

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

ROBERTA FREIRE BASTOS

**SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A GESTÃO DAS POLÍTICAS
EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE SERRA/ES**

**VITÓRIA
2016**

ROBERTA FREIRE BASTOS

**SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A GESTÃO DAS POLÍTICAS
EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE SERRAES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, na Linha de Pesquisa História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Eliza Bartolozzi Ferreira

**VITÓRIA
2016**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Setorial de Educação,
Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

Bastos, Roberta Freire, 1990-
B327s Sistemas municipais de ensino : a gestão das políticas
educacionais do município de Serra/ES / Roberta Freire Bastos. –
2016.
244 f. : il.

Orientador: Eliza Bartolozzi Ferreira.
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal
do Espírito Santo, Centro de Educação.

1. Administração pública. 2. Educação. 3. Planejamento
educacional. 4. Serra (ES). I. Ferreira, Eliza Bartolozzi, 1961-. II.
Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Educação. IV.
Título.

CDU: 37



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



ROBERTA FREIRE BASTOS

**SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A GESTÃO DAS
POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE SERRA/ES**

Dissertação apresentada ao
Curso de Mestrado em
Educação da Universidade
Federal do Espírito Santo como
requisito parcial para obtenção
do Grau de Mestre em
Educação.

Aprovada em 28 de março de 2016.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Doutora Efiza Bartolozzi Ferreira
Universidade Federal do Espírito Santo

Professora Doutora Silvana Ventrorm
Universidade Federal do Espírito Santo

Professora Doutora Vania Caryalho de Araújo
Universidade Federal do Espírito Santo

Professora Doutora Marisa Ribeiro Teixeira Duarte
Universidade Federal de Minas Gerais

Para minha mãe e meu pai, com amor e gratidão.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer a todos que me auxiliaram na realização deste trabalho. Agradeço a Deus.

À minha família, especialmente, à minha mãe querida, meu pai, madrinha e avós agradeço o apoio e a torcida sempre presente.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Eliza Bartolozzi Ferreira, que demonstrou muita dedicação e responsabilidade com este trabalho. Agradeço, com admiração, os momentos de aprendizagem, a confiança e as oportunidades oferecidas.

Aos professores que compuseram a Comissão Examinadora, a saber, a Prof.^a Dr.^a Silvana Ventorim, a Prof.^a Dr.^a Vânia Carvalho de Araújo e a Prof.^a Dr.^a Marisa Ribeiro Teixeira Duarte, agradeço pela disponibilidade, atenção e generosidade em contribuir para o aperfeiçoamento deste trabalho.

Aos colegas do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (Nepe), pela companhia e partilha desta caminhada. Particularmente, agradeço à Cláudia, Thalita, Telmy, Kênya, Sue Elen, Carol e Danilo.

Aos trabalhadores da Secretaria Municipal de Educação de Serra (Sedu), aos conselheiros do Conselho Municipal de Educação de Serra (Cmes) e aos integrantes do Fórum Municipal de Educação de Serra (FME) pela recepção, disponibilidade, e participação na construção desta pesquisa, especialmente, a Alessandra, Paula, Eduardo e Pedro.

À Capes pelo apoio financeiro.

RESUMO

Este estudo integra a linha de pesquisa História, Cultura, Sociedade e Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo e se desenvolveu no âmbito do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais. O objetivo geral é analisar a gestão das políticas educacionais do município de Serra/ES no contexto do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Aponta como hipótese de pesquisa que o movimento de discussão política e algumas políticas educacionais implantadas nesses últimos anos pelo Ministério da Educação, como o Plano de Ações Articuladas, a Conferência Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação, centradas na participação social e na prática do planejamento educacional, vieram na direção do fortalecimento das competências técnicas e políticas dos municípios. Focaliza um grande município do Espírito Santo, experiente na prática de planejamento educacional, com Conselho Municipal de Educação e com Sistema Municipal de Educação constituídos há mais de dez anos. O critério também utilizado na seleção do município é de ser de grande porte, isto é, possuir mais de 200.000 mil habitantes, ter um número significativo de matrículas no contexto do Espírito Santo e ter condições relativamente adequadas de cumprimento constitucional da responsabilidade com sua educação de acordo com a estimativa do Produto Interno Bruto. A partir desses critérios, selecionou-se o município de Serra. A estratégia metodológica adotada é o estudo de caso do Sistema Municipal de Ensino de Serra, em uma abordagem qualitativa inspirada teoricamente no método histórico-dialético, cunhado por Karl Marx, e a aplicação dos procedimentos de entrevista semiestruturada e observação participante. A pesquisa teve como campo para a produção de dados o Conselho Municipal de Educação de Serra, o Fórum Municipal de Educação de Serra e a Secretaria Municipal de Educação de Serra. Esta dissertação está organizada em quatro capítulos, além de introdução e considerações finais. No primeiro capítulo é feita a cuidadosa descrição dos objetivos que movem essa pesquisa, bem como a apresentação: do cenário da pesquisa, do percurso desenvolvido, do referencial teórico-metodológico, dos procedimentos adotados para a análise de dados e da revisão bibliográfica. O segundo capítulo tem como objetivo analisar a conjuntura capixaba em relação à construção dos novos planos municipais de educação. O terceiro capítulo objetiva caracterizar o contexto político e econômico brasileiro nas duas últimas décadas, bem como as novas formas de regulação

educacional que derivam dessa conjuntura, marcadas pela responsabilização social pela oferta e manutenção do ensino. O quarto capítulo objetiva discutir os dados coletados no período da aplicação das entrevistas e da observação. Os principais resultados apontam o planejamento educacional como prática existente no sistema, embora haja a necessidade de avaliação e monitoramento constantes. A hipótese inicial se confirma diante da conclusão de que políticas educacionais recentes, como o Plano Nacional de Educação, contribuem para fortalecer as competências técnicas e políticas dos municípios ao promoverem a participação social, os estudos, debates e o planejamento educacional.

Palavras-chave: Gestão dos sistemas municipais de ensino. Planejamento educacional. Plano Municipal de Educação. Regulação. Serra/ES.

RÉSUMÉ

Cette étude intègre la ligne de recherche Histoire, Culture, Société et programme d'éducation politique des études supérieures en éducation, Universidade Federal do Espírito Santo et développé dans le Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais. L'objectif général est d'analyser la gestion des politiques éducatives de la municipalité de Serra/ES dans le cadre du Plan l'Éducation Nationale et 2014 à 2024. Points que l'hypothèse de recherche que le mouvement de discussion politique et des politiques éducatives établies au cours des dernières années par le Ministère de l'Éducation, comme le Plano de Ações Articuladas, la Confêrencia Nacional de Educação et le Plan l'Éducation Nationale, axés sur la participation sociale et la pratique de planification de l'éducation, est venu vers le renforcement des compétences techniques et politiques des municipalités. Il se concentre sur une grande commune de Espírito Santo, expérimenté dans la pratique de la planification de l'éducation avec le Conseil Municipal de l'Éducation et le Système d'Éducation Municipale établie depuis plus de dix ans. Les critères également utilisés dans la sélection municipale est d'être grand, qui est, compte plus de 200 millions d'habitants, un nombre important d'inscriptions dans le contexte de l'Espírito Santo ils des conditions relativement bonnes pour la conformité constitutionnelle de la responsabilité de leur éducation selon l'estimation du produit intérieur brut. A partir de ces critères, nous avons choisi la ville de Serra. La stratégie méthodologique adoptée est l'étude de cas du Système Municipal de Sierra enseignement de l'approche qualitative en théorie inspirée par la méthode historique et dialectique, inventé par Karl Marx, et l'application des entretiens semi-structurés et des procédures d'observation participant. La recherche sur le terrain était de produire des données du Conseil de la ville de Serra Education, le Forum Municipal de Serra Education et la Serra Education Municipal. Ce papier est organisé en quatre chapitres, ainsi que l'introduction et remarques de clôture. Dans le premier chapitre est fait la description minutieuse des objectifs qui se déplacent cette recherche, et la présentation: le stade de la recherche, bien sûr développé, le cadre théorique, les procédures adoptées pour l'analyse des données et revue de la littérature. Le deuxième chapitre vise à analyser la situation d'Espírito Santo concernant la construction des nouveaux plans d'éducation municipaux. Le troisième chapitre vise à caractériser le contexte politique et économique du Brésil au cours des deux dernières décennies, ainsi que de nouvelles

formes de régulation de l'éducation qui découlent de cette situation, marquée par la responsabilité sociale pour la fourniture et l'entretien de l'éducation. Le quatrième chapitre a pour but de discuter des données recueillies au cours de la période d'application des interviews et l'observation. Les principaux résultats montrent planification de l'éducation en tant que pratique existante dans le système, bien qu'il y ait la nécessité pour le suivi et l'évaluation constante. L'hypothèse de départ est confirmé avant la conclusion que les politiques éducatives récentes telles que le Plan de l'Éducation Nationale, contribuent à renforcer les compétences techniques et politiques des municipalités pour promouvoir la participation sociale, les études, débats et planification de l'éducation.

Mots-Clés: Gestion des systèmes municipaux d'éducation. Planification de l'Éducation. Plan Municipal de l'Éducation. Régulation. Serra/ES.

LISTA DE SIGLAS

Amed – Assembleia Municipal de Educação de Serra
Anped – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
Assopaes – Associação de Pais e Alunos do Espírito Santo
Cacs–Fundeb – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
CAE – Conselho de Alimentação Escolar
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE – Centro de Educação
Cepal - Comissão Econômica para a América Latina
CF– Constituição Federal
CME – Conselho Municipal de Educação
Cmes – Conselho Municipal de Educação da Serra
Cogeste – Comissão de Gestão do Transporte Escolar Municipal
Conae – Conferência Nacional de Educação
Covifate - Comissão de Vistoria, Fiscalização e Avaliação do Programa Municipal de Transporte Escolar
EC – Emenda Constitucional
EJA – Educação de Jovens e Adultos
ES – Espírito Santo
Fapes – Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FME – Fórum Municipal de Educação
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GAE – Gerência de Alimentação Escolar
GEF – Gerência de Ensino Fundamental
GEI – Gerência de Educação Infantil
GF – Gerência de Formação
GIM – Gerência de Infraestrutura e Manutenção
Gipae – Gerência de Inspeção, Planejamento, Avaliação e Estatística
GRH – Gerência de Recursos Humanos
GRM – Gerência de Recursos Materiais
GTE – Gerência de Tecnologias Educacionais
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
Nepe – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais
NDRH – Núcleo de Desenvolvimento de Recursos Humanos
PAR – Plano de Ações Articuladas
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PES – Planejamento Estratégico da Secretaria
PIB – Produto Interno Bruto
PME – Plano Municipal de Educação

Pmes – Plano Municipal de Educação de Serra
Pnaic – Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE – Plano Nacional de Educação
PPA – Plano Plurianual
PPGE – Programa de Pós-Graduação em Educação
Proger – Procuradoria-Geral do Município
Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
Sedu – Secretaria Municipal de Educação de Serra
Sedu – Secretaria de Estado da Educação
Simec – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação
Sindiupes – Sindicato dos (das) Trabalhadores (as) em Educação Pública do Espírito Santo
Smed – Sistemas Municipais de Educação
SME – Sistema Municipal de Educação
SNE – Sistema Nacional de Educação
SUBGA/RH – Subsecretaria de Gestão Administrativa e Recursos Humanos
TPE – Todos pela Educação
UCL – Faculdade do Centro Leste
Ufes – Universidade Federal do Espírito Santo
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
Uneme – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I – A CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	19
1.1 METODOLOGIA.....	24
1.1.1 Referenciais teóricos e metodológicos.....	24
1.1.2 O cenário da pesquisa: o município de Serra/ES.....	31
1.1.3 Procedimentos metodológicos.....	45
1.1.4 Revisão bibliográfica.....	54
CAPÍTULO II – SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO NO BRASIL: CONSTITUIÇÃO	56
2.1 A NOÇÃO DE SISTEMA EM ANÁLISE.....	56
2.1.1 As origens dos sistemas educacionais no Ocidente.....	58
2.2 A CONSTITUIÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO NO BRASIL.....	62
2.2.1 Os sistemas municipais de ensino no Brasil.....	68
2.2.2 Sistemas municipais de ensino e Conselhos Municipais de Educação: panorama atual.....	75
2.2.3 Os Planos Municipais de Educação em construção na Grande Vitória: uma introdução analítica de dados coletados em 2014.....	81
CAPÍTULO III – A GESTÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: POLÍTICAS EDUCACIONAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	84
3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICA.....	84
3.2 NOVAS FORMAS DE REGULAÇÃO EDUCACIONAL EM CENA.....	86
3.3 O PRIVATISMO EM EDUCAÇÃO.....	90
3.4 AS POLÍTICAS PARA A GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL NO SÉCULO XXI.....	95
3.5 POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ÂMBITO LOCAL OU DAS REGRAS DO JOGO.....	100
CAPÍTULO IV – SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE SERRA/ES: PARTICULARIDADES E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PNE 2014- 2024	108
4.1 A GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE SERRA E SUAS PARTICULARIDADES.....	108
4.1.1 O Conselho Municipal de Educação.....	109

4.1.2 Secretaria Municipal de Educação de Serra	120
4.1.3 O Fórum Municipal de Educação e a construção do Plano Municipal de Educação de Serra 2015-2025	139
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	152
REFERÊNCIAS	159
APÊNDICES	173
APÊNDICE A – Revisão bibliográfica pré-qualificação.....	174
APÊNDICE B – Requerimento de autorização para pesquisa no Conselho Municipal de Educação de Serra (Cmes)	210
APÊNDICE C – Termo de consentimento livre e esclarecimento.....	211
APÊNDICE D – Roteiro de entrevista no Conselho Municipal de Educação de Serra (Cmes)	213
APÊNDICE E – Roteiro de observação das sessões ordinárias do Conselho Municipal de Educação de Serra (Cmes)	215
APÊNDICE F – Requerimento de autorização para pesquisa na Secretaria Municipal de Educação de Serra (Sedu)	216
APÊNDICE G – Roteiro de entrevista na Secretaria Municipal de Educação de Serra (Sedu)	217
APÊNDICE H – Roteiro de observação das Reuniões Técnicas do Fórum Municipal de Educação de Serra (FME).....	219
APÊNDICE I – Requerimento do organograma da Secretaria Municipal de Educação de Serra (Sedu)	220
APÊNDICE J – Requerimento de autorização para observação no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Serra (Sedu): Subsecretaria Pedagógica e SUBGA/RH	221
APÊNDICE K – Roteiro de observação da dinâmica de trabalho dos funcionários da Secretaria Municipal de Educação de Serra (Sedu).....	223
APÊNDICE L – Resumo do Projeto de Pesquisa utilizado na pesquisa de campo	224
APÊNDICE M – Roteiro de entrevista no Fórum Municipal de Educação de Serra (FME).....	228
APÊNDICE N – Quadro 4 – Cronograma de construção do Plano Municipal de Educação de Serra.....	230
APÊNDICE O – Quadro 5 – Documentos disponibilizados pelos setores	

vinculados à Subsecretaria Pedagógica.....	231
APÊNDICE P – Quadro 6 - Documentos da Gerência de Formação	236
APÊNDICE Q – Quadro 7 – Documentos disponibilizados pelos setores vinculados à SUBGA/RH*	240
ANEXOS	242
ANEXO A – Lista dos segmentos com representação no Fórum Municipal de Educação de Serra a partir de 2015.....	243

INTRODUÇÃO

Este estudo integra a linha de pesquisa História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais – PPGE/Ufes. Foi desenvolvido no campo dos estudos do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (Nepe). O objetivo geral é analisar a gestão das políticas educacionais do município de Serra no contexto do PNE 2014-2024. O interesse pelo estudo da gestão dos sistemas municipais de ensino teve início com a participação na pesquisa interinstitucional: “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)”, sob a coordenação da professora Dr^a. Eliza Bartolozzi Ferreira.

Essa participação na pesquisa iniciou-se em 2011 e prolongou-se até 2013, período do Curso de Pedagogia, quando foi desenvolvido o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado “Os impactos do PAR na gestão dos sistemas educativos municipais no Espírito Santo” e também a iniciação científica, com bolsa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (Fapes), no âmbito do projeto de pesquisa “Gestão das políticas educacionais no Espírito Santo e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)”, também sob a coordenação da professora Dr^a. Eliza Bartolozzi Ferreira. A pesquisa revelou, entre outras questões, a centralidade do planejamento na gestão das políticas educacionais desenvolvidas nos municípios capixabas.

Dessa forma, este trabalho de Mestrado segue a trajetória iniciada na graduação. Sua preocupação é investigar a gestão das políticas educacionais do sistema de ensino de um município brasileiro em sua capacidade de planejar suas ações de forma participativa, com a preocupação de analisar o desenvolvimento das competências técnicas e políticas dos envolvidos nesse processo. Partimos do pressuposto de que o planejamento educacional participativo deve envolver a multiplicidade de sujeitos e de instituições que compõem um sistema de ensino e é diretamente influenciado pelas questões técnicas e políticas que se desenvolvem no contexto estadual e nacional.

Por conseguinte, apontamos, como hipótese de pesquisa, que o movimento de discussão política e algumas políticas educacionais, como o Plano de Ações

Articuladas (PAR), a Conferência Nacional de Educação (Conae) e o PNE, centrados na participação social e na prática do planejamento educacional, implantados nestes últimos anos pelo Ministério da Educação, vieram na direção do fortalecimento das competências técnicas e políticas dos municípios.

Dessa forma, a investigação da gestão das políticas educacionais de um Sistema Municipal de Ensino requer a escolha de um município, a adequação da pesquisa às peculiaridades desse ente federado e atenção à influência das políticas educacionais centralizadas em sua realidade. Ao considerar a importância do planejamento educacional para o sucesso das políticas locais e a possibilidade de fortalecimento das competências técnicas e políticas dos municípios nos últimos anos, selecionamos um grande município capixaba, experiente na prática de planejamento educacional, com Conselho Municipal de Educação (CME) e Sistema Municipal de Educação (SME) constituídos há mais de dez anos.

A estratégia metodológica adotada para o alcance dos objetivos desta pesquisa é o estudo de caso (YIN, 2005) do Sistema Municipal de Ensino de Serra, a partir de procedimentos diversos e de uma abordagem qualitativa inspirada teoricamente no método histórico-dialético, cunhado por Karl Marx. A primeira etapa da pesquisa consistiu em uma detalhada revisão bibliográfica nos bancos de dados da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) sobre o tema da pesquisa. O trabalho tem como campo para a produção de dados o Conselho Municipal de Educação de Serra (Cmes), o Fórum Municipal de Educação de Serra (FME) e a Secretaria Municipal de Educação de Serra (Sedu). A interlocução com os sujeitos da pesquisa aconteceu por meio de entrevistas e observação participante nos eventos e/ou na rotina de trabalho dos atores que integram as instituições citadas.

No **primeiro** capítulo da dissertação, faremos a cuidadosa descrição dos objetivos que movem esta pesquisa, bem como a apresentação do cenário da pesquisa, do percurso desenvolvido e do referencial teórico-metodológico, dos procedimentos adotados para a análise de dados e da revisão bibliográfica.

O **segundo** capítulo, intitulado “Sistema Municipal de Ensino: constituição”, tem como objetivo central a análise da conjuntura capixaba em relação à construção dos novos planos municipais de educação. Para tanto, é desenvolvido um percurso que se inicia com a discussão epistemológica e histórica do sistema educacional como meio de explorar a complexidade do problema.

O **terceiro** capítulo, “A gestão do Sistema Municipal de Ensino: políticas educacionais e participação social”, objetiva caracterizar o contexto político e econômico brasileiro nas duas últimas décadas, bem como as novas formas de regulação educacional que derivam dessa conjuntura, marcada pela responsabilização social pela oferta e pela manutenção do ensino, que culmina em novas parcerias firmadas entre Poder Público e iniciativa privada e entre diferentes esferas do governo.

O **quarto capítulo**, “Sistema Municipal de Ensino de Serra/ES: particularidades e desafios na implementação do PNE 2014-2024”, objetiva discutir os dados coletados no período da aplicação das entrevistas e da observação. Serão apresentadas questões fundamentais para conhecer a gestão das políticas educacionais do Sistema de Ensino de Serra, como o papel do planejamento educacional nesse contexto, as parcerias desenvolvidas para a gestão das políticas e as competências técnicas e políticas dos atores inseridos nessa conjuntura, além da análise das estratégias adotadas para a elaboração do novo PME de Serra. A preocupação deste capítulo, que trata da pesquisa propriamente dita, é responder às questões de estudo e, certamente, provar nossa hipótese de pesquisa ou não.

Nas considerações finais, serão apresentados apontamentos gerais sobre a gestão das políticas educacionais do município de Serra, bem como a relevância dessa pesquisa para os estudos sobre o tema gestão das políticas educacionais no âmbito municipal, além das principais contribuições do método histórico-dialético para a investigação proposta e as possibilidades de exploração dos dados apresentados e de realização de novas pesquisas.

Analisar a gestão das políticas educacionais de um município significou, a partir da inserção no campo da pesquisa e da busca por questões que envolviam as condições de trabalho, a formação humana e profissional, as formas de regulação advindas da

tensão centralização/descentralização, a participação social na gestão, o planejamento e a tomada de decisões, com centralidade nos atores sociais que coordenaram o processo analisado.

CAPÍTULO I

A CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

O primeiro capítulo será dedicado à cuidadosa descrição dos objetivos que movem esta pesquisa, bem como à apresentação da revisão bibliográfica que subsidiou a definição de nosso objeto de pesquisa por meio da caracterização do modo como se apresenta a produção acadêmica brasileira sobre o tema gestão dos sistemas de ensino.

Objeto de investigação

O objetivo geral da pesquisa é analisar a gestão das políticas educacionais do município de Serra no contexto do PNE 2014-2024. Partimos do pressuposto de que as políticas educativas contemporâneas são formuladas por uma multiplicidade de atores organizados na sociedade civil e no Estado.

No contexto da democratização e modernização dos anos 1990, as reformas educacionais priorizaram a gestão das políticas de caráter descentralizado, o que promoveu o protagonismo de novos atores sociais. Ou seja, o Estado deixa de ser o único protagonista na formulação e na execução das políticas. Assim, a gestão da educação passa a ter uma nova configuração, mediada por planos, projetos e parcerias entre entidades públicas e privadas. Como exemplo, podemos observar as várias parcerias organizadas entre Secretarias de Educação e empresas privadas e entre órgãos públicos (exemplo: União e Municípios).

Justificativa e problematização

No decorrer da década de 1990, a gestão das políticas educacionais passa a ser desenvolvida em um Estado caracterizado como avaliador, centrado na eficácia, na eficiência e na avaliação dos resultados, em detrimento do acompanhamento do processo educacional. Diante dessa lógica de modernização capitalista, o cenário da educação brasileira assiste a práticas de descentralização administrativa,

transferências de responsabilidades, redução do papel da União, práticas de avaliação padronizadas e em larga escala, instituição de planos e de planejamentos plurianuais e o estabelecimento de parcerias de colaboração para a gestão educacional.

Nessa direção, “[...] as políticas educacionais atuais revestem-se cada vez mais de caráter social/assistencial e adotam como modelo de gestão a descentralização e a participação no nível local” (OLIVEIRA, 2009, p. 28). A diversidade e a desigualdade social que caracterizam a sociedade brasileira, a constituição das políticas nacionais para a educação e a interferência internacional nessa agenda devem ser analisadas de forma conjunta para a compreensão do planejamento educacional. Os desafios que se impõem ao desenvolvimento do atual Plano Nacional de Educação (PNE) também estão presentes na constituição das políticas educacionais descentralizadas ou locais, embora as questões assumam outras proporções e particularidades.

Portanto, pensar as políticas educacionais e a capacidade de planejamento de um município requer pensar também o planejamento da educação nacional e estadual e a constituição/caracterização de seus sistemas de ensino. Nesse sentido, o PNE deve orientar os sistemas estaduais e municipais na elaboração de seus planos na perspectiva de organizar o Sistema Nacional de Educação (SNE).

A efetividade do cumprimento de metas e de objetivos das políticas educacionais nos âmbitos federal, municipal ou estadual, tem como pressuposto a prática do planejamento educacional das ações postas como prioridade, considerando essa uma estratégia de importância fundamental para o sucesso das políticas educacionais, possibilitando que “[...] os planos educacionais sejam realizados de fato e não se tornem medidas para justificar políticas já definidas e implementadas, quando não a falta de políticas”, conforme anuncia Cunha (2009, p. 268).

Em 25 de junho de 2014, a presidenta do Brasil, Dilma Rousseff (2011-2014), sancionou sem vetos o PNE após quase quatro anos de sua tramitação no Congresso Nacional. O PNE estabelece metas para a educação brasileira ao longo dos próximos dez anos. O PNE anterior, vigente no período de 2001-2011, expirou sem que muitas de suas metas fossem cumpridas e em meio a planos e programas que sobrepuseram

suas metas iniciais, como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que foi lançado em 2007, no segundo mandato do Governo Lula da Silva (2007-2010), durante a vigência do PNE, e abarcou alguns de seus objetivos, deixando as metas do PNE em segundo lugar nas políticas educacionais concebidas no âmbito federal.

Esse PNE expirou e a educação brasileira passou quase quatro anos sem um novo plano nacional, embora esforços estivessem sido realizados nesse sentido. Como exemplo, apontamos a realização da Conae, em 2010. “A avaliação do PNE evidencia que a ausência de cumprimento das metas não pode ser atribuída apenas à instância da União. Esta tem responsabilidades concretas, mas os estados, o Distrito Federal e os municípios são corresponsáveis pelos compromissos do Plano” (AGUIAR, 2010, p. 724).

Uma das prerrogativas da Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que estabeleceu o PNE 2001-2010, era a seguinte: “[...] os planos plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais” (BRASIL, 2001). Contudo, passada a vigência desse plano, a realidade dos estados e, principalmente, dos municípios brasileiros não condiz com o texto da lei, pois grande parte dos entes federativos não elaborou seus planos plurianuais de educação e, no caso dos municípios, a maioria ainda não possui seu próprio sistema de educação, nem tampouco Conselhos de Educação.

Tais contradições se reforçam no cenário brasileiro e voltam a protagonizar estudos e debates educacionais após a sanção do PNE vigente. Além de estabelecer metas para educação brasileira desde a educação infantil até o ensino superior, passando pela gestão e pelo financiamento do setor e pela formação dos profissionais, o desenvolvimento do PNE é fundamental para a configuração de um SNE e para a criação e o desenvolvimento de sistemas e planos de educação estaduais e municipais no país.

Atualmente, o PNE (2014-2024) é o epicentro do planejamento educacional desenvolvido em todo o país, pois representa as metas e os objetivos para a nação brasileira em termos de educação e se apresenta como fundamental para a

constituição de um SNE. As implicações e as possibilidades advindas do PNE se multiplicam e ecoam nos Estados e municípios, mas como todo projeto coletivo, depende de planejamento participativo e do estabelecimento de estratégias para sua concretização.

Há que se considerar as constantes rupturas (políticas, econômicas, culturais, sociais) que caracterizam a gestão dos sistemas municipais de ensino no Brasil e que transformam suas práticas, além das tensões que permanecem: qualidade/quantidade; descentralização/centralização e público/privado. Diante dessa complexa realidade, cabe investigar a gestão dos sistemas municipais de ensino no Brasil por meio de um olhar crítico, analisando essa relação social em consonância com estudos e pesquisas que apontam as potencialidades e os limites dessas novas formas de regulação na constituição das políticas educacionais.

Sabe-se que autonomia é um conceito relativo, tanto porque é restrito quanto porque se refere a uma relação entre dois pares, sobretudo porque eles fazem parte de um sistema educacional. A autonomia de gestão faz parte de um processo em que as políticas desenvolvidas são constituídas, em maior ou menor proporção, por influências de políticas nacionais e estaduais. Embora os municípios façam adesão a programas estaduais e federais, a partir de induções, cada município impõe traços singulares à gestão local de seu sistema de ensino.

Tais características conferem identidade ao SME e advêm de diferentes estratégias político-partidárias, novas formas de gerencialismo, parcerias estabelecidas e práticas de planejamento de curto e longo prazo. Tendo em vista essa problemática aqui resumida, os objetivos desta dissertação seguem na direção de investigar a gestão das políticas educacionais do município da Serra no contexto do PNE 2014-2024. Partimos do pressuposto de que os municípios, após a promulgação da lei que implantou o PNE, têm, na pauta de sua gestão educacional, a elaboração e implantação do PME. Para tanto, adotamos as seguintes categorias de análise: planejamento educacional, SME, gestão municipal das políticas educativas, competência técnica e política e regulação.

Nossas referências teóricas de estudo são as teorias sociológicas, particularmente sobre políticas públicas. Pesquisas recentes (FERREIRA; FONSECA, 2011) apontam que a multiplicidade de tarefas delegadas aos gestores educacionais; a fragilidade das parcerias técnicas desenvolvidas entre União, Estados e Municípios; a exiguidade do tempo estabelecido para executar planos e programas como o Plano de Ações Articuladas (PAR) e a dificuldade de equilíbrio entre políticas educacionais locais e a centrais são fatores que interferem na gestão dos SMEs.

A partir dessas tensões, nosso desafio de investigar a gestão da educação municipal e de conhecer suas políticas terá como pressuposto a centralidade do planejamento educacional participativo, a necessidade de os municípios traçarem estratégias locais para cumprir as metas previstas no PNE, a articulação entre os entes federativos, a autonomia de gestão municipal e a influência das parcerias desenvolvidas em nível local na constituição de suas políticas.

Objetivos: geral e específicos

Objetivos geral

Analisar a gestão das políticas educacionais do município de Serra no contexto do PNE 2014-2024.

Objetivos específicos

Foram assim estabelecidos:

- a) observar as competências técnicas e políticas implicadas nas ações dos diversos envolvidos no processo da gestão das políticas educacionais do município de Serra;
- b) analisar as estratégias locais para cumprimento do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/14);
- c) identificar como se dá a articulação do município com os entes federativos (estado e município);
- d) acompanhar e analisar a elaboração do novo Plano Municipal de Educação do município de Serra.

Questões de estudo

No contexto de debate político em torno dos planos nacional, estaduais e municipais de educação, amplamente fomentado pelo Ministério da Educação por meio das conferências nacionais, estaduais e municipais de educação desde o ano de 2010, temos como estudo algumas questões que buscam alcançar o poder local, no caso municipal, em sua capacidade de formular e de implantar políticas educacionais em consonância com as diretrizes nacionais.

Dessa forma, é importante investigar essa dinâmica política técnica vivenciada pelos municípios, pois, afinal, são eles os responsáveis diretos pelo desenvolvimento do ensino da maior parte da população matriculada na escola atual. Muitas questões, portanto, podem orientar a produção desta pesquisa, mas, especificamente, destacamos as que vamos indagar: a) como se materializa a competência política dos atores sociais implicados na tarefa de formular e implantar o PME de Serra/ES?; b) Quais competências técnicas e políticas podemos observar na rotina da gestão das políticas educacionais no município de Serra?; c) Qual é o papel planejamento educacional no contexto da educação municipal?; d) Quais e como são realizadas as parcerias para o desenvolvimento de políticas educacionais no município?

Como hipótese de pesquisa, consideramos que o movimento de discussão política e algumas políticas educacionais implantadas nestes últimos anos pelo Ministério da Educação vieram na direção do fortalecimento das competências técnicas e políticas dos municípios. Para a pesquisa dessa hipótese, propomos um estudo de caso do município de Serra/ES.

1.1 METODOLOGIA

1.1.1 Referenciais teóricos e metodológicos

A metodologia utilizada para alcançar os objetivos desta pesquisa tem como base uma abordagem qualitativa inspirada teoricamente no método histórico-dialético, cunhado por Karl Marx. A autora Minayo (2004, p. 20) atenta para o fato de não confundirmos método com metodologia:

A metodologia não pode ser confundida com o método ou técnica de pesquisa, mas 'o caminho e o instrumental próprios de abordagem da realidade'. Inclui as concepções teóricas o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial do pesquisador.

Ao conceituar a abordagem qualitativa de pesquisa, Minayo (2004, p. 20) destaca a particularidade das questões analisadas qualitativamente, com influências de significados, crenças, valores e atitudes pertinentes à realidade social em que se insere:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes.

Para Gadotti (1995), a dialética tem suas primeiras origens sete séculos antes de Cristo, com a incorporação da contradição, fundamento da dialética, à doutrina de Lao Tsé, que foi considerado o "autor" da dialética. Os filósofos pré-socráticos que se destacaram com o desenvolvimento da dialética foram Zenão de Éleia, que consideravam a dialética uma "filosofia da aparência"; Heráclito de Éfeso, para quem a realidade é um constante devir, em que prevalece a luta dos opostos; Platão, que defendia que a dialética era um método de ascensão ao inteligível, método da dedução racional das ideias; e Aristóteles, que considerava a dialética apenas auxiliar da filosofia.

Na Modernidade, a concepção dialética da história começa a ganhar destaque com Rousseau, mas é com o alemão Hegel que a dialética adquire centralidade na filosofia. Para Hegel, a dialética é o momento negativo de toda realidade, aquilo que tem a possibilidade de não ser, de negar-se a si mesma (GADOTTI, 1995). Em oposição à dialética idealista de Hegel, colocam-se Marx e Engels, que defendem que a dialética é a ciência das leis gerais do movimento e explicam a evolução da matéria, da natureza e do próprio homem.

O método dialético de Karl Marx é entendido como uma forma de ver a realidade, sempre em transformação, em movimento e fazer a análise dessa realidade a partir

das contradições existentes no contexto da totalidade. A totalidade é uma das principais categorias do método de Marx e consiste em considerar que o particular só existe na medida em que se vincula ao geral e o geral só existe no particular e através dele.

O método dialético vem sendo estudado e analisado por muitos pensadores inspirados nas teorias marxistas. Entre eles, destacamos o filósofo Karel Kosik (2002), para quem a dialética trata da “coisa em si”. Ele afirma que a “coisa em si” não se manifesta imediatamente e, para chegar à sua compreensão, é necessário fazer um *détour*, isto é, fazer um desvio, pois a realidade não se apresenta aos homens à primeira vista. Esse esforço para descobrir a estrutura da coisa e “a coisa em si” constitui tarefa precípua da filosofia e parte do pressuposto de que existe uma verdade e que essa verdade é uma síntese de múltiplas determinações. Em “Contribuição à crítica da Economia Política”, Marx (2008, p. 258) descreve a realidade, ou seja, o concreto:

O concreto é concreto, porque é a síntese de múltiplas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação.

Kosik (2002) destaca a importância do conhecimento ao afirmar que o conceito da coisa é a compreensão da coisa e que compreendê-la requer conhecer sua estrutura, pois a dialética não atinge o conhecimento de fora para dentro; o conhecimento é que é a própria dialética em uma das suas formas, o conhecimento é a decomposição do todo. Quando se fala do método dialético, sob o ponto de vista de Marx e de seus seguidores, o que se tem é uma preocupação em desvendar o mundo real que se esconde por trás da aparência externa do fenômeno.

A dialética é o pensamento crítico que se propõe conhecer a ‘coisa em si’ e sistematicamente se pergunta como é possível chegar à compreensão da realidade. Por isso, é o oposto da sistematização doutrinária ou da romantização das representações comuns. O pensamento que quer conhecer adequadamente a realidade, que não se contenta com os esquemas abstratos da própria realidade, nem com suas simples e também abstratas representações, tem de destruir a aparente independência do mundo dos contactos imediatos de cada dia. O pensamento que destrói a pseudoconcreticidade para atingir a concreticidade é ao mesmo tempo um processo no curso do qual sob o mundo da aparência se desvenda o mundo real; por trás da aparência externa do fenômeno; por trás do movimento

visível, o movimento real interno; por trás do fenômeno, a essência. O que confere a estes fenômenos o caráter de pseudoconcreticidade não é a sua existência por si mesma, mas independência com que ela manifesta (KOSIK, 2002, p. 20).

O método concreto proposto por Marx se subdivide em método de pesquisa ou método de investigação e método de exposição e tem como princípio o ponto de vista da totalidade concreta, que, antes de tudo, significa que cada fenômeno pode ser compreendido como momento do todo (KOSIK, 2009). Na apresentação do volume I de “O capital”, Jacob Gorender (2013) explica que a investigação exige o máximo de esforço possível no domínio do material fático e seu fim último consiste em se apropriar em detalhe da matéria investigada, analisar suas diversas formas de desenvolvimento e descobrir seus nexos internos. Ou seja, o método de pesquisa é a análise que colocará em evidência as relações internas, cada elemento em si, permitindo conhecer as leis particulares que regem o início, o desenvolvimento e o término de cada coisa ou fenômeno (GADOTTI, 1995).

Depois de cumprida a tarefa de investigação, é possível passar à exposição, que Gorender (2013) denomina reprodução ideal da vida da matéria, configurando um “todo artístico”, ou seja, suas diversas partes precisam se articular de forma a constituir uma totalidade orgânica. O fenômeno precisa apresentar-se de maneira acessível, segundo suas próprias peculiaridades. Em “Dialética do concreto”, Kosik (2009, p. 61) resume bem as etapas e os procedimentos necessários ao desenvolvimento do método dialético:

A totalidade concreta como concepção dialético-materialista do conhecimento do real [...] significa, portanto, um processo indivisível, cujos momentos são: a destruição da pseudoconcreticidade, isto é, da fetichista e aparente objetividade do fenômeno, e o conhecimento da sua aparente objetividade; em segundo lugar, o conhecimento do caráter histórico do fenômeno, no qual se manifesta de modo característico a dialética do individual e do humano em geral; e enfim o conhecimento do conteúdo objetivo e do significado do fenômeno, da sua função objetiva e do lugar histórico que ela ocupa no seio do corpo social.

Este estudo tem como base algumas categorias principais que compõem nosso método de investigação e nos auxiliam a analisar a totalidade do fenômeno estudado.

A mediação busca estabelecer as relações entre os diferentes aspectos da realidade. As partes específicas (totalidades parciais) estão relacionadas numa série de

determinações recíprocas por meio das mediações. De acordo com Kuenzer (2002, p. 65):

[...] isolar os fatos significa privá-los de sentido e inviabilizar sua explicação, esvaziando-o de seu conteúdo; daí a necessidade de trabalhar com a categoria mediação, de tal modo a, cindindo o todo ao buscar determinações mais simples do objeto de investigação, poder estudar o conjunto das relações que estabelece com os demais fenômenos e com a totalidade [...].

No bojo das transformações econômicas e políticas desenvolvidas no Brasil nas últimas décadas, o planejamento pode ser considerado, como alertam Ferreira e Fonseca (2009, p.1), “[...] como uma das estratégias utilizadas pelos governos para imprimir uma racionalidade e constituir culturas. Mas também pode ser o instrumento por meio do qual se estabelecem políticas descentralizadas, dando uma idéia do Estado como a entidade na qual a sociedade inteira se representa”.

Nesse sentido, consideramos o planejamento educacional um instrumento de mediação, empregado na gestão das políticas públicas centralizadas e descentralizadas. “O planejamento educacional, ação típica do poder de decisão, assume cada vez mais importância na gestão das políticas educacionais no Brasil e não pode ser tratado como indistintivamente do sistema social” (ALBUQUERQUE, 2004, p.1). Ao contrário, deve ser compreendido como “[...] processo amplo de formulação de planos, operacionalização e avaliação, compreende modos diferentes de pensar e de fazer, assumindo matizes diversos” (ALBUQUERQUE, 2004, p.1).

No contexto em que se realiza esta pesquisa, caracterizado por novas formas de regulação que passam a contar com a presença de novos e múltiplos atores públicos devido à implantação de políticas descentralizadoras (FERREIRA, 2011), para investigar a gestão municipal, é fundamental acompanhar a ação dos representantes do Poder Público e dos segmentos da sociedade civil. Ademais, analisar os recursos técnicos e financeiros, a continuidade/descontinuidade política, as parcerias municipais.

Desde o momento em que as políticas públicas são pensadas em termos de ação pública e não como obra linear de uma vontade política da administração, mas como resultantes de conflitos, arranjos, de compromissos, onde intervém uma diversidade de atores (públicos e privados), a análise da ação pública adota a noção de regulação como um conceito que permite pensar e nomear as novas formas de intervenção e de papéis do Estado em um contexto de ‘governança’ (MAROY, 2010, p. 689).

Diante da necessidade de modernização do Estado brasileiro, a gestão educacional passa a seguir o ritmo das novas formas de regulação que, grosso modo, procuram imprimir uma prática reconhecidamente mercadológica. O poder de decisão é transferido para o âmbito local, devido a um amplo processo de descentralização, cujo reflexo mais direto é a responsabilização dos atores escolares pela eficiência e pela eficácia da escola. Vieira (2008) percebe que há uma contradição na gestão das políticas educacionais, pois, ao mesmo tempo em que o poder se descentralizou, também foi centralizado sobre outros aspectos:

É possível afirmar que a execução de muitas das políticas públicas foi delegada a outras instituições e à própria sociedade civil. Tal aspecto mostra a descentralização do poder do Estado. Todavia, a centralização pode ser percebida através do controle que há sobre a execução dos serviços por parte do Estado (VIEIRA, 2008, p. 7).

O controle do uso dos recursos da educação é procedimento essencial para a gestão responsável dos recursos. Chamamos controle a informação, o acompanhamento e a fiscalização da gestão ou, se quisermos, da implementação de uma política (LUCE; FARENZENA, 2008).

A gestão educacional na contemporaneidade compreende, portanto, um conjunto de medidas planejadas e executadas por uma diversidade de sujeitos, a partir de demandas e de procedimentos que envolvem determinações legais, programas, projetos, contratos e parcerias. Assumimos um conceito segundo o qual a “[...] gestão é a atividade pela qual são mobilizados meios e procedimentos para atingir os objetivos da organização, envolvendo, basicamente, os aspectos gerenciais e técnico-administrativos” (LIBÂNEO et al., 2014, p. 438).

Entre as concepções de gestão escolar descritas por esses autores, reportamos-nos à concepção sociocrítica para pensar a gestão da educação de modo mais abrangente, isto é, pensando a gestão do Sistema Municipal de Ensino, em vez da gestão da unidade escolar. Nessa concepção, a organização escolar é concebida como “[...] um sistema que agrega pessoas, considerando o caráter intencional de suas ações e as interações sociais que estabelecem entre si e com o contexto sociopolítico, nas formas democráticas de tomada de decisões” (LIBÂNEO et al.,

2014, p. 445).

Dessa forma, as políticas educacionais que caracterizam a gestão de um município devem ser entendidas em suas dimensões global, nacional e local, considerando a coexistência de forças opostas que compõem a totalidade do fenômeno estudado. O método dialético contribui para pensar a tensão entre as políticas centralizadas e descentralizadas, as contradições que permeiam essas políticas e as transformações que dela resultam. O estudo da gestão educacional do sistema de ensino selecionado terá como pressuposto um olhar analítico voltado para a identificação da objetividade do fenômeno estudado, sua função e o lugar histórico na sociedade em que se insere.

Estratégias, procedimentos e campo de pesquisa

A estratégia metodológica adotada para o desenvolvimento desta pesquisa é o estudo de caso. Yin (2005) aponta que essa estratégia tem sido alvo de muitos preconceitos, devido à preocupação com a falta de rigor da pesquisa e a pouca base para fazer uma generalização científica. Esse autor refuta as preocupações preconceituosas, afirmando que “[...] os estudos de caso, da mesma forma que os experimentos, são generalizáveis a proposições teóricas, e não a populações ou universos” (p. 29). Ele argumenta, ainda, inspirado em Lipset, Trow e Coleman (1956, p. 419-420), que o objetivo do estudo de caso é fazer uma análise “generalizante” e não “particularizante”. Desfeitos os mal-entendidos, Yin (2005, p. 33) conceitua o estudo de caso:

[...] como estratégia de pesquisa [que] compreende um método que abrange tudo – tratando da lógica de planejamento, das técnicas de coleta de dados e das abordagens específicas à análise dos mesmos. Nesse sentido, o estudo de caso não é nem uma tática para a coleta de dados nem meramente uma característica do planejamento em si.

Embora defenda o estudo de caso como estratégia de pesquisa, Yin (2005, p. 82) não ignora que há necessidade de que o pesquisador do estudo de caso tenha certas habilidades, o que sinaliza a particularidade dessa estratégia. Ele defende que o pesquisador em estudo de caso deve: “[...] ser capaz de fazer boas perguntas – e interpretar as respostas; ser um bom ouvinte; ser adaptável e flexível; ter uma noção clara das questões que estão sendo estudadas e ser imparcial em relação a noções

preconcebidas” (YIN, 2005, p. 82).

Com o objetivo de estudar a gestão de um sistema municipal de educação, a escolha do município foi intencional a partir dos seguintes critérios: ser sistema de ensino e ter Conselho Municipal de Educação há mais de dez anos. O critério também utilizado na seleção do município é de ser de grande porte, isto é, possuir mais de 200.000 mil habitantes, ter um número significativo de matrículas no contexto do Espírito Santo e ter condições relativamente adequadas de cumprimento constitucional da responsabilidade com sua educação de acordo com a estimativa do PIB. Entre os municípios que atendiam a esses critérios, selecionamos aquele que possuía a rede escolar com maior número de matrículas no Espírito Santo durante o período da pesquisa, o município de Serra. A intenção é pesquisar um município que apresenta uma complexidade comum no país e, assim, possa levar esta investigação a revelar um exemplo do que ocorre na realidade educacional brasileira.

1.1.2 O cenário da pesquisa: o município de Serra/ES

Com base nesses critérios, a escolha do município de Serra foi intencional. Em 29 de abril de 2015, foi entregue, na recepção da Gerência de Recursos Humanos (GRH/Sedu), em formato impresso, uma solicitação de dados sobre a conjuntura da Rede Municipal de Ensino de Serra. A recepcionista solicitou que o pedido fosse encaminhado via correio eletrônico. Fizemos a solicitação por essa via em 2 de maio de 2015, mas não houve resposta.

Diante da necessidade de obter informações sobre a educação municipal de Serra, recorreremos ao portal eletrônico da Sedu e, por diversas vezes, encontramos a página em manutenção. Conseguimos acessar o portal eletrônico, mas os dados apresentados foram atualizados em 13 de junho de 2013, mas, para o cumprimento dos objetivos desta pesquisa, são necessários dados mais recentes. Aguardamos uma possível resposta à solicitação enviada por *e-mail*, porém, diante da negativa, encontramos outra maneira de obter as informações necessárias.

É consenso que a construção de um instrumento de planejamento requer um amplo diagnóstico do cenário para o qual serão projetadas metas e estratégias. Diante dessa

necessidade, a Secretaria Executiva do Fórum Municipal de Educação de Serra realizou um diagnóstico sobre a realidade da educação do município em 2015 para subsidiar a elaboração do PME 2015-2025. Tivemos acesso a uma versão preliminar desse diagnóstico, que foi enviado aos membros do FME, via correio eletrônico. Um dos componentes do Fórum nos encaminhou esse documento em 23 de julho. O referido diagnóstico não foi publicado na página eletrônica da Sedu. Entretanto, compreendemos que as informações contidas nesse documento são de interesse público e foram as mais atuais a que tivemos acesso. Portanto, utilizaremos a “Versão Preliminar do Diagnóstico do Plano Municipal de Educação 2015-2025” como principal fonte para caracterizar o município de Serra em aspectos educacionais. Esse documento foi construído a partir de diversas fontes oficiais, tais como: os portais eletrônicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto Jones dos Santos Neves (JSN) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), entre outros.

Consultamos também documentos disponibilizados em formato impresso e gravados em CD durante o evento de implantação do FME, como: “Relatório Social do Município”, “Dados Municipais: subsídios para elaboração do PPA Municipal” e “Diagnóstico da Educação 2007- 2013”. Procuramos apresentar os dados mais atuais inscritos nesses documentos a fim de caracterizar a realidade municipal com a maior veracidade possível, mas, diante da falta de acesso de dados de 2015 para todos os aspectos caracterizados (escolas, matrículas, docentes etc.), utilizamos também informações dos anos anteriores.

O município de Serra é localizado na Região Metropolitana do Estado do Espírito Santo, região oriental, e é banhado a leste pelo Oceano Atlântico. Possui uma área de 554, 087km² organizada em 127 bairros na zona urbana, além de uma extensa zona rural (SERRA, 2015). O município de Serra é caracterizado, ainda, como um polo industrial que se consolidou nos últimos 40 anos. Seu crescimento urbano, rápido e desordenado que gerou desenvolvimento, também promoveu o alargamento de diversos problemas socioeconômicos, dentre eles, o crescimento do índice de analfabetismo e uma grande parcela da população em situação de baixa escolaridade (SERRA, 2015).

Quanto aos índices educacionais, o município de Serra possui um grande número de matrículas, de docentes e de unidades escolares que compõem o seu sistema de ensino. Os dados apresentados a seguir expressam a versão preliminar do diagnóstico do PME 2015-2025 de Serra e foram sistematizados no primeiro semestre de 2015.

O Sistema Municipal de Ensino de Serra foi constituído em 2003, na gestão do prefeito Antônio Sérgio Alves Vidigal. A Lei Municipal nº 2.665, de 30 de dezembro de 2003 cria, institui e disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município da Serra, objetivando a coordenação integrada da educação escolar que se desenvolve em seu território (SERRA, 2003).

O Sistema Municipal de Ensino de Serra é composto por 125 escolas públicas. Desse total, 60 são unidades de educação infantil e 65 de ensino fundamental. Ao demonstrar a evolução da população de zero a cinco anos no município de Serra, o referido diagnóstico aponta que, das 27.708 crianças de zero a três anos residentes no município, apenas 6.556 estavam matriculadas em unidades de ensino. Desse total, 6.369 estavam matriculadas em uma unidade municipal de educação infantil, 187 em unidades privadas e 21.152 (76,33%) não frequentavam unidades de ensino. O quadro de matrículas de crianças de quatro a cinco anos é mais favorável, pois, das 13.339 nessa faixa etária, residentes em Serra, 12.168 estão matriculadas, sendo 11.237 na rede municipal de ensino e 931 na rede privada. Do total dessa população de quatro a cinco anos, 1.171 (8,77%) não estavam matriculadas em unidades de ensino (SERRA, 2015).

Dados do ano de 2012, os mais recentes publicados pelo IBGE, apontaram que das 344.537 matrículas em escolas públicas municipais de ensino fundamental no Espírito Santo, 42.019 foram realizadas no Sistema Municipal de Ensino, o que representou 12,19% % das matrículas de ensino fundamental efetivadas em escolas públicas municipais no Espírito Santo em 2012. Com esse total, Serra foi o município que teve o maior quantitativo de matrículas em escolas públicas municipais de ensino fundamental em todo o Estado no ano de 2012, o que evidencia a expressividade desse município e de sua rede de ensino no contexto do Espírito Santo. Em seguida, os municípios com mais matrículas desse tipo foram Vila Velha (34.808), Vitória

(28.866) e Cariacica (28.354) (IBGE/CIDADES, 2012). Esse dado, crescente nos últimos anos, leva-nos a concluir que Serra possui o maior Sistema Municipal de Ensino do Espírito Santo.

O diagnóstico construído pela equipe da Secretaria Executiva do Fórum Municipal de Educação destacou a dificuldade na implantação do ensino fundamental de nove anos, pois as escolas dessa etapa do ensino não comportavam a demanda de todas as turmas de 1º ano.

Nesse caso, 15 (quinze) turmas seriam lotadas em 07 (sete) Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), fato que acarretou problemas para esta etapa de ensino que já possuía um déficit de vagas, apontou o documento Diagnóstico e Sugestões Iniciais de Trabalho para Secretaria de Educação 2013-2016 (SERRA, 2015, p. 20).

Outro dado alarmante foi a conclusão de que nos anos de 2000 e 2010, o total de matrículas superou a população de 6 a 14 anos. Por exemplo, em 2010, a população de 6 a 14 anos era de 63.950 pessoas, mas havia um quantitativo de 65.372 matrículas nos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Esse fato pode indicar a distorção idade-série. Sem considerar as matrículas da EJA, em 2014, havia um total de 65.826 matrículas nas escolas das redes estadual (17.064) municipal (41.049) e privada (7.713), localizadas no município de Serra. Nesse mesmo ano, verificou-se que cerca de 2.600 crianças na faixa etária de 6 a 14 estavam fora da escola (SERRA, 2015).

O rendimento escolar dos estudantes do ensino fundamental foi apresentado no diagnóstico do PME 2015-2025 por meio da análise de taxas de aprovação, de reprovação e de abandono. Em 2009, as taxas municipais eram: aprovação (81,3%), reprovação (14,9%) e abandono (3,8%). Os dados do ano de 2014 foram mais favoráveis: aprovação (88,9 %), reprovação (10,0%) e abandono (1,1%) (SERRA, 2015). Certamente, a melhoria desses índices, que também indica fenômenos como a distorção idade-série, é resultado de um conjunto de fatores. O documento diagnóstico que acessamos faz referência a algumas medidas desenvolvidas pela rede municipal de ensino que podem ter contribuído para a melhoria no movimento de matrículas:

Enquanto ações, com vistas a tratar as questões relacionadas ao Rendimento e ao Movimento, a rede municipal realiza Assessoramentos in loco, Jornadas de Assessoramento Pedagógico, Formações Continuadas, Controle de

Frequência Discente por meio da Portaria 002 de 2010, dentre outras ações, tais como a implantação do Programa Adolescente Cidadão e do Programa Relação Escola Comunidade, programas estes desenvolvidos em territórios de vulnerabilidade social (SERRA, 2015, p. 26).

Embora o Sistema Municipal de Ensino não seja diretamente responsável pela oferta do ensino médio, é importante caracterizar o perfil das matrículas efetuadas no município de Serra para essa etapa da educação básica. O documento diagnóstico aponta também os desafios à oferta do ensino médio no Estado do Espírito Santo e no município de Serra, em virtude da inadequada taxa de aprovação e dos altos índices de abandono e reprovação observados (SERRA, 2015). Ao comparar a população de 15 a 17 anos, faixa etária considerada ideal para o ensino médio, e o número de matrículas nessa etapa da educação básica, constatamos que pouco mais da metade dos jovens residentes no Espírito Santo, em 2013, cursavam o ensino médio.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dados relativos ao número de jovens de 15 a 17 anos, que seria a faixa etária do Ensino Médio, indicam que em 2013 no Estado do Espírito Santo cerca de metade da população, 193.108 jovens, de 15 a 17 anos do estado estava matriculada no Ensino Médio, com um total de 106.847 alunos, representando um percentual de 55,33% (SERRA, 2015, p. 29).

Já no município de Serra, apenas 48,71% dos jovens de 15 a 17 anos cursavam o ensino médio, o que indica um percentual menor em relação ao Brasil, à Região Sudeste e ao Espírito Santo:

No município da Serra, essa população somava 24.182 jovens, sendo o total de 11.781 alunos matriculados no Ensino Médio nessa faixa etária, com percentual de 48,71%. Verifica-se que esse percentual no município é menor em relação ao Brasil, à região Sudeste e ao Estado, o que indica que ainda tem-se um desafio a enfrentar nessa área, uma vez que esses jovens que não estão no Ensino Médio podem estar em defasagem idade-série no ensino fundamental e/ou fora da escola (SERRA, 2015, p. 29).

O rendimento escolar do ensino médio também foi analisado no documento diagnóstico. Em 2007, as taxas municipais eram: aprovação (69,3% total; 66,9% rede pública; 92,3% rede privada), reprovação (14,7% total; 15,5% rede pública; 7,2% rede privada) e abandono (15,9% total; 17,6% rede pública; 0,5% rede privada). Os dados do ano de 2014 foram pouco diferentes dos registrados nos anos anteriores: aprovação (66,6% total; 63,6% rede pública; 93,9% rede privada), reprovação (24,3%

total; 26,2% rede pública; 6,1% rede privada) e abandono (9,1% total; 10,2% rede pública; e não houve abandono na rede privada) (SERRA, 2015). Foi possível aferir que, ao longo desses últimos oito anos, houve uma pequena variação nas taxas apresentadas, indicando que não se verificou melhoras significativas nesses números (SERRA, 2015).

Além das etapas da educação básica, o diagnóstico do PME também apresenta dados relativos às modalidades Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Especial (EE). Em 2009, houve 3.967 matrículas na EJA na Rede de Municipal de ensino de Serra e, desse total, o índice de evasão foi de 26,9% (1.068 alunos). Os dados de 2013 são ainda mais alarmantes, pois, dos 4.009 alunos matriculados, 1.461 evadiram (36,4%) (SERRA, 2015).

Na modalidade Educação Especial, a quantidade de matrículas dobrou em sete anos, pois 477 alunos foram matriculados nas escolas municipais pela modalidade Educação Especial em 2007. Já em 2014, esse número cresceu para 956 matrículas (SERRA, 2015).

Quanto ao quadro de profissionais, em 2015, a Rede Municipal de Ensino de Serra foi composta por 4.886 professores. Nenhum desses profissionais possuía formação em nível ensino fundamental; 53 apresentavam formação em nível médio; 489 possuíam graduação completa; 4.184 (85,72%) tinham formação em nível de especialização *lato sensu*; e 155 (3,17%) dispunham de formação em nível de pós-graduação *stricto sensu*, sendo 149 em Mestrado e 6 em Doutorado (SERRA, 2015, p. 55).

Outro aspecto relevante, no que concerne à carreira do magistério, é a vinculação profissional. Apenas 66,4% dos professores eram estatutários efetivos; 1,02% eram celetistas e 32,5% contratados (SERRA, 2015). Além dos professores de educação básica que atuam nas unidades de ensino em 2015, a rede municipal dispõe de 684 auxiliares de creche, 156 auxiliares administrativos e 2 merendeiras (SERRA, 2015).

O diagnóstico do PME 2015-2025 de Serra consiste em um documento muito detalhado e importante para conhecer os aspectos educacionais do município. Foi elaborado por uma equipe multidisciplinar, a partir de referências científicas da área

da educação e de estudos e análises dos principais índices educacionais no Brasil, do Espírito Santo e do município de Serra. O documento possui muito mais informações e ilustrações do que as apresentadas acima e é composto por 69 páginas. Optamos por destacar apenas os aspectos que se referem diretamente ao Sistema Municipal de Ensino, sem mencionar dados sobre educação profissional e superior, por exemplo. Mas consideramos esse um instrumento de gestão muito rico, que deve ser socializado e amplamente discutido nas unidades de ensino, na Secretaria de Educação, no Conselho Municipal de Educação, no Fórum Municipal de Educação e em outros órgãos afins.

O campo da pesquisa

Ao considerar o Sistema Municipal de Ensino como uma unidade composta por várias instituições, corresponsáveis pela gestão das políticas educacionais do município, elegemos, como “campo” da pesquisa, três importantes órgãos que compõem esse sistema: o Cmes, o FME e a Sedu, cujas características estão elencadas a seguir. É importante destacar que consideramos como “campo” dessa pesquisa o recorte espacial que diz respeito à abrangência, em termos empíricos, do recorte teórico correspondente ao objeto da investigação (MINAYO, 2006, apud Minayo et al., 2003).

Secretaria Municipal de Educação de Serra

A Sedu está localizada na Rua Alpheu Correia Pimentel, nº 140, Centro de Serra. Segundo descrição disponível no sítio eletrônico da Prefeitura de Serra, é de competência da Sedu a elaboração de projetos pedagógicos ampliados, capazes de mobilizar não só os alunos enquanto presentes em sala de aula, mas também agentes atuantes nas comunidades (SERRA, 2015). A Sedu educa e capacita os seus alunos por meio de valores humanos, a fim de que sejam conhecedores de princípios que vão além do ensino científico. Entre suas funções, está inspecionar as unidades de ensino, garantindo a organização, coordenação, controle e seu funcionamento seguro e bem realizado (SERRA, 2015).

O documento mais recente que dispõe sobre cargos de provimento em comissão da Secretaria Municipal de Educação é a Lei nº. 4.009, de 28 de janeiro de 2013.

Segundo esse dispositivo, a Sedu está organizada em duas subsecretarias (a Pedagógica e a Administrativa e de Recursos Humanos), às quais estão vinculadas a diversas gerências e coordenações.

Conselho Municipal de Educação de Serra

O Cmes foi constituído em 1992 e 11 anos depois, em 2003, o município passou a ter um sistema de ensino. Nove anos depois, em dezembro de 2012, foi criado o Fórum Municipal de Educação da Serra.

O Cmes foi constituído há 23 anos, por meio da Lei Municipal nº. 1.647/92, que dispõe sobre a organização e a estrutura do Conselho Municipal de Educação do Município da Serra/ES e dá outras providências (SERRA, 1992). Essa Lei foi alterada pela Lei Municipal nº 2719 de 19 de julho de 2004. Segundo o Regimento Interno do Cmes (art. 4º), sua estrutura organizacional é composta de: I - Plenário; II - Comissões Permanentes; III - Comissões Especiais; IV - Presidência e Vice-Presidência; V - Conselheiros; VI - Secretaria Executiva; VII - Secretaria Administrativa. Essa Secretaria será dirigida, coordenada e supervisionada pelo presidente, auxiliado pelo vice-presidente (SERRA, 2004).

O art. 2º do Regimento Interno estabelece as finalidades do Cmes: “O [...] Cmes [...] tem por finalidade, planejar, orientar e disciplinar as atividades do ensino público municipal, exercendo as funções normativas, deliberativas e consultivas na esfera de sua competência.” São competências do Cmes:

Art. 3º - Com observância da legislação vigente, compete ao Cmes: I - assistir o Poder Público na elaboração do Plano Municipal de Educação [...] e demais planos, programas e projetos educacionais construídos de forma coletiva junto às entidades educacionais organizadas; II - zelar pelo cumprimento das diretrizes e bases da educação [...]; III - propor ou adotar modificações e medidas que visem à expansão e a melhoria da qualidade do ensino público no município; IV - manter intercâmbio com os Conselhos de Educação Municipais, Estaduais e Nacional e com organizações que possam contribuir para o desenvolvimento da educação no Município da Serra; V - propor à Secretaria de Educação modificações nas Leis Municipais n.ºs 1647/92, 1961/97 e 2719/2004, naquilo que diz respeito ao ensino no município, bem como a adoção de leis especiais que se fizerem necessárias ao seu aperfeiçoamento; VI - estabelecer normas complementares para o sistema de ensino do município, compreendendo: [...] VII - elaborar, e quando necessário, reformular seu Regimento Interno, com homologação do Prefeito Municipal; VIII - emitir e publicar, quando for o caso, pareceres objetivando integração no Município, emitindo opinião fundamentada sobre: a) ações

educacionais com programas de outras áreas como saúde, meio ambiente, promoção social e outras, de modo a não sobrecarregar a escola com tarefas assistenciais; b) ações federais, estaduais e municipais na área da educação e do ensino [...]; c) assuntos e questões de natureza pedagógico-educacional que lhes sejam submetidos pela Secretaria Municipal de Educação, bem como por autoridades constituídas, entidades e pessoas interessadas; d) interesses e necessidades do Município quanto à criação e instalação de cursos e de estabelecimentos de ensino oficiais no âmbito de sua competência; e) o funcionamento e a implementação de inovações e formas não convencionais de educação em caráter de ensino experimental, regime de progressão continuada e outros; f) interesse e necessidade de eventual assistência do Município às entidades filantrópicas, comunitárias ou confessionais [...]; IX - manter articulação com os Conselhos de Escola, garantindo a representação e a participação deles na elaboração e execução da política educacional do Município, via União dos Conselhos de Escola – UCES; X - convocar Assembléia Municipal de Educação, no mínimo uma vez por ano, para avaliar a política educacional do Município; XI - estabelecer normas para autorização, credenciamento e supervisão dos estabelecimentos do seu sistema de ensino; XII - participar da política de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Educação e contribuir para o estabelecimento de prioridades e critérios que venham a fundamentar a proposta orçamentária para a administração municipal do ensino; XIII - acompanhar e fiscalizar: a) a execução orçamentária do Município [...]; b) a aplicação de recursos destinados ao Município, resultantes de transferências de outras esferas governamentais ou de outras fontes, emitindo pareceres; c) a prioridade da oferta da Educação Infantil e Ensino Fundamental pelo Município [...] (SERRA, 2004, p. 4-6).

Diante de tais atribuições, percebe-se que o Cmes possui um papel estratégico na gestão do Sistema Municipal de Ensino de Serra, de modo a promover a participação da sociedade civil organizada no planejamento e na implantação das políticas públicas, interferindo desde a aplicação de recursos financeiros na educação até o estabelecimento de normas para o funcionamento de unidades de ensino. Essa multiplicidade de tarefas requer dos conselheiros o desenvolvimento de competências técnicas e políticas, fundamentais para a organização de um planejamento que viabilize o cumprimento de todas as suas atribuições, bem como para a articulação com as outras instituições responsáveis pela gestão do sistema. A observação participante nas sessões ordinárias e em outras atividades promovidas no âmbito do Cmes buscou investigar como os conselheiros desenvolvem suas competências técnicas e políticas na materialização das políticas educacionais do município.

Fórum Municipal de Educação de Serra

O Fórum Municipal de Educação da Serra foi criado por meio do Decreto nº 8.385, de 17 de dezembro de 2012. Em 27 de março de 2015, foi publicado o Decreto nº 5.890, que altera o Decreto nº 8.385/2012, para ampliar a composição do Fórum Municipal

de Educação e adequá-lo à legislação nacional (DOM/ES, Edição 228, 2015). Segundo o art. 6º desse decreto, O FME será coordenado pelo titular da pasta da Secretaria Municipal de Educação e estará administrativamente vinculado ao gabinete dessa Secretaria, e dele receberá o suporte técnico e administrativo para garantir seu funcionamento (IBID, 2015).

O Fórum Municipal de Educação, de caráter permanente, é instituído no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, com a finalidade de coordenar as Conferências Municipais de Educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações e promover as articulações necessárias entre os correspondentes Fóruns de Educação dos Municípios, do Estado e o Fórum Nacional de Educação (DOM/ES, edição 228, 2015). É competência do Fórum Municipal de Educação:

I. Convocar, planejar e coordenar a realização de conferências municipais de educação, bem como divulgar as suas deliberações; II. Elaborar seu Regimento Interno, bem como o das Conferências Municipais de Educação; III. Acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das Conferências Municipais de Educação; IV. Zelar para que as Conferências de Educação do Município estejam articuladas às Conferências Estadual e Nacional de Educação; V. Planejar e organizar espaços de debates sobre a política municipal de educação; VI. Colaborar na elaboração do Plano Municipal de Educação e acompanhar a sua implementação; VII. Acompanhar, junto à Câmara de Vereadores da Serra, a tramitação de projetos legislativos relativos à política municipal de educação (DOM/ES, edição 228, 2015, p. 49).

Cinquenta segmentos passam a ter representação no FME, órgão em cuja participação é considerada de relevante interesse público e não será remunerada (DOM/ES, edição 228, 2015). Entre titulares e suplentes, foram designados 129 representantes, por meio da Portaria nº. 0072/2015, indicados pelos órgãos públicos e segmentos da sociedade civil organizada (DOM/ES, edição 232, 2015).

No ANEXO A deste texto, listamos as entidades representadas nesse Fórum. Desse quantitativo de membros do Fórum, alguns representantes ainda não foram indicados. Para garantir o funcionamento em caráter intensivo e dar celeridade às ações do Fórum, em especial à reelaboração do Plano Municipal de Educação, fica instituída, temporariamente, a Secretaria Executiva, composta pela Secretária Executiva e Equipe Técnica integrada pelos servidores da Secretaria Municipal de Educação (DOM/ES, Edição 232, 2015). Foram designados nove servidores para compor a Secretaria Executiva. O documento não descreve os critérios de seleção desses

servidores. Como veremos mais adiante, o Fórum desenvolveu um intenso trabalho no sentido de construir o novo PME, processo que a Secretaria Executiva do FME assumiu responsabilidade de coordenar.

A legislação educacional do município de Serra

A análise documental pode ser definida como “ [...] uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referenciação” (CHAUMIER, 1989, apud Bardin, 2011, p. 51). Ao considerar a dimensão e o tempo de realização desta pesquisa, optamos por não desenvolver uma análise documental aprofundada do Sistema Municipal de Ensino de Serra, mas compreendemos que a investigação das políticas educacionais do município não pode ser desvinculada da legislação educacional que regulamenta o seu funcionamento.

A partir dessa perspectiva, realizamos uma pesquisa no sítio eletrônico da Sedu, durante os meses de maio e junho de 2015, e selecionamos dispositivos (leis, decretos, portarias, resoluções etc.) que consideramos imprescindíveis para conhecer a conjuntura do Sistema Municipal de Ensino de Serra. Alguns documentos foram alcançados também durante a realização da pesquisa de campo e a partir da revisão dos trabalhos acadêmicos sobre o município de Serra, desenvolvidos por pesquisadores do PPGE/Ufes.

Elaboramos um quadro com a síntese dos principais dispositivos legais do município de Serra que consultamos no que concerne à gestão do Sistema Municipal de Ensino e às instituições e sujeitos que o compõem: escolas, Conselho Municipal de Educação e outros Conselhos de educação, Fórum Municipal de Educação, profissionais do magistério e Secretaria Municipal de Educação.

Quadro 1 – Principais dispositivos legais do Sistema Municipal de Ensino de Serra/ES (continua)

Data	Dispositivo	Conteúdo
1992	Lei nº 1.647, de 24 de novembro de 1992	Dispõe sobre a organização e a estrutura do Conselho Municipal de Educação de Serra (Cmes)

Quadro 1 – Principais dispositivos legais do Sistema Municipal de Ensino de Serra/ES (continua)

Data	Dispositivo	Conteúdo
1994	Lei nº 1.813, de 30 de dezembro de 1994	Dispõe sobre a gestão democrática nas escolas da rede municipal de ensino e dá outras providências
1995	Decreto nº 8.318, de 20 de junho de 1995	Gestão Democrática Participativa: Conselho de Escola
1997	Lei nº 1.961, de 12 de março de 1997	Dispõe sobre alteração na Lei nº 1647 de 24 de novembro de 1992 (Cmes)
1997	Lei nº 1.962, de 20 de março de 1997	Cria o Fundo Municipal de Educação – FME e dá outras providências.
1997	Decreto nº 9.726 de 08 de abril de 1997	Regulamenta o Fundo Municipal de Educação criado pela Lei Municipal nº 1.962/97 e dá outras providências
1999	Lei nº 2.172, de 22 de março de 1999	Altera o Estatuto do Magistério Público do Município de Serra
2000	Decreto nº 232, de 30 de agosto de 2000	Cria do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e dá outras providências
2002	Lei nº 2.478, de 8 de janeiro de 2002	Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público da rede municipal e dá outras providências
2002	Decreto nº 1.766, de 17 de janeiro de 2002	Regulamenta a Lei nº 2.478/02, de 10 de janeiro de 2002, que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal e dá outras providências
2002	Lei nº 2.519, de 3 de junho de 2002	Altera o disposto na Lei nº. 2478, de 08 de janeiro de 2002, e dá outras providências (Segmentos do Conselho de Escola)
2003	Lei n.º 2.665, de 30 de dezembro de 2003	Institui, cria e disciplina a Organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Serra e dá outras providências
2004	Lei n.º 2.719, de 19 de julho de 2004	Altera a Lei municipal n.º 1.647/1992 (Cmes)
2004	Lei nº 2.684, de 18 de março de 2004	Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação e dá outras providências (PME 2004-2014)
2004	Resolução Cmes nº 001, de 31 de maio de 2004	Fixa as normas para a elaboração e aprovação de proposta pedagógica e Regimento Escolar para as instituições de educação integrantes do Sistema Municipal de Ensino do Município de Serra

Quadro 1 – Principais dispositivos legais do Sistema Municipal de Ensino de Serra/ES (continua)

Data	Dispositivo	Conteúdo
2008	Lei nº 3.297, de 27 de novembro de 2008	Dispõe sobre a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do Fundeb
2008	Lei nº 3234, de 9 de junho de 2008	Altera o art. 70 do Estatuto Público do Magistério do Município da Serra (aposentadoria especial aos 25 anos de trabalho)
2009	Lei nº 3.446, de 29 de setembro de 2009	Altera os incisos I e II, do art 3º, da Lei municipal nº 2.478, de 8 de janeiro de 2002. (Provimento para funções de diretor escolar e de coordenador de turno)
2008	Lei nº 3.297, de 27 de novembro de 2008	Dispõe sobre a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do Fundeb
2008	Lei nº 3234, de 9 de junho de 2008	Altera o art. 70 do Estatuto Público do Magistério do Município da Serra (aposentadoria especial aos 25 anos de trabalho)
2009	Lei nº 3.446, de 29 de setembro de 2009	Altera os incisos I e II, do art 3º, da Lei municipal nº 2.478, de 8 de janeiro de 2002. (Provimento para funções de diretor escolar e de coordenador de turno)
2010	Lei nº 3.607, de 25 de outubro de 2010	Dispõe sobre a revisão do Plano Municipal de Educação da Serra, altera o anexo único da Lei municipal nº 2.684, de 18 de março de 2004, e dá outras providências
2011	Lei nº 3.737, de 9 de julho de 2011	Altera a Lei Municipal n.º 1.647/1992 (Cmes)
2012	Decreto nº. 8.385, de 27 de dezembro de 2012	Institui, no âmbito municipal, o Fórum Municipal de Educação da Serra (FME)

Quadro 1 – Principais dispositivos legais do Sistema Municipal de Ensino de Serra/ES (continua)

Data	Dispositivo	Conteúdo
2013	Lei nº. 4009, de 28 de janeiro de 2013	Altera as Leis nº 2.172, de 22 de março de 1999 e 2.356, de 29 de dezembro de 2000 e dá outras providências (Cargos de provimento em comissão da Secretaria Municipal de Educação)
2015	Decreto nº 5.836, de 20 de março de 2015. Diário Oficial dos Municípios do Espírito Santo. Edição nº 226	Estabelece medidas administrativas temporárias para contenção de despesas com recursos do tesouro no âmbito do Poder Executivo Municipal
2015	Decreto nº 5.890, de 27 de março de 2015. Diário Oficial dos Municípios do Espírito Santo. Edição nº 228	Altera o Decreto nº 8.385/2012, para ampliar a composição do Fórum Municipal de Educação e adequá-lo à legislação nacional
2015	Portaria nº 0072/2015. Diário Oficial dos Municípios do Espírito Santo. Edição nº 232	Designa os representantes indicados pelos órgãos públicos e segmentos da sociedade civil organizada, para compor o Fórum Municipal de Educação
2015	Evento de implantação do FME	Apresentação da metodologia de elaboração do PME de Serra 2015-2025
2015	Decreto nº 6.488, de 14 de agosto de 2015. Diário Oficial dos Municípios do Espírito Santo. Edição nº 324	Institui novo modelo para a escolha de candidatos à função de Diretor Escolar e Coordenador de Turno das Unidades de Ensino da Rede Municipal da Serra/ES, e trata de outros dispositivos correlatos
2015	Lei nº 4.432, de 4 de novembro de 2015	Aprova o Plano Municipal de Educação da Serra (PMES) e dá outras providências

Fonte: Bastos (2016).

Como é possível perceber, o município possui Conselho Municipal de Educação atuante há mais de 20 anos, conta com um Fundo Municipal de Educação (ver Capítulo IV), desde 2002 sancionou uma lei que regulamenta a gestão democrática do ensino público municipal e, desde 2003, constitui-se como um Sistema Municipal de Ensino. Podemos ainda destacar como avanços no âmbito da gestão democrática da educação municipal o desenvolvimento do PME (2004-2014) e a nova forma de escolha de candidatos à função de Diretor Escolar e Coordenador de Turno das Unidades de Ensino da Rede Municipal da Serra/ES, cujos detalhes também abordaremos no quarto capítulo.

1.1.3 Procedimentos metodológicos

Entre os procedimentos metodológicos que auxiliaram o desenvolvimento desta pesquisa, está a revisão bibliográfica no campo das Ciências Humanas e Sociais, principalmente a partir dos seguintes temas: planejamento educacional, relação Estado/educação, gestão da educação, gestão dos sistemas de ensino e formas de regulação da educação. A revisão foi feita de maneira mais sistemática no início da pesquisa, mas terá continuidade durante o seu desenvolvimento.

A produção de dados a respeito da realidade estudada efetivou-se por meio de entrevistas semiestruturadas com integrantes do Cmes, do FME e da Sedu como procedimento inicial para diagnóstico e observação nesses três espaços. O trabalho de campo ocupa um papel fundamental nesta pesquisa, visto que permite a aproximação do pesquisador da realidade sobre a qual formulou uma pergunta, mas também estabelece uma interação com os atores que conformam a realidade e, assim, constrói um conhecimento empírico importantíssimo para quem faz pesquisa social (MINAYO et al., 2012, p. 61).

Entrevistas

Para Minayo (et al., 2012), a entrevista é uma técnica privilegiada de comunicação que tem o objetivo de construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa e abordagem pelo entrevistador de temas igualmente pertinentes, com vistas a esse objetivo. Utilizaremos entrevistas semiestruturadas, que combinam perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada (MINAYO et al., 2012).

Entrevistamos representantes de cada instituição responsável pela gestão do Sistema Municipal de Ensino de Serra, com o objetivo de diagnosticar suas concepções sobre as políticas públicas educacionais desenvolvidas no município:

Conselho Municipal de Educação de Serra: presidente

Secretaria Municipal de Educação: três assessores pedagógicos

Fórum Municipal de Educação: integrante da Secretaria Executiva

As entrevistas foram realizadas nos meses de março, abril e setembro. Todos os entrevistados estavam cientes da autorização da pesquisa e assinaram um “Termo de Consentimento Livre e Esclarecimento” (APÊNDICE C), autorizando a gravação da entrevista e tomando ciência da preservação de suas identidades. Portanto, todas as entrevistas foram gravadas, tiveram duração média de duas horas e todos os nomes referidos a seguir são fictícios. O material coletado está em posse da pesquisadora.

Para iniciarmos a pesquisa, no dia 26 de março de 2015, conversamos com o presidente do Cmes (APÊNDICE B e APÊNDICE D), na sede do Cmes. Em 23 de abril de 2015, entrevistamos Andréia Moraes (APÊNDICE F e APÊNDICE G), assessora pedagógica vinculada à Subsecretaria Pedagógica (SP/Sedu), na Sedu. A fim de compreender algumas questões cujas respostas a assessora Andréia Moraes não soube informar, em 29 de abril, entrevistamos, também na Sedu, simultaneamente, os assessores pedagógicos Carlos Dias e Ana Ribeiro (APÊNDICE F e APÊNDICE G), ambos vinculados à Subsecretaria de Gestão Administrativa e Recursos Humanos (SUBGA/RH).

Nessa etapa da pesquisa, também estava prevista a realização de uma entrevista com um integrante da Secretaria Executiva do FME. Não foi possível realizar a entrevista no FME para diagnóstico. Iniciamos a observação das atividades do Fórum no fim de abril de 2015 e, quando finalizaram as atividades referentes ao novo PME, retomamos para conversar sobre algumas dúvidas em relação a esse processo e às atividades do FME.

Em 19 de setembro de 2015, entrevistamos (APÊNDICE F e APÊNDICE H), uma das integrantes da Secretaria Executiva do FME e assessora pedagógica, vinculada à Subsecretaria Pedagógica. Os principais destaques dessas entrevistas estão descritos no Capítulo IV, bem como todos os dados produzidos durante a pesquisa de campo. As entrevistas foram de fundamental importância como ponto de partida para a pesquisa, entretanto, o principal procedimento adotado foi a observação.

Observação

A partir de abril 2015, fizemos o procedimento de observação. Gil (2009, p.103) aponta que a observação participante “ [...] consiste na participação real do conhecimento na vida da comunidade, do grupo ou de uma situação determinada [...] e facilita o rápido acesso a dados sobre situações habituais em que os membros das comunidades se encontram envolvidos”.

A seguir, descreveremos, sucintamente, o caminho percorrido durante a pesquisa de campo a fim de justificar os passos realizados e situar o leitor. Nos meses de abril, maio e junho de 2015, participamos de seis sessões plenárias ordinárias do Cmes, além de outras atividades promovidas por seus integrantes. De abril a julho de 2015, acompanhamos as atividades promovidas pelo FME para a construção do PME 2015-2025. De julho a setembro, dedicamo-nos à observação na Sedu. Portanto, o tempo total destinado à observação correspondeu a seis meses consecutivos, mas não aconteceu de maneira similar nas três instituições, pois cada uma possuía demandas e ritmos de trabalho distintos.

O primeiro campo de pesquisa foi o Cmes. Em 26 de março de 2015, solicitamos autorização para participar das sessões ordinárias, mas não houve necessidade de permissão por escrito, já que as sessões são abertas ao público, conforme explicou o presidente. Sendo assim, passamos a acompanhar as sessões a partir da próxima data, 8 de abril de 2015. Optamos por acompanhar as sessões ordinárias do Cmes, pois são os únicos momentos em que todos os conselheiros trabalham reunidos. Ou seja, acompanhar as atividades cotidianas do Cmes não contemplaria nossos objetivos, pois apenas o presidente e o secretário-executivo possuem dedicação exclusiva às demandas do Cmes e essa opção desprivilegiaria a participação dos outros segmentos representados nesse Conselho. Elaboramos um roteiro para facilitar a identificação dos objetivos da pesquisa (APÊNDICE E).

Os conselheiros foram informados sobre a participação da pesquisadora, na condição de ouvinte, nas sessões ordinárias e aprovaram a presença. As sessões ordinárias acontecem quinzenalmente. Participamos das sessões dos dias: 8 e 22 de abril, 6 e 20 de maio, 3 e 17 de junho, sempre na sede do Cmes. Além das sessões ordinárias,

fomos convidada a participar de alguns eventos promovidos pelo Conselho, a exemplo da atividade referente à Semana de Ação Mundial 2015 (SAM), realizada no auditório da Câmara Municipal de Serra e organizada pelo Cmes.

Conforme análise desenvolvida no Capítulo IV, parte dos membros do Cmes é muito atuante no que concerne às questões da educação municipal. Sendo assim, três conselheiros integram uma “Coordenação Municipal” do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo (Sindiupes). Essa comissão é composta por membros da base da categoria e também da diretoria do sindicato.

No dia 22 de abril, aconteceu uma reunião entre os membros dessa comissão e representantes do Poder Público Municipal. Nesse mesmo dia, ocorreu a 4ª sessão ordinária do Cmes e, após o encontro, os conselheiros do Cmes que fazem parte da comissão citada nos fizeram um convite para acompanhar a reunião agendada com os representantes da administração municipal para discutir condições de negociação salarial.

Fomos convidada a participar também dos estudos direcionados para progressão funcional. Anualmente, todos os profissionais do magistério, que estejam ou não em exercício docente, são convidados a realizar estudos com uma temática definida pelos integrantes de cada unidade e, ao fim do ano, fazem uma avaliação escrita sobre as referências estudadas, com o objetivo de progredir na carreira.

Há um grupo de conselheiros que são servidores do magistério municipal, mas, em 2015, não atuaram nas unidades de ensino em que possuem lotação, pois exerceram atividades administrativas, como presidência e secretaria-executiva no CMES e no Cacs-Fundeb. Esse grupo de aproximadamente cinco pessoas realiza os estudos para a progressão funcional na sede dos referidos Conselhos, onde também acontecem as sessões ordinárias do Cmes. Mediante convite, participamos dos encontros realizados nos dias 10 e 24 de abril, cujas inferências estão dispostas com mais detalhes no Capítulo IV. A fim de delimitar a coleta e garantir a equidade de dados coletados em cada campo, encerramos a observação das sessões ordinárias do Cmes no fim de junho, após três meses de trabalho.

O segundo campo de pesquisa que acessamos foi o FME. Durante as entrevistas realizadas nos meses de abril de 2015, fomos informada de que o Fórum havia sido criado em 2012, mas, no momento, não havia atividades em andamento. Aguardamos a retomada dos trabalhos desse órgão para acompanhar sua dinâmica, sobretudo as estratégias para a elaboração do novo PME. Assim como no Cmes, a observação nas reuniões do FME também foi orientada por um roteiro (APÊNDICE H).

O FME foi recomposto em 29 de abril de 2015. A partir de então, participamos das seguintes ações: “I Fórum Municipal de Educação: por uma Cidade Educadora” (29 de abril); II Reunião técnica do Fórum Municipal de Educação (7 de maio); I Audiência pública para construção participativa do PME (26 de maio); II Audiência pública para construção participativa do PME – grupo temático: Ensino Médio (28 de maio); III Audiência pública para construção participativa do PME – grupo temático: Financiamento (1º de junho); Reunião para reorganização das propostas do PME 2015-2025 de Serra (2 de julho); III Reunião técnica do Fórum Municipal de Educação para validação das propostas do PME 2015-2025 (23, 24, 27, 28, 29, 30 e 31 de julho). Em 31 de julho se encerraram as atividades referentes à elaboração do PME que demandaram a reunião dos integrantes do FME. Não houve Conferência Municipal de Educação. Não havendo mais atividades públicas para elaboração do PME, o período de observação no FME foi concluído após três meses de pesquisa (abril, maio, junho e julho). A metodologia de construção do PME e a participação nas referidas atividades serão descritas no Capítulo IV.

O terceiro e último campo de pesquisa foi a Secretaria Municipal de Educação. Em 18 de março de 2015, foi entregue no setor de protocolo da Sedu uma solicitação para realização da pesquisa na Secretaria de Educação. Em 15 de abril a pesquisa foi autorizada. O primeiro passo foi a realização de entrevistas com assessores pedagógicos (23 e 29 de abril) para diagnóstico, assim como foi feito no Cmes. No início do mês de maio, analisamos as respostas dos entrevistados e nos dedicamos às atividades no Cmes e no FME.

Após a análise dos dados produzidos durante as entrevistas, ainda restaram muitas dúvidas sobre a organização do trabalho desenvolvido pelo Órgão Central (setores, funções, hierarquia etc.). Consultamos o sítio eletrônico da Sedu nos meses de maio

e junho de 2015, a fim de compreender essa configuração, mas a estrutura exposta não convergia exatamente com a realidade. Ao persistirem as dúvidas e as dificuldades de elaborar uma proposta de cronograma de trabalho para observação, em 15 de junho, dirigimo-nos ao gabinete da Sedu, de posse da autorização da pesquisa, para requerer uma cópia do organograma da Secretaria de Educação (APÊNDICE I). Do gabinete, fomos encaminhada à Gerência de Inspeção, Planejamento, Avaliação e Estatística (Gipae).

A gerente da Gipae nos explicou que não havia um organograma definido, mas havia uma lei que estabelecia os cargos de provimento em comissão da Secretaria Municipal de Educação (Lei nº. 4.009, de 28 de janeiro de 2013), criada no início da atual administração, e essa lei contribuiria para entender a estrutura da Sedu. A lei descreve a existência de duas subsecretarias, gerências e coordenações, mas não detalha a qual subsecretaria está vinculada cada gerência, nem a qual gerência está ligada cada coordenação. Diante dessa estrutura e ainda com algumas incertezas, elaboramos uma proposta de cronograma para observar as rotinas das gerências, subentendendo que as coordenações estavam subordinadas às gerências e que, acompanhando as gerências, automaticamente, acompanhariamos também as coordenações.

Ao considerar o volume de dados já coletados, mas também a necessidade de conhecer as diferentes realidades de cada setor, mesmo que por pouco tempo, propusemo-nos a acompanhar cada gerência durante uma semana. Optamos por participar das atividades sempre no turno matutino, quatro horas por dia, como já estava acontecendo no Cmes e no FME. A proposta de acompanhar as gerências por três dias na semana programada deveu-se à necessidade de conciliar a observação na Sedu com a participação nas atividades do FME, a transcrição desses dados e também a participação nas atividades relacionadas com Nepe, tais como grupos de estudos, exames de qualificação de Mestrado e de Doutorado, entre outras ações.

Com o objetivo de reforçar a presença da pesquisadora nas dependências do Órgão Central e relembrar os objetivos e a metodologia da pesquisa, em 24 de junho foi feita uma nova solicitação, mais diretiva para o procedimento de observação, com uma proposta de cronograma. O procedimento de observação foi prontamente autorizado

por escrito pelas duas subsecretárias e o resumo do projeto de pesquisa (APÊNDICE L) foi socializado por correio eletrônico com os responsáveis pelos setores referidos no cronograma com vistas a comunicar o início dos trabalhos. Utilizamos um roteiro (APÊNDICE I) para direcionar o procedimento. A observação na Sedu desenvolveu-se por três meses (julho, agosto e setembro), mesmo tempo dedicado ao FME e ao Cmes, porém respeitando as demandas de cada órgão. As considerações sobre esse período de pesquisa na Sedu serão narradas no Capítulo IV.

Em resumo, o procedimento de observação nos campos da pesquisa foi planejado. Não aconteceu exatamente como o previsto, mas houve um esforço para garantir que o tempo da pesquisa fosse distribuído de forma equilibrada entre as instituições escolhidas para o trabalho. Naturalmente, durante a observação, houve diálogo com os sujeitos da pesquisa, mas nada foi gravado, como nas entrevistas. Todas foram conversas informais. É nesse sentido que reside a praticidade do recurso da observação participante. “Ela permite ao pesquisador ficar mais livre de julgamentos, uma vez que não o torna, necessariamente, prisioneiro de um instrumento rígido de coleta de dados ou de hipóteses testadas antes, e não durante o processo de pesquisa” (MINAYO et al., 2012, p.70).

O registro da pesquisa

As atividades referentes à pesquisa de campo foram gravadas (entrevistas) e registradas no caderno utilizado como diário de campo (observação). O principal instrumento de registro do trabalho de observação foi o diário de campo (188 páginas). As informações coletadas nas entrevistas estão contidas em 324 minutos (cinco horas e vinte e quatro minutos) de diálogo gravado. Foram realizadas 228 horas de observação das atividades do Cmes, do FME e da Sedu.

O caminho da análise de dados

Na terceira semana do mês de setembro de 2015, foi concluída a produção dos dados desta pesquisa. Entendemos que dados são páginas de materiais descritivos recolhidos no processo de trabalho de campo (BOGDAN et al., 1994). Após

organização das informações coletadas, foi possível perceber que o volume de dados produzidos é muito grande e diverso, além de ter sido produto de tempos e de contextos diferentes. Em face dessa complexidade, elaboramos uma programação para a continuidade do trabalho. Até a última semana de setembro e início de outubro reestruturamos os textos dos capítulos teóricos e construímos esta descrição dos procedimentos metodológicos. A segunda semana do mês de outubro foi dedicada à participação na 37ª Reunião Anual da Anped.

A partir da terceira semana de outubro de 2015, um mês após o término da produção dos dados, foi possível retomar a análise. Antes da análise propriamente dita, estudamos para estabelecer critérios de organização, compreensão e apresentação dos dados, a partir das contribuições de Bardin (2011), Barroso (2006) e Minayo (et al., 2012). Para Minayo (et al., 2012), ao analisarmos e interpretarmos informações geradas por uma pesquisa qualitativa, devemos caminhar tanto na direção do que é homogêneo quanto no que se diferencia dentro de um mesmo meio social. Para tanto, escolhemos a análise de conteúdo como instrumento para análise qualitativa dos dados produzidos. Tradicionalmente, a análise de conteúdo vem sendo definida como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN, 2011, p. 48).

Segundo Bardin (2011), as diferentes fases da análise de conteúdo organizam-se em torno de três polos cronológicos: a pré-análise; a exploração do material; e o terceiro, composto por tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A pré-análise é a fase de organização propriamente dita que corresponde a um período de intuições, mas tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais (BARDIN, 2011).

É certo que alguma análise tem de ser realizada durante a recolha de dados. Mas Bogdan et al. (1994) recomendam que o investigador inexperiente deve utilizar estratégias referentes ao modo de análise no campo de investigação, deixando a análise mais formal para quando a maior parte dos dados tiverem sido recolhidos. Para esses autores, distanciar-se dos detalhes do trabalho de campo e ter, assim, a

oportunidade de perspectivar as relações entre os assuntos fará o investigador ganhar entusiasmo renovado pelos dados que podem ter-se tornado, entretanto, aborrecidos (BOGDAN et al, 1994). Após a etapa da pré-análise, retomamos os registros do material coletado para fazer a exploração, primeiramente, a partir de sua codificação:

A codificação corresponde a uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação ou enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão; suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto [...] (BARDIN, 2011, p.133).

Seguindo as instruções de Bogdan et al. (1994), criamos categorias preliminares de codificação, abreviaturas e números de acordo com os roteiros de trabalho (entrevistas e observação) que, por sua vez, se relacionam com o referencial teórico-metodológico e com os objetivos desta pesquisa. Elegemos as seguintes categorias: planejamento educacional (PL, 1); formas de regulação educacional (RG, 2); competências técnica e política (CT, CP, 3); gestão tradicional da educação (GI, 4); gestão inovadora da educação (GI, 5); e mediação (MD, 6). Em seguida, percorremos todos os dados, marcando cada unidade com a categoria adequada.

É importante lembrar que a utilização das técnicas mencionadas acima se faz a partir do objetivo de realizar uma análise qualitativa, cuja característica é o fato de a inferência – sempre que é realizada – ser fundada na presença do índice (tema, palavra, personagem etc.) e não sobre a frequência de sua aparição em cada comunicação individual (BARDIN, 2011).

Além do estabelecimento de categorias, houve um esforço para investigar também as lógicas de ação implicadas nas atividades desenvolvidas pelos sujeitos pesquisados. A noção de lógica de ação remete à existência de racionalidades próprias dos atores que orientam e dão sentido (subjectivo e objectivo) às suas escolhas e às suas práticas, no contexto de uma ação individual ou coletiva (BARROSO et al., 2006, p.179).

As lógicas de ação são construídas pelo observador a partir dos efeitos que decorrem das práticas, independentemente da consciência que os atores têm do sentido (orientação) das suas acções (BARROSO et al., 2006). Ou seja, as “lógicas” são

resultados dos comportamentos desenvolvidos pelos sujeitos da pesquisa, mas não são construídas por eles. Constroem-se a partir das experiências do pesquisador, das hipóteses, do referencial teórico-metodológico da pesquisa, dos trabalhos com os quais dialogamos e das inferências produzidas durante o trabalho de campo.

1.1.4 Revisão bibliográfica

Nos meses de maio a agosto de 2014, realizamos buscas nos portais eletrônicos da Anped e da Capes, com o objetivo de mapear a produção acadêmica nacional sobre nosso objeto de pesquisa. O APÊNDICE A traz esse trabalho de revisão de forma mais detalhada. Nesse período, nossos objetivos ainda não estavam completamente definidos, já que ainda seriam realizadas muitas leituras e momentos de diálogo, a fim de estruturar a proposta de estudo. Nesse sentido, a referida revisão bibliográfica contribuiu para mapear a produção nacional sobre o nosso objetivo mais geral, tendo em vista identificar tendências, dialogar com os dados produzidos e as realidades descritas, além de evitar repetições, de modo que este trabalho tenha uma contribuição singular.

Em fevereiro de 2015, realizou-se o exame de qualificação, que contou com preciosas contribuições da Banca Examinadora e sugestões de revisão dos objetivos deste trabalho. Dessa forma, a partir do mês de março de 2015 começamos a definir de fato nossa proposta de pesquisa, que se afasta um pouco da ideia inicial, mas continua tendo como foco a gestão dos sistemas municipais de ensino. Em 14 de abril de 2015, fizemos uma pesquisa no banco de dissertações e teses da Capes a partir dos seguintes descritores: planejamento educacional, sistema municipal de educação, gestão municipal das políticas educativas, competência técnica e política e regulação.

Nesse segundo momento de revisão, buscamos trabalhos apenas no banco da Capes. Fizemos sete buscas com os seguintes pares de descritores: planejamento educacional, sistema municipal de educação; planejamento educacional, gestão municipal das políticas educativas; planejamento educacional, competência técnica e política; gestão municipal das políticas educativas, competência técnica e política;

competência técnica e política, regulação; regulação, planejamento educacional; sistema municipal de educação, competência técnica e política.

Apenas o primeiro par de descritores (planejamento educacional, sistema municipal de educação) obteve resultados. Dessa busca identificamos quatro trabalhos, todos são dissertações de Mestrado: dois de Mestrado acadêmico, um de Mestrado profissional em planejamento e políticas públicas e um de Mestrado profissional em planejamento regional e gestão da cidade. As duas dissertações que derivaram de Mestrado acadêmico estão disponíveis nos sítios eletrônicos das instituições. As duas outras dissertações não estão disponíveis on-line, mas uma delas nós encontramos de forma mais resumida em um artigo.

Optamos também por utilizar como referência cinco trabalhos que selecionamos no estudo de revisão pré-qualificação. Duas dissertações de mestrado acadêmico em educação, uma tese de Doutorado em educação e dois artigos, mas somente a tese e os artigos estão disponíveis para consulta.

Em resumo, vamos dialogar com seis trabalhos: a tese de Doutorado de Edson Francisco de Andrade, intitulada “Sistemas municipais de educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local”; o artigo “Planejamento educacional em tempos de reforma: onde fica a escola?”, de Maria Gláucia Menezes Teixeira Albuquerque; a dissertação de Deborah Saib da Silva Junqueira, intitulada “A implementação de novos modos de regulação do sistema educacional no Brasil: o Plano de Ações Articuladas e as relações escola-União”; e a dissertação de Mestrado “Autonomia e gestão democrática no sistema municipal de ensino de Tucano-BA: compreensões e interpretações dos sujeitos educativos num contexto patrimonialista”, produzida por Ademar Sousa dos Santos.

Assumimos o compromisso de interlocução com os dados apresentados nos trabalhos referidos acima nos próximos capítulos, como possibilidade de diálogos e aprofundamentos teórico-metodológicos.

CAPÍTULO II

SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO NO BRASIL: CONSTITUIÇÃO

Este capítulo tem como objetivo central a análise da conjuntura capixaba em relação à construção dos novos planos municipais de educação. Para tanto, é desenvolvido um percurso que se inicia com a discussão epistemológica e histórica do sistema educacional como meio de explorar a complexidade do problema.

No decorrer de nossas buscas nos portais eletrônicos da Anped e da Capes, como parte da revisão bibliográfica, selecionamos um trabalho que trata com mais proximidade do assunto que discutiremos neste capítulo. Faremos, portanto, o esforço de dialogar com os dados produzidos e apresentados no seguinte trabalho: a tese de Doutorado de Edson Francisco de Andrade, intitulada “Sistemas municipais de educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local”, publicada no ano de 2011 na forma de trabalho acadêmico.

2.1 A NOÇÃO DE SISTEMA EM ANÁLISE

Este capítulo tem como objetivo descrever e analisar a configuração dos sistemas municipais de ensino no Brasil no século XXI. Inicialmente, serão problematizados os conceitos de sistema e de sistema educacional e suas origens no Ocidente. Em seguida, analisaremos tensões que envolvem a construção dos sistemas educacionais no Brasil.

A Constituição de 1988 aponta, no caput do art. 21, que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino ” (BRASIL, 1988). Texto semelhante ao já destacado também se encontra na redação do art. 8º. da Lei nº 9.394, de 20 de novembro de 1996, a lei que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

O conceito de sistema é comumente usado em educação por meio de expressões como “sistema geral de educação”, “sistema federal de ensino”, “sistema oficial”, “sistema público”, “sistema escolar” etc. Contudo, tais expressões são utilizadas

arbitrariamente, sem que seja estudado o conceito de sistema e os requisitos para sua existência (SAVIANI, 2014).

Saviani (2014) analisa que sistema não é um dado natural, pois é sempre produto da ação humana, requer consciência, reflexão e organização. O agir sistematizado significa, portanto:

Tomar consciência da situação; captar os seus problemas; refletir sobre eles, formulá-los em termos de objetivos realizáveis; organizar meios para atingir os objetivos propostos; intervir na situação, pondo em marcha os meios referidos; manter ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação, já que a ação sistematizadora é exatamente aquela que se caracteriza pela vigilância da reflexão (SAVIANI, 2014, p. 4).

Saviani (2014) analisa que, constantemente, as noções de sistema e de estrutura são usadas como sinônimos, principalmente quando se referem à educação, mas esses conceitos não são intercambiáveis entre si. Segundo Saviani (2014), o sistema nasce da tomada de consciência da problematidade de uma situação dada, implica intencionalidade e uma ordem que o homem impõe à realidade. Já estrutura implica a forma como as coisas se entrelaçam entre si, independente do homem, e às vezes envolvendo o homem. Ou seja, sistema implica, obrigatoriamente, intencionalidade; estrutura, não.

Um sistema educacional é, portanto, resultado de uma práxis intencional, que ocorre quando o ato de educar é o objeto explícito de atenção. A construção de um sistema educacional se faz em uma sociedade que possui problemas e estruturas próprias. Esse sistema refletirá a realidade social e se desenvolverá de acordo com os limites e as possibilidades dessas estruturas sociais. Ele representará uma unidade composta por um todo coletivo e diverso, mas com objetivos comuns (SAVIANI, 2010). Conceitualmente, podemos definir sistema educacional como:

Organizações complexas, instaladas nos diferentes países, com o propósito de articular as diversas atividades voltadas para a realização dos objetivos educativos das respectivas populações. Implicam, por via de regra, três elementos: a) um conjunto de princípios, valores e finalidades que devem guiar as atividades desenvolvidas; b) um ordenamento jurídico constituído pelas normas de funcionamento do sistema que obrigam a todos os seus integrantes; c) uma rede de estabelecimentos de ensino com os correspondentes órgãos de normatização, administração, controle, coordenação, supervisão e avaliação (SAVIANI, 2010, p.1).

Em síntese, o conceito de sistema não se resume à ideia de rede de escolas, mas contempla uma unidade de estabelecimentos, instituições, normas e avaliações que convergem para um mesmo objetivo, o desenvolvimento e a manutenção do ensino. Em educação, a concepção de funcionamento sistêmico é construída, portanto, em sinergia com a requisição de uma organização e administração da educação, em que se pressupõe, inexoravelmente, e por conseguinte, a divisão de tarefas entre as esferas administrativas, como veremos a seguir (ANDRADE, 2011).

2.1.1 As origens dos sistemas educacionais no Ocidente

Os sistemas educacionais começam a se constituir com a institucionalização da escola como estabelecimento privilegiado de transmissão do conhecimento socialmente produzido. A escola se revela elemento essencial do processo de modernização ao mesmo tempo nos Estados-Nações novamente constituídos do Ocidente e do Japão da era Meiji no século XIX, e mais tarde nos novos Estados-Nações da Ásia e Alhures, no final do século XX (GREEN, 2013).

A escola moderna, nos moldes que conhecemos hoje, é uma instituição que nasce na gênese da sociedade capitalista, possui uma forma de organização própria e faz parte de um sistema maior, um sistema educacional, que reflete as contradições da sociedade em que se insere. Para Green (2011, p. 366), a melhor forma de compreender a criação dos sistemas educacionais nacionais é, talvez:

Considerá-la como fazendo parte do longo processo de formação do Estado que, na Europa, cobre o período indo da derrocada do absolutismo no século XVIII até a consolidação dos regimes democráticos de massa no final do século XIX e início do século XX, passando pelas revoluções políticas e industriais.

Ao analisar o desenvolvimento das relações entre o público e o privado na educação brasileira, Saviani (2010) remete à constituição dos sistemas educacionais na Europa e aos fatores históricos que contribuiram para o seu desenvolvimento, como as Revoluções Industrial e Francesa, O aperfeiçoamento de práticas comerciais e mercantilistas, o acúmulo de riquezas provindas dessas atividades, o enfraquecimento das relações entre servos e senhores feudais, o abuso dos privilégios dos quais possuíam nobres e clérigos, a concentração do poder absoluto nas mãos de rei; a

grande quantidade de impostos que recaía sobre a maior parte da população (terceiro estado), entre outros fatores, desencadearam, no fim do século XVIII, a Revolução Francesa, que modificou as bases da sociedade francesa, influenciando grande parte da sociedade europeia e também outras nações em construção (SAVIANI, 2010).

Esse fato histórico marcou a transição da Idade Moderna para a Idade Contemporânea, período que se iniciou em 1789 e se estende até os dias atuais. Foi também um marco da queda do Antigo Regime, do nascimento e da legitimação da burguesia como classe social, da emergência dos Estados-Nações e da afirmação da cultura antropocêntrica, em contraponto ao teocentrismo que marcou o período anterior. Inspirada em ideias iluministas de liberdade, igualdade e fraternidade, a Revolução Francesa influenciou também os modos de conceber a educação na época, influenciando a constituição dos sistemas escolares no Ocidente (SAVIANI, 2010).

A desintegração da divisão de poderes entre Estados e Igrejas se assevera nesse período, com destaque para a expulsão da Companhia de Jesus (ordem de padres jesuítas) de países europeus já constituídos (França, Rússia, Portugal e Espanha) e de suas colônias. Mostram-se, portanto, os primeiros indícios da estatização do ensino (SAVIANI, 2010).

Green (2010) ressalta que, embora as igrejas tenham sido instrumento de início e de expansão da educação, o desenvolvimento da educação de massa, e os sistemas educativos nacionais, que foram seu principal instrumento, foram essencialmente obra do Estado.

Ao discutir sobre o papel histórico dos sistemas nacionais de educação, Saviani destaca que o dever do Estado de organizar, manter e impor a educação à população nasce a partir da necessidade de disseminar as luzes da razão, que trouxe a necessidade de difundir a instrução:

A necessidade de disseminar as luzes da razão, tão bem teorizada pelo movimento iluminista, trouxe consigo a necessidade de difundir a instrução indistintamente a todos os membros da sociedade, o que foi traduzido na bandeira da escola pública, gratuita, universal, leiga e obrigatória. Daí, o

dever indeclinável do Estado de organizar, manter e mesmo de impor a educação a toda à população (SAVIANI, 2008, p. 7).

Petit (1994) destaca três aspectos que contribuirão para a estatização da escola. Primeiramente, com a queda do Antigo Regime e do poder absoluto do monarca, “[...] a piedade religiosa, o humanismo devoto e o amor ao rei cedem lugar diante do princípio da pátria, que inspira uma reorganização completa dos programas escolares” (PETIT, 1994, p. 142).

Segundo esse autor, os programas passam a ter como componentes: leitura, escrita, história, geografia, economia, direito. Assim como os programas escolares, profundas transformações nas concepções relativas à moral também são destaque nesse período em que a secularização do ensino influi diretamente na secularização da moral (PETIT, 1994).

O terceiro fator que influenciou a estatização da escola e a formação de sistemas de ensino, de acordo com Petit, foi a Revolução Industrial, cuja primeira fase se desenvolveu na Inglaterra, a partir de 1750. Por ocasião da Revolução Industrial, o Estado firma-se definitivamente no ensino, em consequência da supressão dos ofícios e da emancipação do capital industrial dos entraves corporativos (PETIT, 1994).

Saviani (2007) confere à Revolução Industrial um *status* de “Revolução Educacional”, a partir da qual os principais países assumiram a tarefa de organizar seus sistemas nacionais de ensino, buscando generalizar a escola básica. O desenvolvimento da indústria teve como base a livre concorrência estabelecida pelo mercado que, em defesa da propriedade privada, se opõe aos valores de justiça e igualdade. Resumidamente, podemos elencar as principais contradições educacionais que, segundo Petit (1994, p.146-147) se expressaram a partir do fim do século XVIII:

A primeira contradição refere-se à própria definição do poder escolar, à designação das instâncias que presidirão a seleção da cultura e dos públicos escolares [...]. A segunda contradição confirma a primeira e se articula em torno da definição dos conteúdos morais do ensino [...]. A terceira contradição vincula-se à extensão do ensino primário [...]. A quarta contradição refere-se à redefinição social e cultural do secundário [...]. A quinta contradição vincula-se à articulação entre o secundário e a escola primária.

Os sistemas nacionais de ensino se institucionalizam, portanto, com a gênese do sistema capitalista e a institucionalização da educação com intencionalidades e práticas específicas. A padronização de práticas educativas e a socialização promovida em um sistema educacional consistente coadunam com os anseios capitalistas de estabelecer mecanismos de controle e de produtividade medida por meio da avaliação dos resultados.

A existência de condutas e formas de disciplina produzidas pela educação sistematizada influenciou também as racionalidades empregadas em diversos setores sociais, como a economia e a cultura. A organização dos poderes e dos saberes torna-se determinante para a promoção de interações sociais cada vez mais complexas, o que evidenciou a necessidade de normas gerais que atendessem às questões educacionais dos sujeitos. O SNE responde à regulamentação dessas regras.

A Revolução Industrial e o modo de produção legitimado por ela consolidaram, além da divisão de classes entre proprietários e não proprietários, a bifurcação do sistema de ensino entre as escolas de formação geral e as escolas profissionais, que correspondem à herança do Antigo Regime, em que, como afirma Petitat (1994), o ensino primário público era basicamente uma instrução moralizadora para o povo, e o ensino secundário e superior uma formação para a elite.

Os sistemas de ensino e as instituições que os integravam se modificavam de acordo com a composição social e as marcas deixadas pelo tempo histórico vivido. Segundo Mészáros (2008), as instituições de educação tiveram de ser adaptadas no decorrer do tempo, de acordo com as determinações reprodutivas em mutação do sistema do capital:

Desse modo, teve de se abandonar a extrema brutalidade e a violência legalmente impostas como instrumentos de educação – não só inquestionavelmente aceitos antes, mas até ativamente promovidos por figuras do início do período iluminista, como o próprio Locke, como acabamos de ver. Eles foram abandonados não devido a considerações humanitárias, embora tenham sido frequentemente racionalizadas em tais termos, mas porque uma gestão dura e inflexível revelou-se um desperdício econômico, ou era, no mínimo, supérflua. E isso era verdadeiro não só em relação às instituições formais de educação, mas também a algumas áreas indiretamente ligadas a ideias educacionais (MÉSZAROS, 2008, p.43)

No decorrer do século XIX, os sistemas educativos não se desenvolveram da mesma forma. Inspirado na análise de Archer (1979), Green (2010) aponta algumas diferenças em relação ao surgimento de sistemas educativos no continente europeu:

Os sistemas mais centralizados, emergindo lá onde o Estado 'restringiu' e 'assumiu' as atividades educativas da sociedade civil no lugar de quem tinha suficientes meios para universalizar seu modo de escolarização, tenderam a ser organizados de maneira mais sistemática e com melhor articulação entre as suas diferentes partes [exemplo da França e da Prússia]. Os sistemas descentralizados, como os da Inglaterra e do País de Gales, foram mais suscetíveis a aparecer quando os grupos burgueses emergentes possuíam os meios de 'colocar' suas próprias instituições mais tradicionais, as quais não respondiam às suas necessidades, o que levou antes a sistemas estatais organizados menos sistematicamente e menos unificados (ARCHER, 1979, apud GREEN, 2010, p. 365, grifo nosso).

Ademais, conforme destaca Andrade (2011), o surgimento da lógica de sistema na educação correlaciona-se com a lógica de intencionalidade em relação à ação educativa, mas também com a emergência de um modelo educacional que pressupõe organização sob normas próprias, construídas no coletivo dos indivíduos que compartilham dos processos educativos (ANDRADE, 2011). Quando institucionalizada e perante diferenças políticas, ideológicas e socioeconômicas que variam de Estado para Estado, a educação sistematizada própria das instituições escolares tende a se generalizar impondo, em consequência, a exigência de se sistematizar também o funcionamento dessas instituições, dando origem aos sistemas educacionais organizados pelo poder público (SAVIANI, 2008).

2.2 A CONSTITUIÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO NO BRASIL

De acordo com Saviani (2014), por Sistema Nacional de Educação [entendemos] a organização intencional dos meios com vistas a se atingir os fins educacionais preconizados em âmbito nacional. Para esse professor, o tema "Sistema Nacional de Educação" pode ser considerado a maior criação da educação ocidental nos séculos XIX e XX. Essa é uma questão que vem sendo colocada no cenário brasileiro a partir do século XIX, mas a instituição de um Sistema Nacional de Educação no país ainda não é uma realidade, devido aos desafios de ordem econômica, política, ideológica e legal (SAVIANI, 2008).

Cury (2010) analisa a engenharia do regime federativo brasileiro e aponta que um Sistema Nacional Articulado de Educação só é possível com o regime de cooperação recíproca em que seja definido quem é o gestor dessa articulação. Para tanto, o autor entende ser necessário redefinir os papéis atualmente em exercício no conjunto dos órgãos responsáveis pela organização da educação brasileira.

Esse sistema só é possível com o regime de cooperação recíproca. E é preciso dizer quem é o gestor dessa articulação: sob a coordenação do MEC uma outra composição do Conselho Nacional de Educação com poderes mais efetivos do que hoje se tem. A representação hoje existente é mais consultiva ou indicativa do que resolutive (exceto em campos que a lei explicitamente faz do CNE um órgão com poderes resolutamente normativos) (CURY, 2010, p. 2).

Saviani (2008) nos mostra como, ao longo da história, o Brasil foi retardando a construção de seu SNE e acumulando um déficit histórico imenso no campo educacional, em contraste com os países que instalaram os respectivos SNEs não apenas na Europa, mas também na América Latina, como ilustram os casos da Argentina, Chile e Uruguai.

Segundo Cury (2010), a importância da construção de um SNE se evidencia diante da necessidade de atribuir uma direção mais consistente em relação a programas e normas, mas, por outro lado, há certa resistência dos governos subnacionais:

Falta sim um poder maior da União no sentido de atribuir uma direção mais consistente em relação a programas curriculares e normas mais diretivas com relação à organização pedagógica, sem com isso retirar a devida autonomia federativa. O problema é que, da parte dos governos subnacionais resta o medo de não se poder pôr nos devidos lugares os sistemas de pesos e contrapesos de modo a evitar arbitrariedades do poder central (CURY, 2010, p. 2).

Durante 210 anos, contados a partir da chegada dos jesuítas ao Brasil, em 1549, até a expulsão desses padres pelo Marquês de Pombal no ano de 1759, a educação brasileira foi desenvolvida e monopolizada pela Igreja Católica, representada pela ordem religiosa jesuítica. A expulsão dos padres jesuítas do Brasil não significou um rompimento com a Igreja Católica, pois o catolicismo continuou sendo a religião oficial da colônia, mas representou a configuração de uma educação pública estatal confessional (SAVIANI, 2010).

No período que se segue, com a Proclamação da Independência do Brasil, é promulgada, em 1824, a primeira Constituição brasileira, cujo texto é omissivo em matéria de educação, como destaca Saviani (2010). No período em que o Brasil foi governado por regentes, iniciado em 1813, foi implementado na Constituição do Império o Ato Adicional de 1834, que colocou o ensino primário sob a jurisdição das províncias, desobrigando o Estado Nacional de cuidar desse nível de educação (SAVIANI, 2010).

O Ato Adicional de 1834 atuou como uma das origens da tradição descentralizadora do ensino brasileiro e também como o embrião do sistema federativo brasileiro. Ao analisar a constituição do sistema federativo, parece-nos que essa medida se apresentou mais como uma solução conciliatória, pois nem o Poder Moderador caiu, nem a Federação foi consolidada, conforme estudos de Araújo (2013, p.121):

O Ato Adicional de 1834 (Lei de 12 de agosto de 1834) traduz esse esforço de conciliação mediante a consagração da autonomia local e o desmonte da centralização bragantina, com uma descentralização quase federativa, tratava-se, porém, de solução conciliatória, na medida em que nem o Poder Moderador caiu, nem a federação foi consolidada.

Em que pese o fato de a norma delegar responsabilidades educacionais a Estados e províncias, estas não estavam equipadas financeiramente e nem tecnicamente para promover a difusão do ensino, portanto o resultado foi que atravessamos o século XIX sem que a educação pública fosse incrementada (SAVIANI, 2008).

Vieira e Sabino (2007) apontam que, no que diz respeito à educação, a passagem do Império para a República, por si só, não trouxe grandes mudanças educativas. Embora a expectativa da construção da instrução pública sob a égide do Governo Central não tenha sido corroborada, foi com a proclamação da República que a escola pública, entendida em sentido próprio, se fez presente na educação brasileira (SAVIANI, 2010).

De acordo com Saviani (2010), a escola pública propriamente dita é aquela organizada e mantida integralmente pelo Estado e abrangendo todos os níveis de ensino. Tratava-se ainda de uma escola excludente, seletiva e eficiente em seus objetivos de formação das elites, como alerta o autor. Mas, pela primeira vez na

história brasileira, temos escolas organizadas e mantidas pelo Poder Público, que passa a ser o responsável pela garantia de suas condições materiais e pedagógicas (SAVIANI, 2010).

Saviani (2010) destaca também que o advento da República significou a vitória da concepção laica, ao menos no plano institucional, em decorrência da extinção do regime de Padroado, da separação entre Igreja e Estado e da exclusão do Ensino Religioso das escolas públicas. Além de determinar a laicidade do ensino, a primeira Constituição republicana, promulgada em 1891, propunha educação para todos e atribuiu competências educacionais aos Estados e à União, como destacam Filho e Silva (2010, p. 225):

A Constituição de 1891 propunha educação para todos, atribuiu aos Estados (ex-províncias) a organização dos seus sistemas de ensino e à União poderes para legislar sobre a organização educacional do Distrito Federal, bem como sobre o ensino universitário. Determinou que o ensino deveria ser laico nos estabelecimentos públicos e atribuiu ao Congresso (embora não exclusivamente) o poder de legislar sobre o ensino secundário e universitário, bem como criar instituições dos referidos níveis no Distrito Federal.

Somente décadas mais tarde, a expressão “sistema de educação” foi incorporada ao contexto educacional brasileiro como consequência dos movimentos de 1930, em que se reclamava a educação escolar como resposta às demandas por qualificação para o trabalho, decorrentes das transformações, sobretudo econômicas, que o País enfrentara (ANDRADE, 2011).

No entanto, manteve-se a histórica resistência à manutenção da escola pública, que pode ser percebida também em razão dos baixos investimentos em educação na República. Os investimentos federais em ensino passam de 2,1%, em 1932, para 2,5%, em 1936; os estaduais se reduzem de 15,0% para 13,4%; e os municipais se ampliam de 8,1% para 8,3% no mesmo período (RIBEIRO, 2003, apud SAVIANI, 2008).

Além das resistências materiais e políticas, no plano ideológico, a resistência à implantação do SNE se fez presente na pluralidade de concepções pedagógicas presentes no século XIX: as mentalidades tradicionalista, liberal e cientificista:

Era de se esperar que os representantes dessas mentalidades de tipo moderno, empenhados na modernização da sociedade brasileira, viessem a formular as condições e prover os meios para a realização da idéia de sistema nacional de educação. No entanto, a mentalidade cientificista de orientação positivista, declarando-se adepta da completa 'desoficialização' do ensino, acabou por se converter em mais um obstáculo à realização da idéia de sistema nacional de ensino. Na mesma direção se comportou a mentalidade liberal que, em nome do princípio de que o Estado não tem doutrina, chegava a advogar o seu afastamento do âmbito educativo (SAVIANI, 2008, p. 223-224).

No decorrer da primeira metade do século XX, destacou-se a mentalidade pedagógica dos membros da Associação Brasileira de Educação (ABE) que, ao defender a descentralização a partir do processo de municipalização do ensino, afastou do debate a questão do SNE. Assim como a mentalidade pedagógica, a descontinuidade das políticas educativas, que marcou a história da educação brasileira desde as reformas desenvolvidas na primeira fase da República, e ainda se faz presente nos dias atuais, também é um fator que desfavorece a construção do SNE (SAVIANI, 2008).

A descontinuidade das políticas educativas se reforça com a criação de políticas de governo em detrimento de políticas de Estado, que são normas que incidem sobre setores mais amplos da sociedade, como sinaliza Oliveira (2011, p. 329):

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder as demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

Saviani (2014) analisa, por fim, que há também obstáculos legais à instituição do SNE no Brasil. Tais desafios se apresentam, atualmente, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei. nº 9.394/96). Apesar da estreita relação entre a LDB, que determina que a educação nacional seja organizada segundo diretrizes e bases comuns, e a sistematização da educação, a expressão "Sistema Nacional de Educação" não aparece na redação dessa lei. Durante o percurso que levou à aprovação da atual LDB, a denominação "Sistema Nacional de Educação", presente no texto original, foi substituída por "Organização da educação nacional".

Aos defensores da exclusão do termo “Sistema Nacional de Educação” coube o argumento de que a Constituição Federal traz apenas o termo “sistema de ensino”, não “Sistema Nacional de Educação”, assim, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação deveria seguir a Constituição Federal. Já os defensores do SNE, preocuparam-se, ao momento, com o conteúdo da lei, secundarizando a terminologia e permitindo sua aprovação. Ao ser questionado sobre a existência ou não de um SNE no Brasil ou de elementos para a sua constituição, Cury (2010, p.1) afirma:

Se por Sistema Nacional de Educação se entender a atual Organização da Educação Nacional como a articulação interfederativa, por cooperação recíproca, entre os sistemas de ensino em que cabe à União as normas gerais e outras traduzidas por lei, então o temos sob essa formulação que seria então um sistema educacional. Outra coisa seria um Sistema Nacional de Educação tal como se dá em um país centralizado (França, Chile, Uruguai) no qual o poder central tem um poder de direção que vai muito além das normas gerais a fim de poder garantir uma coesão nacional, um padrão comum, um programa curricular para todos. Nesse último caso, não se pode afirmar que tenhamos um sistema nacional de educação.

Além dos referidos limites à implantação de um Sistema Nacional de Educação, Andrade (2011) percebe também que a própria estrutura federativa adotada no país, em que se legitima a autonomia político-administrativa dos Estados e Municípios sem uma clara posição quanto ao compartilhamento do poder decisório entre os entes e a União, impõe limites à efetivação de uma política de Estado para a Educação, concebida e levada a efeito por meio de permanente relação entre os sistemas de educação instituídos no conjunto dos entes federados. Ademais, esse autor observa, na correlação entre os fundamentos da ação sistêmica e a organização e gestão de um projeto nacional de educação, a possibilidade de superação das desigualdades regionais:

A correlação entre os fundamentos da ação sistêmica e a organização e gestão de um projeto nacional de educação, que resguarda a afirmação de organicidade das políticas e de programas, implica o redimensionamento da atuação dos entes federados, o sentido de que seja possível a garantia de diretrizes educacionais comuns a serem implementadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais, e sem prescindir da autonomia de cada esfera de poder, assim como preceitua o federalismo brasileiro (ANDRADE, 2011, p. 99).

O que se evidencia cada vez mais é a dificuldade (ideológica, material, política e legal) na construção de um SNE e também a urgente necessidade de sua materialização. Tal arcabouço, o SNE “[...] não pretende ser uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que,

ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade” (SAVIANI, 2014, p. 43).

2.2.1 Os sistemas municipais de ensino no Brasil

Com a redemocratização do Brasil, iniciada na década de 1980 e o fim de um regime autoritário e centralizador, instala-se no país o regime de federalismo cooperativo, cuja característica é a busca de um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns (CURY, 2006).

A partir da instituição desse regime político no Brasil, pela primeira vez na história do país, o município alcançou a posição de ente federativo, o que lhe conferiu maior poder local e autonomia para gerir suas políticas. Portanto, investigar a configuração, a organização da educação brasileira significa ter como objeto um país de dimensões continentais, que não possui um SNE, mas, contraditoriamente, tem centenas de sistemas de ensino (estaduais e municipais) com autonomia para gerir a etapa da educação básica cuja administração lhe compete.

A Constituição Federal de 1988 (CF de 1988) aponta a coexistência de três sistemas de ensino no Brasil: o federal, o estadual e o municipal. Prevê também que é “[...] competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (art. 23, V). Por sua vez, Saviani (1999) afirma que, dessa forma, o texto constitucional não estende aos municípios a competência para legislar em forma de educação. Portanto, “[...] não tendo autonomia para baixar normas próprias sobre educação ou ensino, os Municípios estariam constitucionalmente impedidos de instituir sistemas próprios, isto é, municipais, de educação ou de ensino” (SAVIANI, 1999, p. 121)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (n^o 9.394/96) define que os Sistemas de Ensino Federal, Estadual e Municipal devem gerir seus sistemas de ensino em regime de colaboração (art. 8^o), descreve as atribuições da União (Art.9^a), dos Estados e Distrito Federal (art. 10), dos municípios (art. 11), dos estabelecimentos

de ensino (art. 12) e dos docentes (art. 13). Em seguida, define-se a abrangência dos sistemas de ensino federal (art. 16), estaduais e do Distrito Federal (art. 17). Resumidamente, Saviani (2011, p. 160-161) descreve as competências dos entes federados em matéria de educação:

Na distribuição das competências entre as diversas instâncias de governo, a LDB incumbe aos municípios a manutenção da educação infantil, garantindo, com prioridade, o ensino fundamental. Aos estados cabe colaborar com os municípios na oferta de ensino fundamental e manter, com prioridade, o ensino médio. À União, no exercício da coordenação nacional da política de educação, compete prestar assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, estabelecer diretrizes curriculares e realizar a avaliação do rendimento escolar de todos os graus de ensino, além de manter as próprias instituições de ensino que, juntamente com as escolas superiores privadas, compõem o sistema federal de ensino.

A LDB deixa explícito que é tarefa do município “ [...] organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados” (art. 11º). Ou seja, o texto da LDB não deixa dúvidas quanto à competência dos municípios para organizar os seus próprios sistemas de ensino. O Sistema Municipal de Ensino é:

Uma forma peculiar de as forças sociais locais interpretarem e inscreverem-se na educação brasileira, explicitando traços característicos e de identidade próprios, incluindo, e não exclusivamente centrado, a ação na criação de estruturas institucionais (órgãos normativos e executivos), focalizando a educação escolar, em especial a educação básica (WERLE, 2013, p. 211)

Os Sistemas Municipais de Ensino, de acordo com a LDB (art. 18), 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” (BRASIL, 1996). Para alguns autores, o sistema de ensino abrange muito mais do que apenas a rede de escolas mantidas pelo Governo Municipal; inclui organismos e ações de articulação do conjunto de forças sociais e políticas, de escolas estaduais e particulares existentes na comunidade (WERLE, 2013). O sistema de ensino municipal pode ser implantado a partir dos seguintes passos:

a) Verificar a eventual necessidade de ajustes na Lei Orgânica do Município em decorrência da decisão de instituir o próprio sistema de ensino; b) Elaborar um projeto de lei do sistema de ensino do município a ser aprovado pela Câmara Municipal; c) Organização ou, se já existe, reorganização do Conselho Municipal de Educação, de acordo com o disposto na Lei do

Sistema de Ensino Municipal; d) Dar ciência dessas iniciativas à Secretaria Estadual de Educação e ao Conselho Estadual de Educação (SAVIANI, 1999, p.132).

O envolvimento maior do município com o oferecimento do ensino deu-se a partir das Emendas Constitucionais (EC) n.º.14/96 e n.º.53/06. A EC n.º.14/96 modifica os arts 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Entre as determinações da EC n.º.14/96 está:

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil (BRASIL, 1996).

O fundo de natureza contábil criado a partir dessa legislação foi denominado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O Fundef foi apontado por estudiosos (DUARTE; OLIVEIRA; GANZELI) como um forte indutor à municipalização do ensino, à universalização do ensino fundamental e à marginalização de outras etapas e modalidades do ensino básico (educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos). Segundo Oliveira e Ganzeli (2013, p. 1036):

Este fundo contábil, de âmbito estadual e com a duração de dez anos, foi constituído por recursos oriundos dos municípios e dos estados, sendo redistribuído pelo número de alunos do ensino fundamental das escolas públicas mantidas por estas esferas de governo. O fundo tornou-se, por conseguinte, forte indutor à municipalização e provocou a igualdade do valor/aluno no âmbito estadual, independente dos recursos locais.

Ao focalizar o ensino fundamental, a EC n.º. 14/1996 caminhou na contramão da CF de 1988, que prevê a ampliação dos direitos à educação para todos os brasileiros, desde o nascimento à conclusão do ensino médio. Para Duarte (2005), o relativo sucesso do Fundef deveu-se à desvinculação por ele impulsionada entre a ampliação do atendimento e projetos político-pedagógicos de ensino/aprendizagem. O que significa dizer, de acordo com essa autora, que a ampliação da oferta do ensino fundamental, prioridade do Fundef, não foi acompanhada dos investimentos necessários à melhoria da aprendizagem, de conhecimentos e competências que efetivam o direito à educação.

O estabelecimento do Fundef teve um caráter disciplinador, uma vez que não injetou dinheiro novo para o setor, limitando-se a definir as obrigações dos Estados/Distrito Federal e Município, dando ênfase ao ensino fundamental (OLIVEIRA, 2002). Ou seja, os recursos já aplicados na educação foram realocados, não expandidos.

Saviani (2011) analisou as iniciativas do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso para a educação nacional e foi mais enfático em sua crítica às medidas determinadas pela EC nº. 14/96, ao afirmar que regular a aplicação de recursos já vinculados, não prevendo novas fontes e, além disso, reduzindo a participação financeira da União, evidenciou a precária vontade política do governo no enfrentamento do estado de miséria da educação nacional.

A Emenda nº. 53/2006 modifica o art. 30 da Constituição Federal e aponta que compete ao município “[...] VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (BRASIL, 2014). Esses dois dispositivos (EC nº. 14/96 e nº. 53/06) criam uma subvinculação orçamentária para a esfera municipal e estadual, a qual vai constituir um fundo de natureza contábil que será redistribuído de acordo com o número de matrículas em escolas públicas da educação básica que cada rede ou sistema mantém (OLIVEIRA, 2010).

A CF de 1988, a LDB e a EC nº. 14/96, entre outros dispositivos legais, são considerados fortes indutores à municipalização do ensino. A EC nº. 14/96 pareceu à primeira vista uma fonte de novos recursos com a transferência de matrículas do ensino fundamental dos Estados para os Municípios, como destaca Arretche (2002, p. 41):

As novas regras constitucionais, portanto, conformam uma estrutura de incentivos que torna bastante atraente a oferta de matrículas no ensino fundamental, pois esta pode ser uma oportunidade para ganhos de receita combinada à ampliação da oferta de serviços à população e à elevação dos salários dos professores. Essa estrutura de incentivos explica em grande parte a acelerada municipalização das matrículas escolares.

Findado o prazo de vigência do Fundef, o Governo Federal, sob a gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva, lançou o Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional nº. 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundef. O Fundeb:

É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica (BRASIL/FNDE, 2014).

Na prática, o Fundeb ampliou a abrangência de atuação do Fundef, determinando a aplicação dos recursos do fundo durante 14 anos em todas as etapas e modalidades da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos, abrangendo o meio urbano e o rural e modalidades da educação especial, da educação indígena e quilombola, além da educação profissional integrada ao ensino médio).

Ao comparar a vigência dos dois fundos, o seu alcance, o número de alunos, as fontes de recursos que compõem cada um deles e o montante de recursos previstos, Saviani (2011) conclui que, sem dúvida, o Fundeb representa considerável avanço em relação do Fundef, no entanto, não chega a resolver o problema do financiamento da educação. Ou seja:

A ampliação dos recursos permitirá atender um número maior de alunos, porém em condições não muito menos precárias do que as atuais, isto é, com professores em regime de hora-aula; com classes numerosas; e sendo obrigados a ministrar grande número de aulas semanais para compensar os baixos salários que ainda vigoram nos estados e municípios (SAVIANI, 2011, p. 87).

Tanto o Fundef quanto o Fundeb igualam o valor/aluno no Estado, porém em âmbito nacional continua existindo a diferenciação, garantindo-se o valor mínimo para todos, porém não um valor único (OLIVEIRA, 2013). Portanto, apesar dos avanços promovidos pelo Fundeb, ainda persistem os desequilíbrios nos Estados e Municípios no que se refere ao financiamento.

Apesar das incumbências acima descritas, a criação de um SME pode ser interpretada como uma opção da unidade federativa, pois de acordo com o parágrafo único que finaliza o art 11º da LDB, “[...] os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (BRASIL, 1996).

Segundo Cury (2000, p.12), a base dos SMEs é sua existência constitucional própria, autônoma e conseqüente ao caráter do município como “[...] pessoa jurídico-política de direito público interno com autonomia dentro de seu campo de atuação”. Esse autor assevera que o que dá legitimidade à existência dos sistemas de ensino é a sua institucionalização por meio da lei:

Sistemas de ensino são o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes. Os municípios, pela Constituição de 1988, são sistemas de ensino (CURY, 2000, p.12).

O desafio legal é apenas um dos que freiam a construção de um SME. Do ponto de vista formal, levou-se em conta a ambigüidade da Constituição, que não estendeu aos municípios a competência para legislar em matéria de educação, como já se mostrou. Do ponto de vista real, foram consideradas as dificuldades técnicas e financeiras que muitos municípios teriam para organizar em curto ou mesmo em médio prazo os seus sistemas de ensino (SAVIANI, 1999).

Embora o município encontre dificuldades para constituir um sistema próprio, Lagares (2009) defende que a melhor opção é o processo efetivo de institucionalização dos SMEs que pode ocorrer por meio de organização, criação, instituição, implantação e institucionalização.

Como relator do Conselho Nacional de Educação durante o ano 2000, Cury (2000) também foi a favor da institucionalização efetiva de sistemas municipais de ensino, cujo funcionamento pode beneficiar os níveis de ensino próprios da sua autonomia e competência. Destaca o autor que a institucionalização desse órgão deve se:

Consubstanciar juntamente com a assistência técnica e financeira da União, em seu papel redistributivo, e também dos Estados para que os municípios possam exercer na plenitude sua autonomia por meio da instituição efetiva dos seus próprios sistemas de ensino (CURY, 2000, p. 14).

A opção por um Sistema Municipal de Ensino torna-se uma estratégia potente para melhorar a qualidade da educação, se as condições políticas e tributárias do município forem favoráveis a essa escolha. A institucionalização dos SMEs pode promover a democratização da gestão educacional que, segundo Lagares (2009, p. 4), requer a participação social:

Democratizar a educação e sua gestão requer, fundamentalmente, que a sociedade possa participar do processo de formulação da política pública de educação, do controle e fiscalização de sua execução, da avaliação de seus resultados, por meio de mecanismos institucionais e permanentes, cujos elementos se constituem como prerrogativas de autonomia dos sistemas de ensino.

É necessário destacar que falar em municípios no Brasil significa representar uma soma de 5.570 unidades federativas que se distinguem entre si por diferentes indicadores sociais, populacionais, políticos, econômicos, culturais e geográficos. Consideradas as multiplicidades estruturais dos municípios brasileiros, as políticas educacionais se desenvolvem em ritmos diferentes em cada um deles, pois as unidades federativas são repletas de diversidades e possuem autonomia para gerir suas políticas, precisando de incentivos para aderir a programas e políticas centralizadas. Santos (2000) argumenta que o espaço constituído pelo sistema de ensino no município, a depender de uma filosofia previamente adotada, pode constituir-se em um espaço de manutenção da ordem vigente, mas também pode proporcionar a existência de novos territórios existenciais:

É a filosofia de educação adotada, juntamente com as práticas cotidianas dos sujeitos relacionadas a essa filosofia, que fará engendrar no sistema de ensino a manutenção de uma ordem capitalista constituída e instituída ou a construção de novos territórios existenciais – de posição antagônica à ordem vigente – e que estão se constituindo, mas que, ainda, não estão instituídos de maneira necessária (SANTOS, 2010, p. 41).

Diante dessa complexidade estrutural, Andrade (2011) argumenta que a opção pela criação do SME, com a finalidade de ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para o município, exige ajustes importantes no que se refere à atuação dos órgãos legitimadamente instituídos na estrutura organizacional do município. Isso significa a necessidade de

maior esforço em garantir o princípio do federalismo cooperativo, ao mesmo tempo em que se busca reconhecer o fortalecimento da autonomia de cada nível de poder federado com a criação de seu sistema próprio de educação (ANDRADE, 2011). A opção pela construção de um Sistema Municipal de Ensino também é, enfim, uma decisão local que necessita de incentivos para que ocorra, como veremos a seguir.

2.2.2 Sistemas Municipais de Ensino e Conselhos Municipais de Educação: panorama atual

Nesta seção, apontaremos, de forma articulada, um breve cenário da constituição dos SMEs e dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) no Brasil contemporâneo, tendo em vista a imbricada relação desses órgãos, com destaque para a elaboração dos planos municipais de educação.

Souza et al. (2013) fizeram um trabalho para mapear os CMEs no Brasil com o objetivo de incentivar a criação e o funcionamento desses colegiados em meio ao processo de construção da gestão democrática dos SMEs no país (SOUZA, 2013). Segundo a pesquisa “Perfil de Informações Básicas Municipais”, publicada pelo IBGE, em 2009, e considerada por esse grupo de pesquisadores, constatou-se:

A inexistência de CMEs em apenas 1.161 cidades brasileiras, ou seja, menos de um quarto (20,1%) das cidades brasileiras informam que não o tinham criado. Estas em sua maioria (79,7%) correspondem a pequenos municípios, com até 20 mil habitantes. A mesma pesquisa informa que 50,1% dos municípios brasileiros constituíram sistemas municipais de ensino próprios (SOUZA et al., 2013, p. 28).

Quanto ao Estado do Espírito Santo, de acordo com entrevista concedida a Ferreira e Ferreira (2013) pela então presidente da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação/Seção Espírito Santo (Uncme/ES), Teresa Pirchiner, em 2012, dos 78 municípios existentes no Espírito Santo, apenas 22 possuíam sistemas de educação. Isto é, a maioria dos municípios segue as normatizações da rede estadual e provavelmente deixa o CME com reduzida capacidade de atuação (FERREIRA; FERREIRA, 2013).

Os limites à atuação dos CMEs, no âmbito do Espírito Santo, foram comprovados mediante investigação realizada pela Uncme/ES acerca do funcionamento desses

órgãos. Constatou-se que, além da reduzida atuação dos Conselhos nos municípios em que não há sistema de ensino, em todos eles a presidência é ocupada pelo secretário municipal de Educação que, em geral, define a pauta das ações dos Conselhos (FERREIRA; FERREIRA, 2013).

É possível concluir que ainda não há, em todos os municípios do Espírito Santo, mecanismos que promovam a gestão democrática da educação, como SMEs e CMEs, por exemplo, o que pode favorecer o desenvolvimento de práticas não normatizadas, clientelistas e que não facilitam a participação social, que deve ser garantida por meio de conselhos deliberativos como o CME.

Pesquisas realizadas em outros Estados brasileiros revelam o papel do Poder Local no que concerne à constituição dos SMEs. Ao analisar o processo de criação dos SMEs das capitais dos Estados nordestinos, Andrade (2011, p.184) inferiu:

Que a organização do SME em Fortaleza, Natal e Recife revela sua imbricação com o processo mais amplo de valorização do Poder Local, através da institucionalização dos espaços de poder decisório, ocupados de forma paritária entre os representantes do governo local e os setores representativos da sociedade organizada.

Já os municípios de Salvador e São Luís são os únicos que permanecem sob a tutela do SEE:

Nesses municípios também se assemelham devido ao fraco papel do Poder Local, fato que se constata pela centralidade exercida pelo Governo Local na determinação da agenda política municipal, registrando-se a agenda de textos que apresentam a Política Educacional datada para o período de vigência do governo no poder, sem que haja a constituição de fóruns com participação paritária entre governo e sociedade civil (ANDRADE, 2011, p.185).

A constituição dos SMEs não acontece, portanto, de forma homogênea nos municípios brasileiros, pois depende dos aspectos socioeconômicos, culturais e políticos de cada ente, mas os processos seguem um mesmo padrão devido à obrigatoriedade da atualização ou da constituição de um Conselho Municipal de Educação.

Segundo Gadotti (1993), o CME é um órgão fundamental para a existência de um SME e sua função básica é a elaboração, em parceria com o órgão municipal de educação, do Plano Municipal de Educação. Além das já conhecidas funções consultiva, normativa e fiscalizadora do CMEs, Andrade (2011, p.110) destaca ainda suas funções propositiva e mobilizadora, isto é, os CMEs assumem também o papel de reivindicar a equidade da representatividade no âmbito deste órgão e de agregar a sociedade civil em torno do controle da educação:

A função propositiva exige a conjugação de critérios como conhecimento técnico e representatividade social por pressupormos sua inferência como recursos potencializadores de maior responsabilidade e compromisso coletivo com o atendimento de demandas por políticas de educação [...]. Função mobilizadora, de instigar o conjunto dos segmentos sociais no acompanhamento dos serviços educacionais, presumindo-se a reunião de esforços do Poder Executivo e da sociedade civil organizada.

Controle social pode ser entendido como o acompanhamento e verificação das ações dos gestores públicos em todos os níveis (federal, estadual e municipal), por meio da participação da sociedade, que deverá também avaliar os objetivos, os processos e os resultados dessas ações (VALLE, 2008). O controle social dos atos administrativos, das políticas públicas e da aplicação de recursos deve existir de maneira coerente e sistemática e deve manter-se fiel aos objetivos da comunidade, rechaçando a vulnerabilidade das comunidades às paixões ideológicas e aos grupos de pressão (POMPEU, 2008).

Luce e Farenzena (2008) mencionam a importância de estabelecer e promover a competência dos CMEs, tanto nas atuais atividades normativas, relativamente a acesso, currículos e avaliação escolar, como das funções de controle e acompanhamento social do PME. As competências dos CMEs podem ser aperfeiçoadas em momentos de formação coletiva, porém os cursos de formação devem considerar os sujeitos, não pode ser mera capacitação técnica (GOHN, 2008). Há que se desenvolver saberes ético-políticos para que esses cursos acrescentem alguma coisa de fato significativa na prática cotidiana dos cidadãos.

Em que pese a importância do desenvolvimento de programas federais no âmbito local e das práticas de colaboração para a gestão, há municípios em que a formação se resume aos cursos promovidos pelo MEC. É o caso dos municípios baianos, em

que a capacidade dos CMEs em promover formações para seus conselheiros parece restrita:

Além das poucas iniciativas próprias dos sistemas municipais de ensino, a ação mais abrangente de formação de conselheiros municipais de educação na Bahia se resume na Formação Continuada em Conselheiros Municipais de Educação, modalidade à distância, Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica, oferecida em 2010 aos municípios pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Contudo, as especificidades da educação à distância impossibilitaram um alcance maior de conselheiros capacitados (CUNHA et al., 2013, p. 89).

Nesse sentido, as pesquisas não revelaram os processos de formação dos conselheiros, o que pode demonstrar o pouco impacto dessas ações na realidade baiana, tendo em vista as iniciativas desenvolvidas nesse período com o propósito de fortalecer esses órgãos (CUNHA et al., 2013).

Ferreira (2006, p. 89-90) afirma que, desde a gênese da criação dos Conselhos Municipais de Educação, é possível apontar duas interpretações que impulsionaram a existência desses Conselhos:

Uma que vê a criação dos Conselhos Municipais de Educação, ainda em curso, como parte da estratégia da transferência da responsabilidade pela gestão administrativa do ensino fundamental e da educação infantil. Aponta-se, a partir dessa linha de argumentação, que há por trás de um discurso de descentralização e democratização da gestão uma estratégia da responsabilização dos municípios pela escolarização mínima de sua população [...]. A outra interpretação vê, a partir da sua novidade e, diferentemente dos demais Conselhos de educação até então criados, como positiva a presença da sociedade civil na composição destes conselhos.

Os CMEs representam uma grande oportunidade de mudanças decisivas na educação e na organização dos governos municipais. No entanto, muitas vezes são vistos apenas com uma função muito mais normativa e propícia à burocratização do que as demais funções (FERREIRA, 2006). Nos CMEs dos Estados de Pernambuco e Paraíba, por exemplo, os estudos apontam que o principal desafio é o de se constituírem como órgãos de Estado e não de governo (AGUIAR, 2013). No Estado de São Paulo, os desafios ao funcionamento dos CMEs se referem à natureza do Conselho e à composição do Colegiado, de modo geral, sem a preocupação de esgotá-los:

Composição do colegiado – os estudos revelaram uma presença muito forte do setor municipal da educação, acarretando dependências do colegiado; os segmentos representados devem ser proporcionais, sem que haja o privilégio de um sobre os demais; os conselheiros, em geral, são pessoas ligadas à educação, portadoras de ‘notório saber’ poucas são as experiências com representações populares; mesmo sendo ligadas à educação, foi revelado que nem todos os conselheiros conhecem as atribuições e competências do colegiado, deve ser prevista infraestrutura mínima para o funcionamento do colegiado, sendo esta uma das condições de sua autonomia; quanto à natureza do Conselho, embora esta esteja declarada na lei de sua criação e ou seu regimento interno, observou-se que em geral desempenha a função de assessoria mais frequente que as demais [...] (MARTINS et al., 2013, p. 161-162).

A realidade de um Conselho de Educação pertencente a um Estado capitalista dificilmente escaparia das tensões inerentes a ele. Os Conselhos se apresentam como um órgão que acolhe essa nova ação pública que se caracteriza por uma série de atores e de projetos que estão em constante disputa e lançam possibilidades de avanços na gestão democrática do ensino. Segundo Ferreira (2006), os conselhos vivem esta tensão: ser um órgão de Estado e advogar sua autonomia, precisando ampliar a participação social e dando ênfase às necessidades das camadas populares excluídas do processo de participação política e econômica.

A tradição democrática brasileira é muito recente, renova-se com o fim do regime ditatorial e está se desenvolvendo aos poucos. Como parte desse contexto, órgãos como os CMEs possuem um tempo histórico também recente. Contudo, em alguns municípios com maior experiência na prática do planejamento educacional, o CME já tem proporcionado aprendizados e contribuições para as políticas de educação local. É o que conclui Ferreira (2006), ao analisar a participação social no CME de Serra, município pertencente à Região Metropolitana de Vitória/Espírito Santo e campo de investigação desta dissertação:

Pode-se afirmar que a experiência conselhistas em nível local, principalmente a partir das ações dos CMES, tem possibilitado a construção de estruturas para o funcionamento dos sistemas municipais de educação. Podemos afirmar que este processo vem proporcionando um grande aprendizado político e técnico no campo educacional em nível local [...]. O CMES pode ser um espaço de poder. Assim sendo, ainda que seja avaliada no plano do debate, sua importância não poderia ser desconsiderada pelos gestores da política (FERREIRA, 2006, p.173-174).

Uma análise otimista das funções e competências dos CMEs mineiros feita por Duarte e Oliveira (2013) revela que as funções atribuídas aos Conselhos, por meio de seu

ato de criação permitem reconhecer a possibilidade operacional gerada pela norma para aprofundar a influência dos Conselhos nas políticas educacionais municipais. Os Conselhos também se apresentam como uma estratégia positiva de governança local nas análises que Calderón e Souza (2013, p. 201) fazem a respeito dos estudos sobre os CMEs no Estado de Santa Catarina. Segundo a literatura analisada:

A criação dos CMEs na Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense (Amauc) e na Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (Amavi), apesar de não necessariamente implicar avanços, expõe possibilidades de exercício de uma gestão democrática participativa, evidenciando que, mesmo em face dos problemas identificados, são muitos os esforços na efetivação de experiências de caráter democrático naquelas regiões, especialmente no que se refere ao envolvimento da população local no processo participativo dos CMEs.

Nota-se que muitos desafios se encontram diante da atuação dos CMEs. São dificuldades relacionadas com sua própria configuração, seu caráter de órgão normativo-burocrático, o uso político-partidário desse órgão, a dependência em relação à Secretaria Municipal de Educação, além da pouca participação social. Contudo, percebemos que esse espaço, conquistado recentemente, torna-se uma instância de poder com reais possibilidades de contribuir para a gestão democrática do ensino público nos municípios, pois estabelece um papel de manifestação da vontade política e social em frente às propostas e tensões que permeiam as políticas educacionais no âmbito local. De modo geral, a cartografia referida no início dessa seção postula que os CMEs no país:

Estão aprofundando os laços de subjunção ao poder público municipal, dando continuidade, a um só tempo, às históricas relações assimétricas junto aos órgãos estaduais de educação (aos quais ainda prestam satisfações e, em paralelo, sendo deixados ao relento pela Federação (que se exime de processos mais amplos voltados para a sua regulamentação) (SOUZA et al., 2013, p. 48).

Além do CME, o PME também é um instrumento balizador para a instituição do SMed e definidor das políticas locais, na medida em que manifesta a intencionalidade e a proposta pedagógica do município:

Quanto ao PME, ressalta-se sua elaboração e implementação como instrumento, através do qual o Poder Local expressa e faz valer sua autonomia. Há, portanto, uma relação intrínseca entre a construção do plano e a manifestação de intencionalidade que se atribui ao sistema como forma de gestão na educação. Por conseguinte, a elaboração do PME deve servir

de balizamento para o SME, quanto aos seus princípios e compromissos, seus objetivos, sua estrutura e organização (ANDRADE, 2010, p. 5)

O PME consiste em um instrumento crítico-constutivo, contribuindo para a elaboração, acompanhamento e avaliação da política municipal de educação (GADOTTI, 1993). A elaboração do PME não é um processo simples e rápido, mas possui caráter intencional, pois caracteriza as diretrizes a serem seguidas para a gestão da educação municipal:

O processo que envolve a elaboração do PME reforça tanto a exigência de intencionalidade e coerência quanto a correlação entre prioridades e capacidade de resposta às demandas educacionais, quanto a necessidade de colaboração entre os entes federativos no que concerne à gestão do sistema de educação, uma vez que se faz necessário cumprir as prerrogativas dispostas na organização da educação nacional, buscando, sobretudo, a garantia do acesso e permanência dos alunos em todos os níveis e modalidades da educação básica (ANDRADE, 2011, p. 117).

A afirmação de Andrade (2011) demonstra o papel fundamental do PME na gestão da educação municipal, mas não esconde os desafios à sua elaboração e implementação.

2.2.3 Os Planos Municipais de Educação em construção na Grande Vitória: uma introdução analítica de dados coletados em 2014

Com o objetivo de subsidiar a escolha do município que foi o campo desta pesquisa, recorreremos ao sítio eletrônico do Ministério da Educação durante os meses de dezembro de 2014 e janeiro de 2015 para conhecer a situação do processo de elaboração dos planos educação dos municípios capixabas.

Segundo informações sobre a situação dos planos de educação, disponíveis no portal eletrônico do Ministério da Educação, dos 78 municípios capixabas, nenhum deixou de informar sobre a situação de seu Plano de Educação, que está em fase de construção ou de adaptação. Do total de municípios do Espírito Santo, 18 estão “Sem Comissão Coordenadora Constituída”; 36 com “Com Comissão Coordenadora Constituída”; 10 “Com Diagnóstico concluído”; 5 “Com Documento-Base elaborado”; 6 “Com Consulta Pública realizada”; 2 “Com Projeto de Lei aprovado”; Zero “Com

Projeto de Lei enviado ao Legislativo”; 1 “Com Lei aprovada”; e Zero “ Com Lei sancionada” (MEC/FNE, acesso em 5 jan. 2015).

Em relação à Região Metropolitana da Grande Vitória, composta por sete municípios, o município de Cariacica é o único da região e do Espírito Santo que estava com a Lei que estabelece o PME 2014-2024 aprovada. Fundão possuía Comissão Coordenadora Constituída; Guarapari apresentou com diagnóstico concluído; Viana já havia elaborado o seu Documento-Base; Vitória e Vila Velha já haviam realizado consulta pública (MEC/FNE, acesso em 5 jan. 2015).

A situação de Serra era a mais crítica, pois esse era o único município da Região Metropolitana que, em janeiro de 2015, há cinco meses do término do prazo estabelecido pelo MEC, estava “sem Comissão Coordenadora Constituída” para a elaboração do PME. Ou seja, estava na fase mais inicial do processo de construção do novo PME (MEC/FNE, acesso em 5 jan. 2015). Esse dado torna-se ainda mais instigante, ao considerarmos que Serra é um município experiente na prática do planejamento educacional, pois, em 2004, logo após a constituição de seu sistema de ensino, foi elaborado o primeiro PME, regulamentado pela Lei nº. 2.684, de 18 de março de 2004, cuja revisão está disposta na Lei nº. 3.607, de 25 de outubro de 2010. A vigência deste PME expirou no fim do ano de 2014.

O Fórum Municipal de Educação de Serra realizou a II Conferência Municipal de Educação da Serra (Comed) no mês de julho de 2013, para debater questões relacionadas com a construção do PNE. Mas, após o lançamento do novo PNE, não houve uma nova Conferência.

A fim de fortalecer as experiências antes da ida a campo, acompanhamos duas movimentações realizadas na Grande Vitória para a construção dos PMEs. A primeira experiência foi a participação como ouvinte na Formação de Conselheiros do Conselho Municipal de Educação de Cariacica (Comec), realizada no dia 25 de novembro de 2014, no município de Cariacica, representando Nepe.

A segunda experiência foi a participação na “III Conferência Municipal de Educação: construção participativa do Plano Municipal de Vitória”, ocorrida nos dias 27, 28 e 29

de novembro, no município de Vitória. Estivemos presente, especificamente, no Eixo V (Financiamento e fortalecimento da gestão democrática), com participação e votação nas plenárias. Em geral, podemos afirmar que vem ocorrendo um movimento de articulação entre os sistemas municipais e os segmentos sociais que durante muito tempo ficou estagnado por diversas razões que não cabem discutir agora, mas importa destacar que a institucionalização da organização participativa em torno da discussão sobre o PNE recuperou o debate coletivo em torno de um projeto educacional para o país e para os municípios.

Em que pese a importância dessas experiências, observamos a ausência de alguns segmentos da educação, por exemplo, os estudantes. Podemos também registrar como tímida a participação de outros segmentos que ali deveriam estar representados pelos “delegados”. Por exemplo, em Vitória, seriam 300 delegados, mas houve de fato uma presença reduzida desse número. A coleta desses dados reforça a necessidade de investigar mais profundamente a natureza da participação dos segmentos sociais na constituição do PME.

CAPÍTULO III

A GESTÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO E A PRÁTICA DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DAS NOVAS FORMAS DE REGULAÇÃO

Este capítulo objetiva caracterizar o contexto político e econômico brasileiro nas duas últimas décadas, bem como as novas formas de regulação educacional que derivam dessa conjuntura, marcada pela responsabilização social pela oferta e pela manutenção do ensino, que culmina em novas parcerias firmadas entre o Poder Público e a iniciativa privada e entre diferentes esferas do governo.

Como parte da revisão bibliográfica, neste capítulo, dialogaremos de forma mais direta com os seguintes trabalhos: o artigo “Planejamento educacional em tempos de reforma: onde fica a escola?”, de Maria Gláucia Menezes Teixeira Albuquerque; e a dissertação de Deborah Saib da Silva Junqueira, intitulada “A implementação de novos modos de regulação do sistema educacional no Brasil: O Plano de Ações Articuladas e as relações escola-União”.

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICA

As políticas sociais desenvolvidas no âmbito dos sistemas municipais contam cada vez mais com uma gestão descentralizada, o aumento da participação social, a autonomia administrativa local e o estabelecimento de parcerias entre órgãos públicos e privados. Esse quadro é reflexo de um conjunto de mudanças políticas e econômicas desenvolvidas a partir da segunda metade do século XX e que fizeram emergir uma suposta necessidade de reestruturação do aparelho estatal. Em decorrência das transformações políticas e econômicas, os SMEs foram afetados em sua dinâmica institucional de forma a assumir um maior protagonismo.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o advento de uma grave crise econômica de dimensões internacionais, o modelo de produção capitalista necessitou reinventar-se para voltar a se fortalecer. Ideologicamente, a solução para a crise encontrava-se,

aparentemente, na adoção de políticas de cunho neoliberal, cujos objetivos eram combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro (ANDERSON, 1995). Ou seja, a redução da intervenção do Estado na economia seria o caminho para que o capital voltasse a se fortalecer e a acumular.

O Estado é eminentemente uma instância reguladora e seu papel mediador visa a estabelecer um equilíbrio social por meio das diversas instâncias que compõem esse espaço público: escolas, hospitais, polícia, igrejas etc. Com a implantação de governos neoliberais, além de o Estado diminuir sua intervenção na economia, reduz-se também o seu papel como indutor de políticas públicas voltadas para o social e se instauram novas formas de regulação. Conceitualmente, regulação política pode ser entendida como:

[...] um processo dinâmico, incompleto, portador de novas tensões e também um processo plural e conflituoso de produção de regras do jogo, como entrelaçamento de ações e de dispositivos de coordenação, por natureza, situados e em contínua interação (MAROY, 2012, p. 689).

Com a hegemonia do ideário neoliberal, o Estado perde força e se abre a novas formas de gerencialismo, que são implementadas com o objetivo de desburocratizar, desonerar e aperfeiçoar as ações desenvolvidas por esse órgão, a partir de modelos de gestão criados por empresas privadas. Entre as características das políticas neoliberais estão:

A promoção de mecanismos de mercado no interior do espaço estrutural do Estado, liberalizando e promovendo pressões competitivas entre serviços, transformando os utentes em clientes, privatizando, adoptando instrumentos e princípios de gestão baseados na racionalidade instrumental, e subordinando os direitos sociais às lógicas da eficácia e da eficiência (AFONSO, 2001, p. 37).

Nesse contexto, as reformas surgem como um imperativo fundamental à realização das mudanças previstas e contam com a participação de novos atores. Em nome de uma suposta necessidade de modernização da máquina pública, responsabilidades da gestão de políticas públicas são transferidas para entes federados, sociedade civil e empresariado, dando abertura ao crescimento da influência do mercado e das iniciativas privatistas na formulação e na implementação dessas políticas.

Sob o pretexto de “mudança”, “esperança”, “consenso” e “futuro melhor”, as reformas neoliberais promovem um esvaziamento do papel do Estado com a promessa de melhorar o bem-estar da população. As novas formas de regulação advindas da ênfase em um modelo gerencial estão pautadas na descentralização, na modernização e na avaliação dos resultados.

No decorrer da década de 1990, desenvolveu-se no Brasil uma Reforma de Estado iniciada por Bresser Pereira, ministro do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Essa Reforma teve como antecedentes um período de crise do Estado, iniciada no governo do presidente deposto, Fernando Collor de Melo (1990-1992). A redução das taxas de crescimento econômico, a elevação das taxas de desemprego e o aumento da taxa de inflação, a partir de medidas como a abertura do mercado nacional às importações e o início de um programa nacional de desestatização, foram os reflexos das políticas neoliberais implementadas por essa administração.

O governo seguinte, liderado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, reagiu com uma agenda reformista, dando início a um período caracterizado por “[...] continuidades e rupturas, contrarreformas, reforma da reforma” (DRAIBE, 2003, p. 71). O Estado brasileiro era considerado lento, oneroso e ineficaz. A solução para esse problema seria a redução de seu papel no desenvolvimento de políticas sociais e a transferência de responsabilidades para Estados, Municípios e Distrito Federal, com o objetivo de diminuir a corrupção e aumentar a operacionalidade das políticas. Uma das responsabilidades transferidas para o poder local foi a gestão da educação nas etapas educação infantil e ensino fundamental, corroborando o texto constitucional vigente no território nacional.

3.2 NOVAS FORMAS DE REGULAÇÃO EDUCACIONAL EM CENA

Com a disseminação do ideário neoliberal, o “afastamento” do Estado da gestão das políticas sociais e o fenômeno da globalização, os organismos multilaterais passaram a participar cada vez mais da gestão da educação, principalmente nos países emergentes e pobres, ditando regras e estabelecendo diretrizes. As agências internacionais que mais interferem no campo educacional são: Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), Banco Mundial (Bird),

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

Em conjunto ou isoladamente, essas agências costumam promover reuniões e conferências que definem e difundem políticas de cunho neoliberal, que aumentam o poder do mercado, em detrimento do papel decisório do Estado. O critério econômico passa, então, a regular e monitorar essas políticas (LIBÂNEO, 2014).

Uma análise atenta às propostas mais recentes desses organismos internacionais permite inferir que a internacionalização das políticas educacionais deve ser interpretada com base na relação entre pobreza, desenvolvimento econômico e escola, conforme nos mostra Libâneo (2014, p. 19):

A linguagem desses documentos aparenta discurso humanitário em que estão presentes termos 'politicamente corretos', como satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, educação para todos, pobreza, vulnerabilidade social, desenvolvimento humano, inclusão, qualidade de ensino, diversidade cultural. No entanto, esses termos precisam ser compreendidos no contexto da formulação das políticas educacionais para os países pobres por parte dos organismos internacionais.

Tais orientações não significam que o atrelamento das políticas educacionais às políticas sociais ocorra por razões humanitárias, ao contrário, acabam se reduzindo aos meios de incorporar precariamente os pobres à nação (LIBÂNEO, 2014) e implicam cada vez mais a transformação da escola em um espaço de “gestão da pobreza” (OLIVEIRA, 2009), relegando ao segundo plano os objetivos formativos de ensinar e aprender.

Libâneo (2014) chama a atenção para as implicações dessas políticas para a educação brasileira: esvaziamento dos conteúdos ensinados nas escolas, desatenção aos fatores intraescolares, responsabilização da escola e dos professores pelos resultados do desempenho escolar dos alunos. Ainda podemos citar a precarização do trabalho docente e a incidência do ideário privatista na educação.

A “modernização” do Estado imposta pelas políticas neoliberais traz como demanda, a necessidade de uma nova forma de gerir as políticas educacionais, que se desvincule, em certa medida, das amarras do Estado e se afaste da tradição de

ineficiência e de verticalização comumente associada ao serviço estatal, assumido um tom de autonomia e de participação social. Nesse sentido, o Estado deixou de ser a única fonte de regulação:

Embora o Estado constitua uma fonte essencial de regulação, ele não é a única, nem por vezes a mais decisiva nos resultados obtidos. Nesse sentido, as ações – que garantem o funcionamento de um sistema educacional, que garantem o seu funcionamento enquanto sistema de ações compartilhadas por diversos atores – são condicionadas por feixes de dispositivos reguladores, que relativizam a relação causal direta entre princípios, objetivos, processos e resultados (DUARTE, 2011, p. 233).

Resta analisar como essa modernização praticada após o final do século XX no corpo social, na esteira da ideologia neoliberal, se projetou nas instituições e como emergiram a autonomia e a participação dos segmentos da sociedade. Ainda nos anos 1990, a ênfase foi na descentralização das políticas para o poder local com implicações no aumento da responsabilidade dos sistemas educacionais dos municípios e dos Estados, por exemplo. Certamente, à primeira vista, cresceu a autonomia e a participação de setores dantes ausentes de poder decisório, que podem ser caracterizadas pelo adjetivo governança. Todavia, essa ideia não ganha força após um exame criterioso da prática institucional.

Como oposição ao termo governo, fortemente marcado pelo adjetivo estatal, a governança se apresenta como uma nova maneira de governar, rompendo com formas tradicionais, hierárquicas e verticais (OLIVEIRA, 2006). Governança pode significar também governabilidade ou a capacidade de ação estatal na implementação das políticas, como destaca Diniz (2003, p. 9):

Governança, na acepção aqui utilizada, diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração dos conflitos de interesses, fortalecendo os mecanismos que garantam a responsabilização pública dos governantes. Governança refere-se, enfim, à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental.

A governança pressupõe a relativização do papel do Estado e resulta no surgimento de novos protagonistas sociais, que constituem uma ação pública. Segundo Delvaux (2007, p. 965), “[...] a ação pública não é conduzida linearmente por um Estado unificado; é uma ação que se desenvolve em múltiplos níveis e que implica também

actores não-públicos”. Esse autor ressalta, ainda, que uma abordagem em termos de ação pública significa considerar a “[...] interdependência das relações entre os atores, em vez de hierarquização; a tomada de decisão política apenas como um dos elementos de um processo mais vasto e a concepção desses processos como sendo não lineares” (DELVAUX, 2007, p. 965). Dessa forma, essas novas configurações do poder trazem a necessidade de refletir sobre as competências técnicas e políticas dos diversos e múltiplos atores sociais que atualmente participam e fazem políticas educacionais.

Ao discutir as características do planejamento educacional nas décadas de 1960 e de 70 no Brasil, acertadamente, Garcia (2003) previu as tendências para o planejamento educacional nos anos seguintes: incorporação de novos atores no processo de planejamento e revisão das posturas tradicionais de formação do planejador educacional. Sendo assim, a formação do planejador também deve ser atualizada e deverá contemplar “[...] possibilidades de diferentes instâncias de atuação (unidade escolar, Município, Estado, União) como forma eficaz de dar expressão à natureza das demandas sociais diferenciadas que surgem desses âmbitos de gestão educativa” (GARCIA, 2003, p. 53).

Oliveira (2009) descreve as contradições que se impõem a esse novo modelo de gestão e apresenta o desafio de construir arranjos locais por meio da estratégia de governança e a partir de uma pluralidade de interesses, estratégias, tensões e rupturas, que podem se converter em particularismos:

A ação pública implementada de forma descentralizada, envolvendo diferentes atores da sociedade civil, pode levar a uma complexificação do processo de execução que, em última instância, pode significar a perda de garantia de critérios e formas de gestão que sejam de fato públicos, no sentido de que expressem os interesses mais amplos e se constituem como um bem comum (OLIVEIRA, 2009, p. 29).

Conforme destaque anterior, o impulso modernizador que se difunde no Brasil nos anos 1990 veio de fora e juntou-se ao “[...] frenesi de empresários conservadores que sobreviviam dos subsídios do Estado, barganhavam moedas e, ao mesmo tempo, contrapunham-se à expansão dos direitos sociais da Constituição Federal de 1988” (SILVA, 2014, p. 62).

3.3 O PRIVATISMO EM EDUCAÇÃO

Cunha (2009) conceitua privatismo como a prática de pôr a Administração Pública a serviço de grupos particulares, econômicos, religiosos ou político-partidários. Os empresários do ensino se apoiam em diversos privilégios que viabilizam o sucesso de seus empreendimentos:

Imunidade fiscal; garantia de pagamento das mensalidades dos alunos, mediante bolsas de estudo distribuídas pelo Poder Público; e até mesmo a inibição de iniciativas governamentais de criação e/ou ampliação de escolas, para disporem de uma espécie de reserva de mercado educacional. Mais do que isso, o capital, em especial o capital financeiro, tem se valido dos incentivos fiscais para financiar diretamente empreendimentos escolares com objetivos ideológicos bem explícitos. No ensino religioso nas escolas públicas, por exemplo, é possível constatar a penetração de ideologias de setores sociais e políticos particulares, em nome do interesse geral e da 'educação integral da criança e do adolescente' (CUNHA, 2009, p. 322).

De acordo com Mézaros (2008), as determinações do capital, para o âmbito da educação não são um fenômeno recente e nem se restringem apenas às instituições educacionais formais:

As determinações gerais do capital afetam profundamente cada âmbito particular com alguma influência na educação, e de forma nenhuma apenas as instituições educacionais formais. Estas são estritamente integradas na totalidade dos processos sociais. Não podem funcionar adequadamente exceto se estiverem em sintonia com as determinações educacionais gerais da sociedade como um todo (MÉSZAROS, 2008, p. 44).

Mézaros (2008) destaca, ainda, que a questão que concerne ao domínio do capital no âmbito da educação é assegurar que cada indivíduo adote como suas as metas de reprodução objetivamente possíveis do sistema. Trata-se, portanto, da "internalização" pelos indivíduos da legitimidade da posição que lhes foi atribuída na hierarquia social.

Na contemporaneidade, essa internalização é própria do neoliberalismo, que defende o individualismo, a competição, os interesses do mercado e a meritocracia, segundo a qual os indivíduos alcançam determinadas posições sociais de acordo com o seu próprio mérito, o que vale também para o oposto. Aquele que não alcança êxito social não se esforçou o bastante para alcançá-lo.

Parte-se da premissa de que todos os indivíduos possuem igualdade de oportunidades, sendo exclusivamente sua a responsabilidade pelo caminho percorrido. Desse modo, são ignoradas as desigualdades sociais, econômicas e culturais, transferindo para o sujeito a culpa e o conformismo em relação à sua posição na hierarquia social.

Embora haja equívocos com referência à teoria do mérito em educação, Dubet (2008) destaca que essa é uma crença muito sólida justamente pelo fato de os professores, frequentemente antigos bons alunos, terem sido os beneficiários. A lógica meritocrática instaurada na educação institucionalizada serve bem aos interesses da classe dominante que, favorável à expansão do capital, age como se não pudesse haver alguma alternativa à gestão da sociedade:

A educação institucionalizada, especialmente nos últimos 150 anos, serviu – no seu todo – ao propósito de não só fornecer conhecimentos e o pessoal necessários à máquina produtiva em expansão do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhuma alternativa à gestão da sociedade, seja na forma ‘internalizada’ (isto é, pelos indivíduos devidamente educados e aceitos) ou através de uma dominação estrutural e uma subordinação hierárquica e implacavelmente imposta) (MÉSZAROS, 2008, p. 35).

Em uma sociedade capitalista, é fato que o público tende a estar a serviço do privado, mas, conforme alerta Saviani (2007), em uma República, como é o caso do Brasil, o público, referido ao bem comum, deveria sempre prevalecer sobre o privado, expectativa gerada pela distinção entre público e privado. Contudo, a história brasileira mostra que nem sempre o público sobressai. Saviani (2007) afirma que é de promiscuidade a relação entre o público e o privado na história da educação brasileira. Promíscuo no sentido de união sem ordem, agregado, sem distinção, misturado, confuso:

Ao lançar mão do termo ‘promiscuidade’, a intenção foi mesmo mostrar a mistura, a confusão, a cumplicidade, a indistinção entre o público e o privado na história da educação brasileira acentuando, pela conotação pejorativa do termo, certo cinismo que tem marcado a relação entre o público e o privado na sociedade brasileira (SAVIANI, 2007, p. 41).

Em consonância com o pensamento de Saviani, Cunha (2007) aponta que o desenvolvimento da educação brasileira traça um percurso meandroso entre o Estado e o mercado, pois a segmentação dos sistemas educacionais não obedece a um

trajeto retilíneo, já que é determinada por forças que ora incentivam o crescimento do setor público, ora do setor privado, ora de ambos:

As forças em conflito, que determinam a segmentação dos sistemas educacionais, são o Estado e o Mercado, aqui definidos como categorias empíricas. Compreendem o Estado o Ministério da Educação, o Conselho Nacional (ou Federal) de Educação, o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, assim como as instituições públicas de ensino. Compreendem o Mercado as instituições privadas de ensino e suas entidades representativas, como a Associação Brasileira de Entidades Mantenedoras, a Associação Nacional das Universidades (CUNHA, 2007, p. 810).

Durante as últimas três décadas, alguns fatores de ordem política modificaram as relações entre público e privado na educação brasileira. Destacamos a Constituição Federal de 1988, a Reforma de Estado, a LDB e a influência do terceiro setor. Para Draibe (2003), a Constituição de 1988 modifica o sistema de proteção social e também o papel do setor privado:

A Constituição de 1988 consagrou os novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais, segundo as orientações valorativas então hegemônicas: o direito social como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado; a concepção da seguridade social (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção e, no plano organizacional, a descentralização e a participação social como diretrizes do reordenamento institucional do sistema (DRAIBE, 2003, p. 69).

Nos anos seguintes, a descentralização permanece um fator de ordem com o esvaziamento do papel do Estado, impulsionado pela Reforma da máquina administrativa, empreendida pelo então ministro Bresser Pereira (1995-1998). A reforma parte do princípio liberal de que não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. A estratégia, portanto, nos anos 1990, foi reformar o Estado ou diminuir sua atuação para superar a crise. “O mercado é que deveria superar as falhas do Estado, portanto a lógica do mercado prevaleceria sobre o estado, para que esse possa ser mais eficiente e produtivo” (PERONI, 2013, p. 241).

No contexto dos anos 1990, enquanto os filhos da classe dominante podiam ter acesso a uma educação diferenciada, oferecida em uma escola privada, isto é, a escola de opção, a escola pública, que deveria ser a escola do cidadão, aquela que teria a função de formar a todos, torna-se a escola dos sem opção (VIEIRA, 2008), daqueles que possuíam acesso aos “[...] padrões mínimos de qualidade de ensino

definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (LDB, art. 4º, IX).

Segundo Saviani (2007), a partir de 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), a promiscuidade entre o público e o privado já vinha assumindo novas e variadas formas que estavam em curso. Essas formas vão do:

Fortalecimento da iniciativa privada envolvendo uma franca privatização do ensino superior dominado por grandes conglomerados, com participação internacional por meio de ações na Bolsa de Valores; passam pelas parcerias público-privadas, as famosas PPP's; pela conversão de dirigentes e ex-dirigentes da educação pública em consultores de grupos privados; pela adoção de governos municipais e estaduais de material didático produzido por grupos privados, como 'COC', 'Anglo', 'Positivo', 'Objetivo', entre outros; e chegam à responsabilização de toda a sociedade pela educação básica, apelando-se ao voluntariado (SAVIANI, 2007, p. 39).

Draibe (1989) destaca que há duas formas diferenciadas de entender o espaço privado. O setor privado pode assumir o significado bastante restrito de mercado, focalizando as firmas e empresas que operam no mercado com objetivos lucrativos. De um ponto de vista mais amplo, pode ser caracterizado pelos diferentes mecanismos que levam ao encolhimento da presença do Estado e que incluem movimentos de diminuição do investimento e gasto estatal, de eliminação do papel produtivo e distributivo do Estado, ou mesmo que restringem as atividades estatais reguladoras e de gestão. Na primeira perspectiva são consideradas privatizantes:

Apenas as políticas educacionais que envolvem o financiamento público de consumo de serviços privados, por meio de contratação, reembolso ou indenização dos consumidores, da adoção de tickets ou vales como pagamento direto dos provedores privados, a transferência da propriedade pública de estabelecimentos educacionais ou de infraestrutura para a propriedade privada [...]. A perspectiva ampla também concebe o setor privado num sentido muito mais geral do que como sinônimo de setor privado lucrativo. Entendido como não-estado, o setor privado passa a incluir atividades informais, associações voluntárias, corporações privadas não-lucrativas e organizações não-governamentais, que, em conjunto, formam o chamado setor privado não-mercantil, não-lucrativo ou terceiro setor (DRAIBE, 1989, apud BONAMINO, 2003, p. 254-255).

Desse modo, a LDB dá espaço para a atuação da iniciativa privada na educação em diversas configurações e modalidades:

Art. 20º. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias: I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito

privado que não apresentem as características dos incisos abaixo; II - comunitárias, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; III - confessionais, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior; IV - filantrópicas, na forma da lei (BRASIL, 1996).

Portanto, a atuação do privado na educação não acontece apenas por meio de instituições que visam ao lucro, mas se dá também por iniciativas que pretendem proporcionar ao público um novo caráter, o de público não estatal. Para Costa (2001), a ideia de público não estatal está fortemente ligada ao comunitarismo. Na década de 1970, “[...] o termo comunidade ganha destaque como agente de ação política, articulada com a crença de que a aproximação entre as pessoas (o intimismo) é um bem pessoal” (CUNHA, 2009, p. 386).

No bojo da prevalência da estratégia neoliberal de retirar a educação institucionalizada da esfera pública e submetê-la às regras do mercado (GENTILI, 1995), no segundo mandato (1999-2002) do presidente FHC, foi lançado o Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil, por meio da promulgação de três leis cuja justificativa era estimular e fortalecer a sociedade civil (BUENO; KASSAR, 2005).

A primeira lei aprovada foi a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de atividades por organizações sociais e dá outras providências (BRASIL, 1998).

A segunda lei que compõe o Marco Legal do Terceiro Setor é a Lei nº. 9.732, de 11 de dezembro de 1998, que altera dispositivos das Leis nº. 8.212 e nº. 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências (BRASIL, 1998).

A terceira e última lei que integra esse Marco é a Lei nº. 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências (BRASIL, 1999).

Peroni (2013) destaca que tanto o processo de publicização com a passagem para o público não estatal, principalmente por meio de parcerias, quanto como a proposta de gestão gerencial, foram intensificados nos próximos governos (Lula e Dilma), como se pode verificar na seção seguinte.

3.4 AS POLÍTICAS PARA A GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL NO SÉCULO XXI

Na análise de Ferreira (2013), o planejamento esteve presente no Estado burocrático capitalista nacional como parte integrante de um projeto de desenvolvimento para um país situado periféricamente na divisão internacional do trabalho. A partir dos anos 1990, o planejamento governamental é retomado como indispensável à gestão pública e assume centralidade como um dos mecanismos que permitem ao Estado interferir na conjuntura brasileira, por meio de instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), ferramenta prevista na Constituição Federal de 1988.

Os dois Planos Plurianuais desenvolvidos no governo Fernando Henrique Cardoso foram organizados com base na tríade: estabilidade monetária, equilíbrio da política macroeconômica e política setorial em parceria com o setor privado. Portanto, predominou a centralidade no econômico, a ênfase na perspectiva de descentralização das políticas públicas para Estados e Municípios e uma proposta de desestatização nas parcerias com o setor privado (FERREIRA, 2006). Já os Planos Plurianuais do governo Luiz Inácio Lula da Silva procuraram, em suas duas gestões, articular a intrincada relação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social (OLIVEIRA et al., 2013).

No governo do presidente Lula da Silva, sobretudo no segundo mandato (2007-2010), o Governo Federal manifestou-se de diversas formas a fim de favorecer a realização de uma organização sistêmica da educação nacional, tendo como princípio o protagonismo do planejamento educacional. Pares e Valle (2006) destacam que o planejamento é reflexo do processo democrático que trouxe para a arena os movimentos sociais, as exigências de maior transparência com os negócios públicos e a prestação de contas:

O planejamento e o orçamento tendem a emular esse ambiente social, que exige crescente governança para governar 'com' e para fazer 'com' a sociedade. Conceitos como parceria, participação social, concessões públicas eram pouco usuais na administração pública até o início dos anos 90. A necessidade de estabelecer fronteiras jurídicas entre o que é estatal e público e o que é público e privado torna-se vital para abrigar novas formas de contrato e de relações administrativas. Esse ambiente de múltiplas pactuações leva a uma demanda para inscrevê-las nos instrumentos de planejamento e orçamento, como forma de assegurar transparência e compromissos ao longo dessa nova teia de responsabilidades (PARES; VALLE, 2006, p. 237).

O planejamento educacional pode ser conceituado como todo ato intencional, político e técnico para direcionar as atividades do campo educacional, buscando racionalizar os fins e os meios para conseguir os objetivos propostos:

O planejamento educacional é intencional, na medida em que não pode ser efetivado aleatoriamente; implica conhecimentos da realidade, pressupõe escolhas e estabelecimento de meios para se atingir um determinado fim. É político, visto que está comprometido com as finalidades sociais e políticas da sociedade. É técnico, pois exige a utilização de meios eficientes para se obter os resultados. Tem como pressupostos básicos: o delineamento da filosofia da Educação do País, evidenciando o valor das pessoas e da escola na sociedade (CASTRO, 2010, p. 1).

O lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) representou uma tentativa de retomar a prática do planejamento educacional no país a partir de diversas estratégias. Para Oliveira et al. (2013), o PDE se coaduna com a finalidade do PPA 2008-2011, que delineia políticas de longo prazo, tendo em vista estratégias de desenvolvimento. Ou seja, o planejamento governamental do governo Lula (2008-2011) procura assegurar, por meio do PDE, a melhoria da gestão da escola e, por conseguinte, a melhoria da educação (OLIVEIRA et al., 2013).

Segundo o texto de apresentação desse programa, o PDE visa a superar uma visão fragmentada da educação, inspirada em princípios gerencialistas e fiscalistas, predominantes até o momento e resultantes da influência da agenda neoliberal (MEC, 2007).

Simultaneamente ao lançamento do PDE, o Ministério da Educação publicou o Decreto nº. 6.024, de 24 de abril de 2007, cujo texto dispõe sobre a implementação do "Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação" (TPE). Esse plano foi definido como "[...] a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e

Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (MEC, 2007).

O referido “Compromisso” teve como inspiração o movimento “Todos Pela Educação”, uma iniciativa do empresariado, predominantemente paulista, e, a princípio, contou com 28 diretrizes para orientar a sua execução. O TPE foi lançado em 2006, um ano antes do PDE, e constitui-se como um “[...] movimento da sociedade brasileira que tem como missão contribuir para que até 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil, o País assegure a todas as crianças e jovens o direito a Educação Básica de qualidade” (TPE, 2014). A partir de 2014, o TPE se qualificou como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

Em síntese, o TPE representa o aumento da participação da sociedade civil, sobretudo da iniciativa privada, na elaboração, na execução e na avaliação das políticas educacionais em âmbito nacional. Isso significa que a ideologia privatista em educação ganha cada vez mais espaço em detrimento da atuação do Estado como regulador das políticas de interesse público, reforçando a responsabilização social e o apelo ao voluntariado.

O PDE condicionou o apoio técnico e financeiro disponibilizado pelo MEC por meio desse plano à assinatura do “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação” pelos Municípios, Estados e Distrito Federal. A iniciativa contou com a adesão voluntária de todos os Municípios brasileiros, dos 26 Estados e do Distrito Federal. Depreende-se que o PDE revela o caráter aparentemente contraditório do modelo de regulação implantado na segunda metade da década de 1990, pois proporciona o fortalecimento do papel regulador do Estado nas políticas educacionais e, ao mesmo tempo, o aumento da responsabilização das unidades subnacionais pelos resultados dessas políticas (SILVA; RODRIGUES, 2013).

A execução das metas do plano contou com a estratégia do PAR, ferramenta que auxilia os entes federados a realizar o diagnóstico, a elaboração, a implementação e a avaliação das políticas educacionais do ente federado a partir das demandas locais e do auxílio técnico e financeiro do MEC. O PAR é uma ferramenta de planejamento

multidimensional e plurianual, cuja primeira versão se desenvolveu de 2008 a 2011 e teve como referência o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

De forma análoga, os dados da pesquisa “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do PAR”, iniciada em 2009, com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fapes, na Universidade Federal do Espírito Santo, apontam como o PAR pode ser um meio de alcançar os objetivos planejados pelo Governo Central, visto que, tomando-se a qualidade na dimensão que lhe confere o Ideb, o PAR se revelou, nos depoimentos, “[...] como um meio de alcançar as metas do MEC para elevar os indicadores da educação, ou seja, as escolas mantiveram a estabilidade do índice ou apresentaram melhorias com relação ao resultado anterior do Ideb” (FERREIRA; FONSECA, 2013, p. 296).

Esta pesquisa traz evidências sobre os impactos do desenvolvimento do PAR sob a gestão das políticas educacionais em diversos municípios brasileiros, bem como das implicações advindas desse modelo de planejamento educacional para a rotina da escola.

Silva e Rodrigues (2013) participaram da pesquisa em rede a partir da investigação realizada em oito municípios localizados no Estado da Paraíba (PB) e exemplificam como esse modelo de políticas educacionais, pautado na dicotomia centralização x descentralização, no financiamento *per capita* e na medição dos resultados, em detrimento da garantia da aprendizagem do aluno, pode ser assimilado pelos profissionais que atuam nas unidades de ensino:

Os dados coletados na pesquisa revelam que a divulgação dos resultados do Ideb tem interferido na organização escolar e no trabalho docente, visto que várias ações desenvolvidas nas instituições pesquisadas vêm sendo direcionadas para a elevação desse índice. De um lado, os dados demonstram que, depois da divulgação do Ideb, há a preocupação dos profissionais da escola em relação à necessidade de elevação do índice. De outro, revelam, por parte significativa dos sujeitos, um conhecimento superficial das políticas de avaliação da educação básica em curso. Um indicador dessa situação consiste no número expressivo de gestores e professores que disseram ‘não saber’ quais os objetivos do Ideb e não conhecer o que é o PAR e as metas para seu município e a escola em que atuam (SILVA; RODRIGUES, 2013, p. 234).

Para Junqueira (2011), os novos modos de regulação pós-burocráticos dos sistemas educativos acham-se associados em um país cuja regulação normativa de seu sistema é recente e sujeita a diversas alterações. No bojo dessas novas formas de regulação educacional empreendidas na contemporaneidade, o PAR tem como uma de suas propostas a melhoria da qualidade da educação, aferida por meio do Ideb, que consiste em um indicador de qualidade, com notas de 0 a 10, que combina a avaliação do desempenho e a Prova Brasil, com dados de repetência e evasão, segundo o MEC (SILVA; RODRIGUES, 2013).

O quadro descrito acima permite constatar que há um asseveramento da regulação institucional, cuja definição, de acordo com Barroso (2005, p. 730), põe em evidência as dimensões de coordenação, controle e influência exercidas pelos detentores de uma autoridade legítima, “[...] enquanto intervenção das autoridades públicas para introduzir ‘regras’ e ‘constrangimentos’ no mercado ou na acção social”.

Na análise de Junqueira (2011), com o PAR, verifica-se a tentativa de estabelecer maior racionalidade entre meios e fins na relação do Poder Público local com suas escolas e deste com o Governo Central. “Trata-se do aprofundamento do modo de regulação burocrático sob um novo viés – ênfase nos resultados – em um país onde relações de cunho clientelista ainda são predominantes ” (JUNQUEIRA, 2011, p. 80).

Em suma, apesar de sua importância como política pública, o PAR não contribuiu, até então, de forma efetiva para a estruturação do Sistema Nacional de Educação (FERREIRA, 2014). Sua relevância, como instrumento político e técnico com capacidade de “[...] promover uma melhor organicidade da educação nacional, deve ser repensada em seus moldes, principalmente devido às peculiaridades de cada município/estado brasileiro e seus respectivos sistemas educativos” (FERREIRA, 2014, p. 17).

Além do Fundeb, do PDE e do PAR, outros planos e programas têm sido lançados pelo Governo Federal com o objetivo de estreitar as relações entre os entes federados. Como exemplo, podemos citar: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais

de Educação (Pró-Conselho) e o Programa de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola).

Em relação ao planejamento da educação, destacamos a Conferência Nacional de Educação (Conae), cujas edições se realizaram em 2010 e 2014 com iniciativa governamental (sociedade política) e incorporação da participação das organizações representativas dos diferentes segmentos da comunidade educacional (sociedade civil). Em contrapartida à redução da autonomia local, consequentemente de políticas centralizadas, algumas iniciativas caminham no sentido de aumentar o poder de alcance das esferas municipais na gestão do ensino, embora possam significar um silencioso atalho para o aumento da presença da iniciativa privada, como veremos a seguir.

3.5 POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ÂMBITO LOCAL OU DAS REGRAS DO JOGO

A busca de um equilíbrio entre a intervenção do Estado, a participação dos cidadãos e o profissionalismo dos professores é uma prerrogativa que, segundo Barroso (2002), tem como princípios: poderes locais fortes; escolas fortes; professores profissionais – “militantes”, cidadãos participativos; e Estado atento e interveniente. Uma atuação atenta do Estado pressupõe mecanismos de fortalecimento das relações entre as unidades federativas que apresentam uma diversidade de demandas e de propostas.

Os municípios brasileiros foram historicamente construídos de maneira precária, particularmente após a CF de 1988 que, em contraposição ao autoritarismo e à centralização que predominaram no regime ditatorial, reforça a descentralização administrativa. A Carta Constitucional prevê também a gestão democrática do ensino público (art. 206, VI) e a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração (art. 211) sem, contudo, definir a constituição de um Sistema Nacional de Educação. Isto é, prevê a colaboração, sem promover a articulação dos sistemas de forma orgânica, imperativo fundamental à promoção da equidade na educação.

De acordo com Araújo (2013), em um Estado federativo de bases cooperativas como o Brasil, o regime de colaboração é um dos institutos jurídicos e políticos que

asseguram a equalização. Entre as dificuldades para a falta de regulamentação do regime de colaboração para a educação, está a necessidade de uma reforma fiscal que redistribua os recursos segundo as responsabilidades e as demandas de atendimento de cada ente federado, pois, atualmente, apesar de serem os entes os que menos arrecadam, são os que mais têm responsabilidade com a oferta educacional (ARAÚJO, 2013).

Em um Estado federativo com centenas de subunidades autônomas, as dificuldades não se restringem à implementação de planos e de programas, mas se relacionam com a fragilidade política, técnica e financeira de muitos municípios brasileiros, historicamente dependentes dos Estados e da União e inexperientes na prática de planejamento.

Ao analisar a engenharia do regime federativo brasileiro, Cury (2010, p. 1) destaca a tensão centralização/descentralização, ao descrever a existência de uma “[...] complexa engenharia consociativa entre os diferentes pólos de poder entre os quais a relação poder central e poder dos Estados membros ou em outros termos a relação centralização x descentralização”. Nessa mesma perspectiva, Duarte também indica a descentralização político-administrativa no Brasil como um impasse ao estabelecimento de mecanismo de coordenação e de articulação intergovernamental e com os demais atores sociais:

No caso brasileiro, a construção do federalismo político em curso no país condiciona ou influencia o modo de regulação desse sistema. Por sua vez, a descentralização político-administrativa no Brasil, ou seja, a multiplicação dos espaços de produção de políticas não conduz necessariamente à atomização e mercantilização das ações educativas, mas pode contribuir para a diversificação ou multiplicidade dos serviços que asseguram o direito à educação. Em outros termos, supõe-se que o governo federal no Brasil encontre na atualidade, maiores dificuldades para estabelecer de cima para baixo um mecanismo de coordenação e de articulação intergovernamental e com os demais atores sociais (DUARTE, 2011, p.233).

Para Araújo (2013), ausência de um Sistema Nacional Educação e da regulamentação do regime de colaboração abre espaço para várias proposições e ações que, de maneira desarticulada, geram um campo de disputas embaçado e movediço no âmbito do grupo dos “reformadores empresariais da educação”, do Governo Federal (MEC), do Conselho Nacional de Educação, do Legislativo e do Fórum Nacional de Educação. Oliveira e Ganzeli apresentam um resumo elucidativo sobre as relações

intergovernamentais que podem ser vistas como formas de colaboração para a gestão educacional:

Quadro 2 – Relações intergovernamentais em educação – resumo

Fundos	Incorporam-se à estrutura organizacional do Estado, integrando entes municipais e estadual, conforme o caso, com o federal, na composição, distribuição e controle dos recursos; por outro lado, a participação dos entes subnacionais é imposta e os efeitos da distribuição igualitária de recursos limitam-se ao âmbito estadual
Convênios	Favorecem a agilidade na relação intergovernamental, são empregados para atender a demandas pontuais, com prazos estabelecidos, em geral limitando-se a mandatos do Poder Executivo, configurando-se a pactos conjunturais
Consórcios públicos	Revelam-se eficazes no enfrentamento de problemas que ultrapassam a capacidade de atuação de um único ente federado. Sua institucionalização jurídica pode concorrer para uma ação duradoura. Por estar circunscrito territorialmente e em relação ao atendimento regionalizado, não concorre para o estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação
Arranjos de Desenvolvimento da Educação	Privilegiam a integração de municípios agrupados em um mesmo território. A influência da concepção gerencial que perpassa a proposta acaba por despolitizar a discussão sobre o regime de colaboração e, ao mesmo tempo, reforça a ingerência de interesses do setor privado localizados regionalmente na educação pública

Fonte: Oliveira e Ganzeli (2013)

Ao avaliar as novas formas de colaboração em educação, não podemos perder de vista a importância do papel regulador da União e de sua centralidade de caráter normatizador, complementar e redistributivo, que visam ao alcance de uma educação mais justa:

Em um País com imensas disparidades regionais, o papel redistributivo tende a fazer o equilíbrio federativo mais equânime. Em um território em que a reforma tributária é sempre motivo de enormes polêmicas, o caráter supletivo, especialmente nas competências materiais comuns, é indispensável. Redistribuição e suplementação concorrem para uma Educação escolar menos injusta e mais igualitária (CURY, 2012, 36)

Para o sucesso das iniciativas de colaboração, portanto, é indispensável que as várias esferas de governo atuem em sintonia. Para tal, além de vontade política, demanda paciência e disposição legítima para trabalhar juntos. Requer, por outro lado, a instauração de mecanismos que preencham espaços existentes para além da relação direta entre as três esferas (VIEIRA; VIDAL, 2013). Desse modo, investigaremos como

essas novas formas de colaboração se apresentam no Sistema Municipal de Ensino de Serra, quais são os seus possíveis impactos técnicos, políticos e financeiros para o desenvolvimento das políticas educacionais locais e quais são as competências técnicas e políticas implicadas nesse processo.

Não podemos perder de vista que o Plano Nacional de Educação e Sistema Nacional de Educação são dois pares que se completam e não é possível um Sistema Nacional sem um Plano Nacional de Educação, pois um é o verso e o outro o reverso (CURY, 2010). Em relação ao novo PNE, Saviani (2014, p. 97) avalia que temos uma grande batalha pela frente e não podemos nos intimidar diante das imposições dos empresários e de suas organizações:

Enfim, temos uma grande batalha pela frente: mudar a cultura política vigente por meio da pressão das bases da sociedade e por um forte e organizado movimento dos educadores que se revele capaz de se sobrepor à semcerimônia dos empresários que, tendo como linha auxiliar suas organizações ditas não governamentais, vêm procurando hegemonizar o campo educacional.

Nesse cenário de inúmeras propostas em disputa e de novos desafios, consideramos o planejamento educacional um potente instrumento de convergência e de integração política, mas o seu sucesso depende de alguns pressupostos: concepção de totalidade da realidade a ser transformada; consciência de que é preciso que se saiba onde se pretende chegar; direção a ser imprimida ao planejamento com integração, articulação e continuidade; a participação dos setores organizados da sociedade civil; uma nova racionalidade (KUENZER, 2003).

Diante dessa miríade de processos, de interesses, de direitos e de deveres, é preciso pensar qual lugar ocupa o sistema municipal de ensino que, embora seja autônomo, é atravessado por uma multiplicidade de planos e de políticas que, eventualmente, destoam de sua realidade e de suas possibilidades. Na conjuntura política e educacional atual, cabe aos movimentos organizados da sociedade civil e ao Poder Público (federal, estadual e municipal) zelar e cobrar para que os citados mecanismos de colaboração não se tornem instrumentos transitórios, nem resultem na indefinição ou na sobreposição de políticas e precarização da gestão educacional. Tampouco atuem de forma divergente em relação às definições do Plano Nacional de Educação

(2014-2024), mas se tornem ferramentas que viabilizem o planejamento educacional integrado, a devida regulamentação do regime de colaboração e a construção de um Sistema Nacional de Educação, que integre e articule todos os níveis e modalidades de educação com todos os recursos e serviços que lhes correspondem, organizados e geridos em regime de colaboração, por todos os entes federativos sob coordenação da União (SAVIANI, 2014)

Conforme apontamos no decorrer deste capítulo, nos anos 2000, a necessidade de planejamento começou a ganhar força como política social, e o papel do Estado como dirigente do processo foi recuperado, bem como a contínua exigência da participação dos atores sociais. Assim, tornam-se cada vez mais importantes estudos que buscam acompanhar as experiências de participação, pois é sabido que a participação, em sua natureza, pressupõe ação política e técnica. É o caráter técnico e político da ação praticada que dá à participação uma condição para transformar ou manter a ordem social.

Ao considerar o planejamento um ato de intervenção técnica e política, Calazans (2009) afirma que seria essencial que o profissional por ele responsável (planejador) estivesse preparado para manter uma articulação permanente a fim de estabelecer coordenação entre a esfera técnica, o nível político e o corpo burocrático: essa articulação seria indispensável para que o planejador se preparasse para manter uma postura autônoma na estrutura e no sistema de relações das instituições e da sociedade (CALAZANS, 2009, p.15).

O planejamento educacional exige, portanto, intervenção técnica e política para sua realização. Tomamos emprestadas algumas análises em relação à organização escolar para nos auxiliar no entendimento das dimensões “competência técnica” e “competência política” na gestão das políticas educacionais, suas formas de materialização e os constantes equívocos que permeiam o uso desses termos.

De acordo com Mello (1982), a competência profissional ou técnica tem a ver com: o domínio adequado do saber escolar; a habilidade de transmitir esse saber; uma visão relativamente integrada e articulada dos aspectos relevantes mais imediatos de sua própria prática; uma compreensão das relações com o preparo técnico que (o

professor) recebeu; a organização da escola e os resultados de sua ação; e uma compreensão mais ampla das relações entre a escola e a sociedade (MELLO, 1982, apud SAVIANI, 2012). Com base nesse estudo desenvolvido por Mello, Saviani (2012) conclui que a competência técnica é um momento do compromisso político (com a condição de se entender a palavra momento como uma categoria dialética).

Em síntese, se a técnica significa a maneira considerada correta de executar uma tarefa, a competência técnica significa o conhecimento, o domínio das formas adequadas de agir: é, pois, o saber-fazer (SAVIANI, 2012). Assim como a competência técnica, o compromisso político também se relaciona com a prática, cuja ausência neutraliza o compromisso político e o converte no seu contrário, transformando-se em estratégia usada pela classe dominante (SAVIANI, 2012).

Nosella (1983) utiliza os termos “competência política” e “compromisso técnico” com o objetivo de romper com a vinculação entre os pares opostos: competência e técnica e compromisso e política. Saviani (2012) desfaz quaisquer equívocos, ao elucidar que não se faz política sem competência e não existe técnica sem compromisso; além disso, a política é também uma questão técnica e o compromisso sem competência é descompromisso.

A gestão das políticas educacionais exige competências técnica e política, exige o saber-fazer, planejar, admitir a existência de incongruências, participar e decidir. Para Lima (2003), a participação praticada ou efetivamente atualizada é classificada de acordo com a seleção de quatro critérios: democraticidade, regulamentação, envolvimento e orientação:

Enquanto instrumento privilegiado de realização da democracia, a participação representa uma forma de limitar certos tipos de poder e de superar certas formas de governo, garantindo a expressão de diferentes interesses e projetos com circulação na organização e sua concorrência democrática em termos de influência no processo de tomada de decisões. Dentre outros aspectos que podem ser associados ao caráter democrático da participação, destaca-se aqui o tipo de intervenção previsto para os atores participantes, consoante o seu acesso e sua capacidade de influenciar a decisão, e de decidir, assumir formas de intervenção (LIMA, 2003, p. 73).

Se admitirmos que competência técnica compreende o domínio teórico e prático dos princípios e conhecimentos que regem determinada instituição (MELLO, 1984, apud

SAVIANI, 2012), portanto, a competência técnica não é neutra, mas sim tomada pelo caráter político. Sendo assim, tanto a competência técnica quanto a política estão imbricadas de: ação, conhecimento, poder de decisão e envolvimento. Enquanto a competência técnica inicia um processo de transformação para a vontade política, que sem ela não se desenvolve, o fazer político revela uma mudança do em si, do particular, do cotidiano e incorpora uma ética universal, a consciência “para si”, do universal, não cotidiano.

Nossa hipótese de pesquisa considera que o movimento de discussão política e algumas políticas educacionais como o PDE, o PAR, a Conae e o PNE (2014-2024), implantadas nestes últimos anos pelo Ministério da Educação, vieram na direção do fortalecimento das competências técnicas e políticas dos municípios. Tais políticas conduzem ao fortalecimento de competências, pois convocam os municípios a protagonizar de forma democrática a tomada de decisões que interferem diretamente em seus sistemas de ensino. Portanto, promovem a ampliação da participação social na gestão educacional, bem como a necessidade de qualificação para o exercício mais efetivo da democracia no âmbito municipal.

Ao retomar as origens dos sistemas educacionais brasileiros, é necessário considerar que essas competências não se desenvolvem de forma homogênea em todos os municípios e que os atores sociais envolvidos no processo de formulação, implantação e avaliação das políticas educacionais possuem interesses, expectativas e experiências distintos que devem se refletir no planejamento educacional. A abordagem sobre planejamento educacional que utilizamos neste trabalho tem como premissas as seguintes condições elencadas por Ferreira (2013 p. 58):

- 1) O planejamento é uma forma de intervenção do Estado;
- 2) O planejamento é sempre um processo de “desenvolvimento do tipo” capitalista ou socialista (PEREIRA, 1978);
- 3) O planejamento revela a relação de poder e a racionalidade hegemônica, além de ser uma técnica de alocação de recursos;
- 4) As possibilidades de realização de um planejamento ou de um plano são dadas pelo caráter técnico-administrativo, fiscal e político do Estado, mas, sobretudo pelo grau de participação da sociedade civil.

Diante dessa conjuntura, pressupomos que a organização do sistema não depende, então, somente das injunções da autoridade, mas também das iniciativas tomadas pelos atores nele inscritos (DUARTE, 2011). Com o objetivo de compreender a

natureza dessas iniciativas, bem como a capacidade de planejamento de um sistema de ensino, elegemos o município de Serra/ES, mais precisamente as instituições responsáveis pela gestão das políticas educacionais (Cmes, FME e Sedu), como palco para investigar a materialização dessas competências. As experiências advindas desse processo de investigação estão dispostas no capítulo seguinte.

CAPÍTULO IV

SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE SERRA/ES: PARTICULARIDADES E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PNE 2014-2024

O quarto capítulo objetiva discutir os dados coletados no período da aplicação das entrevistas e da observação participante. A preocupação deste capítulo, que trata da pesquisa propriamente dita, é responder às questões de estudo e, certamente, discutir a hipótese desta pesquisa.

4.1 A GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE SERRA E SUAS PARTICULARIDADES

A primeira etapa da produção de dados consistiu em um diagnóstico para obter um breve panorama sobre as concepções dos sujeitos envolvidos na gestão da educação municipal e para conhecer o andamento do processo de elaboração do novo PME. Realizamos entrevistas com representantes do Cmes, da Sedu e do FME, cujos principais destaques descreveremos a seguir. Os dados relacionados abaixo estão organizados a partir dos temas mediadores, que correspondem às categorias que elegemos no Capítulo 1, na seção “Metodologia”: planejamento educacional, competências técnicas e políticas, práticas de gestão tradicionais e inovadoras e formas de regulação educacional. De forma analítica, articularemos os dados produzidos durante as entrevistas e também no decorrer da observação, pois são questões complementares.

A pesquisa no município de Serra desenvolveu-se em um contexto muito específico, início da vigência do PNE 2014-2024 e momento de construção dos novos planos estaduais e municipais de educação. Essa particularidade permitiu acompanhar a construção do novo PME de Serra e seus impactos na dinâmica de trabalho dos atores envolvidos na gestão da educação municipal. Portanto, esse contexto específico confere à pesquisa a característica de um estudo de caso de uma conjuntura que não se repete em qualquer tempo e que necessita ser analisada.

4.1.1 O Conselho Municipal de Educação

A composição do Cmes

No dia 26 de março de 2015, conversamos (APÊNDICE D) com o presidente do Cmes e professor de Educação Física da rede municipal de ensino. Ele foi nomeado como professor no ano de 1991 e presidente do Cmes em 2014, seu segundo mandato consecutivo. O primeiro teve início em 2012.

O Cmes faz reunião quinzenalmente. As Comissões de Educação Infantil, de Ensino Fundamental e de Finanças se reúnem semanalmente e pautam os assuntos que serão discutidos no pleno e a documentação que será encaminhada ao Conselho. No início de cada ano, o presidente do Conselho solicita que todas as Comissões levem para o pleno as propostas para o ano, que serão discutidas juntamente com as apresentadas pela presidência para a definição do planejamento anual. O planejamento proporciona um delineamento do que será feito durante o ano, uma sequência que pode ser mudada de acordo com as demandas da Sedu, segundo o presidente. Um exemplo para 2015 é a constituição do FME e a elaboração do novo PME, cujo acompanhamento é tarefa do Cmes (Diário de pesquisa).

Segundo o presidente do Cmes, sua função é acompanhar, agregar as demandas dos conselheiros e tentar fazer uma junção das diferenças de cada segmento representado. Mesmo sendo representante do magistério, ele possui a tarefa de mediar as solicitações e as vivências de cada grupo social (Diário de pesquisa). O presidente é filiado ao Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo (Sindiupes) e participa da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação/Seção Espírito Santo (Uncme/ES), da Assopaes e da Associação de Moradores do bairro onde reside. Os demais conselheiros também participam de movimentos sociais/sindicais como Fórum Permanente de Educação Infantil do Espírito Santo (Fopeies).

Destacamos de forma positiva o exercício da presidência do Cmes por um representante do magistério, pois, conforme anunciamos no Capítulo II, recente pesquisa realizada pela Uncme/ES aponta que além da reduzida atuação dos

Conselhos nos municípios em que não há sistema de ensino, em todos eles a presidência é ocupada pelo secretário municipal de Educação que, em geral, define a pauta das ações dos Conselhos (FERREIRA; FERREIRA, 2013).

A atual configuração do quadro de integrantes do Cmes se constituiu em 2014, mas, de acordo com o presidente, a mudança está sendo constante, gerando ausência de *quorum* em algumas reuniões. Das dez entidades com assento no CME, três não estão representadas (SINPRO/ES, representantes estudantis com mais de 16 anos e Ases), totalizando oito vagas a serem preenchidas. No total, 17 vagas estão sem titulares. Todos os conselheiros fazem parte de ao menos uma Comissão Permanente.

O presidente avaliou que é muito comum a rotatividade de conselheiros, que raramente permanecem por dois anos, tempo de um mandato. A rotatividade é maior por parte daqueles que não participam do quadro de funcionários do município, revela o presidente. A assiduidade é maior pelo grupo dos representantes do Poder Público e do magistério. A mudança da secretária municipal de Educação e da composição do Governo Estadual, devido às eleições de 2014, refletiram na composição do Conselho (Diário de pesquisa). A fala do presidente converge com os resultados apontados em pesquisas sobre o Cmes, cujas ações acabam por favorecer as práticas burocrático-cartoriais, confirmando estudos já realizados em relação ao tema dos Conselhos, apesar de algumas indicações que supostamente apontariam para um outro caminho (FERREIRA, 2006):

O outro entrave que, a nosso ver, é ainda mais problemático, refere-se à questão da composição e, por conseguinte, dos atores que efetivamente participam no conselho. Nesse sentido, apontamos três fatores que se interligam e acabam produzindo uma baixa participação política no CMES: a participação limitada às entidades com assento no CMES; a baixa representatividade destas entidades junto à sociedade em geral; e a reduzida participação dos segmentos mais pobres e menos escolarizados da população (FERREIRA, 2006, p. 175).

Fenômeno semelhante ocorre no Estado de São Paulo, conforme referência citada no Capítulo II. Os conselheiros, em geral, são pessoas ligadas à educação, portadoras de um “notório saber”, e poucas são as experiências com representações populares; mas, mesmo em relação às pessoas ligadas à educação, foi revelado que nem todos

os conselheiros conhecem as atribuições e competências do colegiado (MARTINS et al., 2013).

Nesse movimento, percebemos a contradição do trabalho desenvolvido nos CMEs, pois, apesar de a maioria dos conselheiros representarem o magistério e o Poder Público, nem todos possuem pleno conhecimento das atribuições do Conselho. Essa realidade reflete os desafios à efetividade da participação social por meios dos Conselhos de Educação, já que nem sempre os segmentos sociais são representados de forma equânime. Foi possível perceber ainda que nem sempre os conselheiros representam de forma efetiva os interesses do segmento ao qual representam. O problema da representatividade acontece quando um conselheiro, geralmente um professor, defende os interesses da categoria do magistério, mas não é representante do magistério ou algo semelhante; ele representa outra entidade, como Associação de Pais de Alunos, por exemplo.

Para o presidente, a dificuldade em dar continuidade às políticas educacionais do município deve-se ao caráter dessas políticas. Grande parte são políticas de governo, não são políticas de Estado e por isso são transitórias. De uma gestão para outra, há um recomeço no trabalho desenvolvido na Sedu, pois mudam as pessoas e muitas vezes não se quer dar continuidade ao trabalho já em andamento. Ele ressalta, negativamente, que muitos documentos que pertencem ao Poder Público e são elaborados em uma determinada administração desaparecem. Alguns são apagados e outros não são arquivados quando os governos que se sucedem são antagônicos. Mas, quando há continuidade na administração, não há esse problema (Diário de pesquisa).

A articulação entre Sedu e Cmes acontece mais devido às iniciativas do Conselho, por meio de demandas legais e de projetos político-pedagógicos. A Sedu faz poucas demandas ao Cmes. Com o Conselho Estadual de Educação (CEE) não há articulação e nem iniciativa por parte do Cmes, pois o município possui sistema de educação autônomo em relação à Secretaria Estadual (Diário de pesquisa).

Com os outros municípios a articulação não é muito constante e, quando acontece, é por meio da Uncme/ES, que promove o diálogo entre os Conselhos Municipais por

meio de formações regionais e do encontro estadual (Diário de pesquisa). A troca de experiências evidencia que, em outros Conselhos de Educação de municípios capixabas, a maior participação também é do Poder Público e do magistério.

Mediação: formação dos conselheiros

O principal momento de formação dos conselheiros é a Assembleia Municipal de Educação (Amed), realizada pelo Cmes, uma vez ao ano. Há momentos de formação interna em que as Comissões estudam pareceres e indicações e levam para discussão na plenária. No primeiro semestre de 2015, a questão da eleição de diretores estava sendo discutida pelo grupo e as demandas do Cmes foram levadas para a reunião com a secretária de Educação. O entrevistado destacou que as eleições são permeadas por questões políticas, como a inconstitucionalidade dessa forma de provimento do cargo de diretor escolar, e também passa pela vontade do prefeito, que pode ou não acatar as sugestões da comunidade (Diário de pesquisa). Quadro semelhante também acontece no município de Tucano/BA, onde o provimento do cargo de diretor escolar pode transformar-se em uma forma de barganha:

No campo das influências patrimonialistas, evidencia-se ainda a indicação dos dirigentes escolares baseada em motivos político-partidários, pois é uma forma de barganhar trocas, de realizar favores e, principalmente, de manter as pessoas sob controle, administrando as escolas de acordo com os desejos e ordens do poder executivo (SANTOS, 2010, p.143).

Em agosto de 2015, foi apresentado o novo processo de escolha de diretores e coordenadores escolares, regulamentado pelo Decreto nº. 6.488, de 14 de agosto de 2015, publicado no Diário Oficial dos Municípios do Espírito Santo, Edição nº. 324. Esse Decreto “Institui novo modelo para a escolha de candidatos à função de Diretor Escolar e Coordenador de Turno das Unidades de Ensino da Rede Municipal da Serra/ES, e trata de outros dispositivos correlatos” (DOM/ES, Edição nº. 324, 2015). O processo de escolha de candidatos à função de diretor e coordenador de turno desenvolveu-se em três etapas, previstas no art. 4º do referido Decreto:

Art. 4º: As etapas do processo de escolha de candidatos à função de Diretor Escolar das Unidades de Ensino da Rede Municipal da Serra compreendem:
I. 1ª Etapa -Processo Avaliativo: de caráter classificatório e eliminatório, consiste na Certificação do candidato à função de Diretor Escolar, e tem como finalidade avaliar um conjunto de competências profissionais relacionadas à

gestão escolar; II. 2ª Etapa -Processo Consultivo: de caráter eliminatório, consiste na Consulta Pública para a escolha dos candidatos às funções de Diretor Escolar e Coordenador de Turno, pela comunidade escolar, e tem como diretriz o estímulo à participação da comunidade escolar, sendo realizado nas Unidades de Ensino, em período a ser definido pela Secretaria Municipal de Educação; III. 3ª Etapa Processo Formativo: consiste na participação do diretor escolar em curso de formação continuada em gestão escolar, promovido pela Secretaria Municipal de Educação, com o objetivo de promover atualização, aprofundamento, complementação e ampliação de conhecimentos indispensáveis ao exercício da função, necessários ao desenvolvimento de novas competências em gestão, monitoramento e avaliação educacional (DOM/ES, Edição nº. 324, 2015, p. 28).

Em conversa com as assessoras pedagógicas, a subsecretária da SUBGA/RH pediu que as profissionais tivessem paciência na condução das demandas do processo de eleição de diretores e coordenadores e que desconsiderassem eventuais expressões de agressividade que pudessem ser externalizadas, sobretudo advindas dos atuais diretores escolares. Segundo a fala dessa subsecretária, dos 125 atuais diretores das unidades municipais de ensino, 100 não poderiam se candidatar ao cargo de diretor nesse processo, pois sua gestão já alcançava o segundo ou posterior mandato e o art. 8º., X, restringe a participação desses profissionais:

Art. 8º: Poderá participar do processo avaliativo de que trata o artigo anterior, o candidato que atender aos seguintes requisitos básicos: [...] X não estar cumprindo segundo mandato consecutivo na função de Diretor Escolar na Rede Municipal de Ensino da Serra, conforme Anexo VI (DOM/ES, Edição nº. 324, 2015, p. 28).

Portanto, o processo de escolha de diretores e coordenadores proporcionaria diversos impactos para a educação municipal. A princípio, o processo em si traria muita tensão em todas as unidades de ensino e também na Sedu, pois era algo novo e inesperado. Segundo informações coletadas durante conversas informais, em administrações anteriores, houve tentativa de restringir a recandidatura de diretores que cumpriam o segundo mandato, mas não houve sucesso. Sendo assim, havia diretores que estavam há mais de 20 anos na função e outros que nunca exerceram a docência.

Em longo prazo, as mudanças ocasionadas por esse processo poderiam impulsionar uma grande quantidade de aposentadorias, além das mudanças na gestão das escolas municipais, de acordo com o perfil e as experiências dos novos diretores escolhidos. Compreendemos que cabe à Sedu, em parceria com a comunidade escolar, administrar essas mudanças e orientar os novos diretores em suas funções.

Consideramos que esse método de escolha de diretores e coordenadores foi um processo político de gestão inovadora, pois conferiu ao município uma experiência de gestão desenvolvida por meio de critérios democráticos e também meritocráticos. Houve avaliação do desempenho dos candidatos e também a participação da comunidade escolar no processo de escolha. Assim, Serra se aproxima das práticas já realizadas nos municípios de Cariacica e de Vitória, também pertencentes à Região Metropolitana da Grande Vitória.

A mudança na forma de escolha dos diretores escolares proporciona alternância de poder na gestão educacional, o que pode favorecer o fortalecimento da gestão democrática do ensino na Rede Municipal de Serra. As mudanças possíveis destacadas acima são apenas hipóteses. O recorte temporal desta pesquisa não permite o exame atento dos efetivos impactos desse processo, mas pesquisas posteriores podem investigar essa realidade.

Competência técnica e política: desafios ao exercício dos conselheiros

A tarefa normativa do Conselho é apontada pelo presidente como uma dificuldade, pois compreender as normas e as leis é um trabalho complexo e nem mesmo a formação inicial do professor, por exemplo, contempla a discussão da função de um CME. Se o conselheiro não trazer sua própria “bagagem” de outras experiências em outras instituições sociais, ele encontra dificuldade em elaborar um parecer ou uma resolução. É uma dificuldade técnica, afirma o presidente. Essa dificuldade advém da formação inicial dos profissionais do magistério quanto à compreensão da legislação educacional (Diário de pesquisa).

Em muitos momentos, a figura do conselheiro é confundida com a do professor, pois os conselheiros do Cmes são, majoritariamente, professores. Mesmo que não estejam representando a categoria, eles representam pais de alunos, diretores escolares ou Conselhos de Escola e ocupam o Cmes como um espaço de luta pelos interesses do magistério, o que revela um problema de representatividade dentro do Cmes. Portanto, todos os conselheiros necessitam de formação técnica para atuarem no Cmes, não apenas os professores que são conselheiros.

Ademais, o controle social das políticas por meio dos Conselhos demanda, além de preparação e efetiva participação nas reuniões, equilíbrio emocional e autonomia política, pois, sem autonomia política para decidir e para divergir, a função do Conselho de representar as demandas da sociedade se perde em meio às determinações e condutas adotadas pela Secretaria de Educação:

O controle social das políticas públicas por meio dos conselhos sociais ainda está demandando por conselheiros preparados para a missão que lhes é confiada. Que tenham iniciativa para buscar informações necessárias, equilíbrio emocional, participação efetiva nas reuniões, compromisso social com a educação e, principalmente, autonomia política para discordar ou aprovar ações governamentais, independente do prefeito ou governador e do partido político ao qual ele pertença (VALLE, 2008, p. 72).

Para concluir, o presidente caracterizou a função do Cmes na gestão da educação municipal como de fiscalizar situações que podem prejudicar o andamento da política educacional do município (Diário de pesquisa). Após o diagnóstico de determinadas ocorrências, o Cmes encaminha uma denúncia para a Câmara de Vereadores ou para o Ministério Público, que age de forma mais efetiva. Porém, muitas demandas enviadas ao Ministério Público não são resolvidas, pois denúncias contra a Sedu são fiscalizadas pela própria Sedu. O denunciado é o fiscalizador. Mesmo que o Cmes não vislumbre uma resposta rápida em relação às denúncias, é essencial o papel dos Conselhos, pois a situação seria muito mais precária sem essas instituições, alerta o entrevistado (Diário de pesquisa).

Para o presidente, apesar da importância da atuação dos Conselhos, falta capacitação e acesso à informação por parte dos integrantes, falta assessoria e a presença de um contabilista, por exemplo. A fala do presidente converge com a análise de Andrade (2011), segundo o qual não basta apenas boa vontade para participar dos Conselhos de Acompanhamento Social. No caso do CME, faz-se necessário também obter conhecimentos específicos referentes ao campo educacional:

O cumprimento das funções que o CME é chamado a exercer no sistema reclama não apenas boa vontade do conselheiro, mas, sobretudo, conhecimentos específicos referentes ao campo educacional, tanto para o trato das matérias específicas que definem os instrumentos normativos próprios, quanto para opinião, respostas a consultas, por meio de pareceres, e proposição de ações com vistas à melhoria do atendimento à demanda educacional no Município (ANDRADE, 2011, p. 213).

Um entrave à realização de capacitação técnica é o horário de trabalho dos conselheiros que coincide com os horários de formação, e não há previsão de liberação para participação em momentos de formação, afirmou o presidente (Diário de pesquisa). Enquanto a maioria dos conselheiros possui dificuldade em participar da formação devido à falta de tempo, alguns conselheiros, que são professores, e estão afastados da docência para atuar nos Conselhos de Educação (CMES, CAE, Cacs-Fundeb) possuem mais disponibilidade para estudar. Um exemplo é o momento dedicado aos estudos da progressão funcional.

Fomos convidada a participar dos estudos direcionados para progressão funcional dos profissionais do magistério da educação básica da Rede Pública de Ensino do Município de Serra. Anualmente, todos os profissionais do magistério, que estejam ou não em exercício docente, são convidados a realizar estudos com uma temática definida pelos integrantes de cada unidade e, ao fim do ano, fazem uma avaliação escrita sobre as referências estudadas.

Nas unidades escolares, normalmente é reservada uma hora semanal do tempo de planejamento dos professores e faz-se um horário de “planejamento coletivo” para a realização dos estudos, explicou um dos conselheiros e também professor da Rede de Ensino. Na Secretaria de Educação, os estudos acontecem quinzenalmente.

Esse grupo que fazia a formação no espaço do Cmes era composto por profissionais que, além de conselheiros do Cmes, estavam atualmente lotados nesse lugar, afastados das respectivas unidades de ensino em que possuem postos de trabalho. Compunham esse grupo: o presidente e o secretário-executivo do Cmes, o presidente e a secretária-executiva do Cacs-Fundeb e o presidente do CAE. Cada encontro tinha duração de quatro horas.

O primeiro momento de estudos foi reservado para coordenação e relatoria do estudo do texto da meta 20 do PNE 2014-2024. Nota-se que esse grupo possuía certo privilégio em relação aos outros conselheiros e aos profissionais que estão nas unidades de ensino e na Secretaria de Educação. Enquanto as lideranças do Cmes, do Cacs-Fundeb e do CAE, que são professores, conseguem reservar quatro horas quinzenais para estudos destinados à progressão funcional, os profissionais no

magistério que estão nas escolas e os conselheiros que representam segmentos diversos possuem menos tempo para formação.

Talvez esse quadro exemplifique por que a pesquisa de Ferreira (2006) aponta que os CMEs vêm se constituindo em espaços de formação de uma “elite” técnica em nível local, porque são espaços de formação. Inclusive, na maior parte das legislações, o critério de escolha para ser conselheiro é possuir conhecimento na área (FERREIRA; FERREIRA, 2013). A formação dos conselheiros é fundamental para a qualidade do exercício do CME, contudo não é a única capacidade que um integrante desse órgão precisa ter:

O atributo da competência para atuação do conselheiro do CME não significa, necessariamente, pertencer a um grupo seletivo considerado arbitrariamente como “notório saber”, mas que cumpra fundamentalmente a representatividade dos seus pares, fazendo emergir, no campo discursivo do plenário do Conselho Municipal, as questões que refletem nas demandas dos representados. Essa condição exige a competência argumentativa, mas também o fortalecimento dos segmentos que ocupam assento no CME (ANDRADE, 2011, p. 213).

Os demais conselheiros do Cmes, que são docentes na rede de ensino, por exemplo, fazem essa formação em seu local de trabalho, enquanto os conselheiros que não são docentes da Rede Municipal de Ensino de Serra, como os representantes do Sindicato dos Servidores do Município da Serra (Sermus) ou da Federação das Associações de Moradores da Serra (Fams) não fazem esse tipo de formação. Os momentos em que eles se dedicam aos estudos são aqueles em que as Comissões permanentes ou especiais do Cmes se reúnem.

O segundo momento de estudos do grupo do Cmes/Cacs-Fundeb/CAE foi iniciado pela retomada do processo que culminou na aprovação do atual PNE. O tempo inteiro os integrantes do grupo estudavam as metas pensando em como levar as demandas do Conselho para o Fórum Municipal de Educação, espaço responsável pela elaboração do novo PNE, o que já evidencia a articulação para o debate que estava por vir e a definição de estratégias a serem adotadas no Fórum. Sempre em destaque esteve a pluralidade de interesses, de formações e de conhecimentos que possuem os indivíduos que representam entidades no Fórum. O grupo se preocupa em como traduzir para os integrantes do Fórum certas questões que nem mesmo profissionais

da educação entendem por completo, como o Ideb, o padrão nacional de qualidade da educação e a destinação de recursos públicos para o setor privado. Enfim, preocupam-se em como construir um PME que não seja “cópia e colagem” do PNE com adequações à realidade local.

Esse quadro revela que alguns conselheiros desenvolvem de modo mais efetivo as competências técnicas e políticas, pois possuem mais tempo para acessar e estudar questões referentes à gestão educacional, tempo que também é direcionado para a elaboração de estratégias políticas, o que pode gerar certo desequilíbrio durante as discussões realizadas nas sessões plenárias e também mediante a tomada de decisões pelo Cmes.

Acompanhamos seis sessões plenárias ordinárias do Cmes, quinzenais, com duração de quatro horas e também atividades relativas à Semana de Ação Mundial (SAM 2015), os encontros de estudos para progressão funcional, uma reunião de negociação salarial do magistério com o Poder Público e a Assembleia Municipal de Educação de Serra (Amed).

Percebemos que, das dez entidades com assento no CME, três não possuíram representantes durante o período da pesquisa (Sindicato dos Professores no Estado do Espírito Santo - Sinpro/ES, representantes estudantis com mais de 16 anos e Associação dos Empresários da Serra - Ases), totalizando oito vagas as serem preenchidas. No total, 17 vagas estão sem titulares. Todos os conselheiros fazem parte de ao menos uma comissão permanente: Comissão de Finanças, Comissão de Educação Infantil e Comissão de Ensino Fundamental.

Em seis sessões ordinárias do Cmes, os mesmos 26 ofícios enviados à Sedu durante os anos de 2013 e 2014 permaneceram sem resposta da Secretaria, o que revela muito sobre a natureza das relações entre Sedu e Cmes para a gestão da educação municipal. Algumas outras fragilidades também foram percebidas, como a dificuldade para o alcance do *quorum* necessário para a realização das sessões ordinárias.

As competências técnicas e políticas dos conselheiros se desenvolveram, principalmente por meio de estudos para progressão funcional – que são momentos

em que os profissionais do magistério se reúnem para estudar determinado tema e se preparar para uma avaliação que visa à promoção na carreira; da promoção da Amed; da realização de atividades da SAM; do oferecimento de formação para trabalhadores da Sedu; do estudo das metas e estratégias do PNE 2014-2024; da divisão de tarefas em Comissões Permanentes e especiais e da discussão sobre o processo de escolha de diretores e coordenadores escolares. Destacamos também a filiação ao Sindiupes; a participação no movimento de greve; a atualização dos conselheiros sobre a situação grevista; a participação ativa na Comissão de Gestão Democrática da Sedu na Comissão Municipal do Sindiupes para negociação salarial, em eventos da Uncme/ES e nas atividades para a construção do PME.

O Cmes planeja suas atividades com antecedência, busca parcerias para sua realização, como a parceria com Campanha Nacional pelo Direito à Educação e cobra do Poder Público a socialização do planejamento elaborado pelo Sedu. Mas não foi possível perceber sincronia entre os planejamentos.

Os representantes do Cmes participaram de forma efetiva da elaboração do PME 2015-2025 de Serra. A participação aconteceu por meio da presença dos representantes titular e suplente em todos os eventos promovidos pelo FME para a construção do PME e também da participação de alguns conselheiros mediando debates, propondo questões e participando das Comissões do FME. Esses conselheiros contribuíram com a construção do plano a partir de representações diferentes daquelas que possuem no Cmes, o que evidencia que os atores políticos em Serra são poucos e ocupam vários espaços, mas nem sempre defendem os interesses da categoria que estão representando no momento, como é o caso dos profissionais do magistério, que defendem os interesses da categoria mesmo quando estão representando outro segmento, como o de Conselhos de Escola, por exemplo. Pode ser que haja uma dificuldade em exercer a representatividade nesses órgãos, Cmes e FME.

4.1.2 Secretaria Municipal de Educação de Serra

Em prosseguimento à realização do diagnóstico, em abril de 2015, três assessores pedagógicos da Sedu. Na próxima sessão, articulamos os principais destaques dessas conversas com os registros alcançados durante o período de observação.

A intensificação do trabalho na gestão educacional

É sabido que a gestão de um sistema educativo exige um quadro de profissionais efetivos e em quantidade suficiente para o cumprimento das responsabilidades. Quando questionados sobre isso, os entrevistados afirmaram que não há uma quantidade necessária de profissionais. Para uma das assessoras entrevistadas, quantitativamente, a Sedu não possui um quadro de funcionários adequado: “O ideal seria ter uma quantidade maior de profissionais, pois a Secretaria atende muitas escolas, a rede pública de ensino contempla 125 unidades”. Um funcionário de outro setor, também destacou a sobrecarga de trabalho e a precariedade dos espaços físicos da Sedu:

Praticamente todos os setores trabalham com sobrecarga de trabalho, mas o nosso aqui, por exemplo, a gente trabalha com muitas coisas. Aqui tem eu, a Sandra e a Ana, mas a Sandra tá saindo. Aí, se você for analisar, a nossa gerência aqui é gerência de planejamento. Aí são quatro coordenações. A coordenação de prestação de contas, que analisa as prestações de contas de todas as escolas, em 125 unidades e é uma equipe que não tem nem dez pessoas. Na Prefeitura de Vitória o mesmo trabalho é feito por uma equipe três, quatro vezes maior, com menos prestações de contas, porque Vitória tem menos escolas e ainda tem a assessoria da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças (Fucape) nesse sentido. Então, assim, o pessoal aqui faz milagre [...]. A estrutura física. Olha nossa sala aqui (Diário de pesquisa).

Realmente a sala de trabalho é muito pequena. De forma semelhante, nos outros setores da Sedu, as mesas de trabalho dos assessores são bem próximas umas das outras e o mobiliário ocupa praticamente toda a área da sala. Não há espaços para os trabalhadores circular, fazer reunião ou atender à comunidade escolar, como foi possível perceber na Gipae e na Gerência de Ensino Fundamental (GEF), por exemplo.

A Gipae conta com 14 funcionários, incluindo a gerente e as coordenadoras. Cada dupla de assessores da Coordenação de Inspeção tem a função de inspecionar 16 unidades de ensino fundamental e 14 de educação infantil. Isto é, além de suas funções internas, cada dupla de assessores é responsável pela inspeção de 30 unidades de ensino. A coordenadora é responsável por inspecionar três unidades de educação infantil e uma de ensino fundamental, localizada na zona rural, cujo funcionamento ocorre em locais distintos.

Podemos considerar que a GEF possui um grande número de funcionários (17 ao todo), se compararmos com a Gerência de Educação Infantil (GEI), por exemplo, que conta apenas com sete funcionárias. A GEI assessora 60 CMEIs e a GEF, 65 Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs). Contudo, a GEF atende a um número muito maior de turmas, de anos iniciais e finais, e também à modalidade EJA. Portanto, o quantitativo de funcionários é bem reduzido. Como é grande o número de ações desenvolvidas simultaneamente, há o esforço da equipe em distribuir essas demandas entre os assessores pedagógicos, divididos em grupos, de modo a otimizar o cumprimento dessas ações.

Essa realidade se repete na Gerência de Tecnologias Educacionais (GTE) que, além da formação para professores de informática educativa, também realiza trabalho técnico, de instalação e de manutenção de computadores. Já a Coordenação de Educação Especial atende às demandas de alunos e de docentes de todas as unidades de ensino, nos três turnos (onde há atendimento à EJA), além da formação de professores. As falas das assessoras ilustram a intensificação do trabalho dos funcionários da Sedu e as dificuldades cotidianas por eles enfrentadas pelos funcionários dessa Secretaria:

Quem está aqui, teoricamente, vem para pensar a educação, mas não dá tempo de pensar a educação. Olha quantas coisas técnicas que a gente tem que ficar fazendo e não tem estagiário. Não dá tempo de você sentar e pensar. Apesar de que seja seu trabalho, quando você faz, você faz bem feito, porque você tem que fazer. Mas quem está aqui para isso, na verdade tem que fazer tudo (RIBEIRO, 2015) [...]. Você executa aqui, pensa no ônibus, em casa. É igual na escola mesmo, o professor não tem tempo para parar e estudar. O nosso gerente tem uma impressão. Ele fala que aqui a gente troca o pneu do carro com ele andando (Diário de pesquisa).

Também nos setores vinculados à SUBGA/RH, que são responsáveis por questões mais técnicas e administrativas, a todo momento são recebidas demandas urgentes relacionadas com a contratação e substituição de professores, a compra de materiais, ao transporte escolar, as obras e reformas emergenciais, a alimentação escolar, entre outras situações. São demandas diárias e até mesmo instantâneas, cuja resolução interfere no funcionamento da escola e no bem-estar de estudantes e de docentes.

A formação de professores

Tendo em vista que todo sistema educativo deve ter como agenda de trabalho a formação continuada de seus profissionais, a Rede Municipal de Ensino de Serra possui um local reservado para o desenvolvimento de atividades de formação para os profissionais do magistério. O Centro de Formação “Pedro Perez Valadão” foi inaugurado em 30 de julho de 2007, na gestão do prefeito Audifax Charles Barcelos, e funciona em cima de um restaurante. O espaço tem três salas, seis auditórios, laboratório de informática, copa, sala da gerência, biblioteca e sala de estudos. Todas as formações oferecidas para os profissionais da rede acontecem nesse local. Apesar da existência de diversos espaços, que comportam encontros simultâneos, não há um auditório que acolha um grande número de pessoas, o que fragmenta as formações e gera a necessidade de utilizar outro espaço.

O Centro de Formação funciona há nove anos no mesmo espaço, mas a rede de ensino de Serra cresceu muito e o número de profissionais, conseqüentemente, aumentou nos últimos anos. Ademais, o espaço não é de fácil acesso para pessoas com dificuldade de locomoção, pois há muitas escadas, corredores estreitos e ausência de elevadores, de rampas ou escadas rolantes.

Acompanhamos momentos de formação oferecidos oferecidas aos docentes por vários setores: GEI, GEF, GTE e Coordenação de Educação Especial, realizados no Centro de Formação ou nas unidades de ensino. Essas formações são planejadas pelas gerências, com supervisão da subsecretária pedagógica e da gerente de formação, mas, aparentemente sem diálogo entre as próprias equipes das outras gerências. Participamos também de um momento oferecido pela Sedu a todos os seus funcionários, em parceria com o Sindiupe. A formação, cuja temática foi a

valorização do profissional docente e piso salarial profissional nacional para o magistério público da educação básica, instituído pela Lei nº 11.738, de 6 de julho de 2008, também foi aberta à comunidade escolar e contou com a participação de conselheiros do Cmes e de professores da rede municipal.

Em conversa com a gerente da Gerência de Formação (GF), ela destacou o progressivo estreitamento entre a Secretaria Municipal de Educação e a Ufes, única universidade pública do Estado do Espírito Santo, para a realização dos encontros de formação. Essa colaboração mútua se intensificou nesse momento de redução dos gastos públicos.

Durante todas as suas observações, a gerente sempre frisou a competência técnica, o compromisso e a responsabilidade da secretária de Educação, que cobrava o planejamento, a justificativa, a metodologia e os objetivos de cada ação planejada pelos trabalhadores da Secretaria. Além de cobrar, ela estudava muito, sempre referenciava a legislação e defendia práticas democráticas.

Em muitos momentos, foi possível perceber o quanto a secretária de Educação estava sobrecarregada e envolvida em tarefas que poderiam ser socializadas entre sua equipe, composta por profissionais experientes e comprometidos. Sabe-se que, com o desenvolvimento de uma gestão mais compartilhada, é possível que as atividades se desenvolvam de forma mais ágil e promovam o fortalecimento das competências técnicas e políticas dos atores envolvidos na gestão educacional do município.

Em síntese, há um planejamento das formações realizadas ao longo do ano, há também alterações nesse percurso, devido a imprevistos e às novas demandas que surgem no decorrer do ano. É muito comum o recebimento de propostas de formações, eventos, programas e projetos ao longo do ano. Todas essas novas sugestões possuem um formato prévio, mas as equipes responsáveis pela formação ressignificam cada ação, de modo que as atividades sejam carregadas de sentidos para os atores escolares e sejam construtivas para as unidades de ensino, o que significa dizer que a formação dos trabalhadores da educação de Serra não tem como proposta a multiplicação de programas e de projetos com fim em si mesmos. O planejamento das formações foi, portanto, uma escolha política, que visou a dar

coerência ao processo decisório, isto é, a sistematização de ações a partir da articulação de demandas, com as orientações dos órgãos centrais, refutando práticas diretivas que restringem a ação da escola e dos sujeitos à dimensão operacional (ALBURQUERQUE, 2004).

Diante dessa lógica, observamos que há uma tentativa de atender às demandas de todas as etapas e modalidades de ensino ofertadas pelo município e de todos os trabalhadores da educação municipal (exceto aqueles contratados por empresas terceirizadas), a partir de suas expectativas, experiências, dificuldades e potencialidades. Já a formação dos profissionais que trabalham na Sedu é um pouco diferenciada, acontece quinzenalmente, às sextas-feiras, quando o expediente é menos acelerado e reservado para os estudos. No ano de 2015, as temáticas estudadas foram o novo PNE e a educação infantil, em função do cumprimento da Emenda Constitucional nº. 59/2009. As formações geralmente acontecem no Centro de Formação, mas nem sempre são suficientes para dialogar e problematizar questões teóricas e técnicas:

Porque, para estar numa Secretaria, você tem que ler, porque tem publicação do MEC toda semana, porque tem um monte de publicação da educação que a gente deveria tomar conhecimento enquanto Secretaria de Educação [...]. Não dá [tempo], porque o quantitativo de funcionários [é pequeno] e aqui nós não temos nem espaço (Diário de pesquisa).

A fala desse assessor evidencia a necessidade de mais momentos de formação dos trabalhadores da Sedu, que sejam encontros mais integrados entre os setores da Secretaria e que contemplem as dificuldades encontradas no dia a dia, além das questões educacionais, pois quase todos os trabalhadores da Sedu são professores, sem preparo técnico para atuar na administração e com pouco tempo para gerir as tarefas que lhes são destinadas. É preciso tratar de questões como a gestão do Simec, a elaboração de contratos, orçamentos, resoluções, entre outras demandas de forma dialogada.

Formas de regulação educacional: a administração dos recursos, grandes responsabilidades educacionais e poucos recursos

A Gerência do Fundo Municipal de Educação está vinculada ao Gabinete da Secretária de Educação. Realizamos observação nesse setor e conversa com o gerente do Fundo, Antônio. Ele nos apresentou e disponibilizou em cópia impressa as diretrizes legais que regulamentam as atividades do Fundo. O Fundo Municipal de Educação de Serra foi criado pela Lei nº. 1.962, de 20 de março de 1997. Segundo o art. 1º dessa lei, o FME tem como objetivos:

[...] gerir recursos que lhe sejam atribuídos para desenvolver planos, programas e projetos educacionais, com base no disposto no Art. 212 da Constituição Federal, bem como incrementar medidas que promovam o aumento de ingressos financeiros para a Educação Municipal (SERRA, 1997, p.1).

Da conversa com o gerente extraímos as informações a seguir. O Fundo Municipal de Educação possui três funcionários, um gerente e duas assessoras, que passaram a integrar a equipe entre 2013 e 2015. O Fundo Municipal de Educação trabalha em conjunto com a Coordenação de Recursos Descentralizados. A ordenadora de despesas da Sedu é a secretária de Educação, não o Fundo Municipal de Educação.

No momento da observação, os funcionários elaboravam um documento questionando o valor previsto para ser transferido para a Sedu em 2016, de acordo com a LOA, elaborada no segundo semestre de 2015 para o ano seguinte. Segundo Antônio, o valor previsto não era suficiente sequer para cobrir os contratos contínuos (cerca de 69 milhões de reais), pois as despesas da Sedu aumentaram, mas o orçamento previsto para 2016 (cerca de 54 milhões) é quase o mesmo do orçamento de 2015. A análise do gerente vai ao encontro da fala do assessor entrevistado, que evidencia a necessidade de uma quantidade maior de recursos para a educação:

A gente manda, às vezes volta com corte e depois volta pra lá e fica nessa 'queda de braço' até chegar a um ponto. Geralmente, o que eles mandam é sempre menos do que a gente precisa, aí, depois, a secretária entra pedindo mais e não chega nem lá, nem cá, fica no meio. Mas, nesse momento de elaborar esse documento que vai pra lá, nós é que planejamos, quantos milhões vai para obra. Só que tem uma interferência, não é 100% (Diário de pesquisa).

A Sedu é ordenadora de suas despesas, mas o investimento dos recursos disponibilizados para a Educação não é uma decisão isolada. Há interferência das Secretarias ligadas ao planejamento e à administração dos recursos. Trata-se de um processo complexo, planejado com antecedência, mas modificado de acordo com as intercorrências e necessidades do sistema de ensino.

Qualquer alteração orçamentária só pode ser realizada após autorização publicada em Decreto e deve respeitar a origem da fonte financeira. Dinheiro advindo de convênios só pode ser remanejado para fins previstos em convênios, por exemplo. Um exemplo citado pelo gerente foi o remanejamento de recursos previstos para o pagamento de vigilantes das unidades de ensino que foi transferido para o setor de transporte escolar. Devido a problemas com um contrato, o dinheiro não pode ser investido e as unidades estão sem vigilantes. Já no setor de transporte, o orçamento previsto para 2015 não foi suficiente, o que resultou no remanejamento dos recursos.

O gerente analisou o gasto proveniente do Fundeb e destacou que, em 2015, cerca de 90% da receita desse fundo foi investida em pagamento de professores, excluindo os funcionários da Sedu, cuja remuneração é considerada despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e é proveniente de verbas municipais. Além dessas fontes, o município também recebe dinheiro do Salário Educação (SE) e do Governo Federal, por meio de programas como: Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), Proinfância e PAR.

A apresentação do gerente do FME aponta o esgotamento do modelo de financiamento educacional que confere grandes responsabilidades educacionais ao município, ente federado com menor arrecadação em relação à União e ao Estado. Esse quadro revela a necessidade de aumento da cota de verbas destinada à educação, de novas fontes de financeiras e de maior participação da União no financiamento da educação básica. Um novo modelo de financiamento deve ser coerente com as metas e estratégias propostas no PNE 2014-2024. Uma estratégia em curso é a utilização do Custo Aluno Qualidade (CAQ)/Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) como referência para a elevação da qualidade da educação, a partir de um padrão que forneça subsídios para planejar a educação, promover mais justiça

social e diminuir as desigualdades que são enfrentadas na atualidade, diante de um modelo de financiamento esgotado, que conta com transferências voluntárias da União, um fundo contábil insuficiente e recursos locais escassos.

Mediação: parcerias

As entrevistas, a análise dos documentos da Sedu, como Plano de Ação das gerências, e o acompanhamento da rotina dos setores da Sedu permitiram identificar as parcerias que o Órgão Central desenvolve para a gestão educacional. Uma das assessoras pensa que a articulação entre Secretaria Municipal e Secretaria Estadual acontece, na medida do possível, por exemplo, em relação a vagas no município para a oferta do ensino fundamental, mas outro assessor destacou que nem sempre essa relação com o Estado é cordial, pois cada vez mais o Governo Estadual se afasta da responsabilidade pela oferta do ensino fundamental:

Esse diálogo [Estado e Município] nem sempre é regado de beijos, tanto é que foi necessária muitas vezes a participação do Judiciário. Ano passado houve algumas situações complicadas aí, porque teve uma audiência lá com a juíza, a nossa secretária, o secretário do Estado, foi feito um documento determinando a obrigação para os dois. É uma relação meio que aos tapas e beijos (Diário de pesquisa).

Havia uma parceria firmada entre o Governo Estadual e a Prefeitura de Serra para a construção de EMEFs. A partir de 2015, primeiro ano de mandato do governador Paulo Hartung, o convênio foi suspenso, segundo o gerente do FME.

Em entrevista, os assessores pedagógicos não souberam responder se a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) colabora para a articulação entre Estado e Município, pois é a secretária que participa das reuniões. Ou seja, se há articulação com a Undime, acreditamos que a natureza dessa parceria não é socializada entre a equipe da Sedu, mas poderia ser de maneira diferente, se houvesse maior socialização entre a equipe e a possibilidade de uma gestão mais participativa.

As parcerias estabelecidas para o desenvolvimento das ações planejadas acontecem, majoritariamente, com outros setores do Poder Público, como as demais Secretarias do município e o Governo Federal. São exemplos de parcerias com o Governo

Federal: a construção de CMEIs com recursos do Proinfância e a aquisição de ônibus escolares pelo programa Caminho da Escola, ambos são ações que fazem parte do PAR. Segundo informações disponibilizadas pela assessora pedagógica da Comissão de Gestão do Transporte Escolar Municipal (Cogeste), o município possui quatro ônibus próprios, adquiridos com recursos do programa federal Caminho da Escola, além de quatro motoristas e quatro monitores, que são pagos com recursos federais e, principalmente, municipais.

Percebemos que as parcerias com empresas privadas para a prestação de serviços, como obras, alimentação escolar e transporte escolar, são consideradas muito positivas. Para a assessora pedagógica da Cogeste, a terceirização do transporte é mais viável para o município, pois a Sedu não possui local para estacionar os veículos e porque sempre há necessidade de deixar um veículo inativo e um motorista e um monitor sem trabalhar, para o caso de necessidade de substituição de veículo ou de trabalhador. De forma semelhante, para uma das assessoras pedagógicas da Gerência de Alimentação Escolar (GAE), a terceirização foi muito boa, pois facilitou o investimento em educação. Logo no primeiro ano, a mudança gerou uma economia de três milhões de reais e os problemas com fornecedores diminuíram. Ela avaliou ainda que a terceirização da compra dos gêneros alimentícios não é boa, pois há mais chances de irregularidades.

Consideramos que essa visão pode estar equivocada, pois os serviços prestados para as unidades de ensino da rede municipal deveriam ser realizados por órgãos ligados à Prefeitura. Em muitos casos, os serviços prestados por empresas terceirizadas são de qualidade duvidosa ou são mais onerosos para o Poder Público, mas os funcionários da Sedu preferem a terceirização, possivelmente, porque significa menos trabalho, já que a responsabilidade é transferida. Mas a terceirização é, na verdade, descentralização, transferência de recursos e de responsabilidades para a iniciativa privada e o fortalecimento do mercado, em detrimento do esvaziamento da esfera pública. A privatização na gestão de processos educacionais pode significar a subordinação da política educacional aos serviços e produtos oferecidos pelos parceiros privados, atendendo aos seus interesses comerciais e ocasionando uma simbiose entre as esferas pública e privada (ADRIÃO et al., 2012).

As parcerias com a Ufes e com faculdades privadas se realizaram por meio da promoção de eventos e de formação continuada para os docentes da rede municipal de ensino e poucas vezes envolveram o investimento de recursos por parte dessas instituições. De forma análoga, não registramos o firmamento de convênios ou a participação em ADEs, mas destacamos que o Fundeb é a fonte de grande parte dos recursos que o município investe em educação e quase a sua totalidade é gasta com remuneração de docentes, o que aponta para a urgente necessidade de rever as formas e fontes de financiamento da educação municipal.

Há também parcerias com instituições privadas ou filantrópicas: Vale do Rio Doce; Serviço Social da Indústria (Sesi), para a realização do Programa Adolescente Cidadão (PAC); Faculdade Multivix; Faculdade Salesiana; Banco do Brasil e empresas de material esportivo, além das parcerias com empresas terceirizadas para o aluguel de 44 ônibus e 18 vans, com motoristas e monitores; a realização de obras e de reparos nas unidades de ensino; e a preparação dos alimentos servidos nas unidades de ensino. A empresa que é mais destacada quando o assunto é parceria é a Arcelor Mittal:

Na 'Gerência de Gestão Escolar' conseguem uma parceria com a empresa Arcelor Mittal para o projeto Grêmio estudantil, que começou em 2014 com cinco escolas. Em 2015, serão mais oito. É um projeto de formação dos alunos, com oficinas realizadas com os alunos nas escolas para poder implementar o grêmio estudantil. A Arcelor Mittal ajudou na cerimônia de certificação, porque, no final, tem toda uma cerimônia, uma formatura, onde os alunos recebem o certificado e é resgatada a importância do projeto nas escolas. A Arcelor tem sido uma empresa que tem nos ajudado e esse ano estamos buscando parceria com eles de novo (Diário de pesquisa).

Essas parcerias nem sempre envolvem investimento financeiro direto, mas correspondem a doações de materiais, oferecimento de cursos, disponibilidade do espaço físico ou desenvolvimento de projetos pedagógicos para a comunidade escolar. Segundo o gerente do FME, há previsão de parceria com a empresa Arcelor Mittal para a aquisição de mobiliário para a nova sede da Sedu. Esse tipo de parceria não interfere diretamente na gestão do sistema. São práticas que correspondem a ações isoladas desenvolvidas pelas unidades de ensino ou por determinada coordenação ou gerência para a realização de eventos pontuais. As empresas privadas não participam do planejamento, da execução e da avaliação das políticas locais.

A regulação do sistema de ensino e as práticas de gestão educacional

O trabalho da Subsecretaria Pedagógica consiste, basicamente, nos eixos formação e assessoramento pedagógico, enquanto a SUBGA/RH se responsabiliza por tarefas mais técnicas, que interferem diretamente no funcionamento das unidades de ensino. Identificamos algumas práticas de gestão inovadoras como: Jornada de Assessoramento Pedagógico (feito pela GEF), Circuito Pedagógico (feito pela GEI) e a constituição de uma Comissão de Gestão Democrática no âmbito da Sedu.

Em paralelo, ainda persistem práticas de gestão tradicionais: estrutura departamentalizada da Sedu e estreito diálogo entre os setores; falta de um sistema informatizado de dados que seja de acesso a todos os trabalhadores e facilite o planejamento e o desenvolvimento das ações; sobrecarga de tarefas de todos os funcionários; alta rotatividade dos profissionais que trabalham na Sedu; descontinuidade das práticas e políticas desenvolvidas pelo órgão central da educação municipal; ausência de processo de seleção para atuar na Sedu; não existência de cargos de diretor escolar, de coordenador de turno e de professor de informática educativa, todas são funções com ausência de concurso público para seleção.

Consideramos como formas de regulação educacional algumas ações que fazem parte do cotidiano da Sedu: controle de frequência dos trabalhadores; preocupação com índices apontados em avaliações em larga escala; atendimento às diretrizes centralizadas em detrimento das orientações curriculares municipais; asseveramento da função socioassistencial da escola por meio do desenvolvimento de programas e projetos voltados para a saúde, cidadania, combate à violência e aprendizagem de valores humanos; pouca assistência financeira da União e responsabilização do município. A questão do combate à violência é muito recorrente nas ações desenvolvidas por várias gerências e, frequentemente, as mesmas escolas estão relacionadas por diferentes setores da Sedu, como unidades localizadas em bairros com alto índice de criminalidade.

Um acontecimento nos chamou a atenção como forma de regulação educacional que afetou a rotina de milhares de sujeitos: alunos, docentes e trabalhadores da Sedu. No

mês de julho de 2015, foram convocados 51 professores de educação infantil aprovados no Concurso Público para o provimento de cargos do quadro de servidores estatutários da Prefeitura Municipal de Serra/ES decorrente do Edital nº001/2012, de 26 de julho de 2012. Em setembro do mesmo ano, foram convocados mais nove professores de educação infantil, também aprovados nesse concurso.

O concurso foi realizado em dezembro de 2012, com validade de dois anos, e foi prorrogado por mais dois anos. Desde o início de 2013, centenas de professores aguardam, por direito, sua nomeação. Há, inclusive, ações em andamento no Ministério Público municipal com a relação das vagas disponíveis para cada cargo.

Muitos desses professores que não foram convocados, provavelmente, estão desempregados ou trabalhando como contratados nesta rede de ensino, em outras redes ou na rede privada. Enquanto não são nomeados para os cargos em que foram aprovados por mérito, todos os meses, sobretudo em janeiro e fevereiro, centenas de professores são contratados pela Prefeitura de Serra em regime de designação temporária.

A convocação dos professores nos meses de agosto e de setembro significou a demissão de muitos outros que foram contratados no decorrer do ano para atuar na Rede de Ensino de Serra e a demissão voluntária dos professores convocados, que, provavelmente, possuíam outros vínculos. As consequências são muitas: desemprego; aumento dos gastos públicos devido à quebra de contrato; prejuízos financeiros e humanos para outras redes de ensino; prejuízos para o desenvolvimento das atividades pedagógicas em andamento nas unidades de ensino; e frustração do profissional.

Essa prática de contratação de profissionais em regime de designação temporária em quantidade excessiva e em detrimento da convocação de profissionais aprovados em concurso público é uma prática recorrente não só na Rede Municipal de Ensino de Serra, mas também em outras redes municipais, e inclusive na Rede Estadual, cujo quadro de professores é majoritariamente composto por contratados. Portanto, esses professores e muitos outros que aguardam, ansiosamente, sua nomeação, deveriam ter sido convocados antes do início do ano letivo, e não próximo ao seu fim.

Ficou evidente uma falha no planejamento da rede de ensino, pois essas nomeações representam uma falta de comprometimento com a educação e com os profissionais docentes. Esse cenário representa de forma muito real a instabilidade e a precarização da profissão docente. A perspectiva de carreira no serviço público é cada vez mais distante, pois os governos utilizam a contratação temporária, um paliativo para casos de urgência, como regra para a seleção de professores. Percebe-se que não há uniformidade na adoção de critérios de seleção, pois cada rede define o que mais tem valor na hora de contratar o profissional: tempo de serviço, idade, qualificação profissional etc., em detrimento do mérito dos profissionais aprovados em concurso público específico para esses cargos.

Dessa forma, a gestão desse tipo de atividade não planejada, além de impactos na organização das escolas e na vida profissional dos professores, gerou o aumento da demanda de trabalho no âmbito da Sedu, que precisou reorganizar a divisão e a forma de execução de muitas demandas entre os profissionais envolvidos nesse processo, deixando, temporariamente, em segundo plano, algumas atividades anteriores e que interferem diretamente no interior das escolas.

O planejamento educacional

O planejamento estratégico é uma teoria e uma estratégia de planejamento escolhida pela Sedu para organizar suas ações. Foi idealizado por Carlos Matus, na década de 1990, a partir da análise do plano e da governabilidade do homem sobre as situações. Fonseca (2013) sintetiza o planejamento estratégico no formato concebido por Matus:

O plano deve partir de uma visão complexa da realidade, que inclui os limites e as possibilidades da conjuntura política, econômica e social, como um conjunto sistêmico; fixa os objetivos e as metas como soluções para o presente e como apostas para o futuro; acata os desígnios construídos pelos diferentes atores sociais em seus reiterados esforços de participação política (MATUS, 1991, apud FONSECA, 2013, p. 96).

Segundo Moraes, há articulação entre o PAR e o Planejamento Estratégico da Secretaria (PES), criado para ser desenvolvido de 2014 a 2016:

Estamos concluindo a elaboração dele (do PES), porque foi feito um estudo geral e depois cada gerência foi montar o seu pra poder montar um documento só. E aí, as gerências montaram, encaminharam para a

secretária, a secretária fez algumas observações, aí nós alteramos e falta concluir (Diário de pesquisa).

Questionamos os assessores se a comunidade escolar participou da elaboração do PES: “Até onde eu sei, foi a gente, porque, nas reuniões, iam a subsecretária, os gerentes e os coordenadores. Agora, se teve uma contribuição das escolas antes de eu entrar, eu desconheço” (Diário de pesquisa). “Eu também desconheço” (Diário de pesquisa).

Em conversa com uma das assessoras pedagógicas da Gipae, enquanto lia a versão do PES que foi disponibilizada no Cmes, questionamos se ela possuía aquele documento. Ela pediu para ver, passou todas as páginas e disse que não conhecia aquele documento que continha metas e estratégias de ação para todos os setores da Sedu, mas afirmou que a coordenadora e a gerente deveriam ter aquele documento. Ela conhecia apenas o Plano de Ação 2015 da Gipae, que foi concluído em março de 2015, mas ainda não havia sido avaliado, ainda não haviam parado para discuti-lo. Assim como os outros setores, a Gipae elaborou seu próprio plano de ação, a partir do Planejamento Estratégico da Sedu.

A assessora conseguiu identificar algumas estratégias do Plano de Ação da Gipae, contidas no PES incompleto. Lembrou-se do momento de construção do PES, em que durante dois dias houve formação para que todos os funcionários pudessem aprender a fazer um planejamento, um plano de ação. Gerentes e coordenadores se reuniram com mais frequência que o conjunto dos funcionários.

A partir da fala dos assessores pedagógicos, é possível compreender que o PES não foi elaborado de maneira participativa; houve uma tentativa de apresentar aos gerentes e coordenadores um modelo de planejamento a ser construído, mas sem a participação de todos os funcionários da Sedu e da comunidade escolar. Esse modelo de planejamento foi reproduzido para a elaboração dos Planos de Ação das gerências.

Durante uma das entrevistas, houve um esforço muito grande para mostrar à pesquisadora que o PES foi elaborado de forma integrada, a partir da articulação do planejamento municipal com os programas federais aos quais a Sedu fez adesão:

Os programas são citados sim (no PES). Por exemplo, vamos ver na nossa área aqui. O Macro-objetivo 4, 'Expansão e melhoria da rede física'. Aí vem aqui, oh, construir 13 creches de ensino infantil em parceria com o governo federal, Proinfância, o programa tá aqui dentro. Depois tem: 'construir um Centro de Educação Infantil com recurso próprio', que é o São Diogo [...]. Fala aqui do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), alimentação do Sistema de Monitoramento de Projetos Educacionais. Simec não é só para obra. Deixa eu entrar com a senha do prefeito, aparece PAC, Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), então tudo é feito pelo Simec, Programa Saúde na Escola, mas são outras equipes que cuidam disso (Diário de pesquisa).

A fala da assessora evidencia que os programas federais estão contemplados no PES, foram lembrados no momento de construir o planejamento da Sedu, mas no cotidiano essa articulação não é evidente. Um exemplo é o desenvolvimento do PAR. Por meio dessa ferramenta de planejamento proposta pela União aos Estados e Municípios pretende-se estreitar o diálogo entre o Governo Central e os entes federados. Essa é a atual política do MEC para a construção do planejamento educacional. É pelo do PAR que os municípios se comunicam com a União, descrevem a sua realidade por meio de um diagnóstico e apontam suas fragilidades e demandas. Mas, nos municípios, nem sempre o PAR funciona como deveria ou possui esse papel central, conforme os destaques abaixo:

Fizemos uma avaliação informal (do PAR 2011-2014), porque, quando eu entrei aqui, tive que ter acesso, porque é com ele que eu trabalho. A gente viu que algumas coisas que foram pedidas lá atrás foram meio fantasiosas. [...] ah, foi pedido uma lousa digital para cada sala de aula pra cada escola. Isso é completamente fantasioso, né? [...] teve pedido pra formação, nenhuma foi contemplada pelo FNDE. Na verdade, das vinte e tantas ações, 23 ações financiáveis, o município só foi atendido com uma. [...] por exemplo, foi pedido lá quase cinco milhões para aquisição de móveis e equipamentos, mas o município foi contemplado com novecentos e poucos mil, foi atendido parcialmente. E ônibus, que pediu quinze pra ser atendido com quatro, então, foi atendido também parcial. Computador, ar-condicionado e formações, nada disso foi. [...] eles falam que estão com critérios técnicos deles lá. Eu queria saber que critérios são esses. Eu já liguei pra lá e perguntei: 'Por que que eu não fui atendido nisso, por que não fui naquilo?'. 'Ah, não, nós temos critérios técnicos de avaliação' (Diário de pesquisa).

Essa fala exemplifica a dificuldade que os entes federados possuem para realizar o diagnóstico das necessidades do sistema de ensino. Como reflexo, grande parte das solicitações feitas não são atendidas ou são atendidas parcialmente. Apesar de o PAR estar contemplado no PES, durante toda a pesquisa de campo, esse foi o único momento em que o PAR foi mencionado. E só só houve referência a ele após o questionamento da pesquisadora sobre a avaliação do último PAR (2011-2014) e sobre a elaboração do novo PAR (2015-2018).

Percebemos também que a gestão desses programas dentro da Sedu não acontece de forma articulada. Os programas oferecidos pelo Governo Federal estão divididos entre setores da Subsecretaria Pedagógica e da SUBGA/RH e seu planejamento e execução acontecem de forma fragmentada. Questionamos se os assessores pedagógicos possuíam o hábito de conversar sobre o andamento dos diferentes programas federais:

Nada. Nada. A gente se encontra em solidariedade: 'O que tá acontecendo, qual é a senha? Vamos ver aqui'. E aí vai tentando. Como todo mundo mexe no sistema, quando a gente passa aperto, um procura o outro, mas não que esteja articulado dentro da Secretaria, porque, se tivesse articulado, seria uma ferramenta muito melhor, com certeza. Para os próprios diretores seria mais fácil, quando tivesse reunião com essa equipe (Diário de pesquisa).

Até mesmo os programas vinculados ao PAR, que é um instrumento de planejamento que pretende conferir organicidade às ações do sistema de ensino, são geridos por setores diferentes e sem a necessária conexão entre eles. Os gestores dos programas se encontram em solidariedade, pois utilizam a mesma ferramenta, o Simec.

Ao encontrar-se para trocar experiências e viabilizar o desenvolvimento dos programas, os assessores podem fortalecer suas competências técnicas e políticas e adquirir a expertise necessária para a realização de suas tarefas. Situação semelhante aconteceu com o PAR no início de sua vigência. Os municípios apresentaram dificuldades em desenvolver o plano e começaram a dialogar entre si, trocar experiências para dar continuidade ao planejamento.

Os assessores pedagógicos reconhecem a centralidade do planejamento para a gestão do sistema: "Planejamento é tudo, é o princípio, porque recurso público já é escasso, então tem que ser bem aplicado para que tenha um retorno [...]" (Diário de pesquisa). Mas a execução desse planejamento, dentro da Sedu, acontece de forma dispersa: "Não seria nem o planejamento das ações, porque, na verdade, esses programas vêm para você executar, os programas já vêm prontos, é assim, é assado. Esses profissionais que trabalham com os programas estão dispersos dentro da Secretaria" (Diário de pesquisa).

Com atenção às falas dos assessores pedagógicos, observamos o papel do planejamento educacional na gestão do sistema pela Sedu. Contraditoriamente, os

trabalhadores reconhecem a importância de planejar as ações desenvolvidas pela Sedu, mas não consideram os programas e projetos do Governo Federal como parte desse planejamento. Os programas fazem parte do PES, mas parece que, para sua execução, não é necessário planejamento, pois os programas são vistos como uma tarefa mais a ser cumprida de forma mecânica, sem o estabelecimento de conexões com os objetivos do planejamento e muito menos com a totalidade complexa que envolve o sistema educacional.

O planejamento é uma realidade na Sedu, no entanto, na maioria dos casos, não há previsão para monitoramento e avaliação dessas ações de forma individual. Do mesmo modo, não há previsão de recursos para a maioria das ações planejadas. O PES e os Planos de Ação, que são frações do PES, foram elaborados pela equipe da Sedu, mas, em sua maioria, não foram avaliados durante o seu período de execução e não fazem parte do cotidiano dos trabalhadores. Não observamos consultas, recorrências ou citações sobre os planos no dia a dia.

Os documentos eram retirados das gavetas quando a pesquisadora solicitava. Isso significa que o planejamento global existe, mas não faz parte das ações dos profissionais. O PES e os Planos de Ação podem ter se tornado instrumentos formais e sem utilidade no cotidiano, seja pela escassez de tempo dos trabalhadores para utilizá-los, seja pela natureza desses documentos, que nem sempre trazem um diagnóstico detalhado das demandas e nem a descrição das ações de forma pontual. Como consequência, os setores optam por outras formas de planejar suas atividades.

Segue-se o planejamento feito no setor, a partir das tarefas programadas e das demandas que surgem de forma urgente, como a inauguração de CMEIs, por exemplo. A inauguração de unidades de ensino no segundo semestre letivo estava contemplada no PES, mas não havia uma data prevista para sua realização. Esse quadro pode representar uma falha no planejamento de rede, pois o ideal é que as unidades de ensino fossem inauguradas no início do ano letivo, paralelamente ao início das aulas, sem atrasos na execução das obras das unidades. Essa demanda gerou impacto no desenvolvimento das atividades já previstas e aumento do investimento financeiro anual da Sedu.

A fragilidade na construção dos instrumentos de gestão e as consequentes falhas no planejamento de rede podem ser reflexo de um contexto de descontinuidades e de rupturas da organização do trabalho que são muito prejudiciais ao desenvolvimento das ações, pois, quando há transição de gestor ou de governo, muito do que estava sendo feito se perde. As perdas acontecem porque não há uma estrutura de tecnologia que permita o arquivamento e o compartilhamento de informações pertinentes a todos os envolvidos na gestão da educação municipal; porque o servidor que trabalha na Sedu já naturalizou as constantes mudanças na condução da Secretaria; ou em virtude de disputas e antagonismos entre políticos oponentes.

Para os assessores, há questões técnicas e também políticas que interferem negativamente no poder local:

É porque a pessoa vem e não se vê como servidor público, em muitos casos. Porque, em muitos casos, a pessoa sabia, leva a informação. Igual quando nós começamos com o PAR. Quem começou, no caso, foi a Alice, a gente teve muita dificuldade de obter informações. Como a gente conseguia informação de número de alunos, número de crianças na escola, número de matrículas? 'Ah! Líder comunitário! Líder comunitário é a melhor pessoa'. Quer dizer, nada de fonte [...]. Não tem um arquivo central. Tá um pouco aqui, um pouco ali, um pouco acolá. Eu, por exemplo, muitos ofícios que eu passo para Brasília, eu sempre faço em três, quatro vias, porque uma fica comigo, a outra eu deixo lá com o gabinete (Diário de pesquisa).

Essa fala revela que não há um setor da Prefeitura que faz o mapeamento dos dados do município de forma ordenada, apesar da existência de fontes, como a do IBGE, que podem ser utilizadas pelos sistemas. As entrevistas permitiram conhecer, mesmo brevemente, a visão dos entrevistados sobre as dinâmicas e as condições de trabalho dos sujeitos responsáveis pela gestão educacional no município de Serra, o que proporcionou, além do conhecimento, maior segurança para iniciar o procedimento de observação.

Foi possível identificar em que fase estava a elaboração do novo PME e, a partir de então, fazer contato com o FME e acompanhar as atividades referentes ao plano. O processo de construção do novo PME ainda estava em sua fase inicial. Portanto, a partir desses diálogos e do procedimento de observação, foi possível acompanhar a elaboração do novo PME desde sua gênese.

Após questionamentos e observação, acessamos as ferramentas utilizadas para o planejamento educacional (PES, Plano de Ação, PAR). No cotidiano, esses instrumentos deram lugar a formas de planejamento em curto prazo. Foi possível observar a fragilidade das relações entre os entes federados e entre o Poder Público e instituições ligadas à educação (Conselhos, Undime etc.) e também os impactos da descontinuidade das políticas educacionais. Por outro lado, as formas de regulação educacional estavam explícitas: atendimento aos prazos, temor de não receber recursos, utilização do Simec, transferência de responsabilidades para os municípios. Fragilidades, como a escassez de recursos, as dificuldades de acesso à informação e o reduzido tempo para a formação continuada, eram evidentes e geravam limites para o exercício do planejamento educacional como estratégia para fortalecer o sistema educacional em sua ação de inclusão social com qualidade.

A fala da assessora ilustra um pouco das dificuldades encontradas pelos trabalhadores da Sedu, mas também ressalta a responsabilidade que todos eles possuem para coordenar o efetivo direito à educação da população de Serra:

Eu penso que a gente faz, todo mundo que tá aqui faz o que pode, procura dar o melhor de si, mas esbarra em muita coisa, né? Por exemplo, a gente tá aqui, a gente se desdobra pra dar conta desses projetos, a Juliana se desdobra pra dar conta de garantir vagas, todo mundo aqui, se desdobra pra garantir transporte, pra garantir a merenda, entendeu? A equipe do RH, que trabalha na época ainda da fichinha, se desdobra pra garantir professor, entendeu? Pra estar lá na escola, entendeu? Então, assim, a gente se desdobra com um orçamento apertadíssimo, que aí tem que ficar remanejando daqui pra lá, de lá pra cá, daqui pra lá. Então, assim, a gente faz o que tá no nosso alcance, né? Pra garantir, porque, um menino estudando é muita coisa, é escola funcionando, é professor na sala de aula, é a merenda na cozinha, é merendeira pra fazer, é servente, uniforme, é transporte (Diário de pesquisa).

Durante o período de observação, foi possível acompanhar mais de perto essas questões e confirmar ou não as falas dos entrevistados em relação ao cotidiano de trabalho e ao planejamento educacional para a gestão do sistema. Percebemos que a intensificação e as más condições de trabalho são realidade em todos os setores. É grande o esforço para garantir a oferta da educação pública com qualidade para a população serrana, apesar das dificuldades técnicas e políticas.

4.1.3 O Fórum Municipal de Educação e a construção do Plano Municipal de Educação de Serra 2015-2025

O FME foi reconstituído em 2015 e convocado, extraordinariamente em virtude da necessidade de elaboração do novo PME. Constituído por 50 segmentos e uma Secretaria Executiva, o FME promoveu todas as etapas para a elaboração do PME: reuniões técnicas, audiências públicas, consulta pública on-line, “Dia D”, validação das propostas, envio da minuta com a proposta de plano pela Sedu à Proger e posteriormente, à Câmara Municipal, para aprovação do Legislativo. A organização dessas atividades foi coordenada pela Secretaria Executiva, composta por trabalhadores da Sedu. Com o objetivo de identificar a fase em que estava a elaboração do novo PME de Serra, dialogamos com assessores pedagógicos da Sedu e com o presidente do Cmes sobre o processo de construção do novo plano e sobre o plano anterior.

Segundo o presidente do Cmes, o último PME de Serra (2004-2014), discutido com ampla participação social e contribuição do Conselho, não foi elaborado apenas pelo Poder Público. Para o presidente do Cmes, algumas proposições feitas no PME 2004-2014 são consideradas avanços, como atender a maior número de alunos na educação infantil e ofertar EJA também no diurno. Mas a questão financeira é apontada como um entrave para o cumprimento dessas propostas, pois é crescente a desresponsabilização do Governo Estadual com a oferta do ensino fundamental (Diário de pesquisa).

O presidente destacou que, na administração anterior, concluída em 2012, o Fórum foi implementado, foram escolhidos os representantes dos segmentos sociais, mas o governo não publicou as representações e, quando começou a administração do atual prefeito, não havia nada determinado sobre o Fórum, como se ele nunca tivesse existido (Diário de pesquisa).

A questão da participação na elaboração do novo plano é considerada um problema pelo presidente do Cmes, pois há necessidade de representantes de todos os segmentos, não só do Poder Público. O papel da Sedu na construção do novo plano é fundamental, pois é de lá que vem o aporte financeiro para a realização das

conferências, além da liberação dos funcionários da Secretaria e dos docentes para a participação nas atividades relacionadas com o plano (Diário de pesquisa). Nesse sentido, Andrade (2011) alerta que, apesar de todas as funções do CME, é imprescindível que o Conselho exerça seu papel de instância de controle social, não podendo compor, portanto, sua agenda com competências que cabem ao órgão municipal de educação, como é o caso da execução das políticas educacionais do município.

A vigência do último PME de Serra terminou no ano de 2014, portanto, em março de 2015, período em que a entrevista foi realizada, o município estava sem PME. Na análise de Andrade (2011, p. 244), a não existência de um PME é uma lacuna no processo de definição e de execução das políticas educacionais no município:

Dentre essas lacunas ressalta-se inexistência do PME, tanto porque o município fica sem uma política estatal para a educação em seu espectro político-administrativo, deixando margem para que planos estratégicos de governos sejam reeditados, quanto porque o Poder Local não dispõe de balizador para a necessária articulação com os demais entes federados.

A não existência de um PME em Serra durante um ano poderia ter significado a sobreposição dos planos e das estratégias de gestão, como os planos de ação, sobre a política educacional do município. Mas, como o planejamento não é uma ferramenta cotidiana da Sedu, de forma objetiva, a ausência do PME por um ano não gerou impacto para a gestão do trabalho.

Durante as entrevistas realizadas com assessores pedagógicos da Sedu, os entrevistados não souberam avaliar os avanços e os limites do último plano (2004-2014). Como representante da Sedu, uma das assessoras entrevistadas participou da Comissão que avaliou o último PME antes do término de sua vigência, mas entendeu que essa tarefa também caberia ao Cmes. A revisão do PME 2004-2014, realizada em 2010, dois anos antes do fim de sua vigência, está contemplada na Lei nº. 3.607, de 25 de outubro de 2010: “Dispõe sobre a revisão do Plano Municipal de Educação da Serra, altera o anexo único da lei municipal nº. 2.684, de 18 de março de 2004, e dá outras providências” (SERRA, 2010). Mas essa avaliação não foi considerada para a elaboração do novo PME.

Após o término da vigência desse PME, no fim do ano de 2014, o texto do plano não foi avaliado para aferir seus avanços e limites e nem para subsidiar a construção do novo plano. Durante uma das audiências públicas para a construção do novo PME, questionamos à Secretária se o PME 2004-2014 foi avaliado após o fim de sua vigência a fim de subsidiar a construção do novo Plano. Ela afirmou que esse PME não foi avaliado e essa será uma tarefa da Comissão de Monitoramento e Sistematização que compõe o FME. Essa Comissão já possuía inúmeras outras atribuições. A mais urgente era a sistematização das propostas para o novo plano. Percebemos que houve um equívoco, pois a função dos integrantes da Comissão de Monitoramento e Sistematização do FME, que se formou em 2015, é acompanhar a implantação do novo PME, não do antigo. Ademais, o prazo estipulado para o Conselho na participação do novo PME impossibilitava fazer qualquer avaliação do anterior.

Ao ser questionada sobre a função da Sedu na elaboração do novo plano, a assessora fez uma crítica aos segmentos sociais que participam da elaboração dos planos de educação: “Ficam esperando, eles acham que é obrigação da Secretaria de Educação sistematizar. Todo mundo quer participar na hora, mas, quando é pra sistematizar, digitar, quem tem que fazer é a Secretaria”. Nesse mesmo sentido, ela afirmou que o papel da Secretaria é “[...] fazer praticamente quase tudo, início, meio e fim” (Diário de pesquisa). Todavia, os dois concordam que o PME é uma responsabilidade da Secretaria:

A condução do Fórum, na verdade, cabe à Secretaria, quem vai conduzir as discussões, proporcionar tudo é a Secretaria de Educação, porque a sociedade civil vai participar, ela vai ser informada ali, na hora, porque a gente já sabe que esses Conselhos, eles vão se reunir pra participar, mas ninguém pegou, ninguém tem responsabilidade com o Plano de Educação como a Secretaria tem. [...] ninguém é cobrado, ninguém vai conduzir, quem conduz as discussões é a Secretaria [...]. Quem vai fazer o documento, quem vai ter que enviar para a Câmara de Vereadores é a gente. E se não fizer, quem vai ser cobrado é a gente. Eles vão passar longe da cobrança, de qualquer sanção que tiver, vai passar longe (Diário de pesquisa).

Quando questionamos a opinião dos assessores sobre o fato de a Sedu ser o órgão com mais representantes no FME, a assessora respondeu:

Sabe por quê? A secretária falou o seguinte: a secretária trabalhou no FNDE, trabalhou com várias consultorias, ela falou um negócio que eu concordo e

que eu já vi acontecer a nível micro numa escola. “Ah, vamos fazer o Plano? Vamos fazer!” Mas, se a Sedu não colocar a mão, tipo assim, a coisa não anda (Diário de pesquisa).

Em três momentos distintos, na implantação do FME, nas audiências públicas e nas reuniões técnicas, a secretária de Educação justificou o atraso na elaboração do plano e o não cumprimento do prazo estabelecido no PNE devido à morosidade do processo democrático, que é lento e trabalhoso. E ainda completou afirmando que, no âmbito do MEC, há um consenso de que a preocupação maior é com a qualidade do processo e não com o atendimento ao prazo.

As falas dos assessores e da secretária evidenciam a necessidade de amadurecimento da prática da democracia e do planejamento educacional. A responsabilidade pelo PME é do município, e a condução desse processo é uma tarefa do Fórum Municipal de Educação, não apenas do Poder Público. A constituição de Fóruns e de Conferências no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios é uma vitória conquistada pelos movimentos sociais organizados desde a década de 1980, com o objetivo reivindicar direitos, diminuir a desigualdade no país, aumentar a participação social e garantir a inclusão das bandeiras de luta dos diversos segmentos sociais no conteúdo dos planos de Estado.

Em muitos casos, os planos de educação são elaborados apenas pela equipe de governo, que reflete suas propostas e intenções nos documentos de maneira isolada, sem a participação da sociedade e, dessa forma, não incluem as demandas sociais e as necessidades dos sujeitos cujos interesses estão sendo tratados nesse movimento. A responsabilização do Poder Público e o entendimento de que o processo democrático é moroso podem significar que a democracia é ruim, pois é lenta, exige participação, debate e gera conflitos. Quando os planos são construídos por uma pequena quantidade de pessoas, o processo é mais rápido, mas não é justo, não reflete os interesses sociais. Ao analisar as formas de gestão democrática desenvolvidas nas escolas, Lima (2014, p. 1072) avalia que a participação na decisão emerge como uma dimensão central que confere sentido às práticas democráticas:

Só o poder de decidir confere pleno sentido às práticas de governo democrático das escolas, rompendo com encenações participativas, com rituais, processos e métodos formalmente democráticos, mas a que falta substantividade democrática. A governação democrática não se limita ao

cumprimento das regras e dos processos democráticos, por mais relevantes que estes também sejam, nem reproduz necessariamente as regras procedimentais e outras, uma vez que pressupõe um quadro de autonomia, isto é, um regime em que é possível, ao menos parcialmente e no respeito pelo quadro constitucional e jurídico público, construir as próprias regras (auto+nomos), certamente em coautoria com outras instâncias governativas superiores, mas definitivamente de forma não inteiramente subordinada às regras dos outros (heteronomia), podendo mesmo chegar à prática de atos administrativos definitivos e executórios.

No Brasil, a participação social, por meio de Fóruns e de Conferências, é uma prática recente da qual os entes federados precisam se apropriar para solidificar o regime democrático e garantir que a sociedade civil atue nas decisões que dizem respeito ao seu futuro. É a partir da participação social nesses espaços de discussão que as experiências democráticas se fortalecem e se tornam um processo natural, não mais um caminho moroso e trabalhoso. Assim como as práticas democráticas, o planejamento educacional também requer participação, argumentação, diagnóstico e avaliação. São processos que necessitam de tempo para se desenvolver, caso contrário, podem se transformar em apenas mais uma demanda ou cumprimento de uma obrigação. Em entrevista, questionamos se a elaboração do novo plano aumentou as demandas de trabalho dos funcionários da Sedu:

Isso. Por exemplo, quando você veio aqui, na semana passada, eu tava trabalhando com isso aqui (planta de uma creche), fazendo um documento pra aprovação de alguns detalhes, isso aqui tá parado, porque a gente tá dando conta desse serviço agora. Aí, por exemplo, quinta-feira vai acontecer o Fórum, sexta-feira, se eu não tiver nenhuma demanda quanto a essa questão, eu vou retomar esse trabalho aqui (Diário de pesquisa).

Essa alteração no cotidiano dos trabalhadores da Sedu foi muito perceptível durante o período de observação. Algumas assessoras pedagógicas deixaram todas as suas tarefas na Sedu e foram para o Núcleo de Desenvolvimento de Recursos Humanos (NDRH) tratar apenas das demandas do novo PME: organização das reuniões técnicas, elaboração do diagnóstico, sistematização das propostas, planejamento das audiências públicas, entre outras questões. O volume de trabalho, que já era grande, multiplicou-se e refletiu no desenvolvimento de outras tarefas, já que os muitos assessores precisaram deixar as atividades que estavam realizando para tratar das questões do plano. Para isso era preciso se ausentar da Sedu, trabalhar à noite, em casa e até mesmo nos finais de semana.

A primeira atividade pública referente à construção do novo plano foi o evento de implantação do FME, no dia 30 de abril de 2015, em que aconteceu a nomeação dos representantes dos 50 segmentos com assento no FME e a primeira reunião técnica. O dia 30 de abril de 2015 foi definido, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), como dia de greve nacional em unificação das lutas dos trabalhadores em educação, mas o Sindiupes não acatou essa decisão em nível estadual. Apesar disso, na III Assembleia Geral da Rede Municipal de Serra, realizada em 28 de abril de 2015, decidiu-se pela adesão à paralisação nacional e pela manifestação em frente ao local em que aconteceria o I Fórum Municipal de Educação. A IV Assembleia Geral da Rede Municipal de Serra, realizada em 6 de maio de 2015, teve, entre seus pontos de pauta, uma nova paralisação prevista para 8 de maio.

Enquanto as autoridades se pronunciavam no evento de implantação do FME, professores da rede municipal de ensino, reunidos em ato na área externa do auditório da Faculdade do Centro-Leste (UCL), gritavam palavras de ordem, apitavam e buzinaavam na luta com/por suas bandeiras, mas foram completamente ignorados do início ao fim, como se não fossem também protagonistas da educação municipal. A secretária leu todas as metas e mostrou alguns dados quantitativos sobre a educação municipal: número de escolas, matrículas na educação infantil e no ensino fundamental e quantidade de crianças e adolescentes fora escola. Ela destaca que não tem a função de sozinha criar o PME, pois o plano deve ser construído em conjunto com a sociedade civil e a comunidade escolar. Sua função é instituir o Fórum, que terá uma equipe técnica para acompanhamento e monitoramento do PME. Em contradição a essa fala, a secretária preferiu ignorar o movimento dos professores.

No segundo momento de atividades do I Fórum Municipal de Educação, os representantes se reuniram para discutir e aprovar o Regimento do FME. Nem todos que estavam presentes na parte da manhã permaneceram. A proposta de Regimento foi projetada para apresentação, mas, como os presentes não tinham uma cópia do texto, solicitaram que a discussão do Regimento fosse feita em outro momento e que todos tivessem acesso ao texto para, com qualidade, sugerir mudanças. Os participantes fizeram sugestões de destaques nos artigos em que pensaram que deveria haver mudanças e essas sugestões foram apresentadas na próxima reunião técnica.

A segunda reunião técnica do FME, realizada no dia 7 de maio de 2015, no NDRH, teve como pauta a discussão e aprovação do Regimento do FME. Em 30 de abril de 2015, foi decidido que haveria uma nova reunião para discussão do Regimento do Fórum, já que os representantes das entidades com assento no FME não estavam de posse de cópia da proposta de Regimento encaminhada pela Secretaria Executiva. Nesse dia, os integrantes do Fórum fizeram uma leitura breve do Regimento e apontaram os artigos, parágrafos e incisos em que gostariam de fazer destaques (alteração, supressão e inserção).

Todos os destaques feitos durante a reunião técnica partiram de dois membros do Fórum: a representante da Assopaes, na maioria das vezes, e o representante do Cmes. Percebemos que esse grupo restrito se preparou com propostas bem fundamentadas e coerentes para as mudanças regimentais, enquanto a maior parte da plenária não trouxe questões para destaque, apenas participou votando ou defendendo propostas contrárias a essas apresentadas pelos dois. A plenária se mostrou satisfeita com o que estava proposto e não sugeriu muitas alterações no texto que foi indicado pela Secretaria Executiva do FME, composta por integrantes da Sedu.

A etapa seguinte do processo de construção do PME foi “Dia D”, realizado no dia 12 de maio de 2015. Foram enviados formulários para todas as 125 unidades de ensino que compunham a Rede Municipal de Ensino de Serra para que a comunidade escolar propusesse estratégias para cada uma das metas do PME, tendo como base o texto do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Nesse dia, não houve atividades com os alunos, o tempo foi dedicado para o desenvolvimento das propostas. Esse dia letivo foi substituído pelo dia 20 de julho, que, assim como o dia 21 de julho, estava previsto no calendário escolar como dia de formação continuada para os professores da rede. Esse fato revela que o calendário escolar é planejado com reduzida margem para organização de um trabalho coletivo e participativo. Após a elaboração das propostas, os formulários preenchidos foram enviados para à Sedu.

Após a realização do “Dia D” nas escolas, o próximo passo para a elaboração do PME 2015-2025 foi a realização das audiências públicas. Os eventos foram divulgados para as escolas via correio eletrônico e, para a sociedade civil, pelo sítio eletrônico da Sedu.

Segundo apresentação publicada e colhida em 27 de maio de 2015, as Audiências Públicas visam a ampliar e fortalecer o espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Poder Público e estimular a participação da população na construção do PME (SERRA, 2015). As primeiras três audiências aconteceram simultaneamente no dia 26 de maio em três regiões do município.

Participamos da audiência realizada no Centro de Formação. A secretária de educação iniciou, oficialmente, a audiência destacando a necessidade de elaborar o PME em cumprimento à Lei nº. 13.005/2014 e elencou algumas dificuldades decorrentes desse processo, como a demora no envio dos nomes dos representantes das entidades integrantes do Fórum.

As audiências públicas temáticas aconteceram nos dias 28 de maio e 1º de junho de 2015 na EMEF Prof.^a Iolanda Schneider Rangel da Silva, localizada no bairro Porto Canoa. No primeiro dia, seis grupos discutiram, simultaneamente, seis temáticas, que correspondem às metas 1 a 11 do PNE.

Consideramos que esse foi um momento de profícuo debate e, principalmente, conhecimento e problematização das fragilidades da educação municipal no que concerne à oferta educacional, à construção do currículo e à própria elaboração do PME, que deve acontecer com subsídios necessários e consistentes para embasar as análises e as proposições. Percebemos, também, que a ausência de representantes dos estudantes e de gestores do ensino médio nas redes privada e estadual deixa um vácuo no debate, pois os sujeitos que vivem o ensino médio no Espírito Santo é que sabem de fato sobre a realidade dessa etapa do ensino.

No segundo dia de atividades temáticas, quatro grupos se reuniram para discutir: valorização dos profissionais da educação; ensino superior; gestão democrática; financiamento. Optamos por acompanhar o eixo sobre financiamento, que também foi coordenado pela secretária executiva do Cacs - Fundeb. Consideramos que a apresentação que subsidiou as discussões sobre o financiamento da educação municipal foi muita rica em dados e em análises e promoveu a interlocução com dispositivos legais nacionais e municipais. A coordenadora demonstrou conhecimento sobre o financiamento e os gastos (federais, estaduais e municipais) em educação. O

diálogo só foi prejudicado por questões técnicas, isto é, pela falta de dados disponíveis sobre o assunto abordado. Por exemplo, quando a temática foi ensino médio, não havia um diagnóstico atual e qualificado sobre o ensino médio no Espírito Santo.

A etapa seguinte foi a consulta pública on-line para apresentação de propostas da sociedade civil para a elaboração do PME 2015-2025. Aconteceu de 10 a 16 de junho de 2015 por meio do acesso ao formulário disponível no portal da Prefeitura da Serra: http://app.serra.es.gov.br/sedu_form/. Essa foi uma oportunidade para que os interessados em contribuir para a construção do PME, que não puderam estar presentes nas unidades de ensino ou nas audiências públicas, apresentassem suas propostas ao novo PME. E também para aqueles que estiveram presentes no “Dia D” ou nas audiências, mas não tiveram suas proposições contempladas.

Após o recebimento de todas as propostas, encaminhadas pelas unidades de ensino, audiências públicas e consulta pública on-line, um grupo pequeno, composto por funcionários da Sedu e alguns também membros do Secretaria Executiva do FME, digitalizou todas as propostas, o que resultou em um compêndio de mais de 500 páginas.

Com o objetivo de organizar esse material de acordo com as metas e temas de cada estratégia recebida, algumas pessoas foram convidadas a contribuir nesse processo de sistematização. Não se tratou de uma convocação dos integrantes do Fórum Municipal de Educação, mas de uma “força-tarefa”, nas palavras da secretária de Educação, para organizar o material e possibilitar a posterior sistematização das propostas recebidas. Durante o mês de julho, a “Comissão de Sistematização” do FME, um grupo formado por aproximadamente três integrantes do FME, organizou todas as propostas recebidas. Essa sistematização resultou em um documento que foi analisado e votado no fim do mês de julho.

A terceira reunião técnica do FME foi agendada para os dias 23 e 24 de junho no auditório da EMEF Ismênio de Almeida Vidigal, com o objetivo de validar as propostas apresentadas para o texto do PME. Essa discussão teve início um mês após o fim do prazo determinado pela Lei 13.005 (PNE 2014-2024) para a elaboração dos planos Estaduais e Municipais de Educação.

A reunião, que estava prevista para acontecer em dois dias, estendeu-se por seis dias e caracterizou-se como um momento singular na construção participativa do planejamento da educação municipal para os próximos anos. A discussão que foi realizada por seis manhãs, tardes e noites desenvolveu-se de maneira cuidadosa e atenta. Cada proposta sistematizada advinda da sociedade civil e da comunidade escolar foi lida e minuciosamente analisada pela plenária.

Os segmentos que participaram de forma mais ativa foram Assopaes, Cmes, Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência da Serra (COMDPD), Sindiupes, União dos Conselhos de Escola das Unidades de Ensino da Serra (Uces), além da secretária de Educação de Serra e dos assessores pedagógicos vinculados à Sedu. Esse foi o último momento em que o Fórum Municipal de Educação se reuniu em 2015 para a elaboração do novo PME, pois não houve Conferência Municipal de Educação, que deveria ter ocorrido com ampla divulgação e com participação de membros da sociedade civil sem assento no Fórum Municipal de Educação, como aconteceu nos municípios de Vitória e de Cariacica, por exemplo.

Após o encerramento do processo de validação das propostas do PME, foi elaborado um documento com conteúdo, que se transformou na proposta de minuta do novo PME. Essa minuta foi encaminhada pela Sedu à Procuradoria-Geral do Município (Proger) e, em seguida, ao Poder Legislativo para análise e votação. O texto do PME para o período de 2015 a 2025 tornou-se público por meio da Lei nº. 4.432, de 4 de novembro de 2015, que “Aprova o Plano Municipal de Educação da Serra - PMES e dá outras providências”. O texto da lei está disponível no Diário Oficial dos Municípios do Espírito Santo.

Segundo Saviani (1999, p. 132-133), os planos de educação devem ser elaborados a partir de passos básicos:

- a) Efetuar um diagnóstico das necessidades educacionais a serem atendidas pelo Sistema de Ensino Municipal [...];
- b) Explicitar as diretrizes que orientarão a elaboração do plano, justificando as opções adotadas e as prioridades assumidas;
- c) Definir as metas a serem alcançadas distribuindo-as num cronograma que indique as etapas a serem vencidas ao longo do tempo de vigência do plano;
- d) Especificar, para cada setor e respectivas

metas, os meios disponíveis e aqueles que deverão ser providos [...] e) Elaborar um quadro claro dos recursos financeiros disponíveis assim como das fontes de recursos adicionais [...].

Com base nessa referência, podemos analisar com mais precisão o processo de elaboração do PME 2015-2025 de Serra. Em primeiro lugar, destacamos que as etapas de apresentação e discussão das propostas foram realizadas sem que houvesse um diagnóstico completo e conciso sobre a realidade educacional do município de Serra, o que implicou discussão de metas e estratégias a partir de dados deslocados, generalizados e um pouco antigos.

Consideramos que diagnóstico consiste não só na apresentação de dados estatísticos, mas também na análise desses dados, em confluência com as metas e estratégias do PNE e a capacidade financeira do município. O diagnóstico dos aspectos educacionais do município foi elaborado durante o período de construção do plano e foi brevemente apresentado somente após a sistematização das propostas do PME. Ele foi constituído por uma equipe multidisciplinar. É um documento muito bem organizado e fundamentado e deve servir como instrumento de gestão tanto para a Sedu quanto para outras instituições educacionais. Embora seja um documento de muita qualidade, esse não foi um potencializador para as discussões imediatas e coletivas. Provavelmente foi mais utilizado pelos membros da Secretaria Executiva do Fórum e da Comissão de Sistematização do plano, mas houve a prévia apresentação das diretrizes que orientariam a elaboração do plano, com suas justificativas e procedimentos.

Dessa forma, concluímos que não houve a apresentação de um quadro claro dos recursos financeiros disponíveis assim como das fontes de recursos adicionais como forma de planejar as ações de forma concreta e também não houve a necessária articulação com o PME 2004-2014 para a análise de suas metas e estratégias para a elaboração de novas propostas. Essas ausências levam a questionar sobre o real significado e importância do planejamento na concretude da gestão do sistema de ensino.

Além da ausência de um diagnóstico consistente, também destacamos que o FME atuou durante quase três meses sem Regimento Interno, pois o Regimento discutido

e aprovado em 7 de maio de 2015 só foi socializado no dia 22 de julho de 2015, data da primeira reunião para validação das propostas do PME.

Outro ponto frágil na elaboração do PMES foi a não realização da Conferência Municipal de Educação, evento em que as propostas para o PMES deveriam ser apresentadas, discutidas, modificadas e aprovadas. As reuniões foram realizadas pelo FME e contaram com a participação de representantes de diversos segmentos, que discutiram, minuciosamente, as propostas provenientes das audiências públicas, das unidades de ensino e da consulta pública on-line. Por mais que esses encontros tenham se desenvolvido de forma participativa, consideramos que eles não deveriam substituir a Conferência Municipal de Educação, evento em que a sociedade civil e a comunidade educacional seriam convidadas a acompanhar e a conhecer as propostas para o novo plano.

Entendemos que o FME representa a comunidade educacional e a sociedade civil, no entanto muitos sujeitos que não estão vinculados a segmentos com assentos no Fórum também possuem direito de participar do processo construção do plano, já que seus interesses estão diretamente relacionados com esse instrumento, que consiste no planejamento educacional do município para a próxima década.

Em que pese o atraso na elaboração do PMES e o curto tempo em que foi elaborado, ressaltamos, positivamente, o esforço em convocar a sociedade civil e a comunidade escolar para participar ativamente de todo o processo de forma democrática. Analisar o conteúdo do plano não consiste em um objetivo imediato deste trabalho, mas ressaltamos que o seu texto prevê e descreve a forma de avaliação e de monitoramento do PMES durante sua vigência.

O FME é um órgão fundamental para a gestão democrática do Sistema de Ensino de Serra e deve ser uma instituição presente nas principais decisões que envolvem a gestão da educação municipal. Em 2015, o Fórum foi reconstituído e convocado, extraordinariamente, para a elaboração do PME, mas, a partir de 2016, o FME deve continuar atuante e representativo das demandas sociais, tanto para o acompanhamento do PME, quanto para outras questões educacionais. Para saber se realmente será assim, é importante que novas pesquisas continuem a acompanhar

esse processo de democratização das discussões e implantação das políticas educacionais do município de Serra.

Por enquanto, esta dissertação ressalta que a gestão do Sistema Municipal da Serra apresenta um quadro de grande complexidade, envolvendo diversas ações necessárias para a condução da garantia do direito à educação. De modo geral, podemos afirmar que essa é a realidade de todos os municípios brasileiros.

Como síntese deste capítulo, ressaltamos a confluência de práticas de gestão do Sistema Municipal de Serra que ora tem perfil democrático, ora autoritário, porém, acima de tudo, a burocracia e a intensidade de atividades levam ao exercício contraditório da gestão. Por mais que as competências técnicas e políticas tiveram possibilidades de serem vivenciadas no período de planejamento observado nesta pesquisa, as condições estruturais e políticas do sistema municipal dificultam a construção de laços mais duradouros e eficazes para a consolidação de uma gestão que assegure a melhoria da organização do trabalho e, por fim, do ensino ofertado nas escolas da rede.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da gestão das políticas educacionais do município de Serra no contexto do PNE 2014-2024 se deu a partir da inserção da pesquisadora no campo de estudo, com a realização de entrevistas, observação, diálogos informais, busca documental e participação em eventos relacionados com a gestão do sistema educacional do município.

A observação atenta, a aplicação dos instrumentos metodológicos e a interatividade com os atores sociais envolvidos na investigação contribuíram para que as competências técnicas e políticas desses atores fossem identificadas com êxito e caracterizadas, sobretudo, mediante o engajamento em torno das novas demandas advindas da promulgação do PNE.

Da mesma forma, identificamos o grande esforço para o aumento da oferta da educação infantil e para a discussão em torno do Piso nacional salarial dos profissionais da educação básica como as principais estratégias para o cumprimento do novo PNE. Esses esforços não estiveram exclusivamente concentrados na Administração Central, mas contaram com a participação efetiva de profissionais do magistério serrano, integrantes do Cmes e membros da sociedade civil, representados no FME.

O objetivo de acompanhar e analisar a elaboração do novo PME do município de Serra se concretizou de forma efetiva a partir da participação em todas as etapas do processo que foram abertas ao público e da interlocução com as experiências de outros municípios, como Cariacica e Vitória. Houve efetiva participação e/ou acompanhamento em todas as etapas: reuniões técnicas, audiências públicas, “Dia D”, consulta pública on-line e validação das propostas do PME.

Como hipótese de pesquisa, consideramos que o movimento de discussão política e algumas políticas educacionais, como o PAR, a Conae e o PNE, implantadas nestes últimos anos pelo Ministério da Educação, vieram na direção do fortalecimento das competências técnicas e políticas dos municípios. No decorrer do processo investigativo percebemos que essas políticas trazem para os municípios novas

demandas e práticas e geram mobilização técnica e política em direção à problematização e ao desenvolvimento das propostas recebidas. A pesquisa demonstrou que a participação foi uma forma de materializar a competência política dos atores sociais implicados na tarefa de formular e implantar o PME de Serra. Em muitos momentos, as discussões ocasionaram divergências em relação aos dispositivos nacionais (Constituição Federal, LDB, PNE) ou até mesmo municipais, como Lei Orgânica e Estatuto do Magistério. Tais contradições culminaram na necessidade do exercício do debate, da argumentação, da retórica e do enfrentamento.

Destacamos, ainda, o movimento de greve do magistério, o novo processo de escolha de diretores e de coordenadores escolares, a participação no Fórum Estadual de Educação e os momentos de discussão promovidos durante a SAM e a Amed como formas de fortalecer o debate e o conhecimento a respeito de questões como financiamento, qualidade e avaliação da educação. Consideramos que esses momentos podem favorecer a criticidade e a militância em favor da educação pública de qualidade pelos atores sociais envolvidos na gestão das políticas educacionais do município de Serra.

As competências técnicas e políticas dos atores sociais se materializaram diante da necessidade de estudar para elaborar metas e estratégias viáveis para compor o PME, diante da articulação com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, como referência para a realização dos estudos para progressão funcional, para a idealização de um Sistema Municipal de Avaliação e para as discussões sobre padrões de qualidade da educação pública. Também se apresentaram mediante a coordenação (planejamento, oferta e avaliação) de momentos de formação continuada para os docentes, a partir do assessoramento pedagógico nas unidades de ensino, da elaboração de documentos, da gestão de contratos e da realização de vistorias técnicas em atendimento aos padrões de qualidade dos serviços oferecidos pela Sedu.

Durante a pesquisa de campo, foi realizado um esforço de observar e analisar dialeticamente a realidade, pois entendemos que os fenômenos estão em constante transformação e movimento, sob os quais incidem muitas contradições. Observamos

as contradições entre os interesses, as formas de atuação, os tempos, as experiências, os espaços e as maneiras como cada sujeito e cada campo de pesquisa legitimam suas bandeiras de luta.

Em muitos momentos, foi necessário fazer um desvio para compreender as ações dos interlocutores da pesquisa, pois a posição de cada sujeito revela não só os seus ideais, mas também a posição social que ele ocupa e os interesses de um coletivo, de um segmento ou de um governo.

A aparência externa do fenômeno apresenta um sistema municipal de ensino com elevada receita, grande número de unidades de ensino e de docentes, tradição na luta pela gestão democrática do ensino público e experiência na prática do planejamento educacional. No entanto, a investigação mostra um sistema com muitas fragilidades técnicas, sobretudo advindas das descontinuidades políticas, da dificuldade de gestão colegiada e de representação social e da pouca articulação entre o planejamento do sistema e o PAR, instrumento de planejamento proposto pela União.

Aponta um sistema municipal de ensino financeiramente esgotado, como o de muitos municípios brasileiros, que assistem ao progressivo aumento de suas responsabilidades educacionais, definidas por um Governo Central que se afasta, cada vez mais, das responsabilidades com a oferta da educação básica. Serra é sim um município de grande porte, com PIB elevado e condições razoáveis de cumprimento de suas obrigações educacionais, mas necessita de mais recursos para expandir a oferta educacional e alcançar metas ainda muito distantes, como a educação em tempo integral, por exemplo.

Compreender que o fenômeno acontece em sua totalidade significou perceber que a grande dimensão do sistema de ensino se reflete no planejamento educacional, na oferta do ensino, na valorização docente, na articulação entre as instituições e entre os entes federados. O Sistema Municipal de Ensino de Serra é autônomo e sua gestão não está estreitamente ligada ao Sistema Estadual de Educação, cujas políticas contemporâneas não estão direcionadas para a valorização do ensino público. Essa autonomia se mostra no planejamento e no cotidiano por meio da realização de ações que raramente contam com a parceria do Governo Estadual.

O método de investigação possibilitou colocar em evidência as relações internas que subsistem ao fenômeno, que é apresentado a partir da exposição de suas diversas partes e suas próprias peculiaridades. Por fim, a escolha de categorias de análise coerentes com os objetivos e as estratégias adotadas na pesquisa foi fundamental, do início ao fim, para estabelecer relações entre os acontecimentos observados, identificar as formas de elaboração e de execução do planejamento educacional e caracterizar os meios e os procedimentos utilizados na gestão do sistema de ensino.

É preciso reafirmar que esta pesquisa se desenvolveu em um contexto muito específico, em que o município estava construindo seu novo Plano Municipal de Educação e todos os envolvidos nesse processo se esforçaram para realizá-lo com qualidade, o que pode ter fortalecido suas competências técnicas e políticas. Esse contexto alterou a dinâmica de trabalho dos sujeitos envolvidos na gestão do sistema, mas foi possível investigar a organização desse sistema a partir de suas estruturas e do cumprimento de suas responsabilidades com a oferta do ensino público, que não deixaram de existir nesse cenário.

Tornou-se possível caracterizar a gestão do Sistema de Ensino de Serra a partir de suas contradições. Ao mesmo tempo em que se almeja uma gestão democrática, o fim de quase todo o processo participativo é concluído com uma decisão centralizada. A hierarquia não deixa de existir e nem de ser exercida, o que pode significar um problema no exercício da autoridade, diante da dificuldade de decidir coletivamente e de delegar decisões. Em consequência, a gestão do sistema de ensino corre o risco de tornar-se fragmentada e mecânica, quando as instituições planejam suas ações e cumprem seus papéis de forma desarticulada. Sobretudo, destacamos que burocracia própria da administração pública e a intensificação do trabalho na gestão educacional são elementos que conferem complexidades e limites à gestão de um sistema de ensino.

Os atores envolvidos na gestão do Sistema Municipal de Ensino de Serra são, majoritariamente, professores com formação em licenciaturas diversas e, aparentemente, sem formação específica para desenvolver funções administrativas. Esses sujeitos estavam afastados de seus postos de trabalho, cujos cargos estão

capacitados para exercer, e assumiram funções administrativas e provisórias, que impactam diretamente suas carreiras e aposentadorias. Desse modo, as formações oferecidas e desenvolvidas por esses sujeitos envolvem questões educacionais; não técnicas. As questões técnicas e próprias da Administração Pública, apesar de fundamentais, não são abordadas.

As instituições sociais são campos de atuação estratégicos em que o magistério atua para defender as bandeiras nas quais acredita. Na Sedu, no FME ou no Cmes, com objetivos e ideologias diversas, é o magistério que está trabalhando na gestão da educação serrana. Talvez falte à população em geral o conhecimento e o interesse pela atuação nos processos decisórios, para que a gestão do ensino seja, de fato, participativa e democrática. Grande parte desses professores estão próximos de sua aposentadoria, o que representa a necessidade de sistematização dos conhecimentos acumulados por eles durante anos e de renovação política no município.

Esta pesquisa revelou que a conjuntura social, econômica, política e cultural do município de Serra se reflete na gestão das políticas educacionais de forma incisiva. As desigualdades econômicas se revelam desde a arquitetura das escolas até o planejamento das ações pedagógicas promovidas pela Sedu. Serra é um município bastante contraditório. Ao mesmo tempo em que possui uma crescente produção de riqueza, convive com altos índices de pobreza e de criminalidade. Não obstante a existência de uma lei que regulamenta a gestão democrática do ensino público municipal, são comuns diversas formas de exercício do poder e de jogos políticos que ferem o princípio da democracia, sobretudo em períodos eleitorais. A gestão não é, portanto, um fenômeno homogêneo, mas sim um processo que reflete a complexidade e as tensões próprias de um sistema social em constante transformação.

O ano de 2015, período da conclusão deste trabalho, foi um ano de escolha de diretores e coordenadores das unidades municipais de ensino de Serra e 2016, período de eleições municipais, teve início com substituição na Sedu. Tal conjuntura interfere nas relações sociais, econômicas e políticas desenvolvidas em um município. Uma dessas consequências foi a substituição, em janeiro de 2016, da secretária de Educação que foi nomeada no fim de 2013, primeiro ano da atual gestão.

Essa decisão promovida pelo Poder Executivo provavelmente acarretará muitas mudanças na Sedu, tanto na organização, quanto no quadro de profissionais, no desenvolvimento das políticas em vigor (planos, programas e práticas) e em rupturas e continuidades na gestão. Diante desse contexto, esta pesquisa pode se constituir em um instrumento para auxiliar no mapeamento e na análise do trabalho desenvolvido na gestão do sistema de ensino de Serra até o ano de 2015, contribuindo para sua continuidade.

Desse modo, esta pesquisa visa a contribuir para o fortalecimento das discussões e produções acadêmicas sobre a gestão da educação municipal no âmbito do PPGE/Ufes e do Nepe e conta com a contribuição direta e indireta dos pesquisadores inseridos nesse contexto. Mas, sobretudo, este é um estudo que visou a investigar a realidade do Sistema Municipal de Ensino de Serra como contribuição para a melhoria da gestão das políticas educacionais do município.

A investigação sobre o Sistema de Ensino de Serra é um tema muito amplo e complexo que pode ser desenvolvido de maneira articulada entre vários pesquisadores. Apontamos, como possibilidades de pesquisas futuras: o acompanhamento da implantação do PMES 2015-2025; a atuação do FME na condução do novo plano e em outras atividades; uma análise pormenorizada e mais prolongada das competências técnicas e políticas dos atores envolvidos na gestão educacional; a promoção de diálogos entre Cmes, FME e Sedu; a investigação dos impactos gerados na transição dos gestores das unidades de ensino de Serra, a partir de 2016; e o estudo dos reflexos das continuidades e descontinuidades políticas no âmbito do município e da Sedu.

Esperamos que os funcionários da Sedu possam refletir sobre a natureza de seu trabalho, reconhecendo-se nas narrativas da autora, e conhecer o trabalho desenvolvido em outros setores da própria Sedu, já que a dinâmica cotidiana às vezes não permite esse desvio. E que possam analisar as competências e as fragilidades das instituições que, junto com a Sedu, compõem o sistema de ensino, para que se sintam ainda mais responsáveis pela oferta do ensino público de qualidade.

Que todos os partícipes do processo de elaboração do PMES 2015-2025 possam se perceber nesse percurso de construção coletiva e que aqueles que não puderam participar conheçam os detalhes e analisem o caminho que levou à definição das metas e estratégias para a educação municipal durante a próxima década e utilizem este trabalho como referência para a construção dos próximos planos. Que os pesquisadores que investigaram a elaboração de outros planos municipais de educação encontrem neste estudo um possível diálogo.

Com esta pesquisa, é nosso desejo que os conselheiros do Cmes conheçam de forma mais detalhada a natureza do trabalho desenvolvido em cada setor da Sedu, possam encaminhar as demandas educacionais de forma diretiva e estreitem ainda mais as relações com a Administração Central. Almejamos também que a sociedade civil, que muitas vezes não possui interesse ou oportunidade de participar do processo de construção das políticas públicas, ocupe os espaços que são seus por direito e trabalhe mais na gestão educacional.

Todos os sujeitos relacionados nesta pesquisa poderão reconhecer suas competências técnicas e políticas e fortalecê-las ainda mais. Portanto, esperamos que este texto seja um instrumento de gestão para todos os atores envolvidos no sistema de ensino, não só para os sujeitos da pesquisa, mas também para a comunidade escolar, que desconhece muitos detalhes sobre a gestão do sistema. Que diretores, pedagogos e professores compreendam a natureza e o desafio das demandas que envolvem a gestão do sistema municipal de ensino e sejam cada vez mais partícipes desse processo.

REFERÊNCIAS:

ADRIÃO Theresa, et al. As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose?. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 533-549, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 5 jun. 2015.

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. CMEs nos Estados da Paraíba e de Pernambuco: a difícil construção da gestão democrática. In: SOUZA, Donaldo Bello de. **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico**. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

_____. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010.

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva; SCHEIBE, Leda. Formação e valorização: desafios do PNE 2011-2020. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 4, n. 6, p. 77-90, jan./jul. 2010.

ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes Teixeira. Planejamento educacional em tempos de reforma: onde fica a escola? In: REUNIÃO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 28., 2005, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://28reuniao.anped.org.br/>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

ALVES, Suely Bahia. **A gestão da educação municipal no contexto das políticas de descentralização, a partir da implementação do Plano de Ações Articuladas**. 2012. 136 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDRADE, Edson Francisco de. **Sistemas municipais de educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local**. 2011. 343 f. Tese (Doutorado em educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

_____. A opção do município pela criação de seu sistema de ensino: o discurso e as práticas cotidianas. In: REUNIÃO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 33., 2005, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://33reuniao.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT05-6810--Int.pdf>> Acesso em: 1 fev. 2015.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (ANPEd). Apresentação. Sítio eletrônico. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/anped/sobre-a-anped/apresentacao>>. Acesso em: 9 jul. 2014.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (ANPEd). Grupos de Trabalho. Sítio eletrônico. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/grupos-de-trabalho-comite-cientifico/grupos-de-trabalho/grupos-de-trabalho/gt05>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Políticas educacionais e Estado federativo**: conceitos e debates sobre a relação entre município, Federação e educação no Brasil. Curitiba: Appris, 2013. 371 p. (Coleção Educação).

_____. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul./set. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000300008>. Acesso em: 2 mar. 2016.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ e Soc**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2014.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 4, n. 6, p. 27-35, jan./jul. 2010.

BALL, Stephen, J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação e Sociedade**, São Paulo: Cortez, v. 25, p. 1105-1126, set./dez. 2004

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2011.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educ. & Soc.**, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

_____. Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização coletiva. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Política e gestão da educação**: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

BARROSO, João et al. A regulação interna das escolas: lógicas e actores. In: BARROSO, João. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação**: espaços, dinâmicas e actores. Lisboa: Educa, 2006.

BAUER, Adriana; REIS, Adriana Teixeira. Balanço da produção teórica sobre avaliação de sistemas educacionais no Brasil: 1988 - 2011. In: REUNIÃO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 36., 2013, Goiânia. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_aprovados/gt05_trabalhos_pdfs/gt05_3375_texto.pdf> Acesso em: 24 ago. 2014.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. Investigação em educação. Porto: Porto Editora, 1994.

BONAMINO, Alicia Maria Catalano de. O público e o privado na educação brasileira: inovações e tendências a partir dos anos de 1980. **Revista Brasileira de História da Educação**, n. 5, jan./jun. 2003.

BRAGA, Simone Bitencourt; SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. Um estudo sobre o programa “excelência em gestão educacional” da fundação Itaú social. In: REUNIÃO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 36., 2013, Goiânia. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_aprovados/gt05_trabalhos_pdfs/gt_05_3289_texto.pdf> Acesso em: 24 ago. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 16 nov. 2014.

_____. Decreto nº. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 2 mar. 2016.

_____. Emenda Constitucional nº. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 mar. 2006.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/e1496.pdf>> Acesso em: 2 mar. 2016.

_____. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso: em 2 mar. 2016.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 maio 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em: 2 mar. 2016.

_____. Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9732.htm>. Acesso em: 2 mar. 2016.

BRASIL. Lei nº. 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>. Acesso: em 2 mar. 2016.

_____. Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 7 fev. 2015.

_____. Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 31 jan. 2015.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 10 ago. 2014.

BRITO, Klenner Kleni Costa. **O público e o privado na educação básica**: o programa Escola que Vale em Barcarena. 2011. 167 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

BUENO, C.C.O.; KASSAR, Mônica Carvalho Magalhães. Público e privado: a educação especial na dança das responsabilidades. In: ADRIÃO, Tereza; PERONI, Vera Maria Vidal. (Org.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005. p. 116-135.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; SOUZA, Donaldo Bello. CMEs nos Estados de Santa Catarina e do Paraná: do pioneirismo ao lugar-comum das tendências hegemônicas. In: SOUZA, Donaldo Bello de. **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil**: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

CAMPOS, Roselane Fátima. Fazer mais com menos: gestão educacional na perspectiva da Cepal e da Unesco. In: REUNIÃO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 28. 2005, Caxambu. **Anais eletrônicos....** Disponível em: <<http://28reuniao.anped.org.br/>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

CAMPANHA NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (Capes). Sobre a história e missão. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/sobre-a-capes/historia-e-missao>> Acesso em: 5 jul. 2014.

CARNEIRO, Breno Pádua Brandão; NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nadia Hage. A utilização da metodologia de sense-making no campo da gestão educacional. In: REUNIÃO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 34. 2011, Natal. **Anais eletrônicos...** Disponível em:

<<http://34reuniao.anped.org.br/images/trabalhos/GT05/GT05-654%20int.pdf>> Acesso em: 24 ago. 2014.

CASTRO, Selma Barros Daltro de. Sistema municipal de educação: uma análise histórica em Feira de Santana no período de 1990 a 1998. 2011. 107 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Planejamento educacional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancelli; VIEIRA, Lívia Maria Fraga. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. 1 CD-ROM

CORDEIRO, Andreza Silva. **Regime de colaboração**: relações intergovernamentais na gestão da educação em Pernambuco. 2012. 70 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

COSTA, Márcio da. Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal? Dilemas da educação em meio à crise do Estado. **Revista Brasileira de Educação**, set./out./nov./dez. 2001.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009

_____. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 809-829, out. 2007. Número Especial. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0928100.pdf>> Acesso em: 3 mar. 2016.

CUNHA, Maria Couto Cunha et al. CMEs no Estado da Bahia: os desafios para a compreensão do alcance das práticas democráticas na educação municipal. In: SOUZA, Donaldo Bello de. **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil**: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1028100.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2014.

_____. A educação escolar e o Sistema Nacional de Educação. **Conferência Nacional de Educação**: artigos. 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=66>. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____. Do sistema de colaboração recíproca. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves. (Org.). **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil (relator). BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). **Parecer nº 30, de 12 de setembro de**

2000. Brasília, 2000. Disponível em: <
http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf> Acesso em: 3 mar. 2016.

DANTAS, Luciana Cristina Lopes. **Política de gestão escolar da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, MS**: implicações da parceria público-privada (2005-2008). 2011. 113 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2011.

DIÁRIO OFICIAL DOS MUNICÍPIOS DO ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº. 5.890, de 27 de março de 2015**. Edição n. 228. Segunda-feira - 30 de Março de 2015. Vitória/ES. Disponível em:
 <https://www.diariomunicipal.es.gov.br/arquivos/edicoes/1427728122_edicao_228_a_ssinado.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2015.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social** – USP, 2003.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. CMEs no Estado de Minas Gerais: das funções atribuídas no regime de colaboração. In: SOUZA, Donald Bello de. **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil**: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 821-839, Especial - Out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a06.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

_____. Sistema educacional no Brasil: articulação e diversidade. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2010.

DUBET, François. O que é uma escola justa? a escola das oportunidades. Tradução de Ione Ribeiro Valle; técnica Maria Tereza de Queiroz Piacentini. São Paulo: Cortez, 2008.

FERREIRA, Andressa Alves. **Participação, sociedade civil e a capacidade de influenciar políticas sociais**: o caso do Conselho Municipal de Educação da Serra. 2006. 197 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo. – Vitória/ES. 2006.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. O planejamento da educação profissional no contexto do desenvolvimento sustentável. In: REUNIÃO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 29. 2006, Caxambu. **Anais eletrônicos....** Disponível em:
 <<http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalho/GT09-2046--Int.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

_____. Democracia e tecnocracia no planejamento educacional brasileiro: tensões permanentes na educação do século 21. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi.; FONSECA,

Marília (Org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

_____. FONSECA, Marília. Estado, reformismo racional e planejamento educacional no Brasil. In: REUNIÃO NACIONAL da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 32. 2009, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://32reuniao.anped.org.br/arquivos/minicursos/32%20ra%20-%20minicurso%20-%20gt05.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

_____. FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 69-96, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2011v29n1p69>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

FONSECA, Marília. Planejamento educacional no Brasil: um campo de disputas entre as políticas governamentais e as demandas da sociedade. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi.; FONSECA, Marília (Org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

FRANÇA, Indira Alves. A gestão educacional em Tocantins. In: REUNIÃO NACIONAL da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 30. 2007, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-3632--Int.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Apresentação do Fundeb. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação**: um estudo introdutório. 9. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Sistema Municipal de Educação: estratégias para a sua implantação. In: CENTRO DE REFERÊNCIA PAULO FREIRE. Disponível em: <http://acervo.paulofreire.org/xmlui/bitstream/handle/7891/3396/FPF_PTPF_01_041_9.pdf>. Acesso em: 12. nov. 2014.

GARCIA, Walter, E. Planejamento e educação no Brasil: a busca de novos caminhos. In: KUENZER, Acácia; CALAZANS, Maria Julieta; GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GENTILI, Pablo A. A; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. Petrópolis/RJ: Vozes, 1995.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização? In: SOUZA, Donald Belo de (Org.). **Conselhos Municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

GONÇALVES, Nadia Gaiofatto. A produção acadêmica brasileira sobre a relação Estado e educação (1971-2000): temas, críticas e expectativas. In: REUNIÃO NACIONAL da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 27. 2004, Caxambu. **Anais eletrônicos.... Disponível** em: <<http://27reuniao.anped.org.br/gt05/t0513.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

GREEN, Andy. Verbete “Estado e educação”. In: VAN ZANTEN, A. **Dicionário de educação**. Rio de Janeiro: Vozes, 2012

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades**: Informações completas, Espírito Santo, Serra 2010. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=320500&idtema=16&se_arch=espírito-santo|serra|síntese-das-informações>. Acesso em: 20 jul. 2014.

JUNQUEIRA, Deborah Saib da Silva. **A implementação de novos modos de regulação do sistema educacional no Brasil**: o Plano de Ações Articuladas e as relações escola-União. 2011, 177 f, Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

LAGARES, Rosilene. Sistema Municipal de Educação: idéias quanto a elementos constitutivos para a sua institucionalização. In: REUNIÃO NACIONAL da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 32. 2009, Caxambu. **Anais eletrônicos.... Disponível** em: <<http://32reuniao.anped.org.br/arquivos/trabalhos/GT05-5286--Int.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

LESSARD, Claude. Pesquisa e políticas educativas: uma interface problemática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2010.

LIBÂNEO, José Carlos. Internacionalização das políticas educativas: elementos para uma análise pedagógica de orientações curriculares para o ensino fundamental e de propostas para a escola pública. In: SILVA, Maria Abádia da; CUNHA, Célio da (Org.). **Educação básica**: políticas, avanços e pendências. Campinas, SP: Autores Associados, 2014. (Coleção Políticas Públicas de Educação).

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. – 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2014. (Coleção Docência em Formação: saberes pedagógicos).

LIMA, Licínio. C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educ. Soc**, Campinas, v. 35, n.129, p.1067-1083, out./dez., 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01067.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. Conselhos municipais de educação, descentralização e gestão democrática: discutindo interseções. In: SOUZA, Donaldo

Belo de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KUENZER, Acácia Zeneida. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: KUENZER, Acácia; CALAZANS, Maria Julieta; GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, Gaudêncio. (Org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis: Vozes, 2002.

MAIA, Graziela Zambão Abdian; MACHADO, Lourdes Marcelino. Administração da educação no Brasil: delimitação da área mediante o vocabulário usual (1996-2005). Disponível em <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/167.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2014.

MAROY, Christian. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2010.

_____. Verbete Regulação dos sistemas educacionais. In: VAN ZANTEN, A. **Dicionário de educação**. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton; PIMENTA, Cláudia Oliveira. CMEs no estado de São Paulo: uma análise de órgãos colegiados em municípios paulistas. In: SOUZA, Donaldo Bello de. **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico**. – São Paulo: Edições Loyola, 2013.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

_____. **O capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução n. 1, de 23 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17417&Itemid=866>. Acesso em: 1 fev. 2015.

_____. **Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/>>. Acesso em: 5 fev. 2015.

_____. **Alinhando os Planos de Educação**. 2014. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=ES>. Acesso em: 5 fev. 2015.

_____. **Fórum Nacional de Educação**. 2015. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/>>. Acesso em 5 fev. 2015.

MELLO, Giomar Namó de. **Magistério de 1º grau**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1982.

MÉSZAROS, István. A educação para além do capital. Tradução de Isa Tavares. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008. (Coleção Mundo do Trabalho).

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 32. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2012.

MUGNAINI, Rogério; CARVALHO, Telma de; OSTIZ, Heliane Campanatti. Indicadores de produção científica: uma discussão conceitual. In: POBLACION, Dinah Aguiar; WITTER, Geraldina Porto; SILVA, José Fernando Modesto da. **Comunicação e produção científica: contexto, indicadores, avaliação**. São Paulo: Angellara, 2006.

NOSELLA, Paolo. O compromisso político como horizonte da competência técnica. **Educação & Sociedade**, São Paulo: Cortez/Cedes, n.14, maio, 1983.

OLIVEIRA, Cleiton. Sistema Municipal de Ensino. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancelli; VIEIRA, Lívia Maria Ffraga. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. 1 CD-ROM.

_____. Gestão da educação: União, Estado/Distrito Federal, município e escola. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Política e gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

OLIVEIRA, Cleiton; GANZELI, Pedro. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1031-1047, out./dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000400002>. Acesso em: 3 mar. 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a05.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

_____. Política educativa, crise da escola e a promoção de justiça social. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade de. **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte, Autêntica: 2009. p. 17-32.

OLIVEIRA, Dalila Andrade et al. Gestão das políticas públicas educacionais: ação pública, governance e regulação. In: DOURADO, Luiz Fernando (Org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios**. São Paulo: Xamã, 2009.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento educacional no Brasil e seus desafios. In: GIACOMINI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap: 2006. 2 v.

PERONI, Vera Maria Vidal. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 234-255, maio/ago. 2013.

PETTAT, André. **Produção da escola, produção da sociedade**: análise sócio-histórica de alguns momentos decisivos da evolução escolar no Ocidente. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. Municipalismo, controle social e controle estatal: trabalho coeso para garantir a efetivação do direito à educação. In: SOUZA, Donaldo Belo de (Org.). **Conselhos Municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

PÖRTNER, Cristiano, Goergen. Esses outros que perturbam o Planejamento Educacional. In: REUNIÃO NACIONAL da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 23. 2000, Caxambu. **Anais eletrônicos....** Disponível em: <<http://23reuniao.anped.org.br/textos/0522t.PDF>>. Acesso em 24 ago. 2014.

ROOS, Cristiane. **O PAR (Plano De Ações Articuladas) e a Gestão Municipal**. 2012. 99 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade do Vale dos Sinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, 2012.

SANTANA, Luciana Teófilo. **O Plano De Ações Articuladas nos municípios paulistas prioritários**: o exercício cooperativo em análise. 2011. 118 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho, Rio Claro, 2011.

SANTOS, Ademar Souza dos. **Autonomia e gestão democrática no sistema municipal de ensino de Tucano-BA**: compreensões e interpretações dos sujeitos educativos num contexto patrimonialista. 2010. 157 f. Dissertação (Mestrado em educação): Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

SANTOS, Alfredo Sérgio Ribas dos. O financiamento da educação no Brasil: o estado da arte e a constituição do campo (1996 a 2010). In: **XXVI Simpósio de Política e Administração da Educação**. Recife, 2013. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/AlfredoSergioRibasdosSantos-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

SANTOS, Ana Lúcia Félix dos; AZEVEDO, Janete Maria Lins de. A política educacional como tema de pesquisa dos programas de pós-graduação em educação. In: Simpósio Brasileiro, 23. Congresso Luso-Brasileiro, 5. Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 1. 2007, Porto Alegre. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/25.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2014.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. In: REUNIÃO NACIONAL da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 31. 2008, Caxambu. **Anais eletrônicos....** Disponível em: <http://31reuniao.anped.org.br/5trabalhos_encomendados/trabalho%20encomendado%20-%20gt05%20-%20dermeval%20saviani.pdf>. Acesso em 10 set. 2014.

_____. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v.12, n. 34, 2007.

_____. Sistemas educacionais. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancelli; VIEIRA, Livia Maria Fraga. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. 1 CD-ROM.

_____. Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. **Trab. Educ. Saúde**, v. 6, n. 2, p. 213-231, jul./out. 2008.

_____. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

_____. **Da nova LDB ao Fundeb: por uma outra política educacional**. 4 ed.rev. Campinas, SP. Autores Associados, 2011. (Coleção Educação Contemporânea).

_____. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 69, dez. 1999.

_____. O Estado e a promiscuidade entre o público e o privado na história da educação brasileira. In: SAVIANI, Dermeval (Org.). **Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira**. Vitória: Edufes, 2010. p.15-44.

_____. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 11. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2012. (Coleção Educação Contemporânea).

SERRA. Conselho Municipal de Educação de Serra. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Serra**, de 10 de outubro de 2004.

SERRA. Prefeitura Municipal de Serra. **Lei n.º 1.962, de 20 de março de 1997**. Cria o Fundo Municipal de Educação – FME e dá outras providências.

_____. **Decreto n.º 9.726, de 08 de abril de 1997**. Regulamenta sobre o Fundo Municipal de Educação criado pela Lei Municipal nº 1.962/97 e dá outras providências.

_____. **Lei nº 2360, de 15 de janeiro de 2001**. Dispõe sobre o Estatuto dos servidores públicos do município de Serra e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/ES/SERRA/LEI-2360-2001-SERRA-ES.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2015.

_____. **Lei n.º 2.665, de 30 de dezembro de 2003.** Institui, cria e disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Serra e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.serra.es.gov.br/normas/images/leis/html/L36072010.html>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

SERRA. Secretaria Municipal de Educação de Serra. **Norma de Procedimento SED-NP 02/2013.** Serra, 2013.

_____. **Relatório de Atividades 2014 da GIM.** Serra, 2014.

_____. **Resumo dos encaminhamentos da Coordenação de Programas e Projetos da Subsecretaria Pedagógica.** Serra, 21. jul. 2015.

SILVA, Antonia Almeida; SCAFF, Elisângela Alves da Silva; JACOMINI, Márcia Aparecida. Políticas públicas e educação: o legado da ANPEd para a construção da área no período 2000-2009. In: REUNIÃO NACIONAL da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 33. 2010, Caxambu. **Anais eletrônicos....** Disponível em: <<http://33reuniao.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT05-6599--Res.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

SILVA, Maria Abádia da. Dimensões da política do Banco Mundial para a educação básica pública. In: SILVA, Maria Abádia da; CUNHA, Célio da (Org.). **Educação básica: políticas, avanços e pendências.** Campinas, SP: Autores Associados, 2014. (Coleção Políticas Públicas de Educação).

SILVA, Andréia Ferreira da; RODRIGUES, Melânia Mendonça. O Ideb na ótica dos gestores e docentes da rede municipal da Paraíba: avaliação, gestão e planejamento educacional. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília (Org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21.** Brasília: Liber Livro, 2013.

SOUZA, Donaldo Bello de. **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil:** criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico. – São Paulo: Edições Loyola, 2013.

SOUZA, Donaldo Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. CMEs no Brasil: uma cartografia a partir dos estudos teórico-empíricos. In: SOUZA, Donaldo Bello de. **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil:** criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Apresentação do movimento “Todos Pela Educação”. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/o-tpe/?tid_lang=1>. Acesso em: 4 jan. 2015.

VALLE, Berta de Borja Reis do. Controle social da educação: aspectos históricos. In: SOUZA, Donaldo Belo de et al. (Org.). **Conselhos Municipais e controle social da educação:** descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

VAN ZANTEN, A. **Dicionário de educação**. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

VIEIRA, Sofia Lerche. Continuidades e rupturas na política educacional: indicadores do período 1995-2005. In: REUNIÃO NACIONAL da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 31. 2008, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://31reuniao.anped.org.br/4sessao_especial/se%20-%2008%20-%20sofia%20lerche%20vieira%20-%20participante.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2014.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição 1985-1995**. Brasília: Plano, 2000.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **Política educacional no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, out.-dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n125/04.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

VOSGERAU, Dilmeire Sant'Anna Ramos; ROMANOWSKI, Joana Paulin. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 14, n. 41, p. 165-189, jan./abr. 2014. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/index.php/dialogo?dd1=12623&dd99=view>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

YIN, Robert .K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Brookman, 2005.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. CMEs no Estado do Rio de Grande do Sul: gênese e institucionalização. In: SOUZA, Donaldo Bello de. **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico**. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Revisão bibliográfica pré-qualificação

Introdução

Há várias formas de desenvolver um estudo de revisão, ou seja, mapear a produção acadêmica realizada sobre o tema de pesquisa escolhido. Os estudos de revisão consistem em organizar, esclarecer e resumir as principais obras existentes, bem como fornecer citações completas abrangendo o espectro de literatura relevante em uma área (VOSGERAU; ROMANOWSK, 2014).

Nossa proposta se aproxima da abordagem baseada em referências e pesquisas sobre o comportamento e o desenvolvimento da ciência e de sua comunidade, que se dividem, grosso modo, segundo Magnaini et al. (2006), entre os que as estudam separadamente, como elemento fechado em si mesmo, e os que buscam nas suas relações com elementos externos as mesmas a explicação de suas indagações.

A ciência para o estudo da Ciência, a Cientometria foi considerada por Price (1963 apud Magnaini et al.) a “Ciência das Ciências”, por estudar o comportamento das ciências, atendo-se não apenas às publicações, mas se estendendo ao sistema de pesquisa como um todo. Segundo Magnaini et al (2006), referenciados em Meis e Leta (1996), as principais ferramentas utilizadas para os estudos da Cientometria são os índices bibliométricos, geralmente obtidos a partir de um banco de dados, onde parte da literatura científica mundial produzida anualmente está catalogada. Esses autores afirmam também que os principais indicadores bibliométricos utilizados pela Cientometria são o número de trabalhos científicos publicados em revistas indexadas e a frequência com que esses trabalhos são citados na bibliografia internacional.

Em outra abordagem sobre os indicadores bibliométricos, Bicas et al. (2002, apud Magnaini et al. 2006) consideram que estes variam em função de uma série de condições, como: idioma da publicação; natureza do assunto; órgão de publicação; atualidade; número médio de autores; prestígio dos autores; prestígio das instituições; difusão; número de artigos publicados e importância da revista.

Os indicadores bibliométricos podem ser analisados na produção acadêmica por meio de sua materialidade, ou seja, seus aspectos quantitativos ou por meio da textualidade, que são as características qualitativas da produção acadêmica selecionada. Este trabalho de revisão possui duas partes. Na primeira analisaremos estudos denominados estados da arte/do conhecimento sobre políticas educacionais. Em seguida, a produção do banco de teses e dissertações da Capes e do Grupo de Trabalho 5 das Reuniões Anuais Anped. Ambas as pesquisas foram feitas a partir dos descritores: planejamento educacional, gestão educacional, gestão dos sistemas municipais, parceria público-privada e parceria público-público.

Estados da arte/estados do conhecimento

A primeira parte desta revisão bibliográfica consistiu na pesquisa sobre os estados da arte ou do conhecimento produzidos sobre políticas educacionais. Essa pesquisa foi feita com o objetivo de conhecer o cenário da produção acadêmica nacional sobre o tema pesquisado. Para Ferreira (2002, p. 25), as pesquisas do tipo estado da arte ou estado do conhecimento são:

Definidas como de caráter bibliográfico, elas parecem trazer em comum o desafio de mapear e de discutir certa produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares, de que formas e em que condições têm sido produzidas certas dissertações de mestrado, teses de doutorado, publicações em periódicos e comunicações em anais de congressos e de seminários. Também são reconhecidas por realizarem uma metodologia de caráter inventariante e descritivo da produção acadêmica e científica sobre o tema que busca investigar, à luz de categorias e facetas que se caracterizam enquanto tais em cada trabalho e no conjunto deles, sob os quais o fenômeno passa a ser analisado.

Os estados da arte/do conhecimento contribuem para mapear a produção acadêmica sobre nossa temática de pesquisa e conhecer as metodologias desenvolvidas nesse campo, entre outros aspectos. A pesquisa sobre os estados da arte/do conhecimento foi feita no buscador www.google.com. Inicialmente, utilizamos os descritores planejamento educacional e política educacional, a fim de selecionar produções que contribuam para pensar o objeto deste trabalho e desenvolver os seus objetivos.

Foram selecionados sete trabalhos, cujas temáticas estão relacionadas com a política educacional e nos ajudam a compreender o contexto da educação brasileira, além de

conceitos fundamentais para a discussão proposta. Todos os trabalhos selecionados se caracterizam como trabalhos publicados em anais de eventos e como estados da arte ou do conhecimento.

Os índices bibliométricos foram aplicados aos estados da arte/do conhecimento com o objetivo de explorar com mais profundidade as contribuições teórico-metodológicas trazidas por esses trabalhos. O estudo da materialidade dos estados da arte/do conhecimento foi desenvolvido a partir da aplicação dos índices bibliométricos: tema, ano de publicação, período estudado, quantidade de autores, procedência institucional dos autores, procedência regional dos autores e quantidade de autores em cada trabalho e fonte de publicação dos trabalhos.

Identificamos também os autores mais citados nos textos, a partir do critério que estabelecemos de três ou mais citações. Por fim, selecionamos os conceitos abordados nos textos e que se relacionam com nossa pesquisa. Os dados sobre os estados da arte/do conhecimento foram sistematizados nos Quadros um, 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, disponíveis a seguir.

Quadro 1 – Estado da arte 1

Título:	Balanço da produção teórica sobre avaliação de sistemas educacionais no Brasil: 1988 a 2011
Tema	Avaliação de sistemas educacionais
Ano de publicação	2013
Período estudado	1988 a 2011
Autores	Adriana Bauer e Adriana Teixeira Reis
Procedência institucional	Fundação Carlos Chagas;
Procedência regional	Sudeste
Quantidade de autores	Dois
Fonte	Anais da 36ª Reunião Nacional da Anped
Autores citados mais de três vezes	Nenhum autor foi citado três vezes ou mais vezes
Conceitos abordados	Avaliação educacional; Sistema educacional.

Fonte: Anais da 36ª Reunião Nacional da Anped.

O primeiro texto selecionado denomina-se “Balanço da produção teórica sobre avaliação de sistemas educacionais no Brasil: 1988 a 2011”. As autoras, Adriana Bauer e Adriana Teixeira Reis, apresentam os conceitos de avaliação educacional e de sistema educacional como contribuições teóricas. O texto mostra, inicialmente, que, a partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, com a proposição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 1990, e mais recentemente da Prova Brasil (2005), Estados e Municípios consolidaram seus próprios sistemas de avaliação e monitoramento da educação.

As autoras se debruçaram sobre o banco de teses e dissertações da Capes, analisando a produção deste banco no período de 1988 a 2011, a partir da seleção dos resumos dos trabalhos encontrados. Elas apontam como desafio para a pesquisa sobre a temática avaliação dos sistemas educacionais, as características multidisciplinares, a diversidade e a lacuna no conhecimento sobre a existência de referenciais teórico-metodológicos comuns para compreender a expansão e consolidação das avaliações de redes de ensino e as eventuais contribuições de cada um ao campo da avaliação.

Considerando a necessidade de realizar a pesquisa a partir de diversos descritores mais específicos, optamos por um primeiro levantamento de termos comuns em diversos artigos científicos sobre os sistemas de avaliação da educação conhecidos previamente pelas autoras. Os indicadores bibliométricos utilizados nesse trabalho foram: nível acadêmico dos trabalhos, distribuição temporal dos estudos, inserção profissional dos orientadores dos estudos e membros das bancas avaliadoras. As problematizações formais destacadas pelas autoras auxiliarão na formulação do resumo desta pesquisa, além da reflexão sobre a avaliação dos sistemas educacionais, cuja gestão é o foco de análise deste trabalho.

Quadro 2 – Estado da arte 2

Título	A produção acadêmica brasileira sobre a relação Estado e educação (1971-2000): temas, críticas e expectativas
Tema	Relação Estado e educação

Ano de publicação	2004
Período estudado	1971-2000
Autores	Nadia Gaiofatto Gonçalves
Procedência institucional	Universidade Federal do Paraná
Procedência regional	Sul
Quantidade de autores	Um
Autores citados mais de três vezes	BOURDIEU, Pierre (cinco citações)
Fonte	Anais da 27ª Reunião Nacional da Anped
Conceitos abordados	Política social brasileira; Educação; Estado

Fonte: Anais da 27ª Reunião Nacional da Anped.

O segundo texto do tipo estado da arte/do conhecimento analisado foi “A produção acadêmica brasileira sobre a relação entre Estado e educação (1971-2000): temas, críticas e expectativas”, de autoria de Nadia Gaiofatto Gonçalves. O tema deste trabalho remete, mais especificamente, ao papel e atuação do Estado em relação às políticas educacionais relativas à educação básica e à sua aplicação e efetividade. Foram investigados 20 periódicos, na totalidade de suas publicações do período de 1971 a 2000. A relação entre Estado e educação é analisada tendo como pano de fundo o contexto de crise e de Reforma do Estado, as profundas desigualdades sociais, os problemas estruturais e históricos (econômicos, culturais e políticos) que perpassam o país e as novas exigências que as transformações mundiais trazem ao país e à Educação.

Ao discutir política social brasileira, a autora se inspira em Sônia Draibe (1995) e destaca a educação como uma atribuição estatal perante a sociedade. O principal referencial analítico utilizado por Gonçalves foi a “teoria dos campos”, de Pierre Bourdieu, complementada com as perspectivas de Roger Chartier, Peter Burke e Fernand Braudel. No entanto nos debruçaremos mais especificamente sobre os conceitos de política social brasileira, educação e Estado, que nos auxiliam a compreender o objeto de nossa pesquisa.

Quanto aos procedimentos metodológicos, foi utilizada a combinação das análises de conteúdo e de discurso para desenvolver a seleção, organização e tratamento das fontes e das informações, sob perspectiva histórica. Os indicadores bibliométricos utilizados foram: distribuição dos artigos por área, distribuição dos artigos por

publicações, produção acadêmica por área, tipo de publicação e período, temas de pesquisas em educação, participação relativa dos temas, referências ao Estado, distribuição das referências ao Estado e distribuição da classificação dos artigos – expectativas. Observou-se a denúncia à ineficácia da atuação do Estado, bem como às suas consequências para a Educação. O texto de Gonçalves contribui para conhecer e refletir sobre o papel do Estado na formulação, na execução e na pesquisa sobre educação no país ao longo de quase três décadas.

Quadro 3 – Estado da arte 3

Título	Administração da educação no Brasil: delimitação da área mediante o vocabulário usual (1996-2005)
Tema	Administração da educação
Ano de publicação	2011
Período estudado	1996-2005
Autores	Lourdes Marcelino Machado e Graziela Zambão Abdian
Procedência institucional	Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”; Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Procedência regional	Sudeste
Quantidade de autores	Dois
Autores citados mais de três vezes	SILVA Jr, Celestino Alves da; (quatro citações) VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. (oito citações)
Fonte	Anais da 34ª Reunião Nacional da Anped
Conceitos abordados	Administração da educação; democracia; administração; gestão; democratização; cultura organizacional; sistema educacional; descentralização

Fonte: Anais da 34ª Reunião Nacional da Anped.

O terceiro estado da arte/do conhecimento, intitulado “Administração da educação no Brasil: delimitação da área mediante o vocabulário usual (1996-2005)”, foi produzido por Lourdes Marcelino Machado e Graziela Zambão Abdian. Como contribuição teórica, selecionamos os conceitos: administração da educação, democracia, administração, gestão, democratização, cultura organizacional, sistema educacional e descentralização. As dificuldades iniciais encontradas pelas autoras foram a polissemia da nossa língua e a carência de estudos de natureza teórica que apresentassem um "mapeamento conceitual" da área. O espaço da pesquisa foi o

Banco de Teses da Capes no período de 1996 a 2005. A produção foi interrogada e analisada a partir de três tópicos: a) a delimitação de dois grandes âmbitos nos quais aproximamos as categorias e suas variantes conceituais, além de traçar algumas características básicas expressas a partir de gráficos e tabelas construídos com os dados coletados; b) a produção do âmbito teórico-conceitual; e c) a produção do âmbito prático-institucional.

As autoras identificaram os seguintes desafios na organização do vocabulário específico da Administração da Educação: superar a rigidez de suas estruturas historicamente hierarquizadas, mediante a instalação de novos padrões democratizantes, sem pretender tornar-se uma ilha; construir seu corpo próprio de conhecimentos de modo a oferecer uma alternativa para que o conhecimento teórico-conceitual contribua para transformar a ação administrativa no território prático institucional.

Os indicadores bibliométricos aplicados por Machado e Abdian foram: domínio teórico-conceitual dos termos, domínio prático institucional dos termos e termos mais frequentes. Este estado da arte/do conhecimento sobre o vocabulário usual na área da administração da educação no Brasil contribuiu com as evidências, segundo suas autoras, de que: a análise das realidades político-organizacional e administrativa da educação carece de um olhar sociológico sobre a escola, como organização educativa complexa e multifacetada e sobre o sistema, como nível macro da educação nacional; há escassez de estudos de natureza teórico-conceitual sobre modelos organizacionais de escola, administração e direção de escolas de educação infantil, gestão dos sistemas municipais, novas tecnologias em administração e gestão.

Quadro 4 – Estado da arte 4

Título:	O financiamento da educação no Brasil: o estado da arte e a constituição do campo (1996 a 2010)
Tema:	Financiamento da educação
Ano de publicação	2013
Período estudado	1996 a 2010
Autores	Alfredo Sérgio Ribas dos Santos

Procedência institucional	Centro Universitário Ítalo Brasileiro
Procedência regional	Sudeste
Quantidade de autores	Um
Autores citados mais de três vezes	YANAGUITA, Adriana Inácio (quatro citações)
Fonte	Anais do XXVI Simpósio de Política e Administração da Educação
Conceitos abordados	Recursos orçamentários

Fonte: Anais do XXVI Simpósio de Política e Administração da Educação.

O quarto texto selecionado, “O financiamento da educação no Brasil: o estado da arte e a constituição do campo (1996 a 2010)”, produzido por Alfredo Sérgio Ribas dos Santos, traz, como contribuição para o desenvolvimento deste trabalho o conceito de recursos orçamentários. Santos (2013) destaca a importância dada ao financiamento da educação no novo cenário educacional caracterizado pela Constituição Federal de 1988, LDB, Fundef, Fundeb e Projeto de Lei nº. 8.035/2010. Partindo desse contexto, ele realiza um levantamento nos periódicos acadêmicos da área da educação no Qualis Periódicos/Capes e nos livros que foram publicados a respeito do tema financiamento da educação, no período de 1996 a 2010. Foram utilizadas duas categorias de análise para o estudo dos periódicos acadêmicos e dos livros publicados sobre o financiamento da educação, no período de 1996 a 2010.

A primeira refere-se aos periódicos acadêmicos e livros que abordam o tema financiamento da educação sob a perspectiva dos recursos orçamentários e a segunda pautou-se em periódicos acadêmicos e livros que focalizam os recursos não orçamentários. O segundo passo foi a realização do estado da arte dos livros publicados no período de 1996 a 2010 sobre o tema financiamento da educação no Brasil.

Esse trabalho evidenciou que os autores e pesquisadores da área do financiamento da educação no Brasil concentram suas análises nos recursos orçamentários e em todos os assuntos deles decorrentes, não analisando outras variáveis do tema, em especial, o Salário-Educação. O autor utilizou ainda as contribuições de Bourdieu, por meio do conceito de campo científico, para analisar a produção acadêmica brasileira sobre financiamento da educação. Por fim, ele defende a tese de que o tema financiamento da educação é eixo determinante do processo de

concepção/formulação, implantação/execução e avaliação/controle das políticas públicas educacionais, na medida em que o volume e a aplicação dos recursos financeiros determinam em grande medida o êxito dessas políticas. Aponta, ainda, uma diversidade de assuntos relacionados com o financiamento da educação no Brasil que não foram objeto de estudo nos períodos acadêmicos da área da educação e dos livros publicados, mas que necessitam de aprofundamento das pesquisas e das análises.

Quadro 5 – Estado da arte 5

Título	A política educacional como tema de pesquisa dos programas de pós-graduação em educação
	Quadro 5 – Estado da arte 5 (continuação)
Tema	Política educacional
Ano de publicação	2007
Período estudado	Sem período específico
Autores	Ana Lúcia Félix dos Santos e Janete Maria Lins de Azevedo
Procedência institucional	Universidade Federal de Pernambuco;
Procedência regional	Nordeste
Quantidade de autores	Dois
Autores citados mais de três vezes	FERREIRA, Rosilda Arruda (seis citações) RAMALHO, Betânia Leite e MADEIRA, Vicente de Paulo C (quatro citações) AZEVEDO, Janete Maria Lins de (quatro citações) AZEVEDO, Janete Maria Lins de; AGUIAR, Márcia Ângela (cinco citações) BRASIL/MEC (nove citações) GONÇALVES, Nádia Gaiofatto (três citações)
Fonte	Anais do XXIII Simpósio Brasileiro, V Congresso Luso-Brasileiro e I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação
Conceitos abordados	Política educacional

Fonte: Anais do XXIII Simpósio Brasileiro, V Congresso Luso-Brasileiro e I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação.

O quinto estado da arte/do conhecimento, “A política educacional como tema de pesquisa dos programas de pós-graduação em educação”, foi elaborado por Ana Lúcia Félix dos Santos e Janete Maria Lins de Azevedo e aborda o conceito de política educacional. As políticas públicas para educação vêm sendo objeto de estudos sistemáticos na pós-graduação, fruto das mudanças ocorridas na nossa sociedade

que colocam as políticas públicas como foco do debate e também como decorrência da complexidade e dinâmica dos próprios programas.

As autoras expõem sobre o reconhecimento legítimo por parte da comunidade científica nacional e internacional do sistema de pós-graduação no Brasil, as causas do sucesso desse sistema, suas origens e seu processo de expansão.

Santos e Azevedo traçam um panorama dos aspectos que caracterizaram a pós-graduação em Educação no Brasil nos anos 1970, 1980 e 1990 e concluem que a temática política educacional possui uma legitimação do campo científico da pós-graduação em educação, além de ser fortemente influenciada pelas especificidades conferidas pela sua própria área temática, pela qual perpassam condicionantes advindos dos novos padrões de regulação que têm orientado a organização dos Estados nacionais nas últimas décadas e que estão influenciando trajetórias e existências do campo de pesquisa em política educacional.

Quadro 6 – Estado da arte 6

Título	Políticas públicas e educação: o legado da Anped para a construção da área no período 2000-2009
Tema	Políticas públicas e educação
Ano de publicação	2010
Período estudado	2000-2009
Autores	Antonia Almeida Silva, Elisângela Alves da Silva Scaff e Márcia Aparecida Jacomini
Procedência institucional	Universidade Estadual de Feira de Santana, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul e Universidade Federal da Grande Dourados; Universidade Federal de São Paulo
Procedência regional	Sudeste, Centro-Oeste, Centro-Oeste, Sudeste
Quantidade de autores	Três
Autores citados mais de três vezes	AZEVEDO, Janete Maria Lins de e AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. (nove citações) MAIA, Graziela Zambão Abdian e MACHADO, Lurdes Marcelino; (cinco citações) SOUZA, Celina. (quatro citações) MELO Marcus André. (quatro citações) AZEVEDO, Janete Maria Lins de. (quatro citações)

Fonte	Anais da 33ª Reunião Nacional da Anped
Conceitos abordados:	Política pública; Educação.

Fonte: Anais da 33ª Reunião Nacional da Anped.

O sexto estado da arte/do conhecimento, “Políticas públicas e educação: o legado da Anped para a construção da área no período 2000-2009”, elaborado por Antonia Almeida Silva, Elisângela Alves da Silva Scaff e Márcia Aparecida Jacomini, traz os conceitos de política pública e de educação. A pesquisa foi realizada tomando como amostra o total das comunicações aprovadas no âmbito do GT 05, no período 2000-2009. O trabalho empreendido assumiu como base empírica todos os resumos veiculados nos cadernos publicados pela Anped em cada uma das dez reuniões anuais do período de 1993 a 2000 e foram organizados em 11 categorias-base na análise do conteúdo dos resumos. Em seguida, realizou-se a análise de todos os textos das comunicações situadas na categoria “Abordagens teórico-metodológicas em políticas públicas”. Os índices bibliométricos utilizados nesse estudo foram: trabalhos apresentados e excedentes, diversidade temática, agências de fomento, procedência regional dos trabalhos e distribuição de trabalhos por Instituição de Ensino Superior. As autoras inferem que há obstáculos a serem superados no próprio modo de a área organizar sua produção e que os diagnósticos sobre os processos de institucionalização da área, suas lacunas e desafios ainda são assumidos parcialmente, muito mais a partir de iniciativas individuais do que como expressão de trabalhos em grupos organizados. Por fim, fazem uma crítica à tão ingrata era de cobranças por produção acadêmica em série, sobretudo na pós-graduação.

Quadro 7 – Estado da arte 7

Título	Continuidades e rupturas na política educacional: indicadores do período 1995-2005
Tema	Política educacional
Ano de publicação	2011
Período estudado	1995-2005
Autores	VIEIRA, S. L
Procedência institucional	Universidade Estadual do Ceará
Procedência regional	Nordeste
Quantidade de autores	Um

Autores citados mais de três vezes	APPLE, Michael (13 citações) BALL, S. J (13 citações) CLARKE, J.; NEWMAN, J (15 citações) SILVA, T.T.da (oito citações)
Conceitos abordados	Nova direita; parcerias público-privadas; gerencialismo; performatividade; Estado gerencialista; globalização; descentralização; privatização

Fonte: Anais da 34ª Reunião Nacional da Anped.

O último texto selecionado é intitulado “Continuidades e rupturas na política educacional: indicadores do período 1995-2005”. Elaborado por Sofia Lerche Vieira, traz os conceitos de nova direita, parcerias público-privadas, gerencialismo, performatividade, Estado gerencialista, globalização, descentralização e privatização para contribuir com o debate proposto por este trabalho. Apesar de ser considerado por nós como um estado da arte/do conhecimento, por trazer apontamentos importantes sobre políticas educacionais desenvolvidas no período 1995 a 2005, esse trabalho não se caracteriza por mapear a produção acadêmica no época citada, mas se propõe a construir um referencial teórico para analisar os atuais processos de reestruturação do Estado e as consequências dessa reestruturação para as políticas educacionais, tratando diretamente da concepção que embasa a forma como o Estado passou a ser gerido: o gerencialismo.

Vieira apresenta um breve panorama do contexto de transição do Estado de Bem-Estar Social para o Estado gerencialista, cujo processo teve início com o término da Segunda Guerra Mundial, com destaque para as consequências trazidas pelo ideário defendido pela nova direita, baseado em políticas neoliberais e neoconservadoras.

Para tal análise, a autora utilizou centralmente a contribuição de John Clarke e Janet Newman, no livro “The Managerial State: power, politics and ideology in there making of Social Welfare” (1997), cujo trabalho contou com a colaboração das ideias de Michael Apple e Stephen Ball.

Após tratar os aspectos da Reforma do Estado caracterizada por políticas neoliberais, a autora aponta as transformações trazidas por essa Reforma para o campo educacional, cujas instituições passaram a ser geridas a partir de uma lógica da eficiência e da produtividade. A análise macrossocial empreendida por Vieira nos

auxilia a compreender as origens dos processos de reestruturação do Estado, suas principais características e implicações para as políticas educacionais.

Os estudos descritos revelam as constantes mudanças pelas quais as políticas educacionais passaram nos últimos anos, mudanças que vão desde a constituição de um vocabulário próprio, passam pela organização da produção acadêmica da área e sofrem influências das novas formas de regulação educacional, empreendidas desde o fim do século XX. Elegemos como tema de pesquisa a gestão dos sistemas municipais de educação, cuja análise será feita a partir do acompanhamento do planejamento educacional do município selecionado.

Sabe-se que o planejamento de um sistema municipal de educação se realiza por meio da materialização de políticas centrais e locais e pelas parcerias estabelecidas entre uma multiplicidade de órgãos e de atores que se situam nesse processo. Embora o Estado não seja mais o único protagonista desse processo, importa também destacar o seu papel na formulação das políticas públicas. Nesse sentido, o planejamento educacional deve ser pensado a partir de um diagnóstico local, do estabelecimento de estratégias para cumprir as metas propostas e da definição de recursos para sua implementação. Sendo assim, conhecer o financiamento da educação contribui para pensar os limites e as possibilidades da execução das metas propostas. Dessa forma, concluímos que, apesar de nosso objeto de pesquisa não estar contemplado de forma explícita nos textos estudados, a análise dos estados da arte/do conhecimento selecionados contribui para a melhor compreensão da totalidade das políticas educacionais no contexto atual.

Construindo um estado do conhecimento

O principal objetivo desta pesquisa é analisar a gestão das políticas educacionais do município de Serra no contexto do PNE 2014-2024. Para o desenvolvimento desse objetivo, faz-se necessário estudar a produção sobre experiências de planejamento educacional e de gestão dos sistemas educacionais, além de conhecer processos de parcerias entre órgãos públicos e privados e públicos entre si para o desenvolvimento dessas ações. Um estado do conhecimento consiste em um estudo descritivo da

trajetória e distribuição da produção científica sobre um determinado objeto, estabelecendo relações contextuais com um conjunto de outras variáveis, como por exemplo, data de publicação, temas e periódicos etc. (UNIVERSITAS, apud VOSGERAU; ROMANOWSK, 2000)

A partir das contribuições trazidas pelos estados da arte/do conhecimento analisados acima, faremos a seguir o exercício de construir o nosso estado do conhecimento sobre políticas educacionais no Brasil, a partir da contribuição da produção acadêmica selecionada nos bancos de dados da Capes de dissertações e teses no período de 2011 a 2012 e nas Reuniões Anuais da Anped, no Grupo de Trabalho 5. Introduziremos a análise descrevendo os bancos e depois analisaremos aspectos da materialidade da produção selecionada em cada um, para concluir com a análise da textualidade de cada trabalho.

A Capes foi criada em 11 de julho de 1951, pelo Decreto nº 29.741, com o objetivo de " [...] assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país" (CAPES, 2014). A pesquisa no referido banco foi feita no mês de julho de 2014. Os índices bibliométricos escolhidos para analisar a materialidade desse banco foram: ano de publicação dos trabalhos, procedência regional dos Programas de Pós-Graduação, procedência institucional dos Programas de Pós-Graduação, tipo curso/trabalho. Não utilizamos como indicador da materialidade da produção da Capes os autores mais citados, pois nossa análise voltou-se apenas para os resumos, de forma diferente do Banco da Anped, cuja produção selecionada verificamos na íntegra. Os indicadores da textualidade que analisamos foram objetivos, metodologia, conclusões e contribuições para a nossa dissertação. O período pesquisado no banco da Capes foi de 2010 a 2012, pois conforme informação disponibilizado no *site* da Capes, temporariamente, apenas os trabalhos defendidos entre 2011 e 2012 estão disponíveis para consulta:

A equipe responsável está realizando uma análise dos dados informados e identificando registros que por algum motivo não foram informados de forma completa à época de coleta dos dados. Assim, em um primeiro momento, apenas os trabalhos defendidos em 2012 e 2011 estão disponíveis. Os trabalhos defendidos em anos anteriores serão incluídos aos poucos (CAPES, 2014).

O segundo banco pesquisado foi o sítio eletrônico da Anped pela sua importância nacional e internacional em representar as pesquisas em educação produzidas pelos Programas de Pós-graduação do Brasil. A Anped tem por finalidade o desenvolvimento da ciência, da educação e da cultura, dentro dos princípios da participação democrática, da liberdade e da justiça social. É uma associação sem fins lucrativos que congrega 119 Programas de Pós-graduação *stricto sensu* em educação, professores e estudantes vinculados a esses programas e demais pesquisadores da área (ANPED, 2014).

Nosso foco de pesquisa nas Reuniões Anuais da Anped foram os trabalhos que integram o GT 5, composto por pesquisas sobre a temática “Estado e política educacional”. Selecionamos trabalhos, trabalhos encomendados e mini-cursos. Os pôsteres não foram incluídos nas buscas, pois tratam de pesquisas em andamento. Dentre os objetivos do GT 5, destacam-se:

Fortalecer e promover o desenvolvimento do ensino de pós-graduação e da pesquisa em educação, procurando contribuir para sua consolidação e aperfeiçoamento, além do estímulo a experiências novas na área; incentivar a pesquisa educacional e os temas a ela relacionados; promover a participação das comunidades acadêmica e científica na formulação e desenvolvimento da política educacional do País, especialmente no tocante à pós-graduação (ANPED, 2014).

A materialidade da produção selecionada nesse banco foi analisada por meio da aplicação dos indicadores bibliométricos: ano de publicação dos trabalhos, quantidade de autores por trabalho, procedência institucional dos autores, procedência regional dos autores, fonte de publicação dos trabalhos e conceitos abordados. A textualidade da produção selecionada foi analisada a partir de indicadores qualitativos: objetivos, metodologia, conclusões e contribuições para a nossa pesquisa.

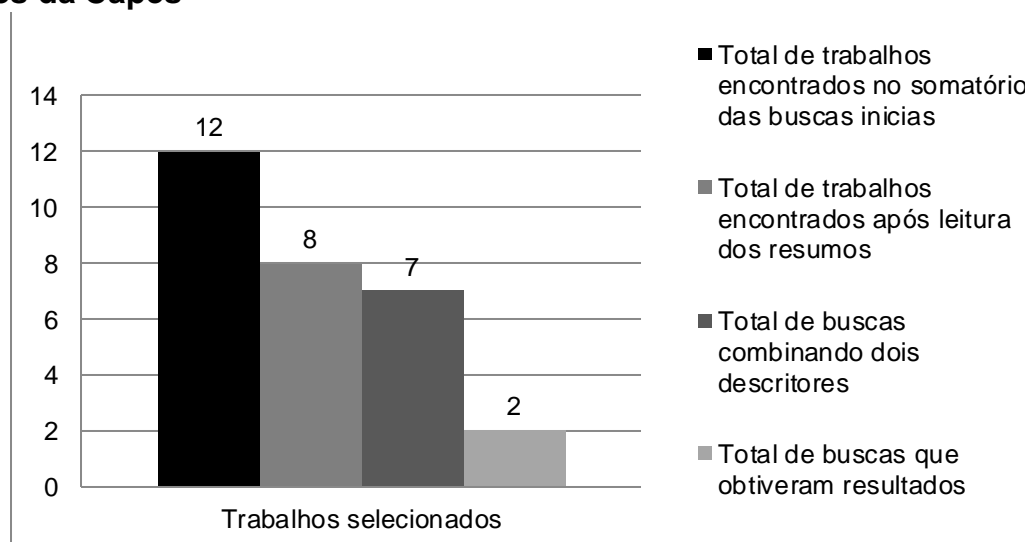
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)

No banco de teses e dissertações da Capes, utilizamos os seguintes descritores para as buscas iniciais: planejamento educacional, gestão dos sistemas municipais, parceria público-privada, gestão educacional e parceria público-público. Foram selecionados primeiramente 12 trabalhos após sete buscas com os pares de

descritores: planejamento educacional, gestão dos sistemas municipais; parceria público-privada, gestão educacional; planejamento educacional, parceria público-privada; parceria público-privada, gestão dos sistemas municipais; parceria público-público, gestão dos sistemas municipais; parceria público-público, gestão educacional; parceria público-público, planejamento educacional. Das sete buscas, apenas as duas primeiras obtiveram resultados.

Em um segundo momento, a leitura dos resumos resultou na seleção de oito trabalhos, que compuseram o estudo do banco de dados da Capes, conforme exposição do Gráfico 1. Nesse momento selecionamos, trabalhos sobre gestão educacional e planejamento educacional. Foram excluídas as pesquisas que tratavam a gestão democrática no âmbito escolar, a expansão da educação infantil e a avaliação de políticas públicas. A partir desse gráfico, podemos perceber que poucas buscas obtiveram resultados e que, apesar de os resultados serem poucos, a análise dos resumos permitiu filtrar ainda mais a seleção prévia.

Gráfico 1 – Quantificação dos trabalhos encontrados no banco de dissertações e teses da Capes

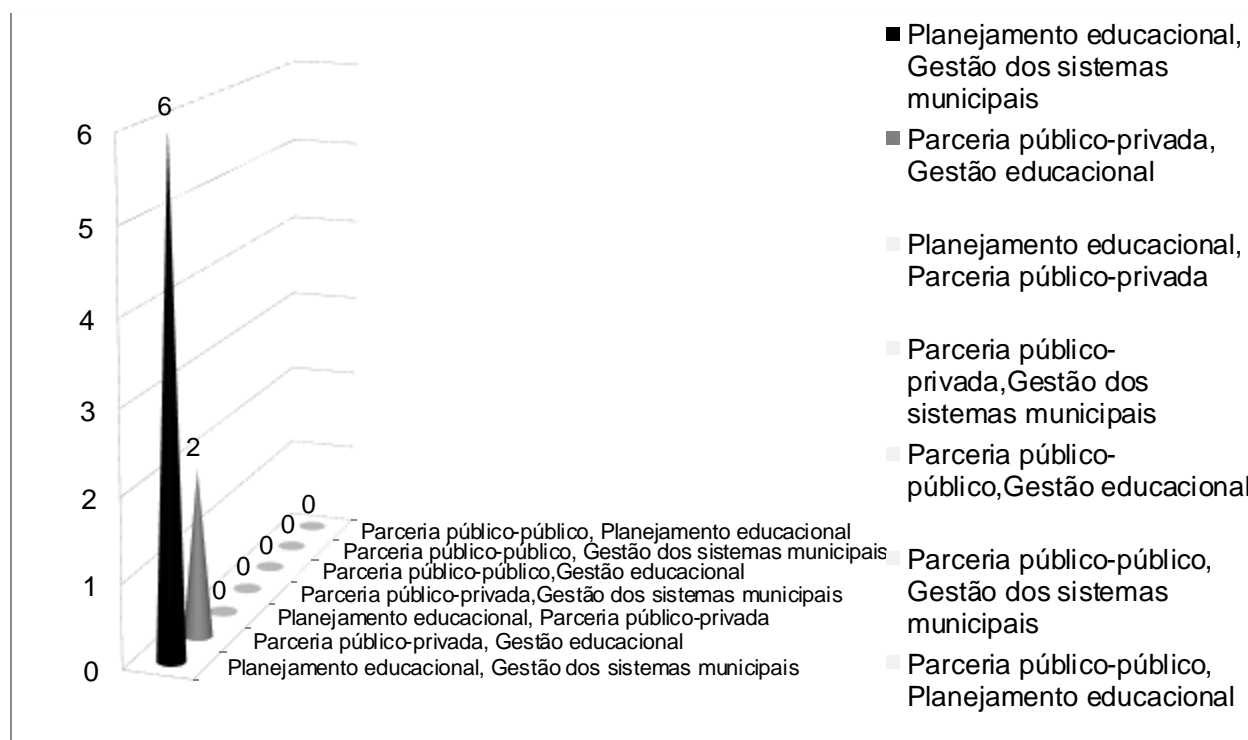


Fonte: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

O Gráfico 2 aponta a quantidade de trabalhos selecionados em cada busca, após a leitura dos resumos. Na primeira investigação, com a aplicação dos descritores planejamento educacional e gestão dos sistemas municipais, obtivemos seis trabalhos. Na segunda busca, com os descritores parceria público-privada e gestão dos sistemas municipais, identificamos dois trabalhos. As quatro buscas seguintes

não geraram resultados, conforme ilustra o Gráfico 2, o que significa que houve uma pequena produção sobre as temáticas: planejamento educacional, parceria público-privada e público-público e gestão dos sistemas educacionais no referido banco, no período de 2010 a 2011.

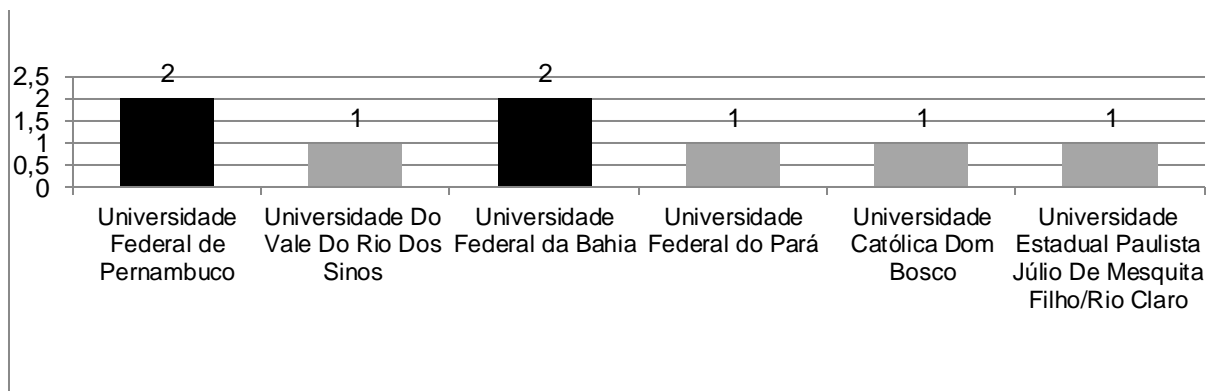
Gráfico 2 – Quantidade de trabalhos encontrados após aplicação de descritores combinados



Fonte: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

O Gráfico 3 apresenta a procedência institucional dos Programas de Pós-Graduação em que os trabalhos selecionados foram desenvolvidos. Esse indicador destaca que 50% das dissertações ou teses selecionadas foram desenvolvidas em universidades nordestinas e, das seis universidades representadas, cinco são públicas e uma é privada.

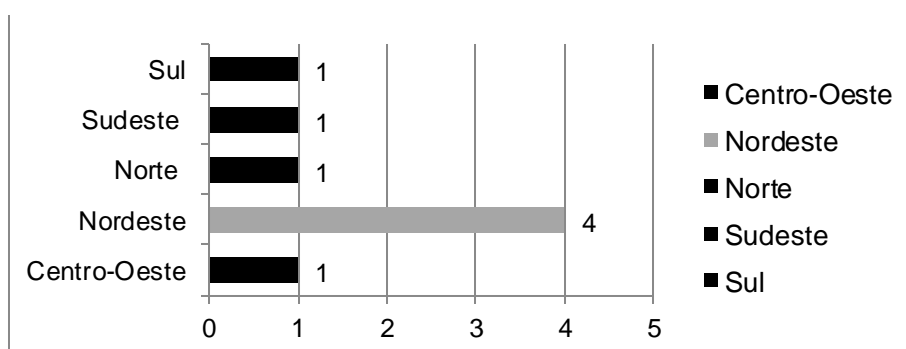
Gráfico 3 – Procedência institucional dos Programas de Pós-Graduação em Educação



Fonte: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

O Gráfico 4 apresenta a procedência institucional dos Programas de Pós-Graduação em que os trabalhos selecionados foram realizados. Destacamos que, ao contrário da tradição em pesquisa no país, que aponta a Região Sudeste como principal procedência de trabalhos acadêmicos e de Programas de Pós-Graduação, os trabalhos selecionados no banco de teses e dissertações da Capes pertencem, em sua maioria, a Programas de Pós-Graduação localizados na Região Nordeste.

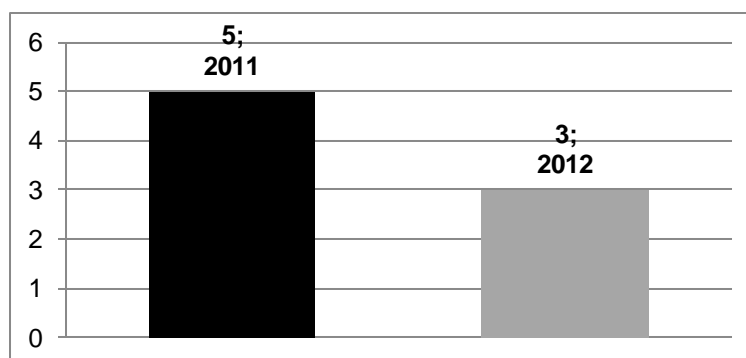
Gráfico 4 - Procedência regional dos Programas de Pós-Graduação em Educação



Fonte: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

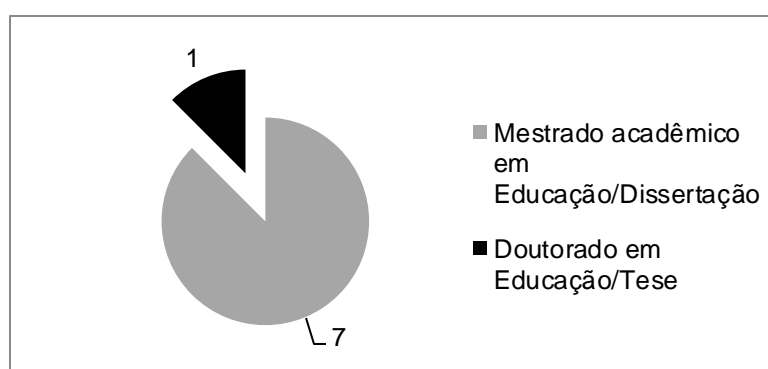
Os dois últimos indicadores bibliométricos aplicados apontam que a maioria dos trabalhos selecionados foram publicados no ano de 2011 (Gráfico 5) e se caracterizam como dissertações, resultantes de cursos de Mestrado acadêmico em Educação (Gráfico 6).

Gráfico 5 – Ano de publicação dos trabalhos



Fonte: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

Gráfico 6 – Tipo do Curso/trabalho



Fonte: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

O próximo passo do estudo do banco de teses e dissertações da Capes é a análise da textualidade dos trabalhos selecionados. Para tanto, concentramo-nos em investigar os resumos dos trabalhos e o que cada um deles aponta de mais relevante para a construção de nossa pesquisa. Os trabalhos estão dispostos de acordo com a ordem em que foram selecionados, a partir das buscas.

O primeiro trabalho estudado é a tese de Doutorado de Edson Francisco de Andrade, intitulada “Sistemas municipais de educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local” (ano de defesa: 2011). A tese analisa o processo de criação dos sistemas municipais de educação e suas implicações no exercício da autonomia do Poder Local e na institucionalização do regime de colaboração entre os entes federativos, por meio do trabalho de observação do campo, da coleta de documentos,

da realização de entrevistas semiestruturadas e da administração de questionários nos municípios que instituíram seus sistemas próprios de educação nos Estados do Ceará e Pernambuco, com aprofundamento da análise em Recife e Fortaleza. Este trabalho contribui para pensar os limites da elaboração de um PME, a legitimidade conferida às decisões administrativas municipais após a constituição do Sistema Municipal de Educação e a dificuldade no planejamento de ações conjuntas entre os entes federativos e a União, resultantes da inexistência de um Sistema Nacional de Educação.

O segundo trabalho estudado, a dissertação de Mestrado de Cristiane Ross, intitulada “O PAR (Plano de Ações Articuladas) e a gestão municipal” (ano de defesa: 2012), tem como objetivo principal problematizar o sentido de adesão ao Compromisso Todos pela Educação e verificar as dificuldades enfrentadas pela gestão municipal no planejamento e na efetivação das ações do PAR em dois municípios do Rio Grande do Sul. O estudo revela que os municípios em questão tiveram muitas dificuldades no processo de planejamento e na prática efetiva das ações do PAR, instrumento complexo em sua execução e centralização das ações por parte do Governo Federal.

A dissertação de Mestrado de Selam Barros de Daltro de Castro tem como proposta desvelar o processo de construção do Sistema Municipal de Ensino de Feira de Santana. Sob o título “Sistema Municipal de Educação: uma análise histórica em Feira de Santana no período de 1990 a 1998” (ano de defesa: 2011), esse trabalho contribui para pensar as tensões centralização x descentralização do ponto de vista histórico, com destaque para a importância das fontes documentais no processo de construção de um Sistema Municipal de Ensino.

A dissertação de Mestrado de Suely Alves Bahia também tem como objeto de análise o PAR. Intitulada “A gestão da educação municipal no contexto das políticas de descentralização, a partir da implementação do Plano de Ações Articuladas” (ano de defesa: 2012), essa pesquisa objetivou analisar os efeitos da elaboração e implementação do PAR na gestão educacional dos sistemas de ensino dos municípios de Itabela e Teixeira de Freitas. Esse trabalho contribuiu para pensar os efeitos de uma política centralizada em dois municípios pertencentes ao estado da Bahia e revelou, assim como a dissertação sobre o PAR de municípios gaúchos que o

processo de elaboração e implementação do plano no contexto local encontrou limitações técnicas e financeiras, mas também a dificuldade de articular as políticas redistributivas da União com as políticas municipais. Esse processo se diferencia ao apontar como avanço que o PAR tem promovido uma nova forma de distribuição das ações supletivas da União.

O quinto trabalho analisado, de autoria de Luciana Teófilo Santana, caracteriza-se como uma dissertação de Mestrado intitulada “O Plano de Ações Articuladas nos municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise” (ano de defesa: 2011) e se volta para o Plano de Ações Articuladas PAR com o objetivo de analisar a cooperação técnica e financeira ofertada pelo Ministério da Educação a partir das ações e subações sugeridas pelo Plano de Ações Articuladas em municípios paulistas priorizados pelo Plano. Esse trabalho aponta a importância de medidas cooperativas entre os entes federados, sobretudo para os municípios, esferas mais frágeis de poder, e sinaliza que, nesse exercício federativo eles devem ser interlocutores e não meros executores de políticas centralizadas, respeitando assim o princípio de não sobreposição de poderes, inerente ao regime federativo.

Destacamos, por fim, que, apesar de o PAR ou o Plano de Ações Articuladas não terem sido descritores aplicados nas pesquisas, esse plano aparece como foco central de três dos cinco primeiros trabalhos analisados, o que demonstra a necessidade de investigarmos o papel do PAR no município foco de nossa pesquisa e sua influência no planejamento educacional do sistema de educação do município. A seguir, descreveremos os destaques feitos nos três últimos trabalhos que compuseram a revisão no banco de teses e dissertações da Capes.

A dissertação de Mestrado de Andreza Silva Cordeiro, cujo título é “Regime de colaboração: relações intergovernamentais na gestão da educação em Pernambuco” (ano de defesa: 2012) objetivou compreender a configuração do regime de colaboração no Estado pernambucano e quais as relações de cooperação estabelecidas entre o governo do Estado de Pernambuco e os Municípios de Jaboatão dos Guararapes e Olinda, durante o período de 2005 a 2010. Esse trabalho traz como diferencial a contribuição da teoria weberiana para pensar os conceitos de

racionalidade existentes no regime de colaboração e investigar o aparato burocrático de cada um dos municípios da amostra.

O sétimo texto é a dissertação de Mestrado de Klener Kleni Costa Brito intitulada “O público e o privado na educação básica: o Programa Escola que Vale em Barcarena” (ano de defesa: 2011), que analisou o público não estatal, por meio da parceria estabelecida entre a Prefeitura de Barcarena e a Fundação Vale, a partir da implementação do Programa Escola que Vale na gestão educacional do município no período de 2000 a 2008, e suas relações com a Reforma de Estado desencadeada a partir da década de 1990. Por meio da análise dos novos paradigmas e competências estabelecidos no contexto dessa Reforma e da investigação dessa parceria estabelecida entre empresa e Secretaria Municipal de Educação, demonstrou-se uma preocupação com a possível eficiência educacional supostamente trazida por esses programas, reforçando a lógica mercadológica imposta nas escolas por esse novo modelo gerencialista, que cada vez mais legitima a submissão das esferas públicas às privadas.

O último trabalho analisado, foi a dissertação de Mestrado “Política de gestão escolar da rede municipal de ensino de Campo Grande, MS: implicações da parceria público-privada (2005- 2008)” (ano de defesa: 2011), de autoria de Luciana Cristiana Lopes Dantas. Essa pesquisa teve como objeto as mudanças ocorridas na política de gestão educacional da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, no período de 2005 a 2008, tendo como referência o encerramento da parceria entre o governo municipal e o Instituto Ayrton Senna (IAS). As conclusões apontam a continuidade dos impactos de uma política empresarial, mesmo após o término de sua vigência, resultando em aumento nas funções de controle, maior responsabilização institucional e mudança na formação dos gestores. Esse trabalho contribuirá com referências para pensar as parcerias público-privadas desenvolvidas no âmbito municipal.

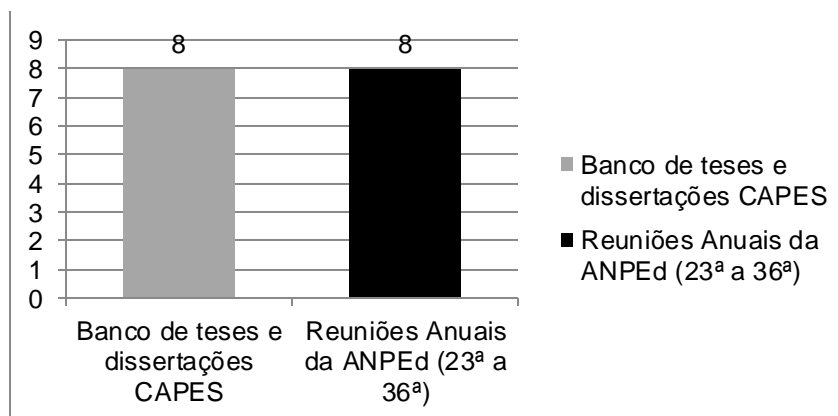
A produção acadêmica analisada foi atravessada por indicadores bibliométricos que nos permitiram analisar a materialidade e a textualidade da produção que selecionamos. Os dados nos permitiram identificar em que regiões e Programas de Pós-Graduação em Educação nossa temática foi privilegiada nos anos de 2011 e 2012 e quais são os tipos de trabalho (dissertações ou teses) em que ele é mais

recorrente. Identificamos também diferentes pressupostos teórico-metodológicos que nos auxiliaram a pensar o problema e a hipótese de pesquisa que estamos formulando. A seguir, analisaremos a produção selecionada no banco das Reuniões Anuais da Anped.

Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped)

O período pesquisado foi 2000-2013, que corresponde da 23ª à 36ª Reunião Anual. Esse período foi escolhido, pois é o único cujos trabalhos estão disponibilizados no sítio eletrônico da Anped. Utilizamos os descritores: planejamento educacional, gestão dos sistemas municipais, parceria público-privada, gestão educacional e parceria público-público. Foram selecionados oito trabalhos, a mesma quantidade no Banco de teses e dissertações da Capes, conforme ilustração do Gráfico 7.

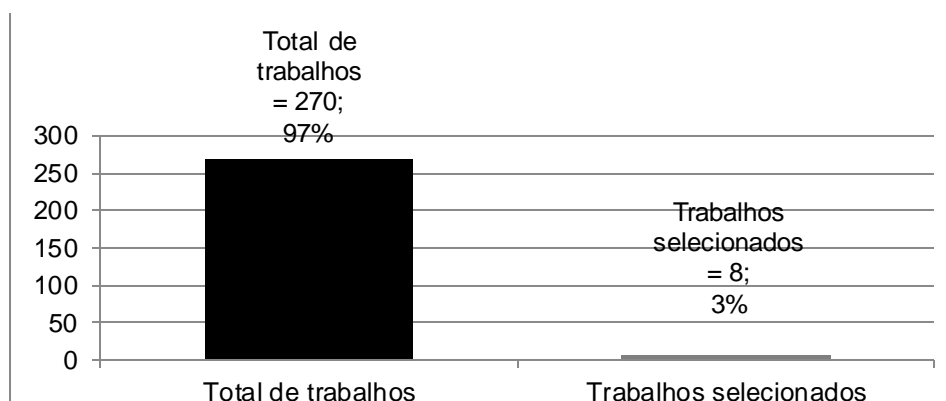
Gráfico 7 – Trabalhos selecionados no banco de teses e dissertação Capes (2011-2012) e nas Reuniões Anuais da Anped (2000-2013) GT 05



Fonte: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação.

Todos se caracterizam como trabalhos publicados em anais de eventos. De 2000 a 2013, foram publicados 270 trabalhos, trabalhos encomendados e minicursos no GT 5 da Anped. Desse universo, selecionamos apenas oito, ou seja, 3%, para compor a nossa revisão teórica, a partir da aplicação dos descritores.

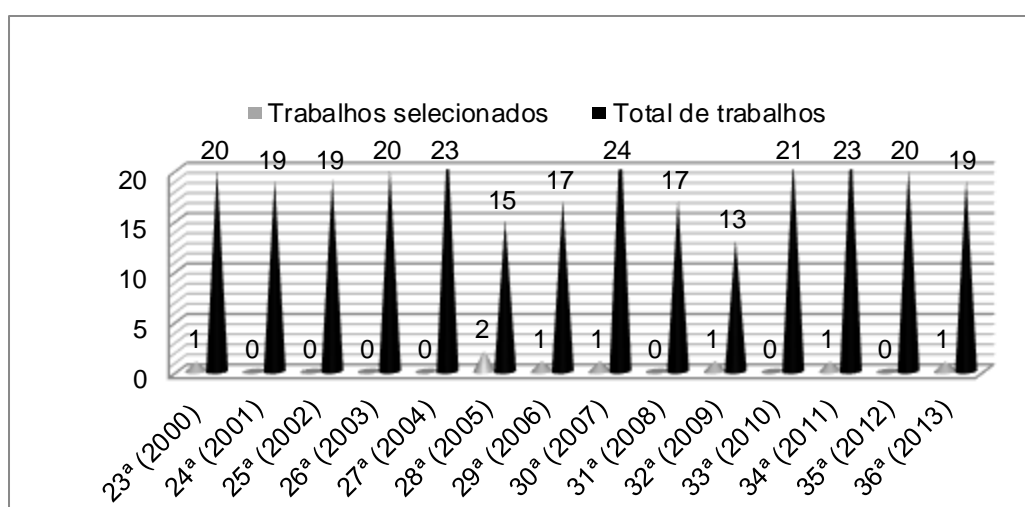
Gráfico 8 – Trabalhos disponíveis e trabalhos selecionados no total das Reuniões Anuais (23ª a 36ª) GT 05



Fonte: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação.

No Gráfico 9 estão detalhadas a quantidade de trabalhos disponíveis em cada ano/Reunião Anual e a quantidade que foi selecionada em cada uma. Nota-se que a Reunião Anual que obteve mais trabalhos selecionados, no total de dois, foi a 28ª, realizada no ano de 2005. Apenas em metade das Reuniões Anuais, sete encontros, foram selecionados trabalhos, o que representa uma baixa produção teórica do GT 05 da Anped nos últimos 14 anos sobre as temáticas planejamento educacional, gestão dos sistemas municipais e parcerias público-privada e público-público.

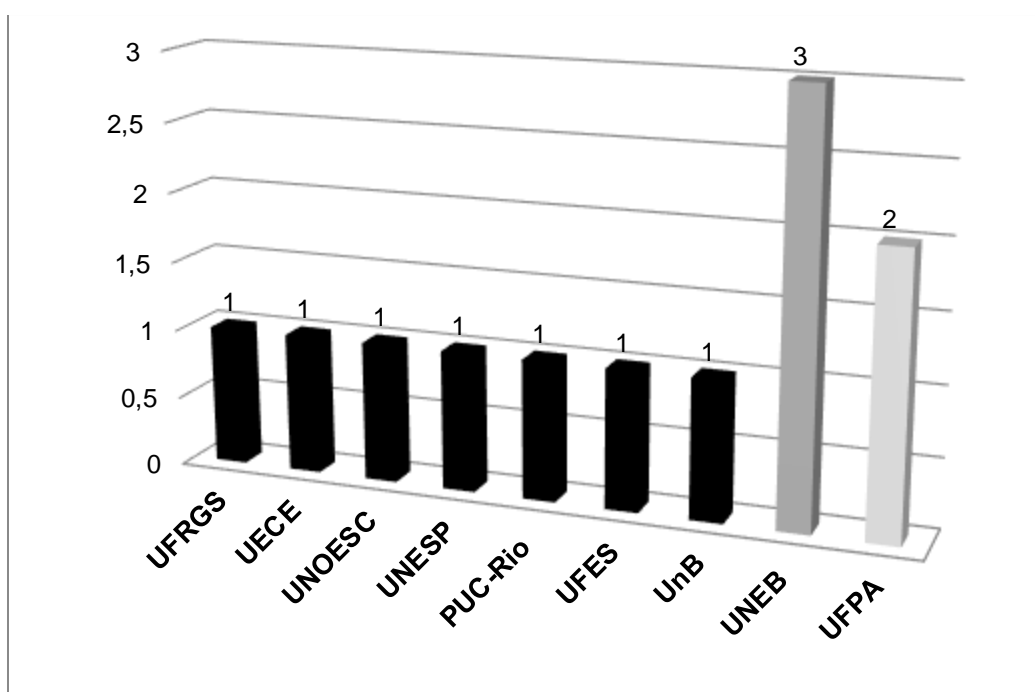
Gráfico 9 – Trabalhos disponíveis e trabalhos selecionados em cada Reunião Anual (23ª a 36ª)



Fonte: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação.

O Gráfico 10 ilustra a procedência institucional dos autores dos trabalhos selecionados. Percebemos a presença de instituições públicas estaduais e federais e instituições privadas, com destaque para a Universidade do Estado da Bahia (Uneb) da qual procedem três dos doze autores dos trabalhos selecionados.

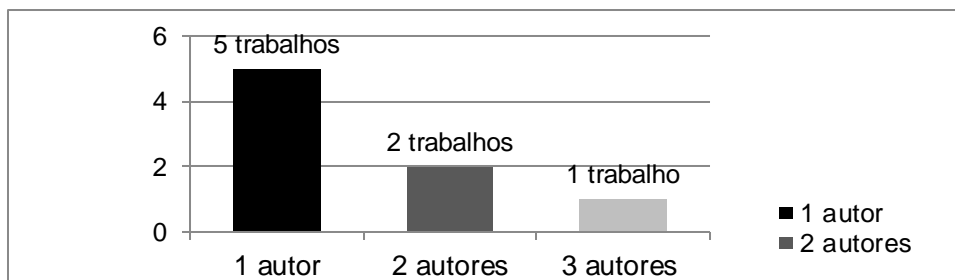
Gráfico 10 – Procedência institucional dos autores dos trabalhos selecionados nas Reuniões Anuais da Anped (GT 05)



Fonte: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação

No Gráfico 11, apontamos os trabalhos selecionados escritos por um, dois ou três autores. Mais da metade dos trabalhos foram elaborados por um autor, dois trabalhos foram escritos em dupla e apenas um em trio.

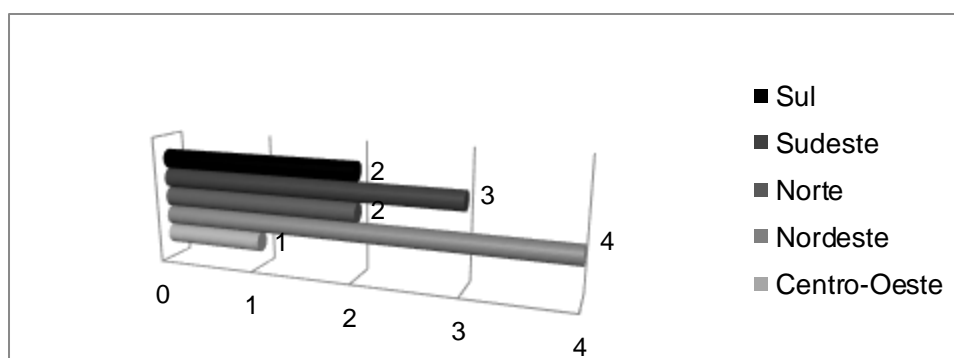
Gráfico 11 – Quantidade de autores por trabalhos selecionados nas Reuniões Anuais da Anped (GT 05)



Fonte: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação.

O Gráfico 12 aponta a procedência regional desses autores. Assim como os trabalhos selecionados no banco de teses e dissertações da Capes, prevalecem na seleção feita no GT 5 das Reuniões Anuais da Anped os trabalhos de procedência nordestina. Assim como na Capes, há autores representantes de todas as regiões do Brasil.

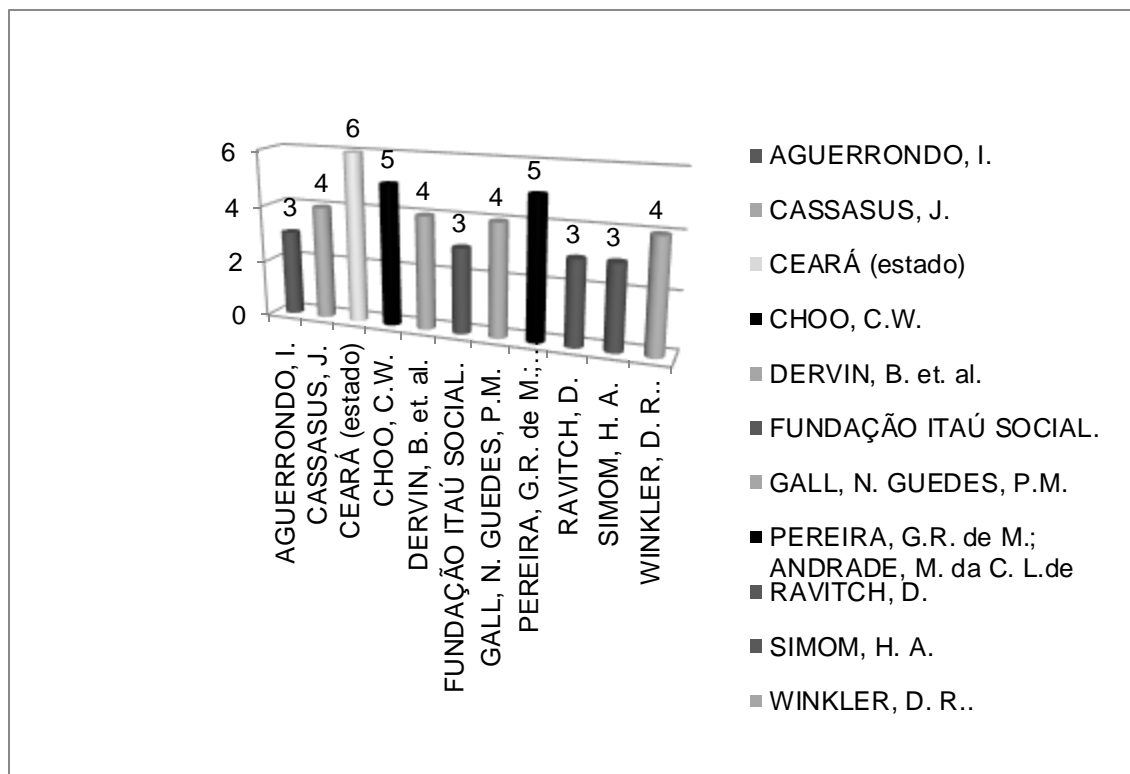
Gráfico 12 - Procedência regional dos autores dos trabalhos selecionados nas Reuniões Anuais da Anped (GT 05)



Fonte: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação.

O último gráfico, o Gráfico 13, mostra os autores indicados mais de três vezes nesses trabalhos. O referencial mais citado foi o Estado do Ceará, por meio de documentos governamentais, o que confirma a tendência à utilização da análise documental como procedimento de pesquisa em políticas educacionais. Em seguida, Chun Wei Choo e Gilson R. de Pereira e Maria da Conceição Lima de Andrade foram citados cinco vezes. Os autores Juan Cassasus, Brenda Dervin, Norman Gall e Patrícia Mota Guedes, e Donald Winkler foram mencionados quatro vezes nos textos selecionados. Fundação Itaú, Diane Ravitch, Inês Aguerro e Herbert A. Simom foram citados três vezes ao longo dos textos.

Gráfico 13 – Autores citados mais de três vezes nos trabalhos selecionados nas Reuniões Anuais da Anped (23ª a 36ª) GT 05



Fonte: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação.

No Quadro 8, ilustramos os títulos dos principais conceitos que foram selecionados nos trabalhos encontrados nas Reuniões Anuais da Anped GT 5 e são importantes para a construção de nosso referencial teórico. Esses conceitos serão explorados ao longo da escrita dos capítulos da dissertação.

Quadro 8 – Conceitos selecionados nos estados da arte/do conhecimento e nos trabalhos das Reuniões Anuais da Anped (23ª a 36ª) GT 5

Conceitos selecionados nos estados da arte/do conhecimento	Conceitos selecionados nos trabalhos analisados no banco das Reuniões Anuais da Anped (23ª a 36ª) GT 5

Organização, Planejamento educacional Eficiência em educação Accountability Equidade na distribuição do serviço educativo Descentralização dos sistemas educacionais Sistemas de avaliação Reforma dos Estados latino-americanos; Equidade Descentralização Gestão Reforma educacional Educação	Descentralização Democratização Gestão democrática Planejamento estratégico Acesso Fluxo escolar Desempenho Sense-Making (Produção de Significado) Princípio de racionalidade limitada, Reforma educacional Educação (Anísio Teixeira) Gestão educacional Informação Conhecimento
---	--

Fonte: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação.

A seguir, descreveremos as principais contribuições dos oito trabalhos selecionados nas Reuniões Anuais da Anped para a escrita deste estudo. Os descritores utilizados nas buscas foram planejamento educacional, gestão dos sistemas municipais, parceria público-privada, gestão educacional e parceria público-público. Logo na primeira Reunião Anual, a 23ª (2000), selecionamos um trabalho.

O primeiro trabalho escolhido, apresentado na 23ª Reunião Anual (2000), denomina-se “Esses outros que perturbam o Planejamento Educacional”, de autoria de Cristiano Goergen Pörtner. O autor parte de um estranhamento do planejamento educacional e de um “inevitável filosofar” e traça três distanciamentos em busca de uma proximidade perdida que podem ser facilitadores da fricção entre a ordem e a desordem: o outro, a lógica e a imaginação. Sua tese debruça-se sobre a afirmação de que o planejamento é a racionalidade da organização, cuja virtude é a manipulação controlada do espaço e do tempo. Para o autor, o Estado, o mercado, a nação e a cidade são locais de um espaço forte do planejamento, cuja teoria é subestimada e tomada como o óbvio meramente funcional. Esse estudo contribui para pensar que o planejamento educacional pode ser ao mesmo tempo juízo (lógica) e imagem (poética), reflexão nunca antes desenvolvida por nós.

O segundo trabalho, selecionado na 28ª Reunião Anual (2005), “Planejamento educacional em tempos de reforma: onde fica a escola?”, de autoria de Maria Gláucia Menezes Teixeira Albuquerque, aborda as relações entre micro (a escola) e macro

(organismos centrais) no processo de planejamento educacional cearense (1995-2002), visando à efetivação da política educacional, a qual destacou a escola como centro do processo educativo. Considerando o planejamento como uma ação típica do poder de decisão, a autora discorre sobre as profundas transformações sociais desenvolvidas nas últimas décadas do século XX e que vêm repercutindo fortemente sobre a educação, observando a participação de organismos internacionais na formulação, implantação e execução das políticas educacionais empreendidas no período pesquisado, além de analisar os governos de Fernando Henrique Cardoso, em cujos documentos nacionais, a descentralização emerge como estratégia de viabilização de melhorias no sistema educativo local. Na última parte, Albuquerque descreve a experiência do planejamento educacional escolar do Ceará. Conclui que, nesse Estado, não é possível afirmar que o espaço ocupado pelo planejamento possibilita concretizar a política educacional com foco na escola, o que contribui para refletir a importância do planejamento educacional para o cumprimento de metas e de estratégias de gestão de forma orgânica, seja em nível central, seja local.

O terceiro trabalho, “Fazer mais com menos: gestão educacional na perspectiva da Cepal e da Unesco”, de autoria de Roselane Fátima Campos, tem como objetivo principal apresentar uma análise do documento “Inverti rmejor, para invertir, mas: financiamiento y gestión de la educación em América Latina y Caribe”, produção conjunta da Cepal e Unesco, lançado por ocasião do 30º período de sessões da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), realizado em Porto Rico, em 2004. Esse texto também foi apresentado na 28ª Reunião Anual (2005). A autora contextualiza os documentos e os órgãos internacionais determinantes para a configuração das políticas educacionais na década de 1990 e descreve as mudanças empreendidas a partir do realinhamento com as agendas internacionais. Entre elas: a diversificação das fontes de financiamento; a implementação de uma gestão eficiente nos sistemas educacionais; o repúdio às taxas de repetência e os atrasos observados na relação idade/série, a intervenção para otimizar os recursos disponíveis; a responsabilização pelos resultados; o foco no estabelecimento; produção e difusão de informações; a “reconceitualização” da educação a partir da economia; o processo discursivo de resignificação da escola; a participação dos pais enfatizada na perspectiva de consumidores; o foco no estabelecimento, possibilitando uma identificação e controle mais eficaz; a inflexão no que tange aos mecanismos de

controle das políticas educacionais; e a substituição da gestão democrática por “gestão participativa”.

A partir dessas mudanças na gestão, a educação fica reduzida à mera dimensão técnica, condição esta necessária para que se “renovem” os discursos em prol da eficiência e da competência. O Estado (des)-responsabiliza-se dos “caminhos” escolhidos pelas escolas, comprovando a tese de que a gestão da educação implica também a gestão das ideias que se tem sobre a educação, que é um campo de disputa, onde projetos políticos distintos se confrontam, não apenas em nível discursivo, mas também nas práticas sociais concretas que lhe conformam historicamente, que tanto podem ampliar como restringir as possibilidades de democracia nos sistemas e nas unidades escolares. Talvez a maior contribuição deste trabalho seja a hipótese levantada pela autora de que as práticas de gestão tendem a se conformar, cada vez mais, a uma perspectiva técnica de atuação, subestimando-se, por esse ato, à dimensão política implicada no trabalho de gestão escolar. A partir dessa hipótese, analisaremos as práticas de gestão desenvolvidas em um município capixaba, atentando para a dicotomia técnica x política possivelmente implicada na gestão da educação.

O quarto trabalho, apresentado na 29ª Reunião Anual (2006), “Planejamento educacional: conceitos, definições e mudanças”, é de autoria de Fabiana Silva Fernandes. Esse texto deriva de uma pesquisa de Doutorado que elegeu como objeto de investigação o Congresso Internacional “Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación”, realizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), no México, em 1990. O congresso tinha como objetivo, em particular, efetuar um balanço da evolução da planificação e gestão da educação, desde a Conferência Internacional sobre Planejamento da Educação, realizada em Paris, em 1968. O trabalho adotou um enfoque que privilegia a análise política e, considerando a educação como processo social, não é possível compreender o planejamento da educação sem considerar os elementos que o definem como componente desse processo social, relação muito bem desenvolvida pela autora.

Entre os documentos analisados, constatou-se que a ideia fundamental é que o processo de planejamento educacional na América Latina estava estreitamente

vinculado às concepções de Estado e às práticas políticas que definem os caminhos desenhados para o planejamento. As análises empreendidas pela autora permitiram identificar a abordagem dos temas planejamento e gestão educacionais sob diversas perspectivas, o que auxiliará na futura construção e/ou adoção de um conceito de planejamento educacional para pensar a capacidade municipal de planejar suas ações educacionais.

O quinto trabalho foi apresentado na 30ª Reunião Anual da Anped (2007), sob o título “A gestão educacional em Tocantins”, é de autoria de Indira Alves França. A partir de uma revisão de literatura, a autora analisou a gestão educacional do Estado de Tocantins, no período de 2000 a 2005, com o objetivo de identificar suas principais características e verificar possíveis impactos nos indicadores educacionais do Estado. A autora elenca alguns dos desafios educacionais proporcionados pela Reforma do Estado, desenvolvida na década de 1990, com destaque para a descentralização das ações educacionais e a prerrogativa do regime de colaboração. Chama-se a atenção para a formação de uma nova cultura institucional e a existência de novas competências de gestão proporcionadas pelos processos de descentralização das responsabilidades dos sistemas educacionais sobre a organização das secretarias de Educação e das escolas públicas. Em seguida, ela apresenta as principais ações e programas implantados pela gestão em Tocantins.

A análise dos dados mostrou que, em Tocantins, no período analisado, houve uma melhora do acesso, do fluxo escolar, com aumento da aprovação e queda nos índices de abandono no ensino fundamental e do desempenho dos alunos tocantinenses avaliados pelo Saeb. Entre as ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação do Estado de Tocantins, o planejamento estratégico nos revela que esse movimento permitiu analisar o desempenho passado, definir os objetivos e as estratégias para alcançá-los e rever a reorganização e um direcionamento da gestão com foco no aluno, exemplo a ser seguido por outros sistemas.

O sexto trabalho caracteriza-se como um minicurso, que foi coordenado por Eliza Bartolozzi Ferreira e Marília Fonseca na 32ª Reunião Anual (2009), com o título “Estado, reformismo racional e planejamento educacional no Brasil”. Apesar de não termos participado do minicurso e de termos acesso apenas a um texto que introduz

a temática do debate, selecionamos esse trabalho devido às contribuições teóricas e às importantes referências trazidas pelas autoras. Sendo assim, as autoras contribuíram para problematizar a prática do planejamento educacional no Brasil, por meio das ações desenvolvidas pelo Estado no governo Lula, com destaque para estratégias como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR), planos que estão no foco de nossas análises.

O sétimo trabalho selecionado, “A utilização da metodologia de Sense-Making no campo da gestão educacional”, de Breno Pádua Brandão Carneiro, Ivan Luiz Novaes e Nadia Hage Fialho, foi apresentado na 34ª Reunião Anual (2011). O propósito do texto é trazer reflexões teóricas que subsidiem metodologicamente pesquisas sobre a utilização de informações na tomada de decisões por parte de gestores educacionais. O mote dessas reflexões está associado ao Projeto “Tornar-se Universitário: do lugar, do sentido e do percurso do ensino médio e da educação superior” integrante do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica (Procad/Capes). A metodologia de *Sense-Making* (produção de significado) encontra afinidade com o pensamento de Paulo Freire e seus estudos sobre a pedagogia crítica. O conceito de conscientização cunhado por Freire é fundamental para as premissas básicas das abordagens de entrevista da metodologia de *Sense-Making*. As reflexões propostas pelos autores visam a estabelecer relações entre produção de significado e tomada de decisão na efetivação de políticas públicas. Assim, esse texto nos permite conhecer referenciais teóricos fundantes sobre a tomada de decisão, entre eles, o princípio da racionalidade limitada, e traçar características fundamentais da construção do campo da gestão educacional no Brasil, a partir da década de 1980, com a remodelação do papel do gestor educacional, de um lado; e a construção teórica da disciplina de outro. Mas, ainda, a importância da informação, nos tipos de mensagem desenvolvidas no processo de tomada de decisão, contribuições que serão utilizadas por nós durante a pesquisa de campo.

O oitavo e último trabalho selecionado nas Reuniões Anuais da Anped, foi apresentado por Simone Bitencourt Braga e Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos na 36ª Reunião Anual (2013), sob o título “Um estudo sobre o programa “Excelência em Gestão Educacional” da fundação Itaú social”. Este artigo apresenta os resultados finais da pesquisa realizada no período de 2011 a 2012 que teve como

objetivo analisar as implicações do programa “Excelência em Gestão Educacional” da Fundação Itaú Social na gestão da escola pública brasileira em termos de orientações teórico-metodológicas contidas em documentos balizadores da parceria firmada. A Fundação Itaú Social é, grosso modo, o meio utilizado pelo Banco Itaú para atuar no campo social e parte do princípio de que a gestão privada é a principal forma para se solucionar os problemas da educação brasileira a partir do objetivo de fortalecer a competência em gestão educacional na rede pública de ensino em diversos níveis e enriquecer e ampliar o debate sobre a temática. O texto em destaque analisa diferentes modelos de gestão empreendidos pela Fundação Itaú Social: a experiência de escolas *charter* no Brasil, o caso de Pernambuco; e a reforma educacional de New York, que foram destaque em pesquisas recentes.

Esses modelos de gestão se caracterizam como parcerias público-privadas, nas quais recursos públicos são transferidos para a iniciativa privada, com níveis crescentes de descentralização e autonomia, diretamente relacionados com o aumento das funções dos atores escolares que conseqüentemente são responsabilizados pela eficiência e eficácia da escola. Percebemos que, a partir da implantação do modelo *charter*, as escolas se tornam subservientes e simples reprodutoras de ordens e decisões elaboradas fora do seu contexto, a partir de moldes do planejamento estratégico empresarial. A autora faz a reflexão sobre esse modelo de gestão inspirado na lógica mercantil e conclui que ele não é fruto do diálogo e da participação dos sujeitos diretamente envolvidos no processo escolar, deixando claro que ele não contribui para a formação da cidadania e tampouco para a democratização das relações no interior da escola. No caso do sistema educacional americano, muito pelo contrário, agravou ainda mais a crise da educação pública nesse país. As reflexões propostas pelas autoras são importantes para o cumprimento de um dos objetivos de nossa pesquisa que é analisar as relações público-privadas desenvolvidas no município de Serra.

Considerações sobre a produção estudada

Nosso estado do conhecimento constitui-se da análise de 23 trabalhos, sendo 7 estados da arte/do conhecimento em formato de artigo, 7 dissertações e 1 tese, selecionados no Banco da Capes e 8 artigos selecionados no Banco da Anped. O

mapeamento que realizamos nos indica que a maioria dos oito trabalhos foram publicados no ano de 2011. Desses oito, dois são estados da arte/do conhecimento, cinco foram selecionados no banco da Capes e um no banco da Anped. Dos 23 trabalhos, 16 foram escritos por um autor, 5 por dois autores e dois por três autores.

As instituições que foram mais representadas, seja devido à procedência dos autores seja à procedência dos Programas de Pós-Graduação em Educação, foram a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp) e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), ambas com quatro referências. A Unesp foi representada duas vezes nos estados da arte/do conhecimento e uma vez nos trabalhos selecionados no banco da Capes e no banco da Anped. A UFPE foi representada duas vezes nos estados da arte/do conhecimento e duas vezes nos trabalhos selecionados no banco da Capes.

A região brasileira mais representada na produção estudada é a Nordeste. Três autores dos estados da arte/do conhecimento estão vinculados a instituições localizadas no Nordeste, enquanto quatro autores de pesquisas selecionadas no banco da Capes e quatro autores de trabalhos publicados no banco da Anped também estão vinculados a instituições localizadas nessa região. O período mais estudado nos estados da arte/do conhecimento foi de 1996 a 2000.

Os autores mais citados nos estados da arte/do conhecimento foram John Clarke e Janet Newman, com 15 citações, Michael Apple com 14 citações e Stephen J Ball também com 14 citações. Quanto aos trabalhos selecionados no banco da Anped, destacaram-se os documentos publicados pelo Estado do Ceará, com seis citações e os autores Gilson R. de M Pereira e Maria da Conceição Lima de Andrade, com cinco citações.

Sobre a textualidade, percebemos que o tema mais recorrente nos estados da arte foi política educacional. Já os conceitos mais abordados foram os educação e descentralização, citados duas vezes. Também nos trabalhos selecionados no banco da Anped o conceito descentralização foi citado duas vezes. No banco da Capes, não selecionamos conceitos mais abordados, pois analisamos apenas os resumos, mas

indicamos que todos os textos lidos proporcionaram uma boa compreensão sobre a intenção de cada pesquisa e os resultados alcançados.

O primeiro movimento realizado foi o estudo dos estados da arte/do conhecimento sobre políticas educacionais e sobre temas que nos auxiliam a compreendê-las. A análise de sete estados da arte/do conhecimento nos permitiu perceber a meticulosidade de um trabalho dessa natureza, que requer pesquisas sobre a produção estudada de forma sistemática e muito organizada, mostrando o comportamento da produção e o debate sobre o tema política educacional de forma mais ampla, na qual nossa pesquisa está assentada.

A riqueza da análise da produção do banco de teses e dissertações da Capes, obtidas após as referidas buscas, resultou no conhecimento de pesquisas com diferentes temáticas, autores, grupos de pesquisa, perspectivas teóricas, metodologias, linhas de pesquisa, recortes temporais e procedências institucionais e regionais. Ainda nos auxiliará na construção metodológica da dissertação da qual resultará esta pesquisa. As teses e dissertações lidas nos indicam a importância de delimitar o objeto de pesquisa, traçar objetivos e metas coerentes com o tempo e os espaços reservados para uma pesquisa de Mestrado, estabelecer prioridades, equilibrar propostas e realizações, justificar cientificamente a relevância da pesquisa, analisar documentos de forma crítica, pensar as políticas públicas como os resultados de confrontos e de disputas, pensar o papel do pesquisador e seu compromisso social, dialogar com o referencial teórico ao longo do texto e escrever pensando no leitor que não conhece detalhes da pesquisa que precisam ser ditos pelo autor, inclusive na elaboração do resumo.

Os textos selecionados no GT 05 das Reuniões Anuais da Anped são, em sua maioria, resultados de pesquisas completas ou em andamento. Sejam frutos de relatórios de pesquisa de extensão, de teses de Doutorado ou de dissertações de Mestrado. Ao serem transformados em artigos demonstram um enorme esforço de síntese, exercício difícil e bem realizado em todos os textos. Os artigos lidos nos indicam a importância de pensar o presente olhando o passado, por meio de uma perspectiva histórica. Apontam procedimentos para a análise documental; indicam modos de perceber avanços e limites trazidos pelas políticas; convidam-nos a pensar o local e o

global de forma dialética e nos leva a perceber como as ideologias contidas nas políticas definem os rumos traçados por elas e determinam suas consequências. Toda a produção analisada torna-se, enfim, muito valiosa para o desenvolvimento de nossa pesquisa, em seu princípio, durante a ida a campo e no decorrer das análises.

APÊNDICE B – Requerimento de autorização para Pesquisa no Conselho Municipal de Educação de Serra (Cmes)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
PESQUISA: SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A GESTÃO DAS POLÍTICAS
EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE SERRA/ES
PESQUISADORA RESPONSÁVEL: ROBERTA FREIRE BASTOS
ORIENTADORA: PROFA. DRA. ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

Ao Exmo. Sr. Presidente do Conselho Municipal de Educação de Serra,

Roberta Freire Bastos, brasileira, solteira, portadora da Carteira de Identidade de nº 1984319-SSP/ES, discente do curso de Mestrado em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGE/Ufes), bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (NEPE/CE/Ufes), requer autorização para adquirir informações, no âmbito desse Conselho, acerca da dinâmica da gestão do Sistema Municipal de Ensino, por meio de entrevistas com a equipe no Conselho Municipal de Educação e por análise de documentos referentes ao tema da pesquisa. As entrevistas estarão relacionadas com os objetivos da pesquisa “Sistemas municipais de ensino: a gestão das políticas educacionais do município de Serra/ES”. Esse trabalho, inserido na linha de pesquisa “História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais”, do curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, sob orientação da Profa. Dra. Eliza Bartolozzi Ferreira (representada pela Profa. Dra. Silvana Ventrorm), pretende contribuir para a discussão sobre a gestão dos sistemas municipais de ensino. Segue em conjunto com esse requerimento um resumo do projeto de pesquisa.

Nestes termos, pede deferimento.

Vitória, 23 de março de 2015.

Orientação: Prof.^a Dr.^a Eliza Bartolozzi Ferreira

Roberta Freire Bastos

Contato: 99827-9036/3335-2544 Email: bastosrobertafreire@gmail.com

APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecimento

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
PESQUISA: SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A GESTÃO DAS POLÍTICAS
EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE SERRA/ES
PESQUISADORA RESPONSÁVEL: ROBERTA FREIRE BASTOS
ORIENTADORA: PROFA. DRA. ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

Vitória, março de 2015.

Em cumprimento ao protocolo de pesquisa, apresentamos aos profissionais do Conselho Municipal de Educação de Serra, da Secretaria Municipal de Educação de Serra e da Subsecretaria Executiva do Fórum Municipal de Educação de Serra (sujeitos da pesquisa) o projeto de pesquisa intitulado “SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE SERRA/ES”, de autoria da mestrandia Roberta Freire Bastos, como recomendação para a realização do Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes).

O objetivo geral da pesquisa é analisar a gestão das políticas educacionais do município de Serra, no contexto do PNE 2014-2024. Os objetivos específicos são: a) observar as competências técnicas e políticas implicadas nas ações dos diversos envolvidos no processo da gestão das políticas educacionais do município de Serra; b) analisar as estratégias locais para cumprimento do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/14); c) identificar como se dá a articulação do município com os entes federativos (Estado e Município); d) acompanhar e analisar a elaboração do novo PME do município de Serra. A pesquisa de campo será realizada em 2015, nos diferentes espaços da Sedu, por meio de observação participante nas reuniões, com registro de diário de campo, a fim de alcançar a dinâmica de trabalho e de planejamento da Sedu.

A pesquisa será realizada a partir de interlocuções com os sujeitos e os resultados serão disponibilizados aos interessados durante e após o relatório final, que será apresentado na dissertação com possibilidade de publicação. Para garantir o tratamento ético dos dados, será mantido sigilo e não serão utilizados os nomes reais

dos sujeitos. Por isso, solicitamos autorização para que a mestranda Roberta Freire Bastos possa desenvolver seu trabalho acadêmico de acordo com os objetivos propostos, no período de abril a setembro de 2015.

Atenciosamente,

Profª. Drª. Eliza Bartolozzi Ferreira

Roberta Freire Bastos
Contato: 99827-9036/3335-2544 Email: bastosrobertafreire@gmail.com

Entrevistado (a) (Representante do Cmes, da Sedu e do FME)

APÊNDICE D – Roteiro de entrevista no Conselho Municipal de Educação de Serra (Cmes)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
PESQUISA: SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A GESTÃO DAS POLÍTICAS
EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE SERRA/ES
PESQUISADORA RESPONSÁVEL: ROBERTA FREIRE BASTOS
ORIENTADORA: PROFA. DRA. ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

ROTEIRO DE ENTREVISTA

(Presidente do Conselho Municipal de Educação de Serra/ES)

1 – Dados gerais:

Nome:

Cargo:

Data da nomeação:

Formação inicial:

Formação complementar:

Experiência profissional:

Data de início do trabalho no Cmes:

Local e data:

2 – Questões:

1. Descreva o papel do planejamento na gestão da educação municipal.
2. Caracterize a função exercida pelo CME.
3. Qual é a periodicidade de encontros dos membros do CME?
4. Você participa de algum movimento sindical/social (exceto Sindiupes)? Qual?
5. E os demais integrantes do CME?
6. Qual foi a última mudança no quadro de integrantes do CME?
7. Há dificuldades em dar continuidade às políticas educacionais implantadas no âmbito do município? Descreva.
8. Como a Secretaria Municipal de Educação se articula com o CME?
9. Como o CMEs se articula com o Conselho Estadual de Educação?
10. E com outros CMEs?
11. A Uncme/ES colabora para essa articulação, colabora com as questões relacionadas com a gestão educacional?
12. O CME de Serra troca experiências com outros municípios a respeito das estratégias de participação na gestão educacional?
13. Com que frequência os integrantes do CME realizam formação? Cite exemplos.
14. Cite os principais limites à atuação do CME.
15. Quais são as principais dificuldades de diálogo entre os representantes dos segmentos da sociedade civil e do Estado no âmbito do CME?
16. Descreva a participação do CME na elaboração do atual PME.
17. O atual PME é avaliado coletivamente com participação do CME durante seu desenvolvimento (diagnóstico, elaboração, execução) ou apenas no início?
18. Descreva os avanços e os limites referentes à implantação do atual PME.

19. Os integrantes do CME fizeram um estudo sobre o PNE 2014-2014? Se sim, quem participou?
20. Como o processo de elaboração do novo PME se insere na dinâmica do trabalho realizado no CME?
21. Como a equipe participa? Há envolvimento de todos?
22. Há uma pessoa específica responsável pelas demandas referentes ao novo Plano no âmbito do CME? Quem?
23. Qual a importância e o papel da Secretaria de Educação da construção do novo PME?
24. Quais atividades referentes ao novo PME foram desenvolvidas até o momento?
25. O prefeito de Serra compreende a importância da construção do novo PME?
26. Os segmentos da sociedade civil participam ativamente do processo de construção do novo PME?
27. Como se dá a assistência técnica do MEC para a construção do novo PME?
28. Quais são os principais desafios referentes à elaboração do novo plano?
29. Caracterize a contribuição do CME para a participação e o controle social no âmbito da educação municipal.

APÊNDICE E – Roteiro de Observação das Sessões Ordinárias do Conselho Municipal de Educação de Serra (Cmes)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
PESQUISA: SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A GESTÃO DAS POLÍTICAS
EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE SERRA/ES
PESQUISADORA RESPONSÁVEL: ROBERTA FREIRE BASTOS
ORIENTADORA: PROFA. DRA. ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

Roteiro para Observação – Cmes (instrumento da pesquisadora)

- Quantidade de participantes e suas representações
- Integrantes mais participativos e suas demandas
- Assuntos propostos na pauta das sessões ordinárias
- Pessoas e instituições que procuram o Cmes
- Planejam as atividades? Se planejam, executam o que planejam
- Há diálogo entre Sedu e Cmes e entre CMES e outros Conselhos Municipais de Educação?
- O lugar do PME nas discussões realizadas
- Conhecimento e referência aos instrumentos de planejamento (PES, Plano de Ação, PAR, PME)
- A competência técnica e política na gestão das políticas educacionais
- Divisão e hierarquia do trabalho
- Contato Cmes/Uneme/ES
- A gestão é participativa ou não. Como ocorre?

APÊNDICE F – Requerimento de autorização para pesquisa na Secretaria Municipal de Educação de Serra

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
PESQUISA: SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A GESTÃO DAS POLÍTICAS
EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE SERRA/ES
PESQUISADORA RESPONSÁVEL: ROBERTA FREIRE BASTOS
ORIENTADORA: PROFA. DRA. ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

Exma. Sra. Vera Lúcia Baptista Castiglioni,

Roberta Freire Bastos, brasileira, solteira, portadora da Carteira de Identidade de número 1984319-SSP/ES, discente do curso de Mestrado em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGE/Ufes), bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (NEPE/CE/Ufes) requer autorização para adquirir informações, no âmbito dessa Secretaria, acerca da dinâmica da gestão do Sistema Municipal de Ensino, por meio de entrevistas com as equipes que atuam na Secretaria Municipal de Educação, no Fórum Municipal de Educação e no Conselho Municipal de Educação e por análise de documentos referentes ao tema da pesquisa. As entrevistas estarão relacionadas com os objetivos da pesquisa “Sistemas municipais de ensino: a gestão das políticas educacionais do município de Serra/ES”. Esse trabalho, inserido na linha de pesquisa “História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais”, do curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, sob orientação da Profa. Dra. Eliza Bartolozzi Ferreira (representada pela Profa. Dra. Silvana Ventorim), pretende contribuir para a discussão sobre a gestão dos sistemas municipais de ensino. Segue em conjunto com este requerimento um resumo do projeto de pesquisa.

Nestes termos, pede deferimento.

Vitória, 18 de março de 2015.

Orientação: Prof.^a Dr.^a Eliza Bartolozzi Ferreira

Roberta Freire Bastos

Contato: 99827-9036/3335-2544 Email: bastosrobertafreire@gmail.com

APÊNDICE G – Roteiro de Entrevista na Secretaria Municipal de Educação de Serra

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
PESQUISA: SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A GESTÃO DAS POLÍTICAS
EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE SERRA/ES
PESQUISADORA RESPONSÁVEL: ROBERTA FREIRE BASTOS
ORIENTADORA: PROFA. DRA. ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

(Assessores pedagógicos da Secretaria Municipal de Educação de Serra)

1 – Dados gerais:

Nome:

Cargo:

Data da nomeação:

Formação inicial:

Formação complementar:

Experiência profissional:

Local e data:

2 – Questões:

1. Como e quando começou a trabalhar na Sedu?
2. Você considera que a Sedu tem um quadro de profissionais adequado quantitativa e qualitativamente para desenvolver o trabalho? Onde você observa mais problemas?
3. Existe muita mobilidade no quadro de funcionários da Sedu?
4. Qual foi a última mudança no quadro de funcionários da Sedu?
5. Há formação em serviço do quadro de funcionários da Sedu? Dê exemplos, caso positivo.
6. A Secretaria Municipal de Educação é ordenadora das despesas educacionais ou essa é uma responsabilidade de outra Secretaria?
7. Há planejamento compartilhado entre as secretarias para o uso dos recursos financeiros da educação?
8. Quais são as parcerias desenvolvidas para gerir as etapas do ensino de responsabilidade do município?
9. Quem são os profissionais envolvidos na elaboração e execução dos programas voltados para a gestão educacional?
10. Quem são os profissionais responsáveis pelo planejamento das ações da Sedu?
11. Descreva o papel do planejamento na gestão da educação municipal
12. Quais programas federais voltados para a gestão educacional a Sedu fez adesão (PAR, PRADIME, Pró-Conselho, PDE Interativo, etc) nos últimos cinco anos?
13. Esses programas fazem parte do planejamento da Sedu?
14. Atualmente, o município está sem um plano de educação. Qual é a ferramenta de planejamento que direciona as ações da Sedu para 2015 (PAR, Plano de Ação, PES)?

15. Como essa ferramenta foi elaborada?
16. Os representantes das escolas e das comunidades participam das discussões e do planejamento educacional da Sedu? Com que frequência acontecem as reuniões e como é feita a seleção dos participantes?
17. Você considera que há continuidade nas políticas educacionais implantadas no âmbito da Secretaria no quadro de uma mesma gestão? Descreva.
18. Como a Secretaria Municipal de Educação se articula com a Secretaria estadual? A Undime colabora para essa articulação?
19. O PME 2004-2014 foi avaliado após o término de sua vigência?
20. Descreva os avanços e os limites referentes à implantação do PME 2004-2014.
21. Os funcionários da Sedu fizeram um estudo sobre o PNE 2014-2024? Se sim, quem participou?
22. Como o processo de elaboração do novo PME se insere na dinâmica do trabalho realizado na Secretaria?
23. Como a equipe participa? Há envolvimento de todos?
24. Há uma pessoa específica responsável pelas demandas referentes ao novo Plano? Quem?
25. Qual a importância e o papel da Secretaria de Educação na construção do novo PME?
26. Quais atividades referentes ao novo PME foram desenvolvidas até o momento?
27. Quais são os principais desafios referentes à elaboração do novo plano?
28. O prefeito de Serra compreende a importância da construção do novo PME?
29. Como se dá a assistência técnica do MEC para o a construção do novo PME?
30. Qual a sua avaliação do trabalho realizado pela Sedu na coordenação do efetivo direito à educação da população de Serra? Pontos positivos/pontos negativos (ou em construção).

**APÊNDICE H - Roteiro de Observação das Reuniões Técnicas do Fórum
Municipal de Educação de Serra (FME)**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
PESQUISA: SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A GESTÃO DAS POLÍTICAS
EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE SERRA/ES
PESQUISADORA RESPONSÁVEL: ROBERTA FREIRE BASTOS
ORIENTADORA: PROFA. DRA. ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

ROTEIRO PARA OBSERVAÇÃO – FME (instrumento da pesquisadora)

- Quantidade de participantes e suas representações
- Integrantes mais participativos e suas demandas
- Metodologia de elaboração do novo PME
- Atualização e conhecimento sobre a Lei nº. 13.005/2014
- Interlocução com o PME 2004-2014 de Serra e com os planos em construção nos demais municípios capixabas
- O papel da Sedu, da sociedade civil e das unidades de ensino na construção do novo PME
- Conhecimento e referência aos instrumentos de planejamento (PES, Plano de Ação, PAR, PME) e à legislação educacional (CF, LDB e leis municipais)
- A competência técnica e política na gestão das políticas educacionais
- Divisão e hierarquia do trabalho no âmbito do FME
- Gestão é participativa ou não. Como ocorre?
- As decisões tomadas são democráticas?

APÊNDICE I – Requerimento de organograma da Secretaria Municipal de Educação de Serra

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
PESQUISA: SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A GESTÃO DAS POLÍTICAS
EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE SERRA/ES
PESQUISADORA RESPONSÁVEL: ROBERTA FREIRE BASTOS
ORIENTADORA: PROFA. DRA. ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

A Exma. Sra. Secretária Municipal de Educação de Serra,

Roberta Freire Bastos, discente do curso de Mestrado em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGE/Ufes), bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (NEPE/CE/Ufes), requer uma cópia do organograma da Secretaria Municipal de Educação de Serra como requisito para desenvolver a pesquisa de mestrado intitulada “Sistemas municipais de ensino: a gestão das políticas educacionais do município da Serra/ES”, desenvolvida sob orientação da Profa. Dra. Eliza Bartolozzi Ferreira (representada pela Profa. Dra. Silvana Ventrone), conforme autorização concedida em 15 de abril de 2015.

Nestes termos, pedo deferimento.

Vitória, 15 de junho de 2015.

Roberta Freire Bastos

Contato: 99827-9036/3335-2544 Email: bastosrobertafreire@gmail.com

APÊNDICE J – Requerimento de autorização para observação no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Serra (Sedu): Subsecretaria Pedagógica e SUBGA/RH

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
PESQUISA: SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A GESTÃO DAS POLÍTICAS
EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE SERRA/ES
PESQUISADORA RESPONSÁVEL: ROBERTA FREIRE BASTOS
ORIENTADORA: PROFA. DRA. ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

A Exma. Sra. Subsecretária Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de Serra

(A Exma. Sra. Subsecretária Pedagógica de Gestão Administrativa e Recursos Humanos da Secretaria Municipal de Educação de Serra)

Considerando que a pesquisa “Sistemas municipais de ensino: a gestão das políticas educacionais do município de Serra/ES”, sob orientação da Profa. Dra. Eliza Bartolozzi Ferreira, teve autorização pela senhora subsecretária pedagógica, no mês de abril de 2015, para ser desenvolvida no âmbito da Sedu e que, até o presente momento, foram adotados os procedimentos de observação e de acompanhamento das atividades do Conselho Municipal de Educação e do Fórum Municipal de Educação de Serra, Roberta Freire Bastos, discente do curso de Mestrado em Educação (PPGE/Ufes), bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (NEPE/CE/Ufes) solicita autorização para estender o campo de observação nessa Subsecretaria Pedagógica, durante um período necessário para acompanhar o desenvolvimento das políticas educacionais do município de Serra, acreditando ser fundamental adotar esse procedimento de observação para melhor compreender a gestão de um sistema municipal de educação.

Nestes termos, pede deferimento.

Vitória, 26 de junho de 2015.

Orientação: Prof.^a Dr.^a Eliza Bartolozzi Ferreira

Roberta Freire Bastos

Contato: 99827-9036/98155-9715/3335-2544 Email: bastosrobertafreire@gmail.com

Cronograma (inicial)

Semana 1	6 a 10-7-15	1 - Gerência de Inspeção, Planejamento, Avaliação e Estratégia
Semana 2	13 a 17-7-15	2 - Gerência de Educação Infantil
Semana 3	20 a 24-7-15	3 - Gerência de Ensino Fundamental
Semana 4	27 a 31-7-15	4 - Gerência de Diversidade e Projetos Especiais
Semana 5	3 a 7-8-15	5 – Gerência de Tecnologia Educacional
Semana 6	10 a 14-8-15	6 - Gerência de Formação
Semana 7	17 a 21-8-15	7 - Gerência de Recursos Humanos
Semana 8	24 a 28-8-15	8 - Gerência de Recursos Materiais
Semana 9	31-8 a 4-9-15	9 - Gerência de Infraestrutura e Manutenção
Semana 10	8-9 a 11-9-15	10 - Gerência de Alimentação Escolar
Semana 11	14 a 18-9-15	11 - Gerência do Fundo Municipal de Educação

**APÊNDICE K – Roteiro de observação da dinâmica de trabalho dos
Funcionários da Secretaria Municipal de Educação de Serra**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
PESQUISA: SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A GESTÃO DAS POLÍTICAS
EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE SERRA/ES
PESQUISADORA RESPONSÁVEL: ROBERTA FREIRE BASTOS
ORIENTADORA: PROFA. DRA. ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

ROTEIRO PARA OBSERVAÇÃO – Sedu (instrumento da pesquisadora)

- Participar das reuniões, se possível
- Pessoas e instituições que procuram a Sedu
- Planejam as atividades? Se planejam, executam o que planejam
- Há diálogo entre Sedu e Cmes e entre Sedu e outras Secretarias (municipais e estadual)?
- O lugar do PME na dinâmica de trabalho
- A relação entre instrumentos de planejamento (PES, Plano de Ação, PAR, PME)
- A competência técnica e política na gestão das políticas educacionais
- Divisão e hierarquia do trabalho
- Contato Sedu/Undime
- A gestão é participativa ou não. Como ocorre?
- Práticas tradicionais de gestão do trabalho na Sedu. Por quê?
- Práticas inovadoras de gestão do trabalho na Sedu. Por quê?

APÊNDICE L – Resumo do Projeto de Pesquisa utilizado na pesquisa de campo

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
PESQUISA: SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A GESTÃO DAS POLÍTICAS
EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE SERRA/ES
PESQUISADORA RESPONSÁVEL: ROBERTA FREIRE BASTOS
ORIENTADORA: PROFA. DRA. ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

RESUMO DO PROJETO DE PESQUISA**Objeto de investigação**

Este estudo integra a Linha de pesquisa História, Cultura, Sociedade e Políticas Educacionais – Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). O objetivo geral da pesquisa é analisar a gestão das políticas educacionais do município de Serra no contexto do PNE 2014-2024. Partimos do pressuposto de que as políticas educativas contemporâneas são formuladas por uma multiplicidade de atores organizados na sociedade civil e no Estado.

Justificativa e problematização

No decorrer da década de 1990, a gestão das políticas educacionais passa a ser desenvolvida em um Estado caracterizado como avaliador, centrado na eficácia, na eficiência e na avaliação dos resultados, em desprestígio ao acompanhamento do processo educacional. Diante dessa lógica de modernização capitalista, o cenário da educação brasileira assiste a práticas de descentralização administrativa, transferências de responsabilidades, redução do papel da União, práticas de avaliações padronizadas e em larga escala, instituição de planos e de planejamentos plurianuais e o estabelecimento de parcerias de colaboração para a gestão educacional.

Nessa direção, as políticas educacionais atuais revestem-se cada vez mais de caráter social/assistencial e adotam, como modelo de gestão, a descentralização e a participação no nível local (OLIVEIRA, 2009). Assim, a diversidade, a desigualdade social que caracterizam a sociedade brasileira, a constituição das políticas nacionais

para a educação e a interferência internacional nessa agenda deve ser analisadas de forma conjunta para a compreensão do planejamento educacional.

Os desafios que se impõem ao desenvolvimento do atual Plano Nacional de Educação (PNE) também estão presentes na constituição das políticas educacionais descentralizadas ou locais, embora as questões assumam outras proporções e particularidades. Pensar as políticas educacionais e a capacidade de planejamento de um município requer pensar também o planejamento da educação nacional e estadual e a constituição/caracterização de seus sistemas de ensino. Portanto, o PNE deve orientar os sistemas estaduais e municipais na elaboração de seus planos na perspectiva de organizar o Sistema Nacional de Educação.

Tendo em vista essa problemática aqui resumida, os objetivos desta dissertação seguem na direção de investigar a gestão das políticas educacionais do município de Serra no contexto do PNE 2014-2024. Partimos do pressuposto de que os municípios, após a promulgação da lei que implantou o PNE, têm, na pauta de sua gestão educacional, a elaboração e implantação do PME. Para tanto, adotamos as seguintes categorias de análise: planejamento educacional, sistema municipal de educação, gestão municipal das políticas educativas, competência técnica e política e regulação.

Objetivos: geral e específicos

Objetivo geral:

- Analisar a gestão das políticas educacionais do município de Serra no contexto do PNE 2014-2024.

Objetivos específicos:

- a) observar as competências técnicas e políticas implicadas nas ações dos diversos envolvidos no processo da gestão das políticas educacionais do município de Serra;
- b) analisar as estratégias locais para cumprimento do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/14);
- c) identificar como se dá a articulação do município com os entes federativos (estado e município);

- d) acompanhar e analisar a elaboração do novo PME do município de Serra.

Metodologia

Entre os procedimentos metodológicos que auxiliarão o desenvolvimento desta pesquisa, está a revisão bibliográfica no campo das Ciências Humanas e Sociais, principalmente a partir dos seguintes temas: planejamento educacional, relação Estado/Educação, gestão da educação, gestão dos sistemas de ensino e formas de regulação da educação.

A produção de dados a respeito da realidade estudada será feita por meio de entrevistas semiestruturadas com integrantes do Conselho Municipal de Educação de Serra (Cmes), do Fórum Municipal de Educação (FME) e da Secretaria Municipal de Educação (Sedu) e observação nesses três espaços. Para Minayo (2012), a entrevista é uma técnica privilegiada de comunicação que tem o objetivo de construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa e para a abordagem pelo entrevistador de temas igualmente pertinentes com vistas a esse objetivo.

Entrevistaremos um representante de cada instituição responsável pela gestão do sistema, com o objetivo de diagnosticar a realidade das políticas públicas educacionais desenvolvidas no município: três assessores pedagógicos e uma integrante da Secretaria Executiva do Fórum Municipal de Educação.

As entrevistas foram realizadas nos meses de março, abril e setembro. A partir de abril 2015, fizemos o procedimento de observação. Nos meses de abril, maio e junho participamos de seis sessões plenárias ordinárias do Cmes, além de outras atividades. A partir do fim de abril, acompanhamos as atividades promovidas pelo FME/Serra para a construção do PME 2015-2025 de Serra. Em julho nos começamos a observação na Sedu.

Cronograma (atualizado e executado)

Semana 1	6 a 10-7-15	1 - Gerência de Inspeção, Planejamento, Avaliação e Estratégia
Semana 2	13 a 17-7-15	2 - Gerência de Educação Infantil
Semana 3	20 a 24-7-15	3 - Gerência de Ensino Fundamental
Semana 4	27 a 31-7-15	4 - Gerência de Diversidade e Projetos Especiais
Semana 5	3 a 7/8-15	5 – Gerência de Tecnologia Educacional
Semana 6	10 a 12-8-15	6 - Coordenação de Educação Especial
Semana 6	13, 14, 17-8-15	6 – Gerência de Formação
Semana 7	18, 19, 20-8-15	7 - Gerência de Recursos Humanos
Semana 8	24 a 26-8-15	8 - Gerência de Recursos Materiais
	27, 28, 31-8-15	9 - Gerência de Infraestrutura e Manutenção
Semana 9	1 a 3-9-15	10 - Gerência de Alimentação Escolar
Semana 10	9 a 11-9-15	11 - Gerência do Fundo Municipal de Educação

APÊNDICE M – Roteiro de entrevista no Fórum Municipal de Educação de Serra

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
PESQUISA: SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A GESTÃO DAS POLÍTICAS
EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE SERRA/ES
PESQUISADORA RESPONSÁVEL: ROBERTA FREIRE BASTOS
ORIENTADORA: PROFA. DRA. ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

ROTEIRO DE ENTREVISTA
(Secretária Executiva do Fórum Municipal de Educação de Serra)

1 – Dados gerais:

Nome:

Cargo:

Data da nomeação:

Formação inicial:

Formação complementar:

Experiência profissional:

Local e data:

2 – Questões:

1. Como e quando foi constituído o FME?
2. Existe um Regimento do FME? Ele vem funcionando bem? Desde quando?
3. Como você avalia o papel do FME na elaboração do PME?
4. Como você avalia o papel da Sedu na elaboração do PME?
5. Existe alguma articulação entre o FME e o FEE? Em que situações?
6. O FME de Serra troca experiências com outros municípios a respeito das estratégias de participação na gestão educacional?
7. Como se dá a assistência técnica do MEC para a construção do novo PME?
8. O PME 2004-2014 foi avaliado e considerado para subsidiar a construção do novo PME? Como?
9. Quais foram os principais desafios referentes à elaboração do novo Plano Municipal?
10. A partir de que data a recomposição do FME e a construção do novo PME passaram a fazer parte da rotina de atividades da Sedu?
11. Quantas vezes os segmentos com assento no FME foram convocados a enviar os nomes de seus representantes e desde quando?
12. Quem escolheu os nove membros da temporária Secretaria Executiva do FME? Você considera esse quantitativo suficiente? Por quê?
13. Quais foram os critérios de escolha? Todas as gerências estão representadas? Justifique.

14. Você considera que os trâmites para a elaboração do PME e sua aprovação legal serão percorridos no tempo planejado? Se não, por quê?
15. Você acha que um novo PME vai impactar a gestão da Sedu?
16. Como as atividades referentes ao FME se inseriram na dinâmica de trabalho dos membros da equipe técnica da Secretaria Executiva?
17. Como surgiu a proposta de metodologia para elaboração do PME? Quem sugeriu a realização do “Dia D” e das três audiências públicas?
18. Considerando a rotina das escolas, você acha que um dia foi suficiente para discutir e propor estratégias para o PME? Justifique.
19. Quem foram os responsáveis pela sistematização das propostas recebidas encaminhadas pelas unidades de ensino, via consulta pública online e via audiências públicas? Em quanto tempo aconteceu essa sistematização?
20. Descreva a metodologia de validação das propostas do PME 2015-2025. Houve Conferência Municipal de Educação? Por quê?
21. Quando a minuta do PME 2015-2025 foi enviada para a Câmara Municipal de Serra? O texto já foi votado? Há uma data prevista?

APÊNDICE N – Quadro 4 – Cronograma de construção do Plano Municipal de Educação de Serra 2015-2025

Data	Ações
Abril/2015	
30	“I Fórum Municipal de Educação: por uma Cidade Educadora” Implantação do FME Serra, nomeação dos representantes e 1ª reunião técnica do FME – Auditório da Faculdade UCL
Maio	
06	5ª Sessão Plenária Ordinária do Cmes 2015 – Sede dos Conselhos de Educação de Serra
07	II Reunião Técnica do Fórum Municipal de Educação – NDRH – 4h
26	I Audiência pública para construção participativa do PME – Centro de Formação
28	II Audiência pública para construção participativa do PME. Grupo temático: Ensino Médio – EMEF Iolanda Schneider Rangel da Silva
Junho	
01	III Audiência pública para construção participativa do PME. Grupo temático: Financiamento – EMEF Iolanda Schneider Rangel da Silva
Julho	
02	Reunião para reorganização das propostas do PME 2015-2025 de Serra – NDRH
23	III Reunião técnica do Fórum Municipal de Educação para validação das propostas do PME 2015-2025 – EMEF Ismênio de Almeida Vidigal
24	Continuidade da validação das propostas do PME 2015-2025 – EMEF Ismênio de Almeida Vidigal
27	Continuidade da validação das propostas do PME 2015-2025 – EMEF Ismênio de Almeida Vidigal
29	Continuidade da validação das propostas do PME 2015-2025 – EMEF Dr. Hélio Ferraz
30	Continuidade da validação das propostas do PME 2015-2025 – EMEF Dr. Hélio Ferraz
31	Continuidade da validação das propostas do PME 2015-2025 – EMEF Dr. Hélio Ferraz
Agosto	
	Organização da sugestão de minuta texto do PME validado pelos membros do Fórum Municipal de Educação e encaminhamento para a Procuradoria-Geral do Município Encaminhamento do texto para o Legislativo
Novembro	
24	Publicação da Lei nº. 4.432, de 04 de novembro de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação da Serra – PMES e dá outras providências

Fonte: Bastos (2016).

APÊNDICE O – Quadro 5 – Documentos disponibilizados pelos Setores vinculados à Subsecretaria Pedagógica

Documento/ Setor	Data	Conteúdo/Destaques
Plano de Ação 2015 da Gipae	2014	Percebemos que o Plano de Ação da Gipae para 2015, que começou a ser elaborado em 2014, e o Plano Estratégico da Secretaria 2014-2016 são praticamente iguais, contém os mesmos cinco macro-objetivos. O plano de ação da Gipae 2015 integra ações e estratégias sobre os seguintes temas: planejamento das ações; expansão da rede física; acompanhamento de programas federais; fortalecimento de Conselhos de Escola; gestão de pessoas; avaliação de desempenho profissional; gestão de contratos e de compras; financiamento; grêmio estudantil; Conselhos Escolares; provimento de cargo de diretores e de coordenadores; ferramentas de comunicação; Pnaic; Ideb; implementação de empreendedorismo na educação infantil e no ensino fundamental; defasagem idade/série; EJA; Educação em Tempo Integral e Mais Educação; Programa Educação em Valores; biblioteca; política de educação inclusiva; política de tecnologia educacional; Programa Pró-Escola; desfiles cívicos; JES ; Mostra Artística, Científica e Cultural (MACC); modelo inovador de avaliação institucional; sistema de avaliação externa; Programa de Formação Continuada dos Profissionais da Educação; instrumentos de valorização profissional; construção de sede da Sedu e do Centro de Formação; Programa de Preservação do Patrimônio Escolar; Projeto de identificação visual das unidades; reaparelhamento de unidades escolares; serviços de transporte escolar; Programa de Alimentação Escolar; uniforme escolar
Plano de Ação 2015 da GEI	2013	As estratégias e ações da GEI previstas no Plano de Ação para 2015 estão contempladas no PES 2014-2016, Macro-Objetivo Estratégico 2 (Elevação dos Padrões de Qualidade de Ensino Municipal). O Plano de Ação contempla o desenvolvimento das seguintes áreas estratégicas: Gestão Pedagógica (Currículo, Ensino e Aprendizagem); Gestão Pedagógica (Assessoramento); Gestão Pedagógica (Biblioteca Escolar); Avaliação Educacional; e Gestão Pedagógica (Eventos, Científicos, Esportivos e Culturais). Percebemos que algumas ações que envolvem a GEI estão contempladas no Macro-Objetivo Estratégico 4 (Expansão e Melhoria da Rede Física) como a ampliação de CMEIs e a construção de novas unidades de educação infantil com recursos municipais e em parceria com o Governo Federal. Elaborado nos moldes do PES, o Plano de Ação da GEI contém: estratégia ações/projetos, metas, indicadores, responsável, recursos financeiros (sem previsão), sem atualização da situação de execução e para algumas ações há previsão de

Plano de Ação 2015 da GEI	2013	monitoramento e avaliação (semanal, mensal, bimestral e anual). Há previsão de articulação com GEF, Gipae, GF e profissionais das unidades de ensino para o cumprimento das propostas. Identificamos algumas ações previstas nos PES e no Plano de Ação da GEI que estão sendo desenvolvidas: ampliação e construção de CMEIs; e aprimoramento do assessoramento pedagógico. As assessoras da GEI realizam o circuito pedagógico, que consideramos uma estratégia inovadora de gestão promovida pelo órgão central no que concerne à educação infantil
Circuito Pedagógico 2015 da GEI	2015	Cada assessora pedagógica da GEI fez, no mês de março, um levantamento em todos os CMEIs sobre: quadro atual da unidade de ensino, conhecimento do pedagogo em relação aos documentos orientadores, organização dos momentos de planejamentos individuais e coletivos, elaboração da proposta curricular com base na Circular Interna nº. 001/2015, normas internas, reunião de pais e descrição dos espaços, com o objetivo de: conhecer a rotina do CMEI; identificar potencialidades e fragilidades quanto ao processo de organização e planejamento; conhecer e propor ações para potencializar as práticas pedagógicas do CMEI (Sedu/GEI, 2015). No segundo semestre de 2015, as assessoras estavam realizando o segundo circuito pedagógico, que previa uma avaliação da realidade dos CMEIs. Consideramos que essa é uma prática inovadora de gestão, pois tem como pressuposto o planejamento das ações desenvolvidas nas unidades de ensino, tendo como base as diretrizes nacionais e municipais e facilita a identificação das necessidades de cada unidade de ensino
Relatório de Atividades da GEF 2014	2014	Tivemos acesso também ao Relatório de Atividades da GEF 2014. Esse documento foi organizado em formato de “quadro-síntese” e continha: meta prevista, indicador, meta alcançada, ações previstas, ações realizadas, situação da execução (não informada em todas as metas) e algumas proposições para 2015. Entre as proposições para 2015 estavam: continuidade da formação do Pnaic; fortalecimento do assessoramento pedagógico; manutenção e ampliação da formação de professores no horário de trabalho; continuidade de estudos internos na Subsecretaria Pedagógica; parceria com o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alfabetização, Leitura e Escrita do Espírito Santo (Nepales/CE/Ufes); Comissão para Implantação de Ciclo Inicial de Aprendizagem; participação em eventos científicos sobre educação; promoção de palestras e rodas de conversa nas escolas

Relatório de Atividades da GEF 2014	2014	Proposta de implementação da Língua Inglesa para os anos iniciais do ensino fundamental; promover reuniões trimestrais sobre questões inerentes à modalidade EJA no município; estreitar relações com o Núcleo de Educação de Jovens e Adultos (NEJA/CE/Ufes); dar continuidade ao Projeto Saúde da Comunicação com ênfase na audição em um maior quantitativo de CMEIs; fortalecer parceria com a Secretaria de Assistência Social (Semas), entre outras ações
Plano de Ação 2015 da GEF	2015	<p>O Plano de Ação da GEF 2015 foi construído a partir de relatório de atividades da gerência em 2014. Nesse relatório, constavam 28 funcionários, pois, à época, a Coordenação de Programas e Projetos Especiais integrava a GEF. A partir de 2014, essa Coordenação foi desvinculada da GEF e passou a ligar-se diretamente à Subsecretaria Pedagógica, por isso, além dos funcionários, as ações de 2014 e as proposições para 2015 da Coordenação de Programas e Projetos Especiais constam no relatório de atividades da GEF 2014</p> <p>A versão do Plano de Ação da GEF a que tivemos acesso foi atualizada em 6 de abril de 2015. O documento tem apenas um macro objetivo estratégico: “Elevação dos Padrões de Qualidade do ensino fundamental no município”, composto por sete áreas estratégicas. A primeira, “Gestão Pedagógica – Currículo, Ensino e Aprendizagem”, possui seis estratégias, 20 ações/projetos, 23 metas, 19 indicadores, período de execução de fevereiro a dezembro de 2015, previsão de parceria entre Gipae, GEI e GTE. Não há previsão de recursos financeiros nem de monitoramento e avaliação ou diagnóstico da situação de execução da estratégia</p> <p>A segunda área estratégica, “Gestão Pedagógica – Fluxo escolar”, possui uma estratégia, seis ações/projetos, três metas, dois indicadores, período de execução de fevereiro a dezembro de 2015 e a responsável é a GEF. Não há previsão de recursos financeiros, nem de monitoramento e avaliação ou diagnóstico da situação de execução da estratégia</p> <p>A terceira área estratégica, “Gestão Pedagógica – Assessoramento”, possui uma estratégia, onze ações/projetos, quatro metas, sete indicadores, período de execução de fevereiro a dezembro de 2015 e a responsável é a GEF. Não há previsão de recursos financeiros, nem de monitoramento e avaliação ou diagnóstico da situação de execução da estratégia. A quarta área estratégica, “Gestão Pedagógica – EJA”, possui três estratégias.</p>

Plano de Ação 2015 da GEF	2015	<p>Não há previsão de recursos financeiros, nem de monitoramento e avaliação ou diagnóstico da situação de execução da estratégia</p> <p>A quinta área estratégica, “Gestão Pedagógica – Educação para a Vida/Cidadania”, possui duas estratégias, seis ações/projetos, quatro metas, dois indicadores, período de execução de fevereiro a dezembro de 2015 e a responsável é a GEF. Não há previsão de recursos financeiros nem de monitoramento e avaliação ou diagnóstico da situação de execução da estratégia</p> <p>A sexta e última área estratégica, “Gestão Pedagógica – Avaliação Educacional”, possui duas estratégias, sete ações/projetos, duas metas, dois indicadores, período de execução de fevereiro a dezembro de 2015 e a responsável é a GEF. Não há previsão de recursos financeiros, nem de monitoramento e avaliação ou diagnóstico da situação de execução da estratégia</p>
Plano de Ação da GEF para 2015 (Coordenação de Projetos e Programas)	2015	Plano de Ação da GEF para 2015. Identificamos que algumas das ações presentes nesse plano estão sendo realizadas, como a potencialização do Programa “Recriando Cotidianos”. As ações da Coordenação de Programas e Projetos para 2015 estão previstas no Macro-Objetivo 2 (Elevação dos padrões de qualidade do ensino municipal) do planejamento estratégico da Sedu para 2014-2016, nas áreas estratégicas, 2.5 (Gestão Pedagógica: escola tempo integral) 2.6 (Gestão Pedagógica: Educação para a vida/cidadania) e 2.11 (Gestão Pedagógica: eventos científicos, esportivos e culturais). Observamos que as ações descritas estão sendo executadas
Resumo dos encaminhamentos da Coordenação de Projetos e Programas (atualização em 24-6-2015)	2015	<p>Programas e projetos desenvolvidos em 2015: Programa Saúde na Escola (PSE), TAC, Projeto João de Barro, Recicla Escola, Política Municipal de Educação Ambiental, Vale Ambiental, Comitê de Combate à Dengue, Recriando Cotidianos, Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd), Formação de área, Programa Mais Educação, Relação Escola Comunidade, Ensino de 15 a 17 anos, Fonoaudiologia Educacional, Desfile Cívico, JES</p> <p>As parcerias estabelecidas pela Coordenação de Programas e Projetos para o desenvolvimento das ações planejadas acontecem, majoritariamente, com outros setores do Poder Público, como demais Secretarias do município e Governo Federal. Mas também há parcerias com instituições privadas ou filantrópicas: Vale do Rio Doce, Faculdade Multivix, Faculdade Salesiana, e empresas de material esportivo</p>
Plano de Ação da GTE para 2015	2015	As ações da GTE para 2015 estão previstas no Macro Objetivo 1 (modernizar, democratizar e profissionalizar a gestão educacional) do PES 2014-2016, nas áreas estratégicas, 1.1 (Planejamento, monitoramento e avaliação educacional). Percebemos que algumas estratégias estão sendo cumpridas no âmbito da GTE: estabelecer prioridades para ampliação do parque escolar, estabelecer parceria ampliação do parque escolar

		Elaborado nos moldes do PES, o Plano de Ação da GTE contém: estratégia ações/projetos, metas, indicadores, responsável, recursos financeiros (sem previsão), sem atualização da situação de execução e, para algumas ações, há previsão de monitoramento e avaliação (semanal, mensal, bimestral e anual). Há previsão de articulação com GEF, Gipae, GF e profissionais das unidades de ensino para o cumprimento das propostas. Identificamos algumas ações previstas nos PES e no Plano de Ação da GEI que estão sendo desenvolvidas: ampliação e construção de CMEIs e aprimoramento do Assessoramento Pedagógico. Os assessores da GTE realizam o circuito pedagógico, que consideramos uma estratégia inovadora de gestão promovida pelo Órgão Central no que concerne à educação infantil
Plano de Ação da Coordenação de Educação Especial para 2015	2015	As ações de competência da Coordenação de Educação Especial estão previstas no PES 2014-2016, no Macro-Objetivo Estratégico 2 (Elevação dos Padrões de Qualidade de Ensino Municipal), área estratégica 2.8 (Gestão Pedagógica: Educação Especial). O Plano de Ação 2015 da Coordenação de Educação Especial, atualizado em fevereiro de 2015, é caracterizado pelo macroobjetivo estratégico e pela área estratégica citada e compõe ainda: uma estratégia, onze ações/projetos, dez metas, três indicadores, período de execução, responsável, recursos financeiros (sem previsão) e situação de execução
Documentos da GF	2015	Ver Quadro 6

Fonte: Bastos (2016).

APÊNDICE P – Quadro 6 – Documentos da Gerência de Formação

Documento	Data	Conteúdo/Destaques
Relatório das Formações de 2013	2013	Formação, objetivos, atividades desenvolvidas, responsáveis, público-alvo. Foram identificadas potencialidades e fragilidades das lógicas educativas em 2013. A partir desse relatório, foram planejadas as atividades para 2014
Síntese das temáticas para Formação Continuada para 2014	2013	De 60 CMEIs, 37 responderam ao formulário enviado, mas devido à insuficiência de informações, somente 31 formulários foram categorizados. Tratamento dos dados, etapas 1 e 2, considerações e quadro-síntese (área de atuação e temas mais destacados). Tabela com a síntese das principais temáticas citadas a partir das prioridades 1, 2 e 3
Levantamento: sugestão de temas para formação continuada e desafios para 2014	2013	Síntese dos formulários enviados pela Sedu para todas as EMEFs. De 63 EMEFs (à época), 23 enviaram resposta. Insuficiência de dados, tratamento qualitativo dos dados
Documento/ Projeção de uma Política de Formação dos profissionais da educação do município de Serra (Duas versões. Houve revisão e alterações)	2014	<p>- Apresentação</p> <p>Percursos reflexivo-formativos do Programa de Formação Continuada para os docentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programas de Formação Continuada Federais – Projeto de Formação Continuada com instituições parceiras • Projetos/programas/jornadas municipais e formações dialogadas/ Formação continuada “in loco” <p>- Gestão dos processos formativos</p> <p>Percursos Reflexivos Formativos – metas</p> <p>- Justificativa: “[...] compromisso com a construção democrática da educação e com a qualidade do ensino ofertado.</p> <p>- Objetivos da política integrada</p> <p>- Metodologia: desafios iniciais; categorização dos dados da escola/Centro de Formação; Superação de desafios; Educação Aberta e a Distância; Projetos de Intervenção na escola; conteúdos programáticos/projetos, avaliação</p> <p>- Quadro das formações: público da formação, temáticas, responsáveis, carga horária total, valores.</p> <p>- A Sedu se propõe a “[...] criar uma Política Articulada de Formação Continuada dos Trabalhadores da Educação, para atender às demandas do MEC e da Sedu Municipal”.</p> <p>- Estudo das formações de 2013 apontou o esvaziamento dos encontros. Para entendê-lo, foram feitas consultas a alguns relatórios e avaliações das formações pelos cursistas e descrição dos motivos mais frequentes, entre os quais destacamos: falta de planejamento</p>

<p>Documento/ Projeção de uma Política de Formação dos profissionais da educação do município de Serra (Duas versões. Houve revisão e alterações)</p>	2014	<p>Articulado entre as equipes e não liberado por parte de alguns gestores para os professores participarem das formações</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quadro com número de profissionais por áreas do conhecimento e sua frequência média nas formações no ano de 2013 - Série histórica 2010-2013 com a quantidade de alunos matriculados na rede municipal de ensino. E série história 2007, 2009, 2011, 2013 (4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano) - Para 2014, as formações foram categorizadas em sete subprogramas e cada um deles é integrado por projetos e ações a partir da descrição dos responsáveis por sua organização, público-alvo, metodologia: <ol style="list-style-type: none"> 1 – Projeto de Formação Continuada em âmbito federal 2 – Gestão Educacional 3 – Saberes e Práticas na educação infantil e no ensino fundamental 4 – Valores Humanos – Educação Inclusiva – Direito à Diversidade 5 – Assessoria Administrativa – técnico-pedagógica 6 – Informática Educativa 7 – Biblioteca
<p>Documento/ Projeção de uma Política de Formação dos profissionais da educação do município de Serra (Duas versões. Houve revisão e alterações)</p>	2014	<p>Estão inclusos nesses subprogramas as demandas sugeridas pelas escolas, que se desdobraram em novos delineamentos formativos. “Perspectiva de formação coadunada com práticas de liberdade e autonomia das concepções e ações dos professores, objetivando práticas arraigadas de sentidos, nos movimentos de planejamento, monitoramento, avaliação e ação-reflexão-ação”.</p> <p>Objetivos: geral e específicos. Metodologia: metodologia bimodal: presencial e a distância. Previsão de parceria com uma equipe de professores da Ufes. Constituição de uma equipe local de assessores-tutores constituída de técnicos da Sedu</p> <p>Avaliação: descrição dos indicadores e das formas de avaliação do programa de Formação. Referências</p> <p>Cronograma das formações de 2014 e carga-horária: encontro, data, unidades a serem trabalhadas, carga-horária, carga horária total, avaliação</p>
<p>Categorização dos dados da formação integrada.</p>	2014 (22 de julho)	<p>No ano de 2014, aconteceu uma formação integrada dos profissionais do magistério durante três dias, como forma de repor os dias não trabalhados devido à realização dos jogos da Seleção Brasileira de Futebol Masculino na Copa do Mundo. As atividades da formação foram planejadas pelas redes municipais, rede estadual (Superintendências Regionais de Educação, Gerência de Estudos, Pesquisa, Qualificação e Desenvolvimento dos Profissionais do Magistério - Geped, Centro de Formação dos Profissionais da Educação do Espírito Santo - Cefope) e Undime</p>
<p>Categorização dos dados da formação integrada.</p>	2014 (22 de julho)	<p>Objetivo central; quadro consolidado; método e técnicas na consolidação dos dados da Formação Unificada. Temática: Educação Especial, Gênero e Afrodescendência.</p> <p>Banco de dados: relatórios e frequências, número de participantes por formação, assessores/Sedu/Serra participantes nas unidades de ensino. Apenas 25% das unidades de ensino participantes responderam ao relatório que originou a categorização dos dados. Os resultados apontam incidência de discriminação, preconceito e</p>

		intolerância na discussão dos temas e necessidade de formação específica e cumprimento da legislação referente ao assunto
Grupos de Estudo com professores da educação infantil	2015	Responsáveis, público-alvo, objetivos, justificativa, metodologia, desenvolvimento, cronograma das formações, avaliação e assiduidade, referências (MEC, orientações curriculares nacionais)
Grupos de Estudo com professores em função de assessoramento pedagógico na educação infantil	2015	Responsáveis, público-alvo, objetivos, justificativa, metodologia, desenvolvimento, cronograma das formações, avaliação e assiduidade, referências (MEC, orientações curriculares nacionais). No documento havia manuscritos da gerente com observações do tipo: "É possível os profissionais da Sedu construir planejamento juntos".
Instrumento de sistematização dos projetos de formação das equipes	2015	Exemplo: instrumento da GTE
Proposta de Formação Continuada de Professores de Língua Portuguesa	2015	Caracterização geral, objetivos geral e específicos, conhecimentos a serem trabalhados, metodologia de trabalho, recursos de ensino, calendário do curso (sete encontros, maio a novembro), avaliação e referências
Ciclo Reflexivo de Formação: reconstruindo práticas pedagógicas inclusivas pela via do trabalho colaborativo –	2015	Projeto de Formação Continuada. 1 – Educação Especial no município de Serra: qual queremos? 2 – Pensando o projeto pela via da pesquisa 3.1 – Traçando nossos objetivos. Objetivos específicos. 4 – Trilhando nossos caminhos metodológicos 4.1 – Partindo das demandas; 4.2 – Primeiro momento; especialista de Educação Especial 5 – Ciclos formativos (por temáticas, áreas do conhecimento etc.)
Coordenação de Educação Especial	2015	6 – Lazer e recreação: um dia diferente para quem é especial; 6.1 – Estratégias metodológicas; 6.2 – Equipes de trabalho; 6.3 – Do evento; 7 – Seminário Municipal de Educação Inclusiva; 8 – Avaliação do projeto
Exercício estético-filosófico na formação de professores do ensino fundamental	2015	Atividade proposta ao Centro de Formação para os professores do ensino fundamental: ementa, cronograma e referências
Plano de Ação da Gerência de Formação	2015	Setor: Subsecretaria Pedagógica; Subsetor: Gerência de Formação Responsável: gerente Macro-Objetivo: Valorização dos profissionais da educação

	<p>Área Estratégica: Elaborar e implementar Programa de Formação Continuada dos Profissionais da Educação</p> <p>Equipe: Gerente e sete assessores pedagógicos</p> <p>Oito estratégias, 33 ações/projetos, 13 metas, indicadores (Ideb, Provinha Brasil, Paebes, Pnaic, Atendimento à política do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), cumprimento de Leis (10.639/03 e 11.645/08), Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), Seleção de 10 projetos de iniciação científica Jr.</p> <p>Estratégias:</p> <p>I – Envolver as equipes da Sedu na elaboração da Política de Formação, tomando-se como base o desempenho da rede municipal em frente aos indicadores educacionais municipal, estadual e nacional</p> <p>II – Utilizar o Programa Nacional do Livro (PNLI) como instrumento de seleção do livro didático-base do ano letivo</p> <p>III – Aperfeiçoar os mecanismos de parceria público-privada (PPP) Labor/Suncake Energy</p> <p>IV – Ampliar o projeto de Extensão Imagens Aqui do Meu Lugar</p> <p>V – Revitalizar as bibliotecas escolares</p> <p>VI – Consolidar a modalidade EAD (Educação Aberta e Distância) no município.</p> <p>VII – Promover uma Política de Leitura nas unidades de ensino</p> <p>VIII – Divulgar e implantar o Programa de Iniciação Científica Jr (Pesquisador do futuro)</p>
--	--

Fonte: Bastos (2016).

APÊNDICE Q – Quadro 7 – Documentos disponibilizados pela SUBGARH*

Documento/setor	Data	Conteúdo/Destaques
Lei nº. 1.962, de 20 de março de 1997*	1997	Cria o Fundo Municipal de Educação – FME e dá outras providências
Decreto nº. 9.726/97*	1997	Regulamenta sobre o Fundo Municipal de Educação criado pela Lei Municipal nº. 1.962/97 e dá outras providências. Cap. I: Da criação, dos objetivos e da natureza Cap. II: Da operacionalização do Fundo Cap. III: Dos recursos do Fundo Cap. IV: Do orçamento e da contabilidade Cap. V: Das disposições transitórias e finais
Norma de Procedimento SED–NP 02/2013	2013 Revisão em 20-7-15	1 – Finalidade; 2 – Abrangência; 3 – Base legal e regulamentar; 4 – Conceitos; 5 – Competências e responsabilidades; 6 – Procedimentos; 7 – Considerações finais. Anexo I – <i>Check list</i> do Programa de Transporte Escolar/ Verificação do Controle Interno Anexo II – Relação dos alunos que necessitarão do transporte escolar
Relatório Anual de Atividades da GIM 2014	2014	Equipe: coordenador de obras, pedreiro, motorista, técnico-administrativo e gerente; Apresentação. Quadro-síntese: oito metas previstas, cada uma delas possui indicador, meta alcançada, ações previstas, ações realizadas e situação de execução. Das oito metas, sete possuíam proposta de continuidade em 2015, exceto: “Elaboração de termo aditivo de contrato de prestação de serviços com as empresas de manutenção”, pois proposição era de abertura de nova licitação em 2015
Relatório Anual de Atividades da GAE 2014	2014	Equipe: gerente de alimentação escolar, coordenadora de fiscalização alimentar, cinco assessoras; Apresentação. Quadro-síntese: seis metas previstas e uma meta alcançada. Para cada meta prevista, seis indicadores e duas ações previstas. Quinze ações realizadas, entre elas: cálculo nutricional dos cardápios de fevereiro a dezembro, aquisição de balanças para 100% das escolas e controle por meio de mapa de monitoramento; apresentações lúdicas com as crianças; e reuniões com equipe de nutricionistas e Sedu/GAE
Plano de Ação 2015 da GIM	18-2-15	Macro objetivo estratégico: não consta; Área estratégica: não consta. Nove estratégias. Para cada estratégia: ações/projetos, metas, indicadores, período de execução, responsável, recursos financeiros e situação da execução
Plano de Ação 2015 da GAE	2015	Macro objetivo estratégico: garantir aos estudantes, apoio suplementar com qualidade; Área estratégica: alimentação. Quatro estratégias, 13 ações/projetos, 13 metas, 13 indicadores, período de execução, responsável, recursos

		financeiros (não especificados) e situação da execução, monitoramento e avaliação (não especificados)
Norma de Procedimento SED-NP 02/2015	Elaboração: 16-12-13	1 – Finalidade; 2 – Abrangência; 3 – Base Legal e Regulamentar; 4 – Conceitos; 5 – Competências e Responsabilidades; 6 – Procedimentos; 7 – Considerações finais. Anexo I – Procedimentos Operacionais de Execução Anexo II – Comprovante de Entrega de Gêneros Alimentícios Anexo III – <i>Check list</i> para Análise de Pagamentos Anexo IV – Formulário para Notificar as Empresas Contratadas em caso de Descumprimento das Obrigações Contratuais Anexo V – <i>Check list</i> de Visita Técnica à Unidade de Ensino Anexo VI – Termo de Visita Técnica Extraordinária à Unidade de Ensino Anexo VII – Formulário-Resumo das Visitas Técnicas Anexo VIII – Formulário para Acompanhamento da Execução dos Serviços de Mão de Obra - Merendeiras e Nutricionistas Anexo IX – Formulário de Registro do Número de Refeições Efetivamente Servidas Diariamente Anexo X – Fluxograma
Decreto de Aprovação: Nº.3.512/2014	Aprovação: 23-12-13	
	Vigência: 30-12-13	
	Revisada em: 20-7-15 por Gerência de da Alimentação Escolar, Controle Interno e Gabinete da Secretária de Educação	

Fonte: Bastos (2016).

*Documentos referentes ao Fundo Municipal de Educação, que não integra a SUBGA/RH

ANEXOS

ANEXO A – Lista dos segmentos com representação no Fórum Municipal de Educação de Serra a partir de 2015

- I. Secretaria Municipal de Educação – Sedu e suas respectivas Subsecretarias e Gerências.
- II. Secretaria Municipal de Assistência Social - Semas.
- III. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania - Sedir.
- IV. Secretaria Municipal de Saúde – Sesa.
- V. Secretaria Municipal de Defesa Social - Sedes.
- VI. Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer - Setur.
- VII. Secretaria Municipal da Fazenda - Sefa.
- VIII. Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico - Seplae.
- IX. Procuradoria Geral do Município - Proger.
- X. Comissão de Educação da Câmara de Vereadores da Serra.
- XI. Instituto de Previdência dos Servidores da Serra - Ips.
- XII. Conselho Municipal de Educação da Serra - CMES.
- XIII. Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - Confenen.
- XIV. Conselho de Acompanhamento e Controle Social - Cacs/ Fundeb.
- XV. Conselho Municipal de Alimentação Escolar - Cae.
- XVI. Conselho de Defesa dos Direitos Humanos da Serra - Cddh.
- XVII. Conselho de Direitos da Pessoa com Deficiência - Comdpd.
- XVIII. Conselho de Direitos da Mulher Serrana - Commus.
- XIX. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – Concase.
- XX. Conselho Municipal de Assistência Social - Comasse.
- XXI. Conselho Municipal do Negro - Conegro.
- XXII. Conselho Municipal Antidrogas.
- XXIII. Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia – Cmct
- XXIV. Conselho de Cultura.
- XXV. Conselho de Instituto de Previdência Social.
- XXVI. Conselho Interativo de Segurança da Serra - Cises.
- XXVII. Conselho Municipal da Juventude.
- XXVIII. Conselho Tutelar.
- XXIX. Comissão de Estudos Afro-Brasileiros - Ceafro.
- XXX. Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
- XXXI. Associação das Mulheres Unidas da Serra - Amus.
- XXXII. Associação dos Empresários da Serra - Ases.
- XXXIII. Associação de Pais de Alunos do Espírito Santo - Assopaes.
- XXXIV. Instituições de Ensino Superior.
- XXXV. Instituto Federal do Espírito Santo Campus Serra - IFES.
- XXXVI. Superintendência Regional de Educação de Carapina - Sre/ Sedu.
- XXXVII. Federação das Associações de Moradores da Serra - Fams.
- XXXVIII. Fórum de Educação de Jovens e Adultos.
- XXXIX. Fórum LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros e simpatizantes - LGBTTTs.
- XL. Diretores dos Centros Municipais de Educação Infantil - Cmeis e das Escolas Municipais de Ensino Fundamental - EMEFs.
- XLI. Segmentos Religiosos.
- XLII. Sindicato dos Servidores do Município da Serra - Sermus.

- XLIII. Sindicato Nacional dos Servidores da Educação Básica, Profissional e Tecnológica - SINASEFE.
- XLIV. Sindicato dos Produtores Rurais.
- XLV. Sindicato dos Trabalhadores Rurais.
- XLVI. Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do ES - Sindiupes.
- XLVII. Sindicato das Escolas Particulares - Simpro.
- XLVIII. Ministério Público - MP.
- XLIX. União dos Conselhos de Escola da Serra - UCES.
- L. União de Estudantes da Serra