancionada em 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996) estabelece as diretrizes gerais a serem seguidas pelos sistemas de ensino existentes no país, trazendo inúmeras e significativas mudanças em relação à legislação anterior, a LDBEN 4024/61 (BRASIL, 1961), que fixava as normas da Educação no país até então. O processo ocorrido entre as duas legislações foi o de revogação de grande parte da LDBEN 4024/61 (BRASIL, 1961), mantendo apenas alguns artigos e incisos.

Destarte, o que se fez em relação à Educação no Brasil foi, e ainda é, consequência do que está previsto na LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996), apesar de ser prudente o reconhecimento de legislações anteriores, com destaque para a LDBEN de 1961 (BRASIL, 1961). A elaboração e promulgação desse arcabouço jurídico ocorreu em um período conflituoso da história do país. Trata-se do período da eleição, posse e posterior renúncia de Jânio Quadros (1961) e ascensão de João Goulart (1961) com poderes limitados. Além disso, elaboração e promulgação da LDBEN de 1961 (BRASIL, 1961) ocorreu em meio à adoção do parlamentarismo e à realização de plebiscito (1963), com retorno ao presidencialismo, à deposição de João Goulart e ao período militar (1964-1985).

Quanto à LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996), esta pode ser definida como um conjunto de normas e diretrizes redigidas com o objetivo de oferecer um ordenamento jurídico e institucional aos sistemas de ensino espalhados por todo o país, constituindo uma série de prerrogativas e garantindo graus de autonomia aos governantes e dirigentes em geral, no que se refere ao trabalho educacional, ao atendimento da comunidade escolar, aos planos de carreiras de professores e demais particularidades da Educação.

Ao estabelecer esses conceitos sobre Educação e considerar que os processos formativos envolvem a vida das pessoas em geral, a LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996) imprime um norte à organização de sistemas de ensino e a políticas relacionadas à

manutenção, ao desenvolvimento e à melhoria do processo de ensino e aprendizagem. É evidente que o ensino e a aprendizagem ocupam lugares de destaque nessa organização, o que implica no comprometimento de todos os envolvidos no processo educacional.

As preocupações e objetivos da LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996) se iniciam com os processos formativos, na percepção da condição humana e nos seus impactos, bem como específica que devem existir estreitas relações entre formação, qualidade da educação, mundo do trabalho e prática social.

Nesse sentido, os objetivos da Educação no país e dos sistemas de ensino estão delimitados no corpo da lei, sendo possível a compreensão das principais diretrizes em prol da Educação como um todo. São IX títulos, com 92 artigos, subdivididos em capítulos e seções; mais nove artigos subdivididos em títulos e alíneas não revogadas da LDBEN 4024/61 (BRASIL, 1961). Esse conteúdo está distribuído em 58 páginas, com a última atualização datada de março de 2017.

Este documento é primordial para se entender o ordenamento jurídico em relação à organização da Educação, os caminhos a serem percorridos e as finalidades projetadas pelos legisladores. A LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996) reafirma e assegura o direito à Educação, garantido pela Constituição Federal (BRASIL, 1988).

São inúmeros os princípios e deveres do Estado em relação à educação escolar, mas nos ateremos ao objeto de estudo desta pesquisa, que é a Educação pública municipal, com direcionamento aos desafios e dificuldades que surgem aos gestores, políticos e especialistas envolvidos na organização dos sistemas de ensino.

Um levantamento sobre as palavras-chave encontradas no documento da LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996) oferece uma visão geral desta legislação, que firma as normas da educação no país. Seus termos sintetizam o que a legislação traz de mais importante e significativo para o trabalho dos profissionais envolvidos, direta e indiretamente, com a Educação. Compilaram-se as referidas palavras, selecionadas a partir do objeto de estudo da pesquisa.

Esta estratégia foi utilizada para a compreensão dos quesitos e princípios gerais desenvolvidos pela legislação em questão, presentes no Quadro 7:

Quadro 7: Palavras-chave levantadas da LDBEN			
Palavra-chave	Nº de instâncias	Relevância	Considerações / informações adicionais
Democracia	-	alta	Termo remete a tudo o que diz respeito ou está relacionado ao processo de participação na tomada de decisões.
Participação	05	alta	Gestão democrática pressupõe participação no processo de tomada de decisões, o cerne da gestão democrática.
Liberdade	04	alta	A sinalização de quatro citações sobre liberdade não condiz com sua importância e significado no que se refere ao processo de consolidação da democracia.
Igualdade	01	média	Outras alusões ao modelo de gestão democrática, reforço dos princípios de respeito às prerrogativas de participação, reforçam, de forma direta e indireta, a igualdade.
Ensino	281	alta	Legislação destinada a regulamentar os sistemas de ensino no país, portanto é natural que traga esse termo com tanta insistência.
Aprendizagem	10	média	Termo importante, imprescindível. O número de vezes abordado reflete alguma inconsistência na formatação da legislação.
Diretrizes	46	alta	Se as diretrizes da Educação são abordadas, é natural que o termo componha o documento comum dos principais termos a integrar o documento.
Bases	35	alta	Representa as bases para o desenvolvimento de um sistema de ensino sob os moldes democráticos.
Fonte: Elaborado pelo autor, com base na LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996)			

A influência do iluminismo francês pode ser notada na composição do documento, por meio da pertinência dessas palavras-chave, no levante histórico do Brasil, para a educação do país. Na verdade, o movimento revolucionário francês inspirou os tempos subsequentes na medida em que as pessoas tomavam conhecimento de suas motivações e ideais, ampliando uma nova percepção dos direitos dos cidadãos.

Explicar o presente pela análise do passado é algo perspicaz, por sua legitimidade e por oferecer subsídios para a compreensão do momento histórico em que estamos inseridos. Assim, é importante frisarmos que a evolução dos direitos foi longa, demorada, gradual, com avanços significativos, mas também com momentos de retrocessos, o que amplia a importância da compreensão da realidade.

A seguir, é apresentado um olhar para a gestão democrática com base na LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996).

1.3 Um olhar para a gestão democrática na LDBEN

O Art. 1º apresenta a essência da LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996) de forma clara, o que permite direcionar o olhar ao longo do seu texto, através de seus títulos e subdivisões, onde estão evidenciados os direitos, deveres e garantias de todos os cidadãos frente à Educação, um dos princípios fundamentais da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Ao longo do documento, é possível perceber a preocupação e o lugar de destaque do desenvolvimento e do fortalecimento da cidadania, como modo de garantir a formação de cidadãos. Isto ocorre sob a égide dos conceitos, práticas e reflexões a respeito da solidariedade humana e da liberdade, além de uma estrutura que visa à formação do sujeito para o mercado de trabalho.

A gestão democrática na condução da educação já aparece, por sua vez no Art. 3º, Inc. VIII, que institui a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996, p. 9), reafirmando o que está previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988), algo que deve ser realizado com a participação e o comprometimento dos diferentes segmentos da sociedade civil.

Assim, a organização dos sistemas de ensino deve partir dos princípios de gestão democrática, em consonância com o que está exposto em Brasil (1988; 1996), conforme o trecho a seguir:

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

§ 1º Caberá à União 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.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei. (BRASIL, 1996, p. 11)

Deste modo, é possível dizer que a educação é dever de todos os entes federativos, cabendo a cada um destes organizar-se para atender às necessidades do território que abrange. Suas ações devem ser fiscalizadas e monitoradas pelas autarquias do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, além dos conselhos nacionais, estaduais e municipais, garantindo assim a transparência das ações depreendidas para este fim, o da gestão democrática.

O sistema democrático e a gestão participativa pressupõem o equilíbrio entre os três Poderes, com vistas a garantir uma gestão democrática, destinada a oferecer uma educação

pública de boa qualidade, para todos, conforme o apresentado no Art. 14 da LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996).

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (LDBEN, idem, p. 15)

Vale apontar que a participação é indispensável para a consolidação de um sistema democrático em todas as instâncias, valorando assim a autonomia dos diferentes atores no processo de tomada de decisões relacionadas aos espaços escolares, bem como a prática do diálogo entre os diferentes atores do processo educativo. O sistema educacional, no âmbito municipal, sob muitos aspectos, ainda é eivado de vícios inerentes às práticas autoritárias consolidadas ao longo do tempo.

Isto pode ser observado em várias situações do cotidiano, que vão desde a negação de vagas para crianças por parte de gestores, por exemplo, até a tomada de decisões de forma unilateral dentro de uma unidade escolar. Ambas as situações apontadas refletem a inobservância dos instrumentos que normatizam a educação em nosso país. Daí a imprescindibilidade em oferecer formações sólidas e de maneira continuada à guisa de uma maior participação, defesa e construção de uma sociedade que seja efetivamente democrática.

Recentemente, temos percebido a crescente participação dos diversos atores sociais na estruturação de uma base nacional comum curricular e a conseqüente formatação de um currículo paulista e dos currículos municipais. Algo que, inclusive, está presente no Art. 26 (BRASIL, 1996) e que garante essa autonomia dos entes federados, enquanto cria também condições para isto. A base para a formatação de uma base comum ao currículo deve ser nacional, cabendo às unidades federativas, dentro de suas peculiaridades, elaborar as diretrizes que contemplem as características do seu território. Assim:

Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. (BRASIL, 1996, p. 19)

Cabe aqui destacar que a exigência por uma base curricular, em nível nacional, é resultado de esforços e disputas sociais, políticas e econômicas que militaram para que fosse

estabelecido um padrão mínimo para todo o país, a fim de reduzir disparidades e corrigir diferenças. Ao mesmo tempo, esse processo deve respeitar as peculiaridades regionais e locais, sendo estruturado pelas normas democráticas de gestão do ensino. Isso significa que a legislação em vigor reconhece as dimensões continentais do Brasil e se antecipa às dificuldades resultantes de diferenças culturais advindas de desigualdades regionais.

Considerada essa questão, foi concedida autonomia aos sistemas de ensino para a organização e administração de suas redes, a partir de suas realidades e respeitados os padrões mínimos de ensino para todos.

O reconhecimento do multiculturalismo, da pluralidade de ideias, dos costumes e das manifestações artísticas é um passo importante para a democratização da educação e do processo de ensino/aprendizagem, favorecendo a troca, a interação entre pessoas e grupos. Obviamente a melhoria do ensino e da educação pública não depende apenas disso, mas é um passo importante rumo a uma sociedade que valore a equidade e a igualdade no acesso e na efetivação dos seus direitos e oportunidades.

Pode-se observar essa preocupação, por exemplo, no Art. 26 (BRASIL, 1996), que apresenta uma máxima na qual “o ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro, especialmente das matrizes indígena, africana e europeia” (BRASIL, 1996, p. 20).

Neste tópico, discutimos sobre a LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996) e os mecanismos inseridos neste documento que visam ao fortalecimento da gestão democrática e aos seus impactos nos sistemas de ensino. Até aqui apresentaram-se aspectos teóricos e legais presentes nos documentos que hoje delineiam a Educação nacional. Refletimos ainda sobre algumas considerações frente à sua efetivação, que foram oportunas para se pensar a importância da gestão democrática e do papel do sistema educacional, em consonância com as condições presentes na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na LDBEN (BRASIL, 1996).

As mudanças de atitudes autoritárias para atitudes democráticas, pautadas na participação, com vistas a desenvolver espaços onde a aprendizagem de fato aconteça e que estejam disponíveis para todos, estão entre as bases lançadas pela LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996). Em relação aos sistemas de ensino, a LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996) garante graus de autonomia que efetivamente são capazes de subsidiar a busca por uma escola pública de boa qualidade, em que os direitos de todos sejam garantidos.

Temos uma estrutura jurídica clara em relação às liberdades e condições para o desenvolvimento, cujos sistemas de ensino são inspirados e apoiados em bases democráticas sólidas.

Assim, deduzimos que os documentos citados correspondem às expectativas dos que imaginam e sonham com uma nação democrática. A educação não pode ser negligenciada jamais. Deste modo, os direitos e suas respectivas ampliações ocorreram ao longo do tempo, considerado o momento e os meandros históricos inerentes a cada época. Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004) apontam que isso é natural, o que denota que os mecanismos legais caminham conforme a evolução humana, bem como as exigências e expectativas:

Ao mesmo tempo, o processo de democratização do sistema internacional, que é o caminho obrigatório para a busca do ideal da “paz perpétua”, no sentido kantiano da expressão, não pode avançar sem uma gradativa ampliação do reconhecimento e da proteção dos direitos do homem, acima de cada Estado. Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 7)

Em síntese, os direitos dos cidadãos precedem a democracia por serem inerentes ao regime democrático. Por isso, a organização do Estado deve ser observada e estruturada a partir de um arcabouço jurídico capaz de subsidiar a edificação de um país com instituições democráticas, mantenedoras ou guardiãs da liberdade, da participação de todos. Ao empenhar esforços na consolidação desses direitos, inerentes e indissociáveis da democracia, a legislação em vigor consegue cumprir o papel de estabelecer bases favoráveis para o desenvolvimento de uma política capaz de contribuir para a sociedade como um todo, onde a participação e o respeito aos direitos humanos sejam uma realidade.

A seguir, na seção Metodologia, descreveremos o contexto em que a pesquisa se desenvolveu, analisando aspectos importantes sobre esse contexto e apresentando a abordagem metodológica utilizada, bem como os métodos e procedimentos de pesquisa.

2 METODOLOGIA

2.1 O município em que a pesquisa se desenvolveu

Com relação ao município em foco, ele é localizado no interior do Estado de São Paulo, é de pequeno/médio porte, com uma população estimada de 77.496 pessoas (IBGE, 2019), inserido numa área total de 683,192 km², no norte do Estado. O quadro geral da cidade pode ser entendido como satisfatório, quando considerados os índices econômicos da população em geral. Dados consolidados da Saúde no Município reforçam as informações:

A taxa de mortalidade infantil média na cidade é de 9,88 para 1.000 nascidos vivos. As internações devido a diarreias são de 0,1 para cada 1.000 habitantes. Comparado com todos os municípios do estado, (*sic*) fica nas posições 309 de 645 e 465 de 645, respectivamente. Quando comparado a cidades do Brasil todo, essas posições são de 3162 de 5570 e 4734 de 5570, respectivamente. (IBGE, 2019)

Dados referentes à Educação deste município apresentam taxas de escolarização em torno de 98,5 %, de seis a 14 anos de idade (2010) e um IDEB de 6,6 para os anos iniciais do Ensino Fundamental, e 4,9 nos anos finais (2017).

O sistema municipal de ensino atende à educação básica nos seguintes segmentos: Educação Infantil e Ensino Fundamental I. São etapas da educação básica, objeto de estudo da pesquisa em questão, cuja organização jurídica, institucional, estrutura física e recursos humanos foram forjados a partir do que existia no sistema estadual de ensino de São Paulo.

No final dos anos de 1990, a municipalização ganhou corpo no Estado de São Paulo, fruto de uma política descentralizadora, cujo objetivo principal era possibilitar aos municípios maior autonomia em relação à Educação, estimulando a criação de sistemas municipais de ensino pelo país. Como repercussão desse processo descentralizador, hoje esse município atende aproximadamente 7.000 alunos, de acordo com o Censo Escolar de 2019.

Essa prática descentralizadora está em sintonia com o que estabelece o Art. 211 (BRASIL, 1988), no que se refere à administração e ao atendimento dos sistemas de ensino:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (EC no 14/96, EC no 53/2006 e EC no 59/2009).

§ 1o A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2o Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3o Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (BRASIL, 1988, p. 124)

A observação corrobora o grau de autonomia endereçado aos sistemas de ensino em relação à sua organização e ao trabalho desenvolvido pelos municípios, com o intuito de forjar uma educação própria, a partir do que está previsto na LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996). Grande parte dos municípios do país desenvolveu sistemas próprios, com vistas a construir uma educação pública de qualidade, ampliando as possibilidades de resoluções de demandas diversas de maneira mais pontual, descentralizada.

Esse efeito pode ser observado claramente na constatação de que pouquíssimas cidades não possuem - ainda - sistemas próprios de ensino. Em torno de 97% (IBGE, 2019) das cidades desenvolveram sistemas de ensino próprios, e o município que é foco desta pesquisa está entre elas.

2.2 O sistema municipal de ensino de um dos municípios do estado de São Paulo: o lócus dessa pesquisa

Nesse município, o sistema de educação é bem estruturado no que se refere às questões institucionais e com dados obtidos em avaliações externas, cujos resultados estão acima da média nacional. O maior resultado no IDEB em 2017, em nível nacional, é de 6,6, com a aferição de 2017; quando em 2015 era de 6,2 e em 2013, de 5,7 (INEP, 2017).

Além disso, esse sistema possui legislação própria e é constituído pelo secretário municipal de educação, um grupo de supervisores de ensino, direção e coordenação pedagógica, além dos professores e dos profissionais necessários para a manutenção dos espaços escolares, com grau de autonomia considerável e consolidado, conforme prevê a LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996).

Por conseguinte, esse sistema conta com 30 unidades escolares, divididas em categorias conforme cada segmento de ensino atendido, público-alvo e modalidade. São Escolas Municipais de Educação Básica (EMEBs), Escolas Municipais de Ensino

Fundamental (EMEFs), Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) e Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEI), sob a direção e administração direta da Secretaria Municipal de Educação, cuja mantenedora é a prefeitura do município.

Quadro 8: O Sistema Municipal de Ensino e a sua dimensão				
	CEMEI	EMEI	EMEB	EMEF
	Centro Municipal de Educação Infantil	Escola Municipal de Educação Infantil	Escola Municipal de Educação Básica	Escola Municipal de Ensino Fundamental
Faixa etária	04 meses a 03 anos	04 e 05 anos	04 meses a 11 anos	6 a 11 anos
Nível de ensino	Ed. Inf. I	Ed. Inf. II	Ed. Inf. II e Ensino Fund I	Ensino Fund. I
Quantidade	14	04	10	02
Total: 30 unidades escolares				
Obs.: algumas unidades denominadas EMEBs atendem o EJA (Educação de Jovens e Adultos), destinados a alunos de 1ª a 5ª série.				
Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da Secretaria Municipal de Educação deste município				

Trata-se de uma rede numerosa e complexa em que cada unidade escolar possui suas especificidades e necessidades, com diferentes graus de dificuldades, o que constitui uma realidade heterogênea. Conforme o Quadro 8, são 14 CEMEIs, quatro EMEIs, 10 EMEBs e duas EMEFs administradas por gestores, cujas nomeações ocorreram de formas diferentes, resultado de uma formatação institucional forjada sob inspiração ou influência direta da rede estadual de ensino.

De um total de 22 (vinte e dois) gestores, 7 (sete) são titulares de cargo, nomeados a partir da realização de concurso público; já o restante são designações de professores efetivos, situação prevista no plano de carreira do magistério municipal, sendo realizada através de um processo seletivo com o objetivo de credenciar os interessados para as vagas. Após o credenciamento, a Secretaria Municipal procede a escolha dentre os profissionais e faz a nomeação dos vice-diretores das EMEIs e dos CEMEIs, conforme a análise de perfil e do plano de trabalho apresentado.

Para a nomeação de diretores de escola não é feito esse processo; basta que o profissional seja efetivo com mais de três anos no cargo, após a conclusão do período probatório. É evidente que esse modelo concentra poderes significativos nas mãos da Secretaria de Educação, daí a necessidade de se desenvolver maturidade democrática nas relações entre escolas, Secretaria municipal e comunidades atendidas.

Na condução dos processos educacionais, existe uma estrutura administrativa, jurídica e institucional capaz de garantir o funcionamento das instituições e órgãos públicos referentes ao sistema municipal de ensino. Esse modelo de administração segue a lógica de boa parte dos municípios do país, quando o prefeito eleito escolhe o secretário de Educação para conduzir a pasta. Na atual administração (2017-2020), o chefe do executivo optou pela escolha de um profissional oriundo das escolas municipais e que também é professor da rede estadual, diretor de escola, titular de cargo efetivo em ambas as funções e que, por conseguinte, estruturou uma equipe técnica para a administração da pasta.

Na Secretaria Municipal de Educação há profissionais que se dedicam às mais variadas funções, como recursos humanos, gerenciamento financeiro, equipe de TI (Tecnologia de Informação), secretariado, recepção, atendimento, limpeza, coordenação pedagógica e supervisão de ensino. Dessas funções, apenas os cargos de supervisão de ensino são preenchidos através de concurso público, que hoje possui no quadro quatro destes profissionais. Já a equipe técnica foi escolhida ao longo dos últimos 20 anos por diferentes diretores e secretários, provenientes, em sua maioria, das escolas municipais. Eles foram extraídos dos quadros de funcionários efetivos para exercerem suas funções ali, totalizando 27 (vinte e sete) profissionais.

Esta equipe é importante imperioso para a condução racional desse sistema municipal de ensino, cujo atendimento direto é de aproximadamente sete mil alunos matriculados nas escolas municipais, bem como suas respectivas famílias.

2.3 Métodos e Técnicas

Segundo Gil (2002), o objetivo de uma pesquisa é procurar respostas e soluções para problemas através do emprego de procedimentos científicos, permitindo a aquisição de novos conhecimentos. Assim, podemos classificar uma pesquisa, de acordo com a sua abordagem, em quantitativa ou qualitativa. A pesquisa realizada aqui tem caráter qualitativo. De acordo com Thiollent (1986), na pesquisa qualitativa a comprovação dos fatos não se dá através de números ou estatísticas, mas na forma de experimentação empírica, de análise de dados e de argumentação lógica das ideias.

Sendo assim, ela é mais utilizada no estudo das ciências sociais, em que o pesquisador participa mais ativamente, expõe suas concepções, compreende e interpreta. Severino (2002, p. 119) aponta que **abordagem qualitativa** se refere ao:

Conjuntos de metodologias, envolvendo, eventualmente, diversas referências epistemológicas. São várias metodologias de pesquisas que podem adotar uma abordagem qualitativa, modo de dizer que faz referência mais a seus fundamentos epistemológicos do que propriamente a especificidades metodológicas.

A presente pesquisa adotou essa abordagem metodológica, a fim de discutir, a partir da experiência empírica e de referenciais teóricos, os desafios para uma gestão democrática em um dos sistemas de ensino municipais do interior do Estado de São Paulo.

Para Gil (2002), ao realizar uma pesquisa, de acordo com os objetivos do pesquisador, o trabalho pode ser classificado em: **pesquisa exploratória**, **pesquisa descritiva** ou **pesquisa explicativa**. Segundo esse autor, essa classificação é feita de acordo com os objetivos gerais da pesquisa. No caso do presente estudo, que apresenta como objetivo geral “Investigar os desafios para uma gestão democrática em um dos municípios do Estado de São Paulo”, essa investigação só poderá desenvolver-se através dos princípios da **pesquisa exploratória**. Por esse prumo, é possível alcançar “maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (GIL, 2002, p. 41). No que tange a esse tipo de pesquisa, Gonçalves (2001) sublinha:

A pesquisa exploratória é aquela que se caracteriza pelo desenvolvimento e esclarecimento de ideias, com objetivo de oferecer uma visão panorâmica, uma primeira aproximação a um determinado fenômeno, que é pouco explorado. Esse tipo de pesquisa também é denominado “pesquisa de base”, pois oferece dados elementares que dão suporte para a realização de estudos mais aprofundados sobre o tema. (GONÇALVES, 2001, p. 66)

Neste estudo trata-se de uma **pesquisa exploratória**, que tem “como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições” (GIL, 2002, p. 41), dentro do fenômeno investigado. Esse tipo de pesquisa possibilita ampliar o conhecimento do pesquisador sobre um problema, trazendo maior clareza para as suas ideias. Envolve flexibilidade no planejamento e o uso de variados aspectos dos fatos que estão sendo analisados.

O autor supracitado menciona algumas etapas para o desenvolvimento dessa vertente de pesquisa: “(a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que “estimulem a compreensão”(p. 41). Neste trabalho, privilegiou-se o levantamento bibliográfico e a análise de exemplos que estimulem a compreensão.

Dessa forma, partiu-se de um levantamento bibliográfico com base no arcabouço legal vigente e em autores importantes, a fim de subsidiar a discussão acerca de democracia e de gestão democrática. Em seguida, com relação “à análise de exemplos que estimulem a compreensão” (idem), foi realizada uma catalogação de experiências vividas no contexto de uma secretaria municipal de ensino para elucidar a aplicabilidade prática, refletindo sobre os desafios, contradições e perspectivas relacionadas ao desenvolvimento das ações de um gestor público no âmbito de uma secretaria municipal. A ação consistiu em observar, descrever e analisar essas práticas, desenvolvidas de maneira empírica, à luz dos fundamentos teóricos/metodológicos analisados na pesquisa.

Gil (2002) defende que a pesquisa exploratória “na maioria dos casos, assume a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso” (p. 41). Esse autor conceitua o estudo de caso como um tipo de pesquisa que “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados” (p. 54).

Já para Yin (2015), grande especialista nesse campo investigativo, o estudo de caso pode ser utilizado em uma variedade de áreas e, em geral, representa a estratégia preferida quando se colocam “questões do tipo ‘como’ e ‘por que’, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real” (YIN, 2015, p. 23). Considera-se aqui o desafio da gestão democrática como fenômeno contemporâneo de alta relevância, uma vez que dele depende a ampliação da qualidade dos processos e dos resultados educacionais em um sistema de ensino público municipal.

Severino (2002) sublinha ainda que o estudo de caso [...] “se concentra no estudo de um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos, por ele significativamente representativo. A coleta de dados e a sua análise se dão da mesma forma que nas pesquisas de campo, em geral” (p. 121). De acordo com o autor, o caso selecionado deve ter pertinência de modo a estar apto a “fundamentar generalizações para situações análogas” (p. 121), sendo os dados coletados e organizados rigorosamente, de acordo com os procedimentos da pesquisa de campo. Gonçalves (2001), por sua vez, salienta: “É importante destacar que, no geral, o estudo de caso, ao realizar um exame minucioso de uma experiência, objetiva colaborar na tomada de decisões sobre o problema estudado, indicando as possibilidades para a sua modificação” (GONÇALVES, 2001, p. 67).

Apesar de haver certa flexibilidade no desenvolvimento de um estudo de caso e de não haver um consenso entre os autores, Gil (2002, p.137) apresenta um conjunto de etapas que podem nortear as pesquisas consideradas como estudos de caso. Essas etapas serão apresentadas por meio do quadro abaixo, articulando-as com as ações implementadas na presente investigação:

Etapas do estudo de caso (de acordo com GIL, 2002)		
Etapas da presente pesquisa		
1.	Formulação do problema Etapa inicial da pesquisa que decorre de um processo de reflexão e estudo; o(s) problema(s) da pesquisa devem ser expostos de maneira clara, precisa e objetiva, apresentando relevância teórica e prática.	Problemas norteadores desta pesquisa: O que os instrumentos regulamentares apresentam como necessário para uma gestão democrática? Quais são os meios que efetivam esta gestão na prática? É possível empregar meios que correspondam a uma gestão democrática dentro de um sistema municipal?
2.	Definição da unidade-caso Refere-se a um indivíduo num contexto definido, “uma família ou qualquer outro grupo social, um pequeno grupo, uma organização, um conjunto de relações, um papel social, um processo social, uma comunidade, uma nação ou mesmo toda uma cultura” (p. 138), um grupo religioso ou um evento. Esta delimitação é uma proposição intelectual e, de certa forma, arbitrária.	A unidade-caso contemplada nesta pesquisa foi o sistema municipal de ensino de um município paulista, enquanto instituição pública, sendo direcionada por gestores públicos que devem primar por princípios democráticos.
3.	Determinação do número de casos O estudo de caso pode nortear-se por um único caso (um paciente, uma empresa) ou por múltiplos casos. A adoção de múltiplos casos é mais comum nas ciências sociais. Lembrando “que a utilização de múltiplos casos proporciona evidências inseridas em diferentes contextos, concorrendo para a elaboração de uma pesquisa de melhor qualidade” (p. 139). Esta opção exige técnicas mais apuradas de pesquisa.	A opção realizada na presente investigação em relação ao número de casos deu-se devido ao objeto de estudo (a gestão democrática no sistema municipal de ensino) já apresentar uma unidade-caso bem ampla e desafiadora: um sistema de ensino de um município paulista.
4.	Elaboração do protocolo Trata-se do “documento que não apenas contém o instrumento de coleta de dados, mas também define a conduta a ser adotada para sua aplicação (p. 140). Conforme Yin (2001, p. 89, <i>apud</i> GIL, 2002), constitui-se de: a) visão global do projeto; b) procedimentos de campo; c) determinação das questões; d) guia para a elaboração do relatório.	A elaboração do protocolo, embora não realizada com o mesmo rigor metodológico indicado pelo autor, constituiu importante norteador para as ações desenvolvidas nesta pesquisa.

5.	<p>Coleta de dados</p> <p>O estudo de caso utiliza mais de uma técnica para coleta de dados, o que é um princípio básico fundamental desse tipo de método de pesquisa. Isso objetiva não subordinar os resultados do trabalho à subjetividade do pesquisador, tornando o estudo mais fidedigno. Assim, “os dados podem ser obtidos mediante análise de documentos, entrevistas, depoimentos pessoais, observação espontânea, observação participante e análise de artefatos físicos (p. 141).</p>	<p>No caso da presente pesquisa, foi realizada coleta de dados mediante observações diretas nas escolas do município, nos atendimentos realizados no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, individuais e coletivos; utilizaram-se ainda análises documentais (legislação vigente, relatórios, portfólios da Secretaria de Educação, balancetes financeiros, de arquivos digitais, de <i>sites</i> oficiais <i>on-line</i>), análises de depoimentos pessoais (de funcionários, gestores, supervisores de ensino, técnicos, de familiares de alunos, etc.).</p>
6.	<p>Avaliação e análise dos dados</p> <p>Envolve diferentes modelos de análise; possui natureza predominantemente qualitativa. Gil (2002, p.141) alerta que “Um dos maiores problemas na interpretação dos dados no estudo de caso deve-se à falsa sensação de certeza que o próprio pesquisador pode ter sobre suas conclusões”, especulações que podem ser evitadas, segundo o autor, utilizando-se um quadro teórico para a sua análise, logo no início da pesquisa.</p>	<p>A avaliação e análise dos dados foi realizada à luz dos referenciais teóricos utilizados, buscando a categorização das informações de acordo com os interesses da pesquisa.</p>
7.	<p>Preparação do relatório</p> <p>Possibilita a elaboração de relatórios com um grau de formalidade menor que os demais tipos de pesquisa. São elaborados em forma de narrativas e contém, atualmente, certo rigor científico, apresentando a seguinte estrutura: apresentação do problema, metodologia empregada, resultados obtidos e conclusões.</p>	<p>O referido relatório corresponde ao presente trabalho.</p>
<p>Fonte: elaborado pelo autor com dados da Secretaria Municipal de Educação</p>		

3 EXEMPLIFICAÇÕES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO SISTEMA DE ENSINO MUNICIPAL EM FOCO

3.1 O Sistema de Ensino em foco: preâmbulos, estrutura e antíteses democráticas

Nesta etapa do trabalho, objetivou-se descrever a prática dos princípios que regem a democracia e o que se pretende de um Estado democrático de direito, “cuja essência deve ser compreendida em seu sentido mais profundo e generoso, com estruturas legais capazes de proporcionar, a todos os homens, iguais oportunidades de triunfo e êxito na vida”. (TEIXEIRA, 1971, apud SAVIANI, 2007, p. 221).

Ao longo desta pesquisa, constatou-se que temos efetivamente grandes desafios a serem enfrentados a fim de garantirmos a democratização e a excelência da educação em todos os seus níveis e, para tanto, é urgente militar por mudanças e transformações estruturais em termos democráticos.

Portanto, os gestores escolares devem munir-se de conhecimentos e informações para agirem à luz da gestão democrática, não apenas na retórica, por ser algo determinado pela legislação em vigor, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996), mas por ser essa ação a resposta para lidar com os diversos paradigmas que repercutem sobre o pouco desenvolvimento da educação e não por ser algo determinado pela legislação em vigor, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996).

Vale aqui relatar um problema enfrentado pela gestão municipal na nomeação de gestores escolares no âmbito do sistema municipal de ensino: em períodos anteriores a 2008, houve casos em que as pessoas sem ligação com a Educação municipal e, portanto, sem conhecimento técnico e profissional do sistema educativo deste município, eram nomeadas para conduzir a política educacional. Isto, em muitos momentos, comprometeu os trabalhos e os resultados esperados pela comunidade em geral. Diversos equívocos que foram cometidos geraram prejuízos para a Educação, os quais foram lentamente corrigidos. Alguns desses percalços foram até de ordem institucional.

Observamos, por exemplo, que nesse município, muitos profissionais que atuavam na gestão das escolas retornavam aos seus cargos de origem após o interstício de cinco anos, por ter como garantias a incorporação das gratificações por essa função. O prejuízo é financeiro, pois os vencimentos incorporados não podiam ser reduzidos, inclusive a carga

complementar. Como é preciso formar um gestor para ocupar a função, por conta dessa lacuna na legislação municipal, o gestor deixava seu posto, e pagava-se outro sujeito para substituí-lo. Muitas vezes remuneravam-se dois profissionais, ou até mais, para desempenharem aquela função.

Essa questão foi equacionada pela reforma da previdência, que revogou esses direitos, privilégios de poucos e, portanto, dissonantes dos princípios de igualdade e de liberdade. A EC nº 103, de 12 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019), regularizou a situação.

Os gestores que assumem e exercem suas funções de forma temporária, a fim de garantir uma série de vantagens que não são de todos, já sintetizam um exemplo de antítese democrática. São professores efetivos que, após a finalização do período probatório, já estão habilitados a concorrer cargos de gestão com as devidas gratificações quando nomeados, a saber: 15% para coordenadores pedagógicos, 20% para vice-diretores, 30% para diretores de escola designados e de 40% a 50% para coordenadores pedagógicos que trabalham na Secretaria municipal.

Além das gratificações, esses profissionais recebem o montante que equivale à carga suplementar de 10 horas, somadas à carga de trabalho, o que ajuda a compor os salários, de acordo com as funções a serem exercidas. Tais profissionais incorporavam todos esses vencimentos após cinco anos de trabalho ininterruptos, ou 10 anos interpolados. Além disso, recebiam o referente à carga suplementar sem perdas salariais, pois a Lei Complementar nº 58 de 30 de abril de 2008 (*****¹³, 2008) garante a incorporação dos vencimentos, ao mesmo tempo que também permite a redução das horas trabalhadas, conforme exposto nas citações abaixo:

Seção I – Incorporação pelo Exercício de cargo em Comissão

Art. 1. O servidor da Administração Direta e Indireta, e do Poder Legislativo, (...) (...) que exerce cargo ou função que lhe proporcione remuneração superior, por período de 5 (cinco) anos sem interrupção, ou 10 (dez) interpolados, incorporará, em atividade à remuneração de seu cargo efetivo, como vantagem pessoal, (*****, 2008)
(...)

Seção III – Incorporação de carga suplementar

Art. 12. O professor que exerce atividades exclusivamente em sala de aula, efetivo, estável por força constitucional (...), (...) que recebe carga suplementar, por período de 5 (cinco) anos sem qualquer interrupção, ou 10 (dez) anos interpolados, incorporá-la-á ao vencimento enquanto estiver em atividade, desde que tenha incidido contribuição previdenciária sobre o valor percebido. (*****, 2008)

¹³ Em decorrências das normas éticas da pesquisa científica, os trechos que se referem a normas municipais foram extraídos deste material.

É compreensível a necessidade de oferecer estímulos aos funcionários através de políticas de valorização profissional e incentivos para titulação. No entanto, este tipo de normativa implica no gradativo aumento dos dispêndios financeiros da Educação municipal com a folha de pagamento, o que implica no aumento de gastos e na diminuição de investimentos na Educação, sem falar nos prejuízos decorrentes da saída desses profissionais após um certo período de tempo.

No caso da carga suplementar, realizou-se uma correção, excluindo o direito de incorporação das cargas para quem ingressasse a partir da promulgação da Lei Complementar nº 118, de 18 de abril de 2017 (*****, 2017), porém, manteve-se o direito a quem já estava na ativa, conforme o exposto abaixo.

Art. 1. Ficam revogados os artigos 12,13,14 e 15 da Lei Complementar nº 58, de 30 de abril de 2008.

Parágrafo único: Os servidores que tiverem carga suplementar atribuída na vigência dos dispositivos mencionados no caput, terão seus direitos preservados, mantendo o direito à incorporação, de tal modo que apenas os servidores com carga suplementar atribuída após a vigência desta lei serão por ela afetados. (*****, 2017)

A fim de expor os dados que envolvem este tema, atualmente há 60 (sessenta) gestores designados trabalhando nas unidades escolares do município e, além disso, 33 (trinta e três) profissionais que voltaram às funções de origem e que tinham mais de 10 (dez) anos em atividade. Com algumas exceções, uma boa parte aguarda a contagem do tempo e a soma de cinco anos de trabalho ininterruptos ou 10 anos interpolados para incorporar os vencimentos e retornar às suas respectivas salas de aula.

Todavia, esse foi apenas um exemplo de uma realidade que ainda é refém de uma política que obriga toda a população a garantir privilégios a determinados grupos de pessoas. Certamente essa situação é uma afronta direta à democratização da sociedade. São perspectivas utópicas, com o custo recaindo sobre todos e, em última análise, uma antítese democrática.

Até aqui foi descrito o universo desse sistema de ensino e alguns dos seus dilemas, antíteses democráticas enfrentadas. A seguir, serão expostos exemplos de práticas de gestão democrática que ocorreram ao longo da estruturação dessa pesquisa.

Em primeiro lugar, é crucial afirmar que, na presente discussão, o foco não é apontar culpados ou pessoas que ampliaram ou diminuíram os desafios nos diversos momentos que

aqui serão apontados ou, ainda, apresentar uma visão maniqueísta e de dualidade, tampouco precisar quais olhares e posições foram as mais adequadas ou corretas.

Ademais, é preciso aqui já declarar que os gestores exercem papel fundamental na liderança e consecução dos trabalhos da escola pública e, portanto, são cruciais para alcançar uma educação de boa qualidade, que desperta a autonomia e a criticidade. Devem objetivar a construção de uma instituição transformadora e, para tanto, precisam estar em contínua formação e fazer prova de comprometimento e senso de coletividade para a tomada de decisões.

Todavia, para a elaboração deste material foi imperativo apontar as dificuldades levantadas por esses sujeitos, sobrecarregados em suas respectivas unidades escolares e que se tornaram gestores do quadro efetivo a partir de aprovação em concurso público.

Esses gestores dispõem de maior autonomia, uma vez que eles não necessariamente precisam obedecer aos sujeitos hierarquicamente superiores na Secretaria municipal para permanecerem em suas funções. Infelizmente, pelo mesmo motivo, em muitos casos os gestores adotam uma postura autoritária, utilizando de suas prerrogativas para fugirem daquilo que, inclusive, é previsto em lei, conforme esboçado na Seção 1.

Paro (2016) afirma que as posturas dos diretores de escolas, com base na sua pesquisa no território brasileiro, repercutem positiva ou negativamente na escola e em toda a comunidade ao seu entorno.

O que se percebeu nos casos observados nesse sistema educacional é que a gestão democrática não acontecia. Chegou-se a essa constatação face ao impacto das deliberações dentro do cenário escolar, frente ao atendimento dos pais, funcionários, professores e demais profissionais da unidade escolar de cada gestor.

O processo de escolha e indicação do diretor de escola está camuflado de princípios de gestão democrática e, do ponto de vista jurídico, embasado na legalidade, com igualdade de oportunidades e com o vislumbre à equidade. Todavia, o processo é democrático apenas para os candidatos nomeados. Paro (2016) alerta para o seguinte:

O sistema de escolha do diretor é democrático apenas do lado dos candidatos ao cargo, com (certa) igualdade de oportunidades para quem, atendendo a pré-requisitos mínimos de formação acadêmica para o exercício do magistério, pode prestar um concurso e, sendo aprovado, escolher uma dentre as várias unidades disponíveis. O diretor escolhe a escola, mas nem sempre a escola nem a comunidade podem escolher o diretor. (PARO, 2016, p. 30)

Trata-se de uma realidade presente em boa parte das escolas do país, inclusive no sistema municipal em questão. Não existem sequer discussões ou debates que visem à mudança no processo de escolha dos gestores, precedido de um modelo tradicional imbricado no sistema de educação do Estado de São Paulo, cujo escopo é mais engessado. Não há ganhos significativos para alunos e comunidade pela adoção desse modelo.

Um cargo de diretor efetivo implica em certos sérios riscos a todos que dependem, tanto positiva quanto negativamente, da escola pública, espaço que forma o maior número de pessoas que vivem nas cidades e que estão em processo de formação. Isso demanda prudência, formação técnica e competências cognitivas e socioemocionais desse profissional na busca pela melhoria no ensino, sob a luz da gestão democrática.

O exercício do cargo de diretor, por outro lado, concedido através de uma prerrogativa legal, acaba se transformando em “presente de grego”, pois os gestores assumem o cargo com uma série de compromissos legais e institucionais que limitam o seu poder de ação. São prepostos do Estado, conforme é assinalado por Paro (2016), no excerto a seguir:

Na verdade, ter o diretor como responsável último por esse tipo de escola tem servido ao Estado como um mecanismo perverso que coloca o diretor como ‘culpado primeiro’ pela ineficiência e mau funcionamento da escola, bem como pela centralização das decisões que aí se dão. Isso leva o diretor a ser alvo dos ódios e acusações de pais, alunos, professores, funcionários e da opinião pública em geral, que se voltam contra a pessoa do diretor e não contra a natureza de seu cargo, que é o que o tem levado a agir necessariamente contra os interesses da população. (PARO, 2016, p. 32)

Contudo, recorrer à sorte para que a pessoa que ocupe essa função seja dotada dessas características não é o suficiente para que haja uma mudança abrupta em prol da melhoria da Educação. As ações e mudanças precisam ser sistêmicas, intensificadas e constantes, a fim de atingir o maior número de pessoas possível. Assim, um trabalho de formação e conscientização de todos é imperativo na busca por uma escola pública democrática e de boa qualidade, com condições de inserir todos no processo de aprendizagem.

A tese de defesa da moralidade e legalidade se encaixa no processo de escolha. Porém, os interesses da comunidade, em alguns casos, se encontram em segundo plano e a sociedade, nesses casos, fica refém de um gestor autoritário ou inepto, cujo papel é o de resguardar interesses particulares em detrimento de todos os outros que fazem uso da máquina pública. Um dos porquês dessa possibilidade são os modelos de concursos e provas, que não aferem com clareza a capacidade nem tampouco as intenções desses profissionais.

A partir de tudo o que foi estruturado juridicamente em termos do plano de carreira do magistério em relação à ocupação desses cargos, parte desse cenário foi remediado. Isto ocorreu através das inter-relações do cargo e das evoluções funcionais, via formação dos profissionais da Educação, conforme o exposto no Plano Municipal de Educação (#####, 2015).

Cabe ressaltar aqui que, no caso de o diretor adotar uma postura autoritária, ele precisa, mesmo que apenas pró-forma, da gestão democrática, cuja característica é a descentralização dos poderes como o uso e a aplicação dos recursos que chegam à escola, como o PDDE, os recursos obtidos pela Associação de Pais e Mestres (APM) e aqueles disponibilizados pelo FNDE. Seus numerários são calculados conforme a quantidade de alunos matriculados nas unidades escolares e que, mesmo poucos, suprem, ainda que minimamente, parte das demandas diárias de uma escola.

Considerado esse contexto, são perceptíveis as dificuldades para se gerenciar uma unidade escolar de pequeno, de médio ou de grande porte, especialmente pela rigidez das diretrizes estabelecidas pela lei infra apresentada:

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (BRASIL, 2014)

As normas são bem rígidas e apresentam em seu bojo uma série de ameaças ao gestor público em nome da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência, limitando suas ações. Mesmo os munidos de boas intenções enfrentam uma realidade bem ameaçadora, como se todos tivessem o objetivo de extrair recursos públicos da escola ou de levar qualquer tipo de vantagem.

São inúmeros os problemas decorrentes da estrutura jurídica em questão, sobretudo no atual modelo, onde sequer é possível que as APMs façam transações financeiras, com recursos disponibilizados pelo poder público, mesmo em assuntos estritamente relacionados à manutenção e demandas diversas de uma unidade escolar. Os trâmites gerenciais da conta por onde serão movimentados os recursos financeiros geram taxas obrigatórias de banco e de cartório, sem que os repasses públicos possam ser utilizados para esses fins, sob uma série de riscos, como podemos observar no Art. 61:

São obrigações do gestor:

- I - Acompanhar e fiscalizar a execução da parceria;
- II - Informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados. (BRASIL, 2014)

Em muitos casos, os gestores utilizam recursos financeiros pessoais, retirados de seus rendimentos, considerados baixos para as responsabilidades e riscos assumidos, como por exemplo arcar com a taxa para a renovação da APM junto ao cartório, onde tudo deve ser registrado conforme a lei, sob pena de implicações legais, como se fosse possível obter lucros ou desviar recursos do montante angariado por cada instituição escolar. Este excesso de trâmites e sobretaxação de impostos deve ser combatido, a fim de tornar mais fluídica e rápida as ações que repercutem no processo de ensino/aprendizagem.

3.2 A prática e a gestão democrática

Ao longo dos últimos anos, um dos objetivos do sistema municipal de ensino do município em questão foi inculcar entre os profissionais que atuam em nossas unidades, através de reuniões, discussões, estudos e trocas de experiências, modelos de gestão democrática do ensino e da educação. Os resultados foram considerados satisfatórios frente às dificuldades que se levantaram diante de cada ação, por abranger temas e questões que ocorrem no cotidiano e que exigiram um conjunto de posturas e decisões ou medidas a fim de garantir o funcionamento de toda a rede.

Foram várias as ocasiões em que os profissionais que atuam diretamente no funcionamento da Secretaria Municipal de Educação se reuniram com os diversos sujeitos que atuam nas unidades escolares integradas a ela.

Esses momentos foram importantes para fundamentar ações e práticas permeadas por princípios de gestão democrática, mesmo com todas as limitações e dificuldades existentes nesse processo.

A fim de exemplificar alguns destes momentos, serão expostas, a seguir, duas reuniões realizadas com os gestores de escola. A participação dos sujeitos envolvidos garantiu bons resultados em termos de formação, conscientização e bons exemplos para todos.

A primeira exemplificação envolve a tomada de decisão em relação ao atendimento à Educação Infantil I e a segunda diz respeito à prestação de contas aos gestores escolares e aos demais profissionais da Educação. São pessoas que se dedicam aos trabalhos de gestão, cuidados e acompanhamentos das iniciativas adotadas, no que se refere ao sistema municipal de Educação, com resultados satisfatórios para os que acompanharam o processo, sobretudo por estarem intrínsecos às práticas escolares cotidianas.

A opção por este recorte decorre do fato de essas questões serem dificuldades pontuais geradas por lacunas nas legislações, referentes a composições salariais de funcionários públicos da cidade. Contra pagamentos indevidos, o próprio sindicato dos funcionários públicos do município moveu uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) contra a prefeitura, que resultou na anulação de pagamentos de gratificações por nível universitário. Isto repercutiu também nos salários dos gestores, supervisores de ensino e professores especialistas, cuja remuneração era complementada por uma quantia de 20% de gratificação por exercício de função.

Quando o Poder Judiciário considerou ilegal esse pagamento, o poder público tentou mantê-lo para os que já o recebiam há mais de três anos, dentro da prerrogativa do direito adquirido. Novamente o sindicato dos funcionários municipais entrou com ação e derrubou os pagamentos de todos. Em termos de ambiente de trabalho, a situação ficou insustentável, com incontáveis conflitos gerados por esse imbróglio.

Um acordo com a Câmara Municipal de Vereadores foi costurado, a fim de se implantar o pagamento de uma Gratificação por Gestão Educacional (GGE) aos diretores de escola e supervisores de ensino, minimizando as perdas. É evidente que o processo provocou desgastes enormes, com perdas para todos.

Tal estratégia exigiu atenção e cuidados especiais no sentido de ampliarem-se as responsabilidades, a partir do compartilhamento das decisões, como ensina Lück (2015, p. 44): “A promoção de uma gestão democrática e participativa está associada ao compartilhamento de responsabilidades no processo de tomada de decisões entre os diversos níveis (...) do sistema de ensino e de escolas”.

A seguir, serão esboçados dois momentos que expressam, exemplificam e imprimem transparência aos atos públicos, envolvendo as temáticas da política educacional de expansão de vagas na Educação Infantil e da prestação de contas.

3.2.1 Políticas educacionais de expansão de vagas na Educação Infantil I

Este é um tema emblemático, especialmente por envolver o atendimento a crianças de quatro meses a três anos de idade, cujos pais desejam matriculá-los nas escolas do município, mas não conseguem, devido à falta de vagas. Esta situação difícil havia perdurado por anos, inclusive pela ausência de uma legislação específica para a tomada de medidas para resolver a problemática. Nesse sentido, foram realizadas uma série de ações pela Secretaria municipal, as quais repercutiram na ampliação das vagas, conforme o detalhado a seguir.

a) O imbróglio da falta de vagas na Educação Infantil I

No início de 2017, a cidade contava com uma lista de espera para vagas em escolas de Educação Infantil I de aproximadamente 700 crianças. A divulgação desses dados era mantida em sigilo, devido a uma série de implicações em termos de sociedade civil e interesses políticos. A questão da expansão de vagas se fazia urgente e medidas efetivas precisavam ser adotadas.

A Secretaria Municipal de Educação do município tinha a obrigação legal de ampliar o oferecimento de vagas nessa etapa do ensino, sob pena de responder judicialmente por essa questão, já que, conforme apresentado na Seção 1, a Educação deve ser garantida e é dever do Estado, conforme o excerto abaixo:

O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: *a)* pré-escola; *b)* ensino fundamental; *c)* ensino médio; II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade. (BRASIL, 1996, p. 09)

Uma das estratégias seguidas foi a adoção de uma lista única, a fim de evitar inchaços, delimitando o universo de listas e centralizando todas as informações em um único documento, o que diminuiu muito a quantidade de pessoas inscritas, já que no modelo anterior, cada escola possuía uma lista de inscrição e de possível espera. Isto favorecia situações em que, por exemplo, uma mesma família se inscrevia em mais de três escolas e, com isso, não gerava apenas uma ausência, mas três, quatro e outras mais, a depender do número de inscrições que a família realizava nas distintas unidades escolares.

Assim, a centralização das demandas através de inscrições preliminares na Secretaria municipal e do direcionamento para a unidade escolar mais próxima do endereço da família culminou em um dimensionamento mais fidedigno da situação, possibilitando seu melhor enfrentamento. Foi um processo complexo, uma vez que o modelo de inscrição e matrícula por escola estava enraizado na cultura educacional existente.

Outra iniciativa foi o monitoramento direto das matrículas de alunos dessa idade, combatendo, assim, a evasão e buscando meios para garantir a efetiva presença da criança no ambiente escolar, auxiliando as famílias no enfrentamento das possíveis causas para o abandono. Esta medida trouxe significativos resultados, sobretudo na ressignificação do que é a Educação Infantil no ideário das famílias que procuraram por este segmento escolar. Os familiares passaram a perceber essa etapa como algo crucial para a formação da criança, em uma perspectiva construtivista, em prol da emancipação dos educandos.

Tais medidas foram levadas a cabo com certa dose de conflitos, devido aos impactos decorrentes de sua implantação. Nem todos aceitaram passivamente o acréscimo de um ou dois alunos a mais em suas salas, ainda mais nessa faixa etária, quando bebês exigem cuidados demasiados a fim de evitar acidentes e outros contratempos, mesmo que o número mínimo de crianças por classe já estivesse estabelecido em lei.

Outro ponto que convergiu para a ampliação das vagas, conforme as possibilidades previstas na LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996), foi a permanência dos alunos nas escolas municipais, passando de turnos integrais para parciais. Isto ocorreu porque a quantidade de pessoas esperando por vagas era muito grande, mesmo com a centralização das pré-matrículas na secretaria municipal, conforme o Censo Escolar (MINISTÉRIO, Educação. Censo Escolar, 2017).

Essa realidade era inaceitável para uma sociedade democrática, já que muitas famílias imploravam para que fosse garantido um direito determinado em lei: vagas nas escolas municipais. Cientes das complicações dessa iniciativa, o Conselho tutelar e os órgãos interessados na questão buscaram os meios legais para solver isso. Assim, a observância da LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996) era imperativa:

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I – Avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental;

II – Carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional;

- III – atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral;
- IV – Controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas;
- V – Expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança. (BRASIL, 1996, p. 22)

As iniciativas também foram imprescindíveis devido aos apontamentos realizados pelo Ministério Público, com exigências impostas em várias ocasiões. Assim, foi necessário reunir os gestores da Educação Infantil I e dos Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEIs) para expor a situação e buscar possibilidades democráticas de resolvê-la.

Essas discussões demandaram diversas reuniões. Uma delas, realizada no final do segundo semestre de 2017, pode ser considerada o ponto de partida. Seu foco foi o planejamento das ações para 2018. Um total de 25 profissionais teve a oportunidade de opinar sobre esta e outras questões relacionadas aos rumos da educação municipal.

A equipe técnica e pedagógica da Secretaria apresentou os detalhes e justificativas aos gestores para a tomada dessas medidas de alto impacto, diante da necessidade de ampliar as vagas a serem oferecidas. A concordância foi geral, em decorrência de isso ser algo crucial para ampliar o atendimento, o que seria impossível com o modelo de período integral, frente ao contexto e à disponibilidade das escolas.

Assim, com o consentimento e apoio irrestrito dos gestores, que aderiram de forma unânime à iniciativa nessa direção, estabeleceu-se essa diretriz de ação. O oferecimento de vagas e a abertura de salas em período parcial é algo previsto de forma clara na LDBEN, que estabelece o mínimo de permanência da criança na escola, em torno de quatro horas para as matrículas parciais e sete horas para o tempo integral (LDBEN, 1996). Isto nem era cogitado anteriormente.

A adesão dos gestores decorreu do fato de conhecerem, em suas rotinas, as procuras infundáveis da comunidade por vagas em suas escolas, sem que, até aquele momento, fossem apresentadas soluções a curto/ médio prazo. Tal situação gerava desconforto na rede e prejuízos enormes para as famílias. O resultado foi o aumento quase imediato no número de matrículas.

A expansão de vagas foi evidente: de 1549 alunos no início de 2017, houve um salto para 1626 crianças matriculadas no final do mesmo ano. Essa tendência confirmou-se: de 1914 alunos, no Censo de 2018, os matriculados passaram a 1997, em 2019. Um aumento considerável resultou em uma abrupta redução da lista de espera e muitas famílias, inclusive, preferiram esse regime de turno e de matrícula, até então vedada no município.

No ano de 2020, a lista de espera ficou sem demanda reprimida, com cerca de 2104 alunos matriculados, uma grande evolução. Estes dados corroboram a legitimidade de uma série de ações pautadas em princípios democráticos, que resultaram na solução do problema da falta de vagas nessa etapa de ensino na cidade analisada.

Não houve questionamentos legais, uma vez que tudo foi tratado com os gestores, com os membros do Conselho Municipal de Educação e do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, FUNDEB¹⁴ e, em um segundo momento, com as famílias assistidas.

Um salto quantitativo no número de vagas foi percebido no município nos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020. Essas ações foram desenvolvidas em sintonia e conjugadas com uma série de esforços no sentido de atender às demandas da cidade, em consequência dessa diretriz. Foi preciso adaptar espaços, construir novas salas de aulas, matricular a quantidade de alunos dentro dos limites recomendados pela LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996) etc., o que resultou no atendimento da quase totalidade da demanda.

Essa democratização é indispensável quando consideramos os repasses do FUNDEB, que se apoia no Censo Escolar, encerrado no dia 31 de maio do corrente ano para financiamento da Educação no ano subsequente. Por essa diretriz norteiam-se as ações das secretarias de Educação de todo o país, uma vez que ela garante o financiamento da Educação.

O Quadro 9 revela a evolução das matrículas:

Quadro 9: Expansão de vagas na Educação Infantil I (creches)						
Ano Letivo	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Quantidade de alunos matriculados	1548	1549	1626	1914	1997	2104
Número de alunos na lista de espera	652	650	330	120	80	-
Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados presentes no INEP e Secretaria Digital Escolar ¹⁵						

De acordo com os dados deflagrados acima, percebe-se que houve aumento de 555 matrículas de alunos, representando um aumento de 35 % nas vagas ofertadas. Muito ainda

¹⁴O principal mecanismo de financiamento da Educação Básica, na maioria das unidades federativas do Brasil. Responsável pela Folha de Pagamento.

¹⁵Dados compilados de <https://sed.educacao.sp.gov.br/> e <http://censobasico.inep.gov.br/censobasico/#/>. Acesso: 22/04/2020.

precisa ser feito, sobretudo frente às metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2015), que prevê o atendimento de 50% do número de crianças nessa faixa etária.

O Quadro 10 apresenta a quantidade de crianças com a idade de 0 a 3 anos, o número de matrículas, a ampliação de vagas para esse ciclo e o que isso representou em percentuais de pessoas atendidas pela Secretaria Municipal de Educação.

Ano	População de 0 a 3 anos	Matrículas	Ampliação de vagas	Porc. de expansão	Pop. Atendida (%)
2015	3.396	1548	424	37,7 %	45,6 %
2016	3.335	1549	01	0,1 %	46,4 %
2017	3.273	1626	77	5,0 %	49,7 %
2018	3.210	1812	186	11,4 %	56,4 %
2019	3.149	2000	188	10,4 %	63,5 %

Fonte: Dados Secretaria Municipal de Educação a partir do Censo Escolar, 2020 disponível na Secretaria Municipal de Educação¹⁶

Com base nestes dados, o crescimento do número de alunos matriculados na Educação Infantil pode ser considerado vertiginoso, pois o atendimento supera as metas estabelecidas pelos planos de Educação em vigor, tanto o PNE quanto o PME. A democratização do acesso à escola pública, em especial nesse segmento ou nível de ensino, é indissociável da expansão de vagas disponibilizadas para a população.

No PME (#####¹⁷, 2015), a meta para os matriculados nesse segmento etário é o atingir ao menos 60% da população que deveria ser atendida. Conforme o Quadro 10, para o ano de 2019, já é possível constatar que esta meta, que é decenal, já foi atingida. A fim de permanecer com essa condição, é preciso cumprir devidamente os protocolos já consolidados na rede municipal no que diz respeito ao processo de inscrições e matrículas.

Cabe ainda destacar que, na faixa de 0 a 3 anos, os trabalhos do cotidiano são mais complexos, especialmente por envolver questões de integridade física e segurança de pessoas que estão ainda no início de sua formação. São crianças que necessitam de acompanhamento cuidadoso por uma série de motivos e implicações inerentes à idade.

Assim, a expansão atingida foi uma grande conquista do sistema de gestão democrática, por ser um trabalho efetivamente coletivo e pontual, realizado de forma colaborativa. Os ganhos foram significativos, especialmente por não ter havido, em

¹⁶ Disponível em: <http://censobasico.inep.gov.br/censobasico/#####/>. Acesso: 22/04/2020.

¹⁷ Como forma de resguardar os dados que venham a deflagrar a localidade que é foco dessa pesquisa, optou-se em utilizar esse recurso.

detrimento dessa expansão, a depreciação da boa qualidade no oferecimento da Educação neste município.

Este foi um dos momentos aqui apresentados para exemplificar situações positivas no sentido da aplicabilidade da gestão democrática de modo efetivo, que possibilitou o acesso de um maior número de pessoas à escola, um ato em prol da democratização.

A seguir, o enfoque recairá sobre a importância do número de alunos matriculados nas escolas e sua implicação no repasse de verbas do FUNDEB.

b) Os alunos matriculados e os repasses do FUNDEB

Um tema delicado para a condução de um sistema de ensino com hígidez financeira, com capacidade para realizar bons investimentos voltados para melhoria em toda a sua estrutura, são os repasses do FUNDEB. O número de alunos matriculados em uma rede determina o montante dos repasses a serem percebidos no ano subsequente. Cabe aqui ressaltar que o total de recursos repassados é indispensável para o bom funcionamento dos trabalhos escolares e de todo o sistema de Educação.

Portanto, a hígidez financeira dos sistemas de ensino está diretamente relacionada ao número de alunos matriculados e o fato é que a inobservância deste detalhe compromete a boa qualidade da educação oferecida aos alunos.

Por conta disso, uma série de ações foram intensificadas em toda a rede, como o acompanhamento dos alunos matriculados, o resgate dos que se evadiram, a busca por ampliação de vagas, a melhoria das escolas e os ganhos em termos de espaço e de qualidade. Os avanços foram significativos, o que implicou em uma maior atratividade das escolas municipais, que passaram a acolher alunos de todos os segmentos sociais.

Vale observar que as melhorias no âmbito escolar ocorreram em termos de infraestrutura física, aquisição de materiais pedagógicos, itens de consumo e formação de professores. A conjugação dessas ações resultou no aumento do número de alunos matriculados e, assim, houve um aumento do montante dos recursos financeiros voltados para o financiamento da educação municipal.

O Quadro 11 apresenta os dados de alunos matriculados nesse sistema educacional.

Quadro 11: Alunos matriculados no Sistema Municipal de Ensino					
Educação Básica	Série/ano	2016	2017	2018	2019
Educação Infantil I	Berçário I	494	490	669	694
	Berçário II	469	598	577	638
	Maternal	586	538	668	665
Educação Infantil II	1ª Etapa	686	666	602	727
	2ª Etapa	710	685	671	597
Ensino Fundamental I	1º ano	648	686	666	665
	2º ano	701	656	691	648
	3º ano	749	788	719	748
	4º ano	771	676	731	682
	5º ano	740	781	675	747
	EJA	61	53	38	31
Total de alunos matriculados na data-base do censo escolar - 31/05 de cada ano aferido.		6615	6617	6707	6842
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Censo Escolar disponível na Secretaria Municipal de Educação ¹⁸					

Com o significativo aumento do número de vagas e de alunos atendidos por esse sistema educacional, houve alargamento gradativo dos repasses do FUNDEB, pois a somatória dos repasses envolve o número de matrículas, a partir das correções monetárias aplicadas pelas equipes técnicas do MEC.

O Quadro 12 apresenta o valor dos repasses per capita, realizados pelo FUNDEB, cujos montantes deveriam ser de conhecimento de todos os gestores e envolvidos na administração pública, sobretudo na educação escolar:

Quadro 12: Repasses do FUNDEB – 2019 (per capita)			
Educação Integral		Regime Parcial	
Educação Infantil I	R\$ 5.081,85	Educação Infantil I	R\$ 4.495,48
Educação Infantil II	R\$ 5.081,85	Educação Infantil II	R\$ 4.495,48
Ensino Fundamental I	R\$ 5.081,85	Ensino Fundamental I	R\$ 4.104,57
Ensino Fundamental II	R\$ 5.081,85	Ensino Fundamental II	R\$ 4.300,02
Ensino Médio	R\$ 5.081,85	Ensino Médio	R\$ 4.886,39
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de BRASIL (2018)			

Percebendo esses valores e, em consonância com o número de matrículas consolidadas, a cidade financiou seu sistema de ensino com esses recursos.

A análise dessas informações é importante para as reflexões sobre do tema da gestão democrática e influencia profundamente os trabalhos educativos a serem desenvolvidos. Expandir o atendimento com qualidade e comprometimento exige recursos financeiros, que precisam ser garantidos pelas vias legais. Os resultados estão presentes no Quadro 13.

¹⁸ Disponível em: <http://censobasico.inep.gov.br/censobasico/#####/>. Acesso: 22/04/2020.

Quadro 13: Repasses do FUNDEB - Estimativas e valores efetivamente repassados		
Ano aferido	Estimativa	Valor repassado
2017	R\$ 27.631.468,23	R\$ 25.619.654,25
2018	R\$ 29.046.141,60	R\$ 30.465.473,59
2019	R\$ 30.052.297,36	R\$ 33.195.250,38
2020	R\$ 32.000.000,00	R\$ 33.591.671,81
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos na Secretaria Municipal de Educação - Controladoria Geral do Município/Departamento Financeiro		

Esses recursos são vitais e indispensáveis para a maior parte dos municípios do Brasil, que necessitam de recursos federais para a manutenção e desenvolvimento da educação oferecida aos alunos. O fato é que sem os recursos do FUNDEB, os sistemas de ensino poderiam entrar em colapso.

O tema a seguir, a prestação de contas, foi tratado com base nos modelos de gestão democrática. Assim, ações relacionadas às decisões de como e quando os recursos são aplicados são imperativas. Prestar contas dessas ações é parte inerente e indissociável da democracia e imprime transparência às atuações dos gestores.

3.2.2 Prestação de contas

Partimos do que foi exposto por Lück (2015) sobre o compartilhamento de responsabilidades e ações dos envolvidos na construção de um modelo democrático de gestão, pautando-se no fortalecimento da gestão democrática para se discutir a questão da prestação de contas:

A esse respeito, cabe refletir sobre o reflexo de semelhantes atitudes sobre a efetividade e responsabilidade social dessas unidades de trabalho. A gestão educacional cultiva relações democráticas, fortalecendo princípios comuns de orientação, norteadores da construção da autonomia competente, que se garantem a partir do estabelecimento e cumprimento de normas, princípios e diretrizes comuns. (LÜCK, 2015, p. 45)

O entendimento de gestão democrática pressupõe possibilidades de participação, de criação de espaços de discussões e troca de ideias relacionadas ao funcionamento das instituições, como forma de fortalecimento da escola pública, perpassando pela construção de modelos de autonomia. Porém, isto deve ser feito sem esquecer as responsabilidades inerentes à escola, aos gestores, aos docentes e alunos, enfim, a toda a comunidade escolar.

Nesse sentido, um intenso movimento de prestação de contas foi desencadeado, a fim de imprimir transparência às ações que visavam uma escola pública efetivamente de boa qualidade.

A prestação de contas está prevista legalmente e deve ser realizada pelos gestores públicos, independentemente da área ou esfera em que atuam, e deve ser disponibilizada de maneira mensal, bimestral, trimestral, quadrimestral e anual.

No caso da gestão pública municipal, um plano de trabalho plurianual é apresentado na Câmara Municipal para os vereadores e toda a sociedade interessada nas informações, em conformidade com o Art. 165, que orienta que as “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais” (BRASIL, 1988, p. 103).

São momentos de oitiva e explanações de profissionais que representam o Poder Executivo, realizadas publicamente para indicar à sociedade os rumos da gestão. As diretrizes devem dar o tom das ações, com um perfil claro, pois é preconizado que “§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. (BRASIL, 1988).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) corrobora a necessidade de se adotar uma gestão pública transparente e, no Art. 1º, “§ 1º, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (BRASIL, 2000, p. 8).

A partir dessa lei, os riscos e desvios foram reduzidos, pelo menos em parte. A transparência é uma exigência clara nesse texto, com as normas detalhadas no Art. 48 (BRASIL, 2000, p.38), onde se lê, “São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público”. Na sequência do parágrafo 1º, com determinações para ampla publicidade, delibera-se claramente a imprescindibilidade de se fortalecer a transparência, dada a necessidade de se ampliar o acesso a estas informações:

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – Adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União (...). (BRASIL, 2000, p. 38)

Assim, é possível inferir que a publicidade e a transparência são ferramentas legais e institucionais que balizam as ações dos gestores públicos; é fulcral que estas ferramentas estejam associadas aos atos públicos, subsidiando as ações, inibindo, assim, práticas que permitem a corrupção. São iniciativas destinadas a garantir o bom andamento da gestão pública, com ênfase na liquidação das dívidas.

Na mesma vertente, vale pontuar uma importante reunião ocorrida no dia 18/07/2017, nas dependências da Secretaria Municipal de Educação do município que é objeto desta pesquisa, para dar ciência aos presentes das ações empreendidas pela gestão em voga. Houve a participação de 30 gestores, além da equipe técnica da respectiva secretaria. Como existem diferentes formas de compreensão do trabalho realizado, é importante o destaque dado por Lück (2015) à gestão educacional e suas implicações:

O conceito de gestão educacional, portanto, pressupõe um entendimento diferente da realidade, dos elementos envolvidos em uma ação e das próprias pessoas em seu contexto; abrange uma série de concepções, tendo como foco a interatividade social, não consideradas pelo conceito de administração, e portanto, superando-a. Pode-se citar, dentre outros aspectos, a democratização da definição de políticas educacionais e do processo de determinação dos destinos da escola e da evolução do seu projeto pedagógico; (...). (LÜCK, 2015, p. 55)

Essas reuniões são importantes para que os profissionais envolvidos tenham a oportunidade de conhecer o que foi feito até aquele momento. Os encontros são realizados de maneira dialógica e, assim, permitem aos sujeitos expressarem suas próprias opiniões a respeito de variados assuntos atinentes às escolas.

A reunião teve início com palavras de agradecimento pela presença e participação de todos, destacando a importância de momentos como esses para o coletivo. Em seguida, houve explanação detalhada sobre os recursos públicos investidos na Educação neste município e as devidas justificativas para as ações que seriam ali sugeridas. Por fim, houve um momento em que todas as propostas, indagações e preocupações de todos foram ouvidas, algo inédito, até então, no município.

Dentre as explicações da equipe técnica, foram evocados os direcionamentos jurídicos e legais frente às imposições apresentadas para a Secretaria Municipal do TCE e as possíveis admoestações, punições e riscos do seu não cumprimento. Feitas as justificativas,

naquela reunião para os gestores escolares, toda a equipe teve acesso às informações sistematizadas e compiladas com o intuito de imprimir transparência à gestão e ao direcionamento dos recursos.

A sequência dos trabalhos desse dia foi a seguinte:

- Apresentação da pauta de trabalho, importante para que todos soubessem dos assuntos a serem tratados.
- Defesa da justificativa das ações, sempre presente nas ações administrativas dessa gestão.
- Leitura de excertos da legislação que determinam o montante destinado à Educação, para familiarização dos presentes com as informações.
- Apresentação de planilha de gastos por escola e de gastos totais, com a socialização de valores.
- Investimentos gerais em formações de professores, gestores e equipes técnicas.
- Aquisição de materiais didáticos e pedagógicos, com o aparelhamento de salas de leitura, compra de cadernos e livros, entre outros.
- Aplicação de recursos em informatização, com a modernização das salas de informática, a fim de possibilitar às escolas acesso definitivo ao século XXI.
- Demonstração de mudanças nos espaços escolares, com a apresentação das principais obras de ampliação e modernização das unidades escolares.
- Melhorias iniciadas e almejadas para o futuro, conclusão e abertura de espaços para questionamentos, críticas ou sugestões.
- Outros assuntos: disposição concedida aos presentes, com abertura de espaços para amplas discussões, como de fato aconteceu na ocasião.

O que mais causou impacto na reunião foi a exposição dos recursos aplicados na cidade ao longo de três anos e meio na área da Educação, através da gestão dos recursos próprios do município¹⁹, o repasse das verbas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)²⁰, do FUNDEB e da Quota Estadual Salário Educação (QESE)²¹, cujo montante é apresentado no Quadro 14.

¹⁹ Oriundos de divisas do Município, geradas pelos impostos municipais.

²⁰ Recursos do Governo Federal, direcionados às unidades escolares de forma direta, sem qualquer mediação. Estão divididos nas categorias Capital, para aplicação em materiais permanentes e Custeio, para despesas de custeio em geral. Novamente, é importante destacar a importância dessa modalidade de repasses, por conta da descentralização e fortalecimento das peculiaridades das unidades escolares.

²¹ Montante obtido por repasses do governo do Estado, a partir da distribuição de verbas federais. Destinado a investimentos direcionados à manutenção e desenvolvimento do Ensino, exceto Folha de Pagamento.

Quadro 14: Os valores aplicados nas unidades escolares		
Ano aferido	Total de Unidades Escolares	Valor total investido e/ou repassado*
2017	30	R\$ 3.489.745,91
2018	29	R\$ 5.042.791,38
2019	29	R\$ 7.325.761,41
2020	30	R\$ 2.283.219,60
Total até 26/06/2020	30	R\$ 18.141.518,30
* Nesses cálculos, não estão considerados os gastos com pessoal (Folha de Pagamento); despesas de custeio, como pagamentos de contas de energia, telefone, de água e esgoto; nem os recursos do PDDE, repassados diretamente para as escolas.		
Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados obtidos na Secretaria Municipal de Educação - Controladoria Geral do Município/Departamento Financeiro		

Em seguida, foram apresentados os dados referentes à destinação dessas aplicações e os seus respectivos motivos, a fim de esclarecer e, assim, solver algumas das possíveis dúvidas dos gestores até então. Mesmo que passíveis de observância desse direcionamento de verbas, uma vez que foram destinadas para reformas de espaços da educação pública, essa ação aconteceu pela preponderância e atenção dadas à transparência e à publicidade.

É oportuno salientar aqui que os repasses presentes no Quadro 14 dizem respeito aos investimentos realizados pela Secretaria Municipal de Educação no que tange às melhorias vivenciadas nesse sistema de ensino, sem considerar os repasses obrigatórios para o pagamento de salários e despesas mínimas previstas em lei.

Esse trabalho exigiu dedicação e coragem, por ser desgastante e exigir esforços para a compilação e sistematização das informações. As prestações de contas já organizadas e realizadas pela gestão municipal foram organizadas pelos profissionais da Secretaria Municipal de Educação e replicadas para diversos segmentos e conselhos, com o objetivo de tornar públicos esses dados e informações.

Os gestores escolares foram orientados a divulgarem as informações socializadas nesses momentos de trocas e de crescimento profissional, o que exigiu grande esforço e determinação de todos. No fim, os efeitos foram positivos para a construção de uma educação pública de boa qualidade, possibilitando a melhoria nas escolas e do ensino que é oferecido por elas aos quase sete mil alunos matriculados na rede.

Essa situação só foi possível com adesão a um projeto de democratização das decisões, da condução de um processo de mudanças pautados nos princípios de participação, cerne da democracia, de forma a legitimar as ações dos gestores públicos em geral. A publicidade em si representa a decisão das equipes de trabalho de encararem as exigências e

demandas dos processos democráticos e desempenharem suas funções, com a certeza de que estão agindo dentro da legalidade.

Um trabalho realmente complexo, por tudo o que representa, implicando, inevitavelmente, riscos por erros de cálculos ou na condução de políticas equivocadas, com inescapáveis consequências às decisões acertadas em prol de uma educação pública, acessível e de boa qualidade.

3.2.3 O destaque dos conselhos: o Conselho Municipal de Educação, o Conselho do FUNDEB e os conselhos escolares nas tomadas de decisão nesse sistema de ensino

O Conselho Municipal de Educação (CME) do município em questão possui legislação própria, um regimento que assegura e fortalece as suas ações, apresenta funções de ordem deliberativa, consultiva, propositiva, mobilizadora, normativa e fiscalizadora. No município em questão, o CME tem como sinônimo o protagonismo, atuando de maneira autônoma e de forma direta em inúmeras questões que envolvem direta e indiretamente a educação desse município, sendo também o coordenador do polo da macrorregião que integra a União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME-SP).

Em diversos momentos o CME é acionado para discutir, em conjunto com o corpo técnico e administrativo da Secretaria municipal, questões que vão desde as possibilidades de organização de turmas por escolas até as mais sensíveis, como a prestação de contas, o plano de carreiras dos profissionais da Educação, a possibilidade de regimes de ensino parcial ou integral e o plano municipal de educação. Igualmente foi possível perceber, em inúmeros momentos, que essa importância também é dada ao conselho do FUNDEB, responsável por acompanhar os gastos realizados com os recursos desse fundo que é endereçado para o município.

Esses procedimentos encontram embasamento na legislação em vigor, cujos dispositivos preveem diversas formas de participação nas tomadas de decisões, como podemos observar no excerto a seguir:

Além de garantir do art.1º, que o poder emana do povo, a Constituição durante o seu texto, fez a previsão de várias formas, pelas quais os cidadãos podem exercer essa prerrogativa, dentre as quais se destaca: o Orçamento Participativo, as Audiências Públicas, a Iniciativa Popular, os Plebiscitos e Referendos e os Conselhos de Políticas Públicas. (BRASIL, 1988, apud BARBOSA e CUNHA, 2014, p. 8).

O poder emana do povo, mas uma série de mecanismos precisa funcionar para que os direitos pertençam às pessoas que farão uso dos equipamentos públicos. Os conselhos são um instrumento muito importante nesse sentido, uma vez que a representatividade existente na composição dos mesmos aproxima Estado e sociedade civil, o que pode, inclusive, evitar uma série de vícios ou problemas decorrentes de práticas que não considerem o interesse público como primordial para todos.

O primeiro passo depois de se discutirem as possibilidades de implantação do corpo de profissionais que operam na Secretaria da Educação, é transmitir os resultados da discussão para ambos os conselhos, para que sejam integrados às pautas desses egrégios conselhos a apreciação da temática. A partir daí, apresenta-se os dados para os gestores escolares. O papel dos conselhos é a novidade do novo milênio, no patamar de importância em que se encontra atualmente. São colegiados paritários, compostos por membros muitas vezes antagônicos, mas que, em sua essência, pode contribuir para a consolidação da democracia e da gestão democrática.

A autora Maria da Glória Gohn afirma que os conselhos são inovadores por proporcionarem cenários de discussões e acertos em prol de uma causa pública, cujas decisões devem passar por um grupo de pessoas, de representantes da sociedade como um todo.

São agentes de inovação e espaço de negociação dos conflitos. Entretanto, há uma longa história e um acirrado debate na trajetória dos conselhos envolvendo questões relacionadas com participação, formas de governo e representatividade, natureza da esfera pública, divisão de poder local, regional, nacional e global, além de temas mais abrangentes que configuram o cenário em que os conselhos se desenvolvem, como o próprio sistema da democracia e os condicionantes políticos econômicos que influenciam as gestões públicas. (GOHN, 2011 apud BARBOSA e CUNHA, 2014, p. 16).

Dada a importância dos conselhos, não se pode deixar de observar que a paridade na formatação do CME, do CAE e do Conselho do FUNDEB é de suma relevância, pois esses colegiados discutem, deliberam e fazem umas séries de apontamentos sobre a Educação. O funcionamento satisfatório dos colegiados depende muito dessa paridade.

Cabe aqui destacar que para ambos os conselhos, há um limite de pessoas que fazem e que não fazem parte da pasta de governo, ou seja, que operam diretamente com a Secretaria Municipal de Educação, bem como de outros setores que fazem parte dos serviços municipais. Existe uma paridade entre ambos os segmentos e respeita-se cada um dos

posicionamentos dos sujeitos envolvidos, que se reúnem uma vez por mês de maneira ordinária e até duas vezes de forma extraordinária.

Em consonância com esse processo de paridade e de constância no cumprimento das reuniões, que são previstas em lei, os conselhos de escola realizam suas funções de forma esporádica e buscam caminhos, em conjunto com a equipe gestora das escolas, que possam auxiliar a resolução dos diversos dilemas que surgem ao longo do ano escolar.

Nesse sentido, tudo o que foi exposto aqui, como exemplos da prática da gestão democrática no âmbito municipal, só é possível de ser realizado graças ao empenho e esforço desses sujeitos que se implicam no processo de discutir, analisar e refletir acerca das temáticas educacionais, agindo em consonância com a lei. Por isso, convém ressaltar a importância dos conselheiros na prestação de um serviço público de grande relevância social.

De suma importância é o protagonismo dos conselhos mencionados, assim como as articulações com o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o Conselho dos Deficientes, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, uma vez que estes atuam como balizadores da democracia e do Estado de direito. Na realidade, o fortalecimento dos conselhos é pressuposto essencial para que ocorra um amadurecimento dos princípios de gestão democrática na Educação, pois “o princípio democrático expressa a soberania popular” (BARBOSA, *idem* p. 26).

Os trabalhos a serem desenvolvidos por gestores ganham legitimidade, de uma maneira geral, quando estes trabalham em sintonia com os conselhos e, mais do isso, permitem que as deliberações de fato aconteçam entre seus membros. A educação pública pode evoluir muito nesse sentido, daí a necessidade de se buscar a construção de espaços de discussão coletivos. E que essas discussões resultem em melhorias para todos.

3.2.4 Planos de Educação: papel preponderante na busca por uma educação pública de qualidade

O Estado de direito, democrático, com as liberdades individuais e coletivas garantidas a toda a população, está estreitamente ligado a uma série de princípios, legislações, portarias e convenções em geral elaborados pelos homens, a fim de viverem em harmonia, em condições ideais de cidadania.

Entre esses diversos mecanismos, observamos a Constituição Federal de 1988 e a LDB, de 1996, além da LRF, de 2000, já devidamente analisadas ao longo desta pesquisa. Importante separarmos um breve espaço para algumas referências aos Planos de Educação, a saber, o Plano Nacional de Educação (PNE, 2014) e o Plano Municipal de Educação (PME, 2015), cuja essência são as bases e metas para a construção de uma educação pública de qualidade.

O PNE foi regulamentado pela Lei nº 13.005/2014 e definiu diretrizes que devem conduzir os rumos da Educação brasileira, com cerca de 20 metas a serem cumpridas ao longo de uma década (2014/2024). Entre as metas do PNE, é oportuna a lembrança da:

META 1 Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a 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 deste PNE. (BRASIL, 2014)

No que se refere aos alunos atendidos pelo sistema de ensino municipal – para a maioria dos municípios do país – a Meta 1 é simbólica e incorpora as inúmeras dificuldades enfrentadas pelo país para a consolidação dos direitos tão defendidos ao longo do tempo. Este é um dos objetivos a serem atingidos por gestores imbuídos de princípios democráticos, com capacidade de incluir a todos.

A importância do PNE reside no fato de estabelecer uma série de diretrizes para a educação a ser desenvolvida no Brasil, com vistas a oferecer a todos um ensino de qualidade, com padrões mínimos aceitáveis para todo o país. Como estratégia de ação, observamos cuidados especiais, a fim de pugnarmos por uma educação pública significativa: “definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil, segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais” (BRASIL, idem 2014).

A adoção de medidas descentralizadoras, pautadas em padrões mínimos de qualidade, é efetivamente uma conquista para o sistema de ensino em nosso país. A observação das metas de 01 a 11 denotam essa preocupação:

O Direito à Educação com qualidade, garantia do acesso e permanência, universalização da Alfabetização, ampliação da escolarização e oportunidades educacionais, inclusive aos que não tiveram acesso em idade própria, redução das desigualdades educacionais e valorização da diversidade. Trata de todas as etapas de ensino inerentes à Educação Básica. (SILVA & OLIVEIRA, 2016, p. 14)

No mesmo rumo, o PME segue tendências similares. Na cidade que serviu como fonte de estudo, o PME foi aprovado em 23 de junho de 2015 e instituído, a partir de então, como forma de lei. Delimita os objetivos gerais:

O município de (*****) passa por importante processo educacional ao elaborar o seu Plano Municipal de Educação - PME, na perspectiva de construir caminhos para políticas efetivas, que vão além de programas e projetos, pois conduzirá a educação através de metas, estratégias e ações nos próximos dez anos. (...). Para ser possível traçar estratégias e conhecer a realidade que cerca a educação no território municipal, ter um ponto de referência para que seja possível formular, propor e defender as questões que inquietam os atores envolvidos. (PME, p. 66, 2015 *****)

Assim sendo, delinea-se a construção de caminhos efetivos para se alcançar uma educação pública de qualidade, capaz de transformar a realidade em que estamos inseridos. O PME surge com força de lei, imprimindo maior legitimidade às ações desencadeadas pela administração municipal, em prol da melhoria do ensino em geral. Representa grandes avanços nessa direção, uma vez que complementa as ações e legislações anteriores, em termos de país.

Muitos atores envolvidos no processo educativo se inquietam com a qualidade da escola pública, com o ensino oferecido à população. Por atuarem junto aos alunos e à comunidade em geral, conhecem de perto a realidade e, em sua maioria, se preocupam com a qualidade do ensino. Como subsídio para essas e outras ações, temos a gestão democrática, por proporcionar a participação de diferentes atores na tomada de decisões. Os gestores são protagonistas em todo esse processo, capazes de ampliar ainda mais a formação de mentalidades participativas entre esses profissionais.

O PME em questão segue os parâmetros legais ao determinar, com envergadura, que “A gestão democrática se traduz em uma educação de qualidade social” (PME, idem, p.

116). É uma questão nevrálgica no que se refere a melhorias, especialmente quando se considera a democratização como “condição essencial da promoção de uma educação de qualidade” (PME, idem, ibidem).

Na verdade, os marcos legais são regulatórios de todo o sistema de ensino, mas este PME vai mais além, pois considera a organização da sociedade dentro dos seguintes parâmetros:

No nível de discussão da meta nacional, a gestão democrática assume uma dimensão mais ampla do que simples processos de gestão escolar e dos sistemas educacionais, pois envolve criar marcos legais, por meio da regulamentação desse princípio constitucional em leis específicas, pelos entes federativos. (PME, idem, p. 116)

São avanços consideráveis quando os analisados sob uma ótica de organização institucional e de trabalho. Inseridos nas estratégias de descentralização da administração e gestão da Educação, os entes federativos assumem importância cada vez maior, o que abre uma série de possibilidades nesse sentido. Por isso, o trabalho do gestor escolar assume proporções enormes, uma vez que as possibilidades de mudanças democráticas dependem muito de sua atuação. O PME estabelece que “Os municípios são a base para a construção da democracia e do desenvolvimento da cidadania (...)” (PME, idem p. 127).

A gestão democrática da Educação depende dessa base democrática, do desenvolvimento da cidadania, de uma sociedade efetivamente capaz de integrar a todos, sem exceções. Trata-se do reforço da autonomia local, indispensável por possibilitar o atendimento das peculiaridades de cada cidade, de cada espaço.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste trabalho contou com uma série de particularidades que foram, a princípio, percebidas como obstáculos a serem transpostos, mas que também funcionaram como subsídios para os estudos e sistematização dos resultados, em condições de oferecer dados para reflexões teóricas acerca da gestão democrática da Educação.

Os estudos referentes aos desafios de se implantar uma gestão democrática na Educação decorreram das dificuldades de se adotarem, de maneira efetiva, modelos de gestão democrática na condução da educação pública em uma cidade no interior de São Paulo de pequeno-médio porte, com população abaixo dos 100 mil habitantes.

Uma das muitas constatações foi a de que favorecer a participação e consolidar práticas democráticas de gestão depende de muito trabalho, boa vontade e de esforços por parte de todos os envolvidos. Em muitos casos, essas práticas acabam sendo dificultadas, seja por questões subjetivas, individuais, em detrimento dos direitos coletivos, seja pela falta de conhecimento ou pela ausência de diálogo entre os sujeitos.

Muitas são as influências que se imiscuem nos bastidores da gestão, que vão desde questões econômicas, passando por ingerências políticas diversas, até pressões exercidas por membros do Poder Legislativo ou do Executivo. Isto pode acontecer por problemas de imperícia ou inércia, decorrentes de formações deficitárias, acompanhamento do Poder Judiciário, que exerce suas prerrogativas junto aos órgãos de controle, Tribunal de Contas (TC), com vários questionamentos, ou pela falta de boa vontade de agentes públicos e políticos em geral.

O que se pode depreender desta constatação é que a gestão da Educação perpassa diversos setores e interesses, o que pode dificultar as ações que visem a democratização da escola pública. Essa realidade não é exclusiva de apenas uma localidade do Brasil, conforme temos visto cotidianamente nos noticiários, confirmados pelos dados que aparecem ao longo deste trabalho.

Ao partirmos dos marcos legais que embasam as instituições do país, conseguimos compreender o quanto essas questões e preocupações são importantes em termos de administração e gestão pública. São princípios legais construídos ao longo de toda a nossa história, travada em prol da construção de um Estado de direito, genuinamente democrático, com condições de oferecer direitos de igualdade de oportunidades à população. No quadro desta pesquisa, os estudos sobre a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e da LDBEN

(BRASIL, 1996) elucidaram os caminhos percorridos, possibilitando o esclarecimento de inúmeras questões.

Ao analisarmos a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), não encontramos menção à palavra **democracia**, conforme demonstrado no Quadro 3. Já o termo **democrático** surge em 16 instâncias, o que pode oferecer uma visão turva desse princípio, sobretudo quando pensamos que os termos **democracia** e **democráticos** são pilares de um Estado democrático de direito.

Todavia, os termos **direitos** (citado 532 vezes) e **participação** (abordado em 152 ocasiões) oferecem um tom mais claro para essa questão, especialmente quando temos em mente os desafios para a implantação de modelos de gestão democrática em uma cidade do interior de São Paulo. Estudos sobre o texto constitucional são importantes para a sedimentação teórica e para a prática, para trabalhos participativos e posturas colaborativas destinadas a favorecer a construção de uma educação pública de qualidade, inclusiva e transformadora.

É importante lembrar que esses termos foram extraídos do texto constitucional e não das emendas constitucionais, por estas serem numerosas e por abordarem outros aspectos da sociedade que não seja o campo delimitado neste trabalho: a Educação.

Tal análise foi oportuna, pois seus resultados possibilitaram, para além dos saberes que envolvem as questões da gestão democrática e das normativas para a educação básica em nosso país, a produção de saberes de forma mais aprofundada sobre o texto constitucional. Ofereceu-se uma visão da trajetória histórica do Brasil e da condução das políticas públicas, bem como das mudanças em sistemas e formas de governo e das defesas dos direitos dos cidadãos.

Além da Constituição Federal (BRASIL, 1988), abordamos a LDBEN (BRASIL, 1996) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2002), em contraste com o que acontece em um sistema de ensino municipal. Diversas situações foram aventadas e nos levaram a entender o quão complexa é uma estrutura jurídica, política, econômica e administrativa de uma cidade.

Outro ponto que mereceu destaque ao longo desta pesquisa foram os limites de gastos mínimos constitucionais garantidos, que representam um verdadeiro desafio, determinando os investimentos mínimos de 25% para a Educação e 15% para a Saúde. Isto é insuficiente para valorizar os profissionais que atuam nessas áreas, o que contribui para a decadência do

atendimento público em geral, com significativas perdas para todos, especialmente no caso da Saúde.

Em decorrência disso, o financiamento fica comprometido, com prejuízos para a comunidade escolar, para o ensino e para a excelência da educação pública, algo que certamente dificulta a consolidação da democratização da Educação.

Outro fator que mereceu destaque foi a atuação dos gestores, que precisaram compilar dados e informações essenciais, além de sistematizar o conhecimento acumulado, a fim de favorecer a assimilação por todos os interessados, de modo que os assuntos abordados em reuniões estivessem ao alcance de todos, para poderem ser contestados, discutidos, debatidos e resolvidos diretamente pelos envolvidos.

Por conseguinte, a participação inexpressiva ou sem peso por parte da comunidade nas tomadas de decisões acarreta, por vezes, medidas adotadas de maneira unilateral, na defesa de pessoas que deveriam trabalhar em prol da comunidade e dos alunos, mas que defendem interesses de grupos, ou mesmo individuais. Isto estabelece uma realidade antidemocrática.

Esta questão fica latente quando projetos de leis de interesse do município e vitais para a higidez econômica das despesas públicas não são aprovados, dependendo do ânimo e dos interesses dos envolvidos. São situações em que as decisões tomadas favorecem poucas pessoas e causam prejuízos à população. Os prejuízos ficam para os alunos, com vantagens indevidas para alguns grupos, sem melhoria dos serviços prestados. Uma consequência imediata é o aumento dos gastos municipais com folha de pagamento e a criação de muitas dificuldades para o município.

São caminhos a serem trilhados com muitas dificuldades e pressões que perpassam esferas distintas, quase que imperceptíveis aos olhares menos atentos. Exemplo disso são pedidos de vagas em escolas de Educação Infantil I (creches) ou aquisição de pequenos itens, doações e empréstimos de toda sorte, por capricho de gestores escolares centralizadores. A lista é extensa e apenas lembrada aqui para se ter uma ideia das dificuldades existentes nas escolas públicas municipais da Secretaria de Educação.

Lidar com tudo isso demanda muito trabalho de formação, atualização, valorização e conscientização da importância de todos para o bom andamento e funcionamento das instituições escolares. Diante disso, o papel do gestor é essencial e indispensável na condução de todo esse processo extremamente complexo, que deve ser encarado com rigor,

a fim de solver as pendências com alternativas viáveis para a melhoria da escola pública, a partir da democratização do ensino.

Cabe aqui afirmar que as condições e as demandas para os gestores não são fáceis ou simples de serem cumpridas, assim como é complexo encontrar soluções viáveis para todos os problemas que emergem no contexto escolar. Por isso, fortalecer os mecanismos de gestão democrática nas instituições escolares é cada vez mais urgente e necessário. É importante destacar que o papel dos gestores é fundamental, bem como o dos municípios, que são, segundo o PNE, as bases para a construção e desenvolvimento da cidadania (PNE, p. 127).

Deste modo, é crucial definir diretrizes que possibilitem a adoção e o desenvolvimento de projetos que sejam, efetivamente, de interesse do público assistido e que sejam capazes de promover, fortalecer e prover os saberes educativos para uma escola pública, democrática e, de fato, transformadora. No âmbito municipal, muito há que ser trilhado e conquistado nessa direção, mas a busca desse objetivo é perceptível pela maioria dos envolvidos, na esfera municipal.

Como exemplo, identificamos muitas melhorias nos espaços escolares, em praticamente todas as 30 unidades do município. Uma educação de boa qualidade não se faz sem espaços ideais e confortáveis para os discentes e equipes profissionais que atuam para que esse ideal seja consolidado.

Outro aspecto importante a ser apontado aqui diz respeito à formação e ao interesse dos gestores na direção de uma escola conduzida por relações mais horizontais, sem autoritarismos, refutando políticas conduzidas a partir de interesses particulares. Para tanto, exigem-se mudanças de mentalidades, tomada de atitudes diferenciadas e corajosas em prol de transformações positivas para a comunidade; todos devem se envolver nesse trabalho, comprometer-se com o aprendizado, de modo que a escola seja encarada como um espaço onde o direito ao aprendizado é amplo, sem exceções.

Ademais, um ponto que merece destaque neste material é a evolução da oferta de vagas na Educação Infantil I nesse município e os caminhos que favoreceram a reversão de um quadro observado anteriormente. Havia uma verdadeira luta das famílias por vagas nas escolas municipais. Trilhavam-se caminhos repletos de obstáculos e os familiares ficavam à mercê dos gostos particulares de gestores que, receosos de enfrentar determinados docentes, deixavam as salas de aula com o número mínimo de alunos, alegando uma série de justificativas.

O problema era tão grande que no início de 2017, o município iniciou o ano letivo com 1549 alunos, tendo encerrado 2016 com 1548 crianças matriculadas. Já o número de professores era de 19 profissionais a mais, segundo dados coletados junto ao Departamento de Recursos Humanos (RH) da Secretaria Municipal de Educação. Ou seja, o número de contratos aumentou sem que tivesse resultado na ampliação do número de vagas disponíveis.

Essa realidade acontecia dentro de um contexto complicado, em que a lista de espera extrapolava o número de 500 crianças, mesmo após as deduções referentes às contagens duplicadas existentes. Desde então foram realizadas uma série de mudanças de ordem normativa e de orientação aos gestores, assim como a ampliação no número de escolas públicas municipais e reforma das já existentes.

Para o censo escolar de 2020, contabilizaram-se 2.104 crianças, o que atende a 100% da demanda existente. Cabe aqui frisar que, para a Educação Infantil, conforme a LDBEN (BRASIL, 1996), a frequência escolar não é obrigatória, mas passa a ser quando a família busca a escola. Este é um avanço efetivamente democratizante, pois a garantia de vagas em todas as esferas do Sistema Municipal de Ensino da cidade é uma grande conquista para todos, sendo resultado da conjugação de esforços para a busca de alternativas que satisfaçam as necessidades de todos que são assistidos pela educação municipal.

Como já foi dito, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) não traz a menção direta ao termo **democracia**, mas lança e estabelece os fundamentos jurídicos para que os princípios democráticos, intrínsecos ao Estado democrático de direito, sejam pensados, planejados, instituídos e concretizados em sua plenitude. O que temos que fazer é zelar para que a realidade democrática esteja presente em nossa sociedade.

Considerando todos os percalços e a sinuosidade dos caminhos de uma nação democrática, depreendemos com esta pesquisa que o envolvimento da Educação na consolidação de direitos é de vital importância, sob todos os ângulos. Desse modo, torna-se oportuna a afirmação de que uma escola de boa qualidade favorece a construção de uma sociedade alinhada com ideais de liberdade, de igualdade de oportunidades, às vistas da equidade.

Assim, os desafios para a implantação de uma gestão democrática perpassam todos os setores da sociedade, por isto é preciso trabalhar para que as transformações oriundas do processo democrático repercutam positivamente na vida de todos e que isto contribua para a melhoria efetiva da escola pública.

Por fim, é crucial que as pessoas envolvidas no processo educacional, munidas de instrumentos que subsidiem suas ações, promovam esforços contínuos, coletivos e conjugados em prol de uma educação pública de boa qualidade, um direito de todos. Diante disso, a existência do PME corrobora as práticas de gestão democrática na Educação, por garantir diretrizes gerais, metas da qualidade, de atendimento e ações a médio e longo prazo.

Estes são procedimentos importantes que precisam ser levados em consideração em um sistema de ensino cujas perspectivas e ações sejam efetivamente direcionadas para a melhoria da educação pública em geral. Promover uma sintonia e integração entre toda essa estrutura de Estado de modo que as melhorias aconteçam, de fato, é o maior desafio, pois de nada adianta uma gestão democrática da Educação sem aprendizagem de qualidade.

Em suma, concentrar as atenções em o que alunos estejam aprendendo – ampliando gradativamente a qualidade dessas aprendizagens – deve ser a nossa principal missão. Utilizemos os princípios e possibilidades de um Estado democrático de direito enraizado, fortalecido, que esteja de fato presente em nosso dia a dia.

BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, A. Q. dos S.; CUNHA, M. M. V. **Importância dos Conselhos de Políticas Públicas para a efetivação dos direitos fundamentais e consolidação da democracia.** Faculdade do Norte Pioneiro - FANORPI; Secretária Executiva da Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais de Santo Antônio da Platina/PR, 2014.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política.** São Paulo: Editora UNB - Imprensa Oficial, 2004

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96. Brasília, DF: Senado Federal, 1996.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. São Paulo, Tribunal de Contas do Estado [TCE], 2020, p. 17-18.

_____. Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial** [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

_____. Lei Complementar nº101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base** – Brasília, DF: Inep, 2015

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, E. P. **Iniciação à pesquisa científica.** Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

LÜCK, H. **Gestão Educacional:** uma questão paradigmática. Série: Cadernos de Gestão, 12. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

MELO, D. B. de. **O plebiscito de 1963:** inflexão de forças na crise orgânica dos anos sessenta. 2009. 613f. Dissertação (Mestrado em História). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Federal Fluminense, Niterói-RJ, 2009. Disponível em: https://www.historia.uff.br/stricto/teses/Dissert-2009_Demian_Bezerra_de_Melo-S.pdf. Acesso: 12/07/2020.

PARO, V. **Gestão Democrática da Escola Pública.** Cortez Editora, 4ª edição. Obra revista e atualizada. **Gestão Escolar e Formação de Gestores** (resenha). Pesquisa desenvolvida pela FUNDAÇÃO (Fundação do Desenvolvimento Administrativo), 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL #####. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Plano Municipal de Educação,** 2015.

REZZUTTI, P. D. **Pedro II - A história não contada: o último imperador do Novo Mundo** revelado por cartas e documentos inéditos. São Paulo: LeYa, 2019.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2007.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, L. V. da; OLIVEIRA, M. E. N. O.: **O Plano Municipal de Educação: Da autonomia construída à autonomia decretada**. Revista Teias, v. 17 • v. 17 • n. 47 (Out.-Dez., 2016): O avanço do conservadorismo nas políticas curriculares.

#####. **COMPLEMENTAR**, Lei nº 58 de 30 de abril de 2008.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez & Autores Associados, 1986.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Editora Bookmam. 2015.

SITES

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em:
http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/753901.pdf e
http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/753424.pdf. Acesso em 15/01/2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em:
<https://www.ibge.gov.br/>. Acesso: 12/07/2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). IBGE Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/#####/panorama>. Acesso: 11/01/2020.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA PREFEITURA MUNICIPAL #####. Disponível em: <http://bi.etransparencia.com.br/#####.prefeitura.sp/TDAPortalClient.aspx?413>. Acesso: 13/01/2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo Escolar**, 2020. Brasília: MEC, 2020. Disponível em: <http://censobasico.inep.gov.br/censobasico/#####/>. Acesso: 22/04/2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo Escolar**, 2017. Brasília: MEC, 2020. Disponível em:

<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso: 17/12/2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica / INEP - Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=9646673>. Acesso: 14/01/2020.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria Escolar Digital. Disponível em: <https://sed.educacao.sp.gov.br/>. Acesso: 22/04/2020.

GOVERNO FEDERAL. Portal Governo do Brasil. Censo Escolar / INEP - Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa. Disponível em: <http://censobasico.inep.gov.br/censobasico/#/>. Acesso: 22/04/2020.